

ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LA NORMATIVA DE AGUAS SUBTERRÁNEAS EN EL ALTO GUADIANA.

**Antonio Embid Irujo
Catedrático Emérito de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza (España).**

**JORNADA SOBRE AGUAS SUBTERRÁNEAS.
Ciudad Real, 13 febrero 2025.**

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN.

II. EL MARCO JURÍDICO A TENER EN CUENTA.

III. EL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA.

IV. COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES: EL
CONSORCIO PARA LA GESTIÓN DEL PLAN.

V. COMUNIDADES DE USUARIOS.

VI. TRANSFORMACIÓN DE DERECHOS EN
CONCESIONALES.

VII. CESIÓN DE DERECHOS.

VIII. OTRAS NORMAS APLICABLES AL ALTO GUADIANA.

IX. REFLEXIONES FINALES.

INTRODUCCION (1)

-Cuestiones a tener en cuenta para la comprensión de la normativa aplicable al Alto Guadiana (**causas de la situación**):

- a) **Planteamiento general: inclusión de las aguas subterráneas como parte del dominio público hidráulico en la Ley de Aguas de 1985** (art. 2), su normativa transitoria (disposiciones transitorias segunda y tercera) así como la regulación de las aguas privadas (disposición transitoria cuarta).
- b) La situación **específica del Alto Guadiana**: uso intensivo de las aguas subterráneas (muy incrementado en los años ochenta del s. XX).
- c) Ello determina **la situación de sobreexplotación de algunos acuíferos**.
- d) **Incidencia adicional de la sequía** (RD Ley 9/2006).
- e) **Aparición de normativa sobre el “mercado de derechos de uso de agua”** (Ley 46/1999).

Además:

- a) **Problemas de retraso en la resolución de expedientes** conforme a las disposiciones transitorias segunda y tercera Ley 29/1985.
- b) Y, sobre todo, **indisciplina social y escasa capacidad de inspección y sanción de la Administración Hídrica en relación a los enormes retos planteados**.

INTRODUCCIÓN (2)

Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, disposición adicional cuarta:

“Plan Especial del Alto Guadiana.

1. Con la finalidad de mantener un uso sostenible de los acuíferos de la cuenca alta del Guadiana, se llevará a cabo un conjunto de actuaciones, además de las que se encuentran en curso, consistentes en:

- a) La reordenación de los derechos de uso de aguas, tendente a la recuperación ambiental de los acuíferos.
- b) La autorización de modificaciones en el regimen de explotación de los pozos existentes.
- c) La concesión de aguas subterráneas en situaciones de sequía.
- d) Otras medidas tendentes a lograr el equilibrio hídrico y ambiental permanente de esta cuenca.

2. El Gobierno, mediante Real Decreto, y en el plazo de un año a partir de la aprobación de la presente Ley, desarrollará el regimen jurídico al que se ajustarán las actuaciones previstas en el apartado anterior.

Se declaran de interés general las actuaciones incluidas en el Plan Especial del Alto Guadiana”.

INTRODUCCIÓN (3)

Un conjunto de medidas con doble objetivo:

- a) Ambiental (equilibrio hídrico, recuperación de acuíferos), y
- b) De intentar asegurar las posiciones jurídicas de los usuarios (menciones a autorizaciones y concesiones en situación de sequía).

-Remisión de LPHN a un texto sin rango de Ley.

Real Decreto.

¿Sería de contenido normativo?

-Aunque pronto surgirá la necesidad de asegurar una “protección” legal de algunas de las medidas que se adopten.

Para no entrar en contradicción con la Ley de Aguas.

-El RD 13/2008 será de contenido normativo (reglamentario).

Coherencia con la naturaleza jurídica normativa (reglamentaria) de los Planes Hidrológicos.

EL MARCO JURÍDICO A TENER EN CUENTA

-El marco jurídico que se crea es complejo por lo diverso:

a) Ley 10/2001, de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional (disposición adicional cuarta).

b) Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas. Disposición adicional segunda: “Medidas urgentes de aplicación al Alto Guadiana”. Es una “anticipación” parcial del PEAG.

c) Ley de Aguas (TRLA 2001): Arts. 54, 56, 87 y Disposición adicional decimocuarta. (Y normas, en general, sobre aguas subterráneas).

