

**CONGRESO NACIONAL DE COMUNIDADES DE REGANTES**  
**CIUDAD REAL 13-17 abril 2026**

**RETOS DE LA DMA PARA LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS**  
**ANÁLISIS JURÍDICO Y PROPUESTAS**

**cobo serrano**  
ABOGADOS

**TERESA REÍLLO SÁEZ – Abogada - Directora Área de Derecho Administrativo**  
**16 de abril de 2026**

# DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 23 OCTUBRE DE 2000 MARCO COMUNITARIO DE ACTUACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE AGUAS **AGUAS SUBTERRÁNEAS**

- **Directiva 2000/60/CE – DIRECTIVA MARCO DEL AGUA**, (incorporada a la normativa nacional por el art. 129 Ley 62/2003 de 30 diciembre de Medidas Fiscales ,Administrativas y del Orden Social, modificando el TRLA).
- **Objetivos:**
  - Prevención del deterioro de los ecosistemas.
  - **Conseguir el uso sostenible del agua.**
  - Protección y mejora del medio acuático.

## ANEXO V.2: AGUAS SUBTERRÁNEAS

- Estado cuantitativo de las aguas subterráneas y seguimiento del estado.
- Estado químico de las aguas subterráneas y seguimiento del estado.

DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 23 OCTUBRE DE 2000  
IMPORTANTE: **CONSIDERANDO II – PRINCIPIO DE CAUTELA**

- (20) El estado cuantitativo de una masa de agua subterránea puede tener repercusiones en la calidad ecológica de las aguas superficiales y de los ecosistemas terrestres asociados con dicha masa de agua subterránea.
- (11) Tal como se establece en el artículo 174 del Tratado, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente debe contribuir a alcanzar los objetivos siguientes la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, y la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Asimismo, debe basarse en el **principio de cautela** y en los principios de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma, y de quien contamina paga.

# TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

## VERSIÓN CONSOLIDADA DOCM 30.03.2010- **PRINCIPIO DE CAUTELA O PRECAUCIÓN**

### TÍTULO XX

#### MEDIO AMBIENTE

##### *Artículo 191*

(antiguo artículo 174 TCE)

2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. **Se basará en los principios de cautela** y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

El principio de cautela se concibe en el actual art.191 del TFUE como una herramienta de gestión del riesgo a la que puede recurrirse en caso de **incertidumbre científica sobre una sospecha de riesgo para el medioambiente** que se derive de una acción determinada.

# TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA -VERSIÓN CONSOLIDADA DOCM 30.03.2010-

## **PRINCIPIO DE CAUTELA (PRECAUCIÓN) Y PREVENCIÓN**

- Derecho Reactivo, que haga frente a los daños que ya se han producido: “quien contamina, paga”
- Derecho que haga frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan: “prevención”.
- **Derecho que prevea y evite amenazas de daños desconocidos e inciertos: “precaución”.**
- De la Jurisprudencia del Tribunal Supremo se concluye que ha de pasarse de un derecho reactivo (reprimir y actuar ante los daños producidos) a un **derecho precautivo** (actuar ante la eventualidad de unos daños futuros, pero previsibles).

## CASO REAL

# PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN (CAUTELA): INSEGURIDAD JURÍDICA

2019: Solicitud de concesión de aguas subterráneas para riego de 40 has de olivar, **fuera de masas declaradas en Planificación Hidrológica** y compatible con el PHC.

- Informes favorables de todas las Administraciones Sectoriales intervinientes:
  - Secretaría General de Agricultura, 2020.
  - CCCA, Medio Ambiente. 2020.
  - Ayuntamiento, 2020.
  - La propia Confederación Hidrográfica, 2021.

### ➤ OFICINA DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA 2021: INCOMPATIBLE

- El plan hidrológico (*por aquél entonces en revisión*) persigue evitar el deterioro de las aguas subterráneas y proteger los aprovechamientos ya preexistentes.
- **Se deniega la concesión en virtud del principio de cautela**, a pesar de que no existían estudios científicos, que quedaron diferidos al siguiente ciclo de planificación hidrológica.
- Pendiente de resolución en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

DIRECTIVA 2006/118/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 12 DICIEMBRE 2006  
**PROTECCIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS** CONTRA LA CONTAMINACIÓN Y EL DETERIORO

- **Directiva 2006/118/CE – DIRECTIVA DE AGUAS SUBTERRÁNEAS**, incorporada a la normativa nacional por RD 1514/2009 de 2 de octubre.
  - **Posteriormente actualizada por Directiva 2014/80/UE de la Comisión, de 20 junio 2014.**
    - Criterios para la evaluación del buen estado químico del agua subterránea.
    - Criterios para la identificación de tendencias en la contaminación .
    - Criterios para definir los puntos de partida para invertir las tendencias observadas.

