



Medidas administrativas para la gestión de las aguas subterráneas declaradas en riesgo: declaración de masa en riesgo, programas de actuación y regímenes de extracción.

Raúl Rodríguez Fernández
Abogado del Estado

Régimen jurídico.

- ▶ Objetivos medioambientales y programas de medidas (transposición Directiva marco del agua): 92 *bis* y *quáter* TRLA y 35 RPH: EVITAR, REGENERAR Y REDUCIR.
- ▶ Caracterización inicial y adicional de MAS en riesgo: Anexo II Directiva marco), artículos 92 ter TRLA y 4 y 10 RPH.
- ▶ Artículo 56 TRLA (Ley 11/2012)
- ▶ Artículos 171 a 173 del RDPH (reforma operada por Real Decreto 665/2023, de 18 de julio)

Declaración de masa en riesgo (I)

- ▶ Mal estado o riesgo de alcanzar mal estado si no se toman medidas: ambas justifican la declaración de la masa en riesgo: **STS 1911/2024, de 3 de diciembre** (principio de precaución)
 - ▶ Silencio del nuevo art. 171 RDPH (antiguo 171.2)
 - ▶ Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.
 - ▶ Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre (instrucción de planificación hidrológica)
 - ▶ Instrucción del Secretario de Estado de Medio Ambiente, de 14-10-20 “Guía para la evaluación del estado de las aguas superficiales y subterráneas.
 - ▶ Propio PHC: ej Segura: art. 50.4 PHS.
- ▶ Medidas para proteger estado de MAS del PHC/declaración en riesgo del 56 TRLA. **SSTS nº779/2024, de 9 de mayo y nº1986/2024, de 18 de diciembre.**
 - ▶ ¿Si PHC obliga a declarar en riesgo, la declaración es un acto reglado dictado en ejecución del PHC? ¿Impugnación indirecta del PHC?

Declaración de masa en riesgo (II)

- ▶ Artículo 171 RDPH (RD 665/2023):
 - ▶ Adaptación al 56 TRLA (Junta de gobierno sin audiencia del Consejo del agua)
 - ▶ Inicio: de oficio o a propuesta de com. Usuarios, usuarios 50% volumen medio interanual, 1/3 miembros Consejo del agua.
 - ▶ Instrucción: Informe (situación, justificación de declaración, propuesta de cautelares)
 - ▶ Resolución motivada + medidas cautelares.
 - ▶ MEDIDAS CAUTELARES: 171 pre RD 665/2023, operaban *ipso iure*; 171 post RD 665/2023 son potestativas.

Programa de actuación (I)

- ▶ Aprobación en el plazo máximo de un año desde la declaración en riesgo ¿plazo preclusivo determinante de la nulidad? Artículo 48.3 LPAC: **NO**: SSTSJEX n.º 885/2012, de 16 de noviembre (PO 1070/2010) y 494/2022, de 21 de septiembre (PO 558/2021).
- ▶ Competencia: Junta de gobierno ¿delegable en el Presidente? STSJEX 494/2022. Artículo 9 LRJSP.
- ▶ Procedimiento: Previa consulta con la comunidad de usuarios. Procedimiento especial (DA 1ª LPAC)

Programa de actuación (II)

- ▶ Contenido (56 TRLA y 171 bis, 172 y 173 RDPH). *Numerus apertus* y discrecionalidad (STSJEX 3-10-17. PO 31/2017):
 - ❑ Sustitución de captaciones individuales por comunitarias: intervención de comunidades de usuarios por convenio (novedad RD 665/2023).
 - ❑ Aportación de recursos externos a la masa de agua subterránea.
 - ❑ Perímetro en el que no se otorgarán nuevas concesiones sino es a través de CUAS.
 - ❑ Se define en el propio Programa o fuera de él (RD 665/2023)
 - ❑ Constitución de CUAS.
 - ❑ Transferencia de titularidad de concesiones y nuevas concesiones a CUAS.
 - ❑ Afecta a derechos por disposición legal (54.2 TRLA) y de aprov. Privativo DT 3ª TRLA. DA 7ª TRLA.

Programa de actuación (III)

► Contenido:

- ❑ Perímetros de protección en los que será necesaria autorización.
- ❑ Limitaciones al empleo de fertilizantes y pesticidas (novedad RD 665/2023)
- ❑ Convenios de colaboración con CUAS (control de régimen de explotación y de respeto a derechos sobre aguas). Naturaleza bifronte de CUAS (STS n.º 504/2024, de 20 de marzo (Rec. 7203/2022))
- ❑ Ordenación de las bases de los regímenes anuales de extracciones.

Programa de actuación (IV)

- ▶ **Control de ejecución y de consecución de objetivos: junta de explotación.**
 - ▶ Composición: artículo 44 bis del RAPA (introducido por RD 665/2023)
 - ▶ Antes del 44 bis RAPA: vacío normativo: discrecionalidad de Junta de gobierno
 - ▶ No confundir con la junta de explotación del Organismo de cuenca (art. 32 TRLA) **STSJEX 494/2022**
 - ▶ Informe anual de seguimiento
- ▶ **Modificación del programa:**
 - ▶ A propuesta de informe anual de seguimiento.
 - ▶ Mejora del estado de MAS: reducción progresiva de limitaciones y aumento del volumen utilizable.
- ▶ **Revisión del programa al término:**
 - ▶ Cumplimiento de objetivos (valoración en siguiente PHC): No revisión
 - ▶ Incumplimiento de objetivos: revisión a propuesta de J.Explotación o en siguiente PHC.