(Y su desarrollo por el RDPH).

d) Real Decreto 13/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Plan Especial del Alto Guadiana.

e) Normas de los sucesivos Planes Hidrológicos.

(Vigente el aprobado por el Real Decreto 35/2023).

-Congruencia con el derecho europeo. Directiva 2000/60/CE, art. 4.1. b). Equilibrio entre extracción y uso de aguas subterráneas.

EL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA (1)

-Preámbulo del RD 13/2008 explica sus objetivos:

“Como en muy pocas ocasiones es factible advertir con esta nitidez, ecología y economía presentan en este lugar una interrelación evidente, **de tal forma que el mantenimiento en buen estado de las masas de agua subterránea es condición necesaria para la sostenibilidad de las explotaciones agrícolas que se basan en ellos y, a su vez, solamente la consecución de una racionalización en la actividad agrícola que se desarrolla en este lugar permitirá la recuperación y la superación del desequilibrio hídrico que en la actualidad existe en alguna de las masas de agua que forman el Alto Guadiana. Incidir de una manera racional sobre esta interrelación es lo que **permitirá alcanzar el objetivo fundamental de este Plan Especial de lograr un buen estado de las masas de agua subterránea y de las aguas superficiales que discurren por el territorio del Alto Guadiana**”.**

El RD tiene 9 arts y varias disposiciones adicionales y finales.

8 anexos del RD contienen el PEAG. (Normas, diversos Programas, memoria y presupuesto).

-Ámbito territorial del PEAG (art. 4) y temporal (art. 5): hasta el 31-12-2015,

EL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA (2)

-En el Preámbulo hay dos referencias fundamentales:

a) **A la confluencia de competencias (y de Administraciones) para conseguir los objetivos del Plan:**

-**Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha:** agricultura, ordenación del territorio, desarrollo legislativo en materia de medio ambiente.

-**Administración General del Estado (AGE):** agua y obras hidráulicas y establecimiento de legislación básica en medio ambiente.

-Para lo que servirá un **Consortio** (protocolo de colaboración suscrito por la AGE y la CACLM el 23-10-2007 y Convenio de 25-2-2008).

---Le corresponden “las funciones de **impulso, coordinación y seguimiento de las medidas contenidas en las Normas y Programas Sectoriales del Plan Especial del Alto Guadiana y del Programa de Desarrollo Rural Sostenible del Alto Guadiana**, pudiendo encomendársele también actuaciones de gestión en el marco de lo previsto por tal Protocolo” (art. 6.1).

---Otras funciones (art. 7): informe anual, evaluación cada cuatro años, proponer revision del PEAG.

EL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA (3)

b) A las Comunidades de Usuarios.

Da un papel fundamental para ellas en su ejecución.

Remisión.

COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES: EL CONSORCIO PARA LA GESTIÓN DEL PLAN.

-Tras creación: **Dos ofertas de adquisición de derechos** (en 2008 y 2009 contando con el Centro de Intercambio de Derechos de Uso de Agua, CHGu) **para ceder a usuarios, Comunidad Autónoma y medio ambiente.**

-Vida efímera del Consorcio.

-Por problemas de financiación.

El PEAG es de 2008, cuando comienza la crisis económica de 2008-...?.

-Mal momento para desarrollar una política que implica gasto público importante de las dos Administraciones.

-El PEAG no tenía otras fuentes de financiación que las subvenciones públicas.

-Supresión del consorcio, finalmente. (Convenio de 27-6-2013 y finalización a comienzos de 2014).

COMUNIDADES DE USUARIOS (1)

Preámbulo del RD 13/2008:

“Particular incidencia deberán tener, en justa correspondencia con el papel que les otorga tradicionalmente la legislación española de aguas, las Comunidades de Usuarios que deben ser, además de consultadas en las medidas que se adopten en ejecución del Plan Especial del Alto Guadiana, colaboradoras incorporadas estrechamente a determinados procesos de ejecución del Plan Especial, como primeras interesadas en el desarrollo sostenible del territorio en el que llevan a cabo su actividad”.

-Podrían ser tanto las CCAA “tradicionales” como las que deben crearse obligatoriamente cuando se declara una masa de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico (art. 87 TRLA).

-Estas últimas (que son las hoy existentes en el Alto Guadiana) presentan un déficit regulatorio en el TRLA y en el RDPH.