# DIRECTIVA 91/676/CEE DEL CONSEJO DE 12 DE DICIEMBRE 1991 - **NITRATOS** **MODIFICADA POR DIRECTIVA 2026/288** DE LA COMISIÓN DE 9 DE FEBRERO DE 2026

- **Directiva 91/676/CEE de Consejo:** (incorporada a la normativa nacional por RD 261/1996 de 16 de febrero, sustituido por RD 47/2022 de 18 de enero): protección de las aguas contra la contaminación producida por **NITRATOS** procedentes de fuentes agrarias.
- **Directiva 2026/288 DE LA COMISIÓN:** sobre la utilización de determinados materiales fertilizantes procedentes del estiércol (RENURE – nitrógeno recuperado del estiércol).
  - **Modifica Anexo III de la Directiva de Nitratos:** los Estados Miembros deben ponerla en vigor, a más tardar el 2 de marzo de 2028.
  - Solo será aplicable en aquellos países que opten por autorizar este tipo de productos, adaptando su legislación interna.
  - Las nuevas normas permitirán que el uso de fertilizantes RENURE supere el límite fijado por la Directiva sobre nitratos para la aplicación de estiércol y estiércol transformado.

# REVISIÓN DE LA DMA: **MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS**

Para reforzar la autonomía estratégica de la UE, la Comisión presentó un [plan de acción REsourceEU](#) en diciembre de 2025. El plan tiene por objeto acelerar la diversificación del suministro de materias primas fundamentales a través de financiación específica, seguimiento del mercado, herramientas de mitigación de riesgos y simplificación de la concesión de permisos.

Convocatoria de datos: abierta

Política de aguas de la UE: revisión específica de la Directiva marco sobre el agua

Tema	Medio ambiente
Tipo de texto legislativo	Directiva
Plazo para enviar comentarios	17 Marzo 2026 - 14 Abril 2026

Se pretende garantizar el suministro de **materias primas “críticas”**, reducir las dependencias de terceros países e impulsar la competitividad de la UE.

Sectores clave: automoción, motores industriales, defensa, ámbito aeroespacial, chips de IA.

# OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES PARA LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS EN LA DMA

## PLAZOS

Artículo 4, I b) . Objetivos medioambientales para las aguas subterráneas.

- **Aplicar medidas para evitar o limitar la entrada de contaminantes y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea.**
- **Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua subterránea y garantizar un equilibrio entre la extracción y la alimentación de dichas aguas con objeto de alcanzar un buen estado a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la Directiva (hasta diciembre 2015).**

## PRÓRROGA DE LOS PLAZOS ART. 4.4 DMA

4. Los plazos establecidos en el apartado 1 podrán prorrogarse para la consecución progresiva de los objetivos relativos a las masas de agua, siempre que no haya nuevos deterioros del estado de la masa de agua afectada, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

- a) que los Estados miembros determinen que todas las mejoras necesarias del estado de las masas de agua no pueden lograrse razonablemente en los plazos establecidos en dicho apartado por al menos uno de los motivos siguientes:
  - i. que la magnitud de las mejoras requeridas sólo puede lograrse en fases que exceden el plazo establecido, debido a las posibilidades técnicas,
  - ii. que la consecución de las mejoras dentro del plazo establecido tendría un precio desproporcionadamente elevado,
  - iii. que las condiciones naturales no permiten una mejora en el plazo establecido del estado de las masas de agua;
- b) que la prórroga del plazo, y las razones para ello, se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13;

## **PLAZO MÁXIMO 2027 PARA LOGRAR EL BUEN ESTADO DE LAS MASB EXENCIÓN ART. 4.4 C): CONDICIONES NATURALES**

- c) que las prórrogas se limiten a un máximo de dos nuevas actualizaciones del plan hidrológico de cuenca, **salvo** en los casos en que las condiciones naturales sean tales que no puedan lograrse los objetivos en ese período;

Siguiendo la pauta sexenal de los ciclos de planificación hidrológica, la primera prórroga era hasta el 2021 y la segunda hasta el 2027.