Programa de actuación (V)

- ▶ Naturaleza jurídica ¿disposición general o acto administrativo plúrrimo? STS 1153/2022, de 19 de septiembre.
- ▶ Acto admvo: SSTSJ Castilla-La Mancha 21-5-20 (PO 83/2018); 107/2015, de 23-2-15.
- ▶ A favor de naturaleza reglamentaria:
 - ▶ RD 35/2023 (48.4 PH Segura): *las determinaciones normativas del PA se incorporarán al contenido normativo del Plan Hidrológico.*
 - ▶ Norma de vigencia temporal dictada para atender a una determinada circunstancia.
 - ▶ STS 421/2020, de 18 de mayo: Juntas de gobierno tienen potestad reglamentaria.

Programa de actuación (VI)

- ▶ A favor de naturaleza de acto administrativo plúrrimo:
 - ▶ Previsto para situación concreta (riesgo): si mejora, se modifica; si desaparece el riesgo, se extingue: NATURALEZA INSTRUMENTAL. Se agota con su aplicación
 - ▶ Artículo 56.2 TRLA “medidas”
 - ▶ Ejecución del PHC, que sí tiene naturaleza normativa.
 - ▶ Escaso margen de innovación del ordenamiento. Determinaciones del PA son aplicaciones de las disposiciones del PHC (sin ánimo de exhaustividad):
 - ▶ Limitaciones sobre el volumen máximo extraíble por aprovechamiento en títulos existentes.
 - ▶ Prohibiciones de nuevas concesiones o de transformaciones de dchos DT 3ª en concesiones.
 - ▶ Porcentaje de reducción del volumen de agua por transmisiones de dchos privativos o de concesiones.
 - ▶ ¿Modifican derechos? Sí: actos constitutivos de gravamen.

Programa de actuación (VII)

- ▶ Transcendencia de discusión disposición general/acto admvo:
 - ▶ Impugnación indirecta (26 LRJCA)
 - ▶ Disposición general: nulidad de pleno dcho; acto admvo: nulidad pleno dcho y anulabilidad.
 - ▶ Procedimiento de elaboración: 56.1 b) TRLA. ¿Se aplican 127 a 133 LPAC y LGob?
 - ▶ Consulta pública previa: ya se habría consultado a los interesados a través de la audiencia a la comunidad de usuarios.
 - ▶ Memoria de análisis de impacto normativo: solo exigible a reglamentos aprobados por el Gobierno (art. 26 Lgob)
 - ▶ Informe de evaluación normativa: opera *ex post*
 - ▶ DA 1ª LPAC. **STSJEX 494/2022.**

Régimen anual de extracciones.

- ▶ Artículo 171.2 e) RDPH: Programa de actuación fija las bases del régimen de explotación, de acuerdo con el recurso disponible que se haya estimado:
 - ▶ Recurso máximo disponible anualmente: PHC (medidas de protección)
 - ▶ *Ajustes* anuales (p.ej. 29.4 b PHC Guadiana): datos e indicadores que se tendrán en cuenta para fijar el volumen anual extraíble por tipo de aprovechamiento (riego, abastecimiento e industria):
 - ▶ Derechos legalmente reconocidos en cada año.
 - ▶ Tendencia piezométrica y secuencias climáticas.
 - ▶ Plan especial de sequía.
- ▶ Discrecionalidad técnica (**SSTSJEX n.º 95/2021, de 8-3; nº552/2021, de 22-12**)
- ▶ Competencia: Junta de gobierno, delegable en el Presidente.
- ▶ Procedimiento de aprobación: el determinado en el programa de actuación: Junta de explotación (ejecuta el PA, arts. 171 bis, 2 b) y 3 RDPH)
 - ▶ ¿informe previo de Comisión de desembalse y de CUAS?

Régimen de extracciones (II)

- ▶ ¿Impugnación indirecta del programa de actuación? **STSJEX nº 95/2021: sí, pero solo si se denuncia infracción que afecte directamente al R.E. (STS 1468/2020 de 6 de noviembre)**
- ▶ Relación con el plan especial de sequía (Orden TEC/1399/2018, de 28 de noviembre, por la que se aprueba la revisión de los planes especiales de sequía):
 - ▶ Norma complementaria y coordinada con la planificación hidrológica (Título II, artículo 27 LPHN; artículo 2 RPH) ¿se aplican sus previsiones en el RE? **STSJEX nº552/2021, de 22-12**
 - ▶ Es precisa la declaración formal de prealerta, alerta o emergencia, por medio del informe mensual de seguimiento de las sequías (art. 89 ter RPH). Publicidad en la web del Organismo.