-(En otras legislaciones de aguas, como en Andalucía, están más precisadas sus funciones).

COMUNIDADES DE USUARIOS (2)

-TRLA, art. 87.3, deriva a un convenio con los Organismos de Cuenca la precisión de sus funciones:

“...al objeto de establecer la colaboración de éstas en las funciones de control efectivo del regimen de explotación y respeto a los derechos sobre las aguas. En estos convenios podrá preverse, entre otras cosas, la sustitución de las captaciones de aguas subterráneas preexistentes por captaciones comunitarias, así como el apoyo económico y técnico del Organismo de Cuenca a la comunidad de usuarios para el cumplimiento de los términos del convenio”.

-Recordar art. 125 TRLA:

---encomienda de gestión a las Comunidades de usuarios de la explotación y el mantenimiento de las obras hidráulicas que les afecten (previo convenio con condiciones y regimen económico-financiero).

---Comunidades de usuarios y Juntas centrales de usuarios podrán ser beneficiarios directos, sin concurrencia, de concesiones de construcción o explotación de las obras hidráulicas que les afecten. (Previo convenio).

TRANSFORMACIÓN DE DERECHOS EN CONCESIONALES (1)

-Contenido del PEAG:

“La reordenación de los derechos de uso de aguas, tendente a la recuperación ambiental de los acuíferos”. (Ley 10/2001, de 5 de mayo, del PHN).

-Las normas del PEAG de 2008 tratan esta cuestión en sus arts. 3 y 4.

-Antes, el RDL 9/2006, disposición adicional segunda.
(Para proporcionar la base legal necesaria).

-Hoy, además del PEAG, disposición adicional decimocuarta TRLA.

Llega al TRLA por un proceso normativo sucesivo:

---RDL 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente

---y redacción definitiva por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.

-La regulación conecta con la voluntad de demanialización de todas las aguas de la Ley 29/1985.

(Voluntaria, para que no haya indemnización por expropiación forzosa).

TRANSFORMACIÓN DE DERECHOS EN CONCESIONALES (2)

-Dos tipos de posible transformación, en razón del origen de los derechos:

a) Transformación de derechos incluidos en la sección B del Registro de Aguas (aprovechamientos por disposición legal, ex art. 54 TRLA) o que hayan solicitado la autorización del 54.2 (si les es otorgada) en concesiones.

-Régimen jurídico:

---Los titulares pueden solicitar el otorgamiento de una concesión

---Que se someterá a información pública (si puede afectar a derechos de terceros) y siempre en el Ayuntamiento en el que radique el predio.

---No habrá trámite de competencia de proyectos.

---Informe de compatibilidad con el Plan Hidrológico.

---Informe de la Administración competente según el uso.

---Se otorgará, en su caso, la concesión con el máximo volumen anual reconocido y para el mismo o superior uso.

(Compatibilidad con dotaciones del Plan Hidrológico y teniendo en cuenta el Plan de extracciones si se trata de masas de agua en riesgo).

(Plazo no se regula, se supone que el general: 18 meses).

Precaución para el futuro: En los predios en los que el aprovechamiento por disposición legal se haya transformado en concesión, no podrá realizarse ningún aprovechamiento al amparo del art. 54.2 TRLA.

TRANSFORMACIÓN DE DERECHOS EN CONCESIONALES (3)

b) Transformación de derechos privados en concesionales:

-En las normas del PEAG (art. 3) y en el RD Ley 9/2006 se habla de transformación en concesiones de las anotaciones en el Catálogo de aguas privadas. (Disposición transitoria cuarta TRLA y régimen general).

-Régimen jurídico:

---En cualquier momento los titulares pueden instar su transformación en concesión para su inscripción en sección A del Registro de Aguas.

---Sin competencia de proyectos

---Informes de compatibilidad con el Plan Hidrológico, con el PEAG y de la Administración competente con el uso que se solicite.

---Informe de la Comunidad de usuarios si existe.

---Plazo para la resolución del procedimiento, 12 meses. (Silencio negativo).

---Término de la concesión: 31-12-2035 (y en ese momento derecho preferencial para obtener una concesión).

---Concesión con las características de la inscripción en el Catálogo, previa comprobación por la Confederación de la idoneidad de tal volumen y con compatibilidad con las dotaciones establecidas en el Plan Hidrológico.