**El horizonte 2027 es clave porque constituye el plazo máximo fijado por la DMA para la consecución de los objetivos ambientales generales de las masas de agua.**

## 2027: ¿ALCANZAREMOS LOS OBJETIVOS AMBIENTALES EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA EN LAS DISTINTAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS ESPAÑOLAS? (ETI) 4º CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

### PLANES DE GESTIÓN DE CUENCAS → HERRAMIENTA CENTRAL DE LA DMA

- CH SEGURA: “aunque cesara totalmente el aporte de nitratos a su agua, **no resulta posible lograr el buen estado en 2027** que marca como objetivo la Directiva Marco del Agua (DMA) en varias de las masas de la demarcación”.
- CH GUADALQUIVIR: “**se prevé que en 2027 se superen los plazos máximos previstos en la DMA** para la consecución de los objetivos sin que éstos hayan sido plenamente alcanzados”.
- CH TAJO: “ hay que tener en cuenta que **en algunas masas de agua no será posible la consecución de los objetivos medioambientales en el horizonte 2027**, por lo que en estos casos será necesario revisar los objetivos medioambientales”.
- CH GUADIANA: Y CH DUERO “ es muy probable que **los objetivos de un número importante de masas de agua no se hayan alcanzado en ese plazo**, pese a que los planes hidrológicos anteriores se diseñaron para que así fuera”.

# SITUACIÓN FUTURA PARA LOS REGANTES DE AGUAS SUBTERRÁNEAS, CONFORME A LA DMA REVISIÓN DE CUARTO CICLO 2028-2033(ETIs)

COMO **NORMA GENERAL**, EN LAS MASAS EVALUADAS “**EN RIESGO**”:

- DENEGACIÓN DE NUEVAS CONCESIONES.
- DENEGACIÓN DE NOVACIONES DE CONCESIONES QUE LLEGUEN A SU FIN.
- DECLARACIONES DE RIESGO EN AQUELLAS MASAS EVALUADAS EN RIESGO EN LAS QUE SE OBSERVE UN EMPEORAMIENTO DE SU SITUACIÓN.
- REVISIONES DE LAS CONCESIONES DE RIEGO EN LOS SUPUESTOS EN QUE PUEDA CUMPLIRSE SU OBJETO CON MENOR DOTACIÓN O MEJORAR LA TÉCNICA DE UTILIZACIÓN DEL RECURSO, SIN COMPENSACIÓN ALGUNA.
- CAUDALÍMETROS DIGITALES.

EN ZONAS UBICADAS **FUERA DE MASA**:

- Como norma general, No se otorgarán concesiones ni derechos por disposición legal en **áreas protegidas ni que puedan afectar a masas de agua superficial.**
- Cabida legal para concesiones de escasa importancia.

## EJEMPLO GUADIANA – AGUAS SUBTERRÁNEAS

### REVISIÓN DE CUARTO CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA 2028-2033 (ETIS)

- ALTERNATIVA 0: se limita a completar las obligaciones de la normativa anterior **sin cambios normativos ni incremento de medios** “*lo que no garantiza la mejora del estado y podría derivar en incumplimiento de la DMA*”.
- **ALTERNATIVA 1: propone reforzar las medidas con reducción progresiva de la demanda, compra y extinción de derechos, reformas legislativas, control telemático, restauración hidromorfológica, conexión de abastecimientos a la Tubería Manchega y fomentar cultivos menos demandantes. Para alcanzar el buen estado entre 2039 y 2045. Requiere exención de objetivos bajo el art. 4.5 de la DMA y mejoras legislativas.**
- ALTERNATIVA 2: plantea objetivos más estrictos y plazos más cortos. Prohibición de herbáceos y dotaciones mínimas para leñosos. **Se descarta por inviabilidad económica.**

# EJEMPLO GUADIANA- AGUAS SUBTERRÁNEAS

## REVISIÓN DE CUARTO CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA 2028-2033 (ETIS)

### ALTERNATIVA I

- Bonificar el abandono voluntario de hectáreas.
- Cultivos con menores dotaciones y Fomento de cultivos de secano.
- **Extinción de concesiones una vez finalizado el plazo: especialmente, las que caducan en 2027 (PEAG): 20.000 has de regadío.**
- Simplificar los procedimientos de extinción de concesiones.
- **Incremento de medios técnicos y humanos** para la gestión de expedientes, y, en particular, **para la extinción de concesiones caducadas.**
- **Incremento de medios técnicos y humanos** para el refuerzo de la **vigilancia**, a efectos sancionadores.
- **Cierre del Catálogo de Aguas Privadas, previa reforma legislativa.**
- Canon a las aguas subterráneas en masas de agua declaradas en riesgo.
- Ofertas Públicas de compras de derechos a particulares por la Administración, especialmente en **PN Tablas de Daimiel** y si no se consigue, (dado el nulo éxito de las anteriores ofertas), adquisición por **expropiación forzosa de estos derechos.**
- **Caudalímetros con telemedida.**
- **Tubería Manchega.**

## ANTE ESTE RESTRICTIVO ESCENARIO NORMATIVO EN APLICACIÓN DE LA DMA Y LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN, **ALGUNAS PRECISIONES JURÍDICAS** LA EXTINCIÓN DE CONCESIONES DE RIEGO UNA VEZ FINALIZADO SU PLAZO → **NOVACIÓN EX LEGE** DE LA CONCESIÓN INICIAL

### Artículo 53. Extinción del derecho al uso privativo.

3. Cuando el destino dado a las aguas concedidas fuese el riego o el abastecimiento de población, el titular de la concesión podrá obtener una nueva con el mismo uso y destino para las aguas, debiendo formular la solicitud en el trámite de audiencia previa en el expediente de declaración de extinción o durante los últimos cinco años de la vigencia de aquella.

- En caso de producirse la solicitud, la oficina de planificación hidrológica del organismo de cuenca deberá evacuar informe sobre su compatibilidad con la planificación hidrológica. Una vez acreditada su compatibilidad se continuará la tramitación del expediente excluyendo el trámite de proyectos en competencia.

### Artículo 142. Tramitación de una novación.

I. Ultimado el trámite anterior, y en caso de que se aprecie la compatibilidad con el plan hidrológico de la demarcación, la concesión se novará ajustando sus características y condiciones a éste.

SENTENCIA TSJ MADRID PO 661 2015 de 05/12/2016

La solicitud de novación de la concesión es un cauce para prolongar dentro del plazo máximo legal el tiempo de la concesión concedido.

Se trata de una *nueva concesión* en idénticos términos a la anterior, cuyo único límite es la compatibilidad o no con el Plan Hidrológico.

## CONCESIÓN ≠ NOVACIÓN . DISTINTA UBICACIÓN SISTEMÁTICA EN LA NORMATIVA

<b>CONCESIÓN</b> Publicidad y tramitación en competencia	<b>NOVACIÓN</b> Sin competencia de proyectos
TRLA TÍTULO IV De la utilización del dominio público hidráulico CAPÍTULO III – Sección 1ª - Artículos 59 a 66 Procedimiento de otorgamiento Sección 5ª, art. 79	TRLA Título IV De la utilización del dominio público hidráulico. <b>CAPÍTULO II</b> - Art. 53.3  <b>RDPH: Sección 7ª Capítulo III, artículos 140 a 142</b>

- LA LEY PREVÉ GARANTIZAR AL CONCESIONARIO LA CONTINUIDAD DE SU APROVECHAMIENTO DE AGUAS AUTORIZADO INICIALMENTE, ADAPTANDO EL APROVECHAMIENTO A LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA QUE EN ESE MOMENTO SE ENCUENTRE ENVIGOR.
- DEBE SER LA PROPIA ADMINISTRACIÓN LA QUE ACREDITE QUE LA CONTINUIDAD DEL APROVECHAMIENTO DE AGUAS EMPEORA EL ESTADO DE LAS MASb: DE LO CONTRARIO, SI EL USO ES RIEGOY ES COMPATIBLE CON EL PHC, LA NOVACIÓN DEBE SER OTORGADA.

# ALGUNAS PRECISIONES JURÍDICAS

## CAUDALÍMETROS DIGITALES: HASTA LA FECHA, SIN GUÍAS DE DESARROLLO TÉCNICO

### ORDENTEC/1191/2024 DE 24 OCTUBRE, CAUDALÍMETROS DIGITALES: PLAZOS- FRECUENCIAS- PERIODOS

- Categoría tercera (más de 500.000 m<sup>3</sup>/año): 1 de noviembre de 2025. REVISIÓN CAUDALÍMETRO CADA DOS AÑOS.
- Categoría segunda (de 20.000 a 500.000 m<sup>3</sup>/año): 1 de noviembre de 2026. REVISIÓN CAUDALÍMETRO CADA TRES AÑOS.
- Categoría primera (hasta 20.000 m<sup>3</sup>/año): 1 de noviembre de 2027. REVISIÓN CAUDALÍMETRO CADA CUATRO AÑOS.

Para el envío de los datos a la CHG, las frecuencias y periodos son:

	CATERGORÍA 1*	CATEGORÍA 2*	CATEGORÍA 3*
	V max. anual < 20.000 m <sup>3</sup>	20.000 m <sup>3</sup> < V max. anual < 500.000 m <sup>3</sup>	V max. anual ≥ 500.000 m <sup>3</sup>
<b>FRECUENCIA DE ENVÍO</b>	Anual (1 vez al año)	Trimestral (4 veces al año)	En continuo (al menos, de forma horaria)
<b>PERIODO DE ENVÍO</b>	Primer trimestre del año siguiente	Al finalizar cada trimestre	Frecuentemente mediante conexiones con los servidores o aplicaciones del Organismo de cuenca
<b>DATOS REQUERIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Volumen diario (m<sup>3</sup>/día)</li> <li>Volumen anual acumulado en m<sup>3</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Volumen diario (m<sup>3</sup>/día)</li> <li>Volumen acumulado trimestre en m<sup>3</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Caudales captados</li> <li>Volúmenes acumulados</li> </ul>

Contadores válidos – marcajes:



Marcaje EMERÉ



Marcajes VÁLIDOS

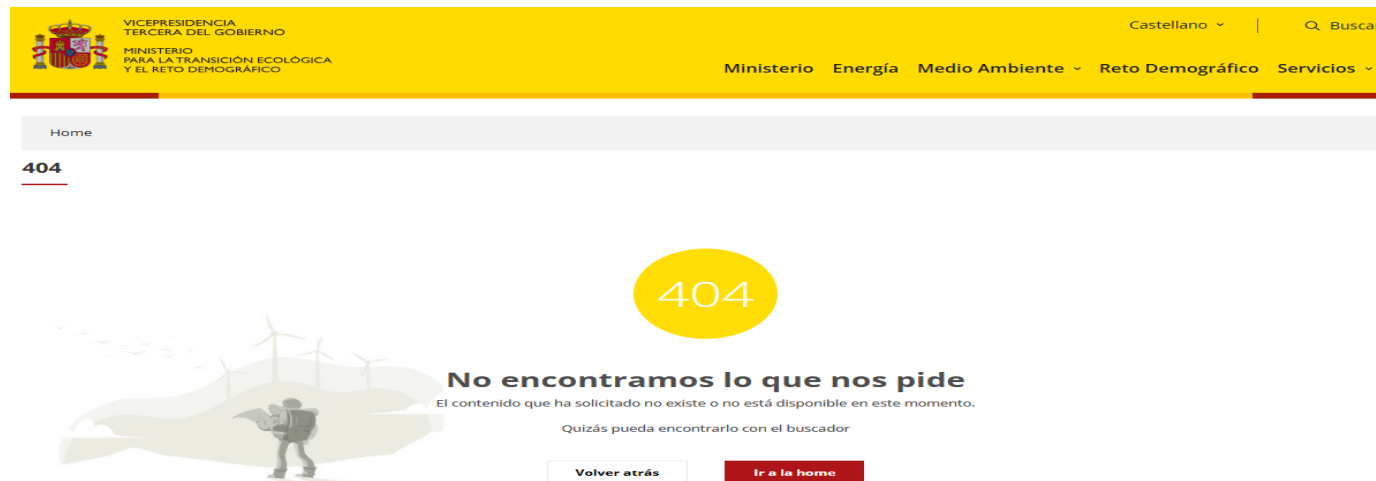


Marcaje EPSILON

NOTA: El marcaje EPSILON está próximo a extinguir, no se pueden fabricar más contadores con este marcaje permitiéndose únicamente comercializar los que ya estuvieran fabricados y sólo hasta el 01/12/2025.

# ALGUNAS PRECISIONES JURÍDICAS SOBRE LA TUBERÍA MANCHEGA Y OTRAS OBRAS HIDRÁULICAS

- Conducción declarada OBRA URGENTE DE INTERÉS GENERAL en el PHN en 2001 (y que previamente ya definió cómo ejecutarla la Ley 21/1971 de 19 de junio), **sigue sin estar ultimada**, pese a haberse suscrito múltiples Convenios entre las Administraciones competentes para su ejecución, reiteradamente prorrogados, incumplidos en inversión y plazos de ejecución.
- Perjudica y retrasa el cumplimiento de los objetivos ambientales: abastecer de agua potable a numerosas localidades en Castilla-La Mancha, aliviando la presión de las masas de aguas subterráneas y acuíferos.
- **Obras en toda la geografía nacional pendientes de ejecución – Falta de Transparencia en datos.**



# ¿CONOCE REALMENTE EUROPA CÓMO FUNCIONA NUESTRA ADMINISTRACIÓN?

- El grado de incumplimiento de sus propios programas de medidas.
- Las obras hidráulicas e infraestructuras comprometidas, que no se realizan en los plazos establecidos.
- El deficitario mantenimiento de las presas y embalses.
- La falta de limpieza de los cauces.
- El incumplimiento de las medidas del PEAG (en el Guadiana).
- El incumplimiento de plazos en las propias normas que se aprueban para conseguir los objetivos ambientales: como la nueva Orden de Caudalímetros, para la que la Administración no ha ultimado su transformación tecnológica para recibir los datos electrónicos que exige a los usuarios.
- La demora administrativa en la tramitación de los expedientes de hasta 7, 8 y 10 años: **absoluta inseguridad jurídica para los usuarios del agua: se aplica la normativa vigente que exista cuando se dicta resolución.**

- **ART. 59.4 TRLA:**

4. Toda concesión se otorgará **según las previsiones de los Planes Hidrológicos**, con carácter temporal y plazo no superior a setenta y cinco años. Su otorgamiento **será discrecional, pero toda resolución será motivada y adoptada en función del interés público**. Las concesiones serán susceptibles de revisión con arreglo a lo establecido en el artículo 65 de esta Ley.

# LA DMA ES DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO PARA TODOS, INCLUIDA LA ADMINISTRACIÓN

España cuenta con sentencias condenatorias del TJUE por la mala gestión de los planes hidrológicos de cuenca.



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea  
**COMUNICADO DE PRENSA n.º 120/18**

Luxemburgo, 25 de julio de 2018

Sentencia en el asunto C-205/17  
Comisión/España

**Por haber tardado en dar cumplimiento a la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas se condena a España a abonar una suma a tanto alzado de 12 millones de euros y una multa coercitiva de 11 millones de euros aproximadamente por cada semestre de retraso**

*El Tribunal de Justicia ya había declarado una primera vez el incumplimiento de España en una sentencia de 2011*

# LA DMA ES DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO PARA TODOS, INCLUIDA LA ADMINISTRACIÓN

9.8.2021

ES

Diario Oficial de la Unión Europea

C 320/5

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de **24 de junio de 2021** — Comisión Europea / Reino de España

(Asunto C-559/19) <sup>(1)</sup>

(Incumplimiento de Estado - Artículo 258 TFUE - Espacio natural protegido de Doñana - Directiva 2000/60/CE - Marco de actuación de la Unión Europea en el ámbito de la política de aguas - Artículos 4, apartado 1, letra b), inciso i), 5 y 11, apartados 1, 3, letras a), c) y e), y 4 - Deterioro de las masas de agua subterránea - **Inexistencia de una caracterización adicional de las masas de agua subterránea que presentan un riesgo de deterioro** - Medidas básicas y medidas complementarias adecuadas - Directiva 92/43/CEE - Artículo 6, apartado 2 - Deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies)

(2021/C 320/05)

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Séptima) de **7 de mayo de 2009** — Comisión/España

(Asunto C-516/07)

**«Incumplimiento de Estado** — Directiva 2000/60/CE — Marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas — Designación de las autoridades competentes para determinadas demarcaciones hidrográficas»

## QUÉ POSIBILIDADES OFRECE LA DMA MÁS ALLÁ DE 2027 **OBJETIVOS MENOS RIGUROSOS ART. 4.5**

5. Los Estados miembros podrán tratar de lograr objetivos medioambientales menos rigurosos que los exigidos con arreglo al apartado 1 respecto de masas de agua determinadas **cuando estén tan afectadas por la actividad humana**, con arreglo al apartado 1 del artículo 5, o su condición natural sea tal que **alcanzar dichos objetivos sea inviable o tenga un coste desproporcionado**, y se cumplan todas las condiciones siguientes:

- a) que las necesidades socioeconómicas y ecológicas a las que atiende dicha actividad humana no puedan lograrse por otros medios que constituyan una alternativa ecológica significativamente mejor que no suponga un coste desproporcionado;

## QUÉ POSIBILIDADES OFRECE LA DMA MÁS ALLÁ DE 2027: **OBJETIVOS MENOS RIGUROSOS ART. 4.5**

- b) que los Estados miembros garanticen:
  - para las aguas subterráneas, los mínimos cambios posibles del buen estado de las aguas subterráneas, teniendo en cuenta las repercusiones que no hayan podido evitarse razonablemente debido a la naturaleza de la actividad humana o de la contaminación;
- c) que no se produzca deterioro ulterior del estado de la masa de agua afectada;
- d) que el establecimiento de objetivos medioambientales menos rigurosos y las razones para ello se mencionen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que dichos objetivos se revisen cada seis años.

## QUÉ POSIBILIDADES OFRECE LA DMA MÁS ALLÁ DE 2027: **OBJETIVOS MENOS RIGUROSOS ART. 4.5**

La aplicación de objetivos menos rigurosos es posible jurídicamente:

- **Justificación en el Plan Hidrológico:** Debe estar explícitamente detallado en la planificación hidrológica de la demarcación.
- **No deterioro:** Se debe garantizar que no se produzca un mayor deterioro en el estado de la masa de agua.
- **Necesidades socioeconómicas:** **Que se cumplan los objetivos de desarrollo socioeconómico.**
- **Alternativas:** Que no existan alternativas ambientalmente mejores que sean técnicamente viables y no supongan costes desproporcionados.

**Estos objetivos menos rigurosos deberán revisarse cada seis años.**

# INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LOS USUARIOS DEL AGUA: **CANAL EUROPEO** **USUARIOS / ADMINISTRACIÓN**

- Los **usuarios del agua SÍ** han cumplido con las obligaciones impuestas por la normativa nacional y DMA:
  - Han tecnificado sus explotaciones para consumir agua de forma más eficiente.
  - Han adaptado sus cultivos.
  - Han instalado caudalímetros.
  - Han asumido las restricciones en las dotaciones sin ningún tipo de indemnización.
  - Han asumido la imposibilidad de obtener nuevas concesiones y aprovechamientos por disposición legal en zonas declaradas en riesgo.
  - Han asumido la vigilancia extrema que padecen en sus explotaciones, con un extraordinario y continuo **“poder de policía”**, (legal, art. 94 TRLA).

La Administración, por su parte, tanto la estatal (Confederaciones Hidrográficas) como la autonómica (CCAA), deben cumplir igualmente con sus obligaciones, con la misma exigencia y plazos que imponen a los usuarios del agua: entre otras, realizar infraestructuras hidráulicas en el ámbito de sus competencias, digitalizarse y cumplir los plazos legales para tramitar los expedientes y dar seguridad jurídica a los usuarios.

# INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LOS USUARIOS DEL AGUA: **CANALES EUROPEOS**

Parlamento Europeo

## Peticiones

Uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos: todas las personas, actuando a título individual o junto con otros, puede ejercer en todo momento su **derecho de petición ante el Parlamento Europeo** en virtud de lo dispuesto en el artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Su petición permite al Parlamento, a través de su Comité de Peticiones, realizar una comprobación continua de la realidad sobre la forma en que se implementa la legislación europea y medir hasta qué punto las instituciones europeas están respondiendo a sus preocupaciones.

# PROPUESTAS JURÍDICAS IMPUGNEN LAS NORMAS LESIVAS

- **Impugnen todo aquello que resulte lesivo a sus intereses y mantengan sus expedientes abiertos.**
  - El Derecho de Aguas está en continuo cambio normativo y sus expedientes deber estar abiertos para asumir los cambios más favorables que puedan producirse.
  - **Ejemplo: Derecho Transitorio.**
    - Los vigentes programas de actuación de las MASb en la cuenca del Guadiana han previsto un derecho transitorio para solicitudes presentadas con fecha anterior a la entrada en vigor del PHC, y se tramitan conforme al programa de actuación anterior.
    - En la nueva Masa de Algodor en la cuenca del Tajo, (en mal estado pero no declarada en riesgo) donde se establecieron restricciones ante el riesgo de no mantener el buen estado cuantitativo, se otorgaron concesiones previamente solicitadas.



MINISTERIO  
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA  
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

CONFEDERACIÓN  
HIDROGRÁFICA  
DEL TAJO, O. A.

PLANIF. HIDROLÓGICA  
OFICINA DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

A lo largo del año 2021 y 2022, se emitieron distintos informes de compatibilidad favorables vinculados con la masa de agua subterránea Algodor, masa en la que el recientemente publicado plan hidrológico de la cuenca, aprobado mediante el Real Decreto 35/2023 de 24 de enero, establece restricciones a nuevas concesiones de agua, ante el riesgo de no mantener el buen estado cuantitativo de la masa de agua. Para la evaluación del estado cuantitativo de esa masa de agua se tuvieron en cuenta los volúmenes asociados a esos informes favorables emitidos durante los años 2021 y 2022, por lo que aunque el plan ahora vigente no permita nuevas concesiones en esa masa de agua para usos distintos al abastecimiento, el otorgamiento de aquellas concesiones asociadas a los informes evacuados en 2021 y 2022, en los términos en que fueron emitidos, no supone un deterioro en el estado de la masa de agua.

Por todo lo anterior, nos ratificamos en los informes ya emitidos asociados a los siguientes expedientes:

# PROPUESTAS JURÍDICAS

## IMPUGNEN LAS NORMAS LESIVAS



T.S.J. EXTREMADURA SALA CON/AD  
CACERES

SENTENCIA: 00098/2021

En Cáceres a, nueve de marzo de dos mil veintiuno.

de la **COMUNIDAD DE USUARIOS DE LA MASA DE AGUA SUBTERRÁNEA MANCHA OCCIDENTAL II**, siendo demandada la **CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA**, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, recurso interpuesto contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, de 27 de noviembre de 2019, aprobando el **coste unitario del agua a los efectos de la valoración de los daños al dominio público hidráulico por extracción ilegal del agua.**

### FALLAMOS

Que en atención a lo expuesto debemos de estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la comunidad de usuarios de la Masa de agua subterránea Mancha Occidental II, contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Confederación el Guadiana de 27 de noviembre de 2019 a que se refieren los presentes autos, y en su virtud **la debemos anular y anulamos,** y todo ello con expresa condena a la Administración en cuanto a las costas.

## PROPUESTAS JURÍDICAS IMPUGNEN LAS NORMAS LESIVAS

Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; el Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio; y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

Conseguimos frenar la imposición de un régimen sancionador *durísimo* que vulneraba de forma patente los límites de la potestad reglamentaria vía RD:

- Creando ex novu causas extintivas para los usos privativos del agua
- Imponiendo la transformación obligatoria de derechos privados en concesión.
- Estableciendo nuevas infracciones y agravando las ya tipificadas en el TRLA con independencia de la valoración de los DPH.

## PROPUESTAS JURÍDICAS IMPUGNEN LAS NORMAS LESIVAS

### SENTENCIA TRIBUNAL SUPREMO 922/2025 de 04/07/2025

a).- Declarar nulos de pleno derecho (i) el Apéndice 13.4 del Anexo V del RD 35/2023 en lo que respecta a las dotaciones de riego para los cultivos de almendro, pistacho y nogal en la cuenca hidrográfica del Tajo, y (ii) el Apéndice 7.8 del Anexo VI del RD 35/2023 en lo que respecta a las dotaciones de riego para los cultivos de almendro, pistacho y nogal (otros leñosos) en la cuenca hidrográfica del Guadiana, lo que conlleva la aplicación de las previstas en la normativa anteriormente en vigor -Real