---Si se trata de masas de agua en riesgo, compatibilidad con dotaciones establecidas en Plan de extracciones.

CESIÓN DE DERECHOS (1)

-Cuestión relacionada con:

---La introducción del **mercado de derechos de agua** por Ley 46/1999 (congruencia con sus principios).

---**La necesidad de regularizar aprovechamientos existentes sin título alguno que los justifique** (en todo o en parte).

-**Disposición adicional decimocuarta TRLA (tras Ley 2012). Régimen jurídico:**

---**Planteamiento amplio de qué derechos pueden ser cedidos:** los inscritos en las secciones A (concesiones) y C (derechos de aprovechamiento temporal de aguas privadas) del Registro de Aguas y los anotados en el Catálogo de Aguas Privadas.

---Los titulares pueden **trasmitirlos “de forma irreversible y en su totalidad a otros titulares de aprovechamientos”**.

(Posibilidad excepcional de **cesión solo parcial** de derechos inscritos en la Sección A. Amplio control. Procedimiento doble: a través de una modificación concesional –la del cedente- y otorgamiento de una concesión al cesionario).

---**La adquisición efectiva se realiza mediante el otorgamiento de una concesión** (otorgada por la Confederación Hidrográfica del Guadiana).

CESIÓN DE DERECHOS (2)

-Luego no es una pura cesión entre particulares sino “controlada” por el Organismo de cuenca a través de un acto administrativo: la concesión.

-Condiciones de la concesión:

---Volumen de agua concedido “será un *porcentaje* del volumen objeto de transmisión”. (Recuperación del resto para el medio ambiente).

---Cuantificación del porcentaje: en atención a “condiciones técnicas y ambientales y, en su caso, vinculado al programa de actuación para la recuperación del buen estado de la masa de agua”. Lo hace la CHGu.

---Si el destino del agua es el regadío, “no se podrá incrementar la superficie de riego que ya tuviera reconocida el cedente”.

---Plazo de la concesión: hasta 31-12-2035. El concesionario tendrá entonces un derecho preferente para el otorgamiento de una nueva concesión.

(Una cesión actual daría lugar a una concesión de solo algo más de 10 años).

---No trámite de competencia de proyectos en el procedimiento.

---Plazo para la tramitación del procedimiento de otorgamiento de la concesión será de 9 meses.

OTRAS NORMAS APLICABLES AL ALTO GUADIANA (1)

Dos fuentes normativas:

a) Disposición adicional 14 TRLA:

Posibilidad de otorgamiento de concesiones “nuevas” para explotaciones agropecuarias. Solicitudes de concesión:

“...que cumplan las condiciones establecidas en el programa de actuación si quien las solicita adquiere de manera definitiva, según lo establecido...(anteriormente)...el volumen total precisado más el porcentaje que fije la Confederación Hidrográfica del Guadiana”

(No se aplica a quienes hayan adquirido derechos por concesión a través del art. 5 de las Normas del PEAG: adquisición por la CHGu de derechos y terrenos para cederlos a otros usuarios o a la Comunidad Autónoma).

b) Normas del Plan Hidrológico del Guadiana (RD 35/2023):

---Art. 23. Diversos contenidos (voluntad restrictiva del consumo):

-----El derecho del art. 54.2 TRA es incompatible con cualquier otro aprovechamiento que ya tenga reconocido el predio.

OTRAS NORMAS APLICABLES AL ALTO GUADIANA (2)

-----En las masas de agua subterránea declaradas en riesgo, los pozos mencionados en el art. 54.2 TRLA precisan siempre de autorización administrativa.

-----En las masas de agua subterránea no declaradas en riesgo, no se otorgarán nuevos derechos según lo previsto en el art. 17.2 de las Normas del PEAG. Y no se autorizarán modificaciones concesionales que impliquen aumento del volumen inicialmente concedido.

---Art. 29.6:

-----Como regla general en las transformaciones o modificaciones concesionales no se permitirá la ampliación de superficie de riego reconocida. Excepto en las modificaciones concesionales que se realicen con arreglo a la disposición adicional decimocuarta de TRLA (Alto Guadiana).

-STS 1705/2024, de 29-10-2024.

Recurso de la Comunidad de Usuarios de Aguas Subterráneas de la Masa de Agua Subterránea Lillo-Quintanar contra el art. 29.6 de las Normas del Plan.

OTRAS NORMAS APLICABLES AL ALTO GUADIANA (3)

Se pide que se pueda autorizar la ampliación de superficie de regadío siempre que se mantenga el volumen de agua reconocido.

-La recurrente dice que la norma va contra el principio de eficacia (arts. 103 y 130.1 CE) y de los objetivos de la planificación hidrológica (art. 40 TRLA).

Respuesta del STS:

(después de recordar el carácter reglamentario del Plan y su jurisprudencia sobre control del ejercicio de la potestad reglamentaria)

“...el planteamiento de la parte no pasa de expresar una mera discrepancia subjetiva con la opción legítima adoptada por el reglamento, sin que se efectúe ninguna objeción fundada de legalidad más allá de una invocación genérica e imprecisa de los preceptos constitucionales y legales mencionados, de los que no se sigue que la opción propuesta por la parte sea la única que se acomoda al principio de eficacia o a la exigencia de modernización de los sectores económicos que tales preceptos constitucionales demandan o a los objetivos de la planificación citados en el artículo 40 TRLA”.

OTRAS NORMAS APLICABLES AL ALTO GUADIANA (4)

Además, el TS recuerda (argumento analógico) **el art. 24 b) de las Normas del Plan Hidrológico de 2023:**

“En las revisiones o modificaciones de características de derechos de riego con recursos procedentes de de masas de agua donde no existan reservas de agua para riego o de masa en mal estado, si como resultado se requiere una menor dotación y volumen, **el incremento de recurso disponible obtenido será destinado, según proceda, a superar las infradotaciones existentes, a la mejora de la garantía de suministro, al incremento de reservas, o al cumplimiento de las restricciones ambientales, y nunca a un aumento de la superficie con derecho a riego”.**

Y que esta medida de no ampliar la superficie de regadío ya se encontraba en la Evaluación Ambiental del Plan.

(Igual SsTS 1654/2024, de 21-10-2024, y 1988/2024, de 18-12-2024, sobre Masa de Agua Subterránea Sierra de Altomira).

REFLEXIONES FINALES (1)

- 1) **Esfuerzo innegable y continuado del Estado** para intentar solucionar los problemas de sobreexplotación de las masas de aguas subterráneas en riesgo en la cuenca del Guadiana.
- 2) Singularmente en el territorio del **Alto Guadiana a través del PEAG de 2008** (con origen en la Ley del PHN de 2001).
- 3) Importancia de la fórmula de la **colaboración administrativa entre Administraciones**: el Consorcio para la gestión del PEAG.
-Un ente mediador, consultor e impulsor, facilitador del ejercicio de las competencias respectivas.
- 4) Crisis económica, supresión del Consorcio (en 2014) y no intento posterior de instaurarlo otra vez.
¿Por qué no?

REFLEXIONES FINALES (2)

5) El PEAG de 2008 está formalmente vigente, aunque la supresión del Consorcio es importante y algunas de sus medidas han pasado a ser reguladas por la legislación general: TRLA y Plan Hidrológico 2023-2028.

6) Problema de financiación del Plan.

Solo pública.

¿Cabría la instauración de fuentes autónomas de financiación vinculadas a tributos ambientales específicos en este ámbito territorial? Necesidad de estudio específico.

7) Todo induce a pensar que el futuro pasa claramente por la restricción de consumos de agua como única forma de conseguir la recuperación de las masas de agua en riesgo.

8) El cumplimiento del Derecho europeo exige esa restricción. ●²³

REFLEXIONES FINALES (3)

- 9) Finalidad paralela a la regularización de derechos de los usuarios. Las técnicas existentes son materialmente correctas.
-Deben ejecutarse, con eficacia, en el menor tiempo posible.
- 10) Los dos objetivos deben perseguirse conjuntamente. Las razones originales que devinieron en el PEAG de 2008 siguen siendo válidas.
- 11) Las Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas de las masas de agua subterránea en riesgo deben ser elementos colaboradores para conseguir ambos objetivos.
- 12) Es razonable postular la suscripción de convenios de estas Comunidades con la CHGu para ayudar a conseguir este objetivo.
- A lo que ayudaría una modificación del TRLA para especificar las funciones de estas Comunidades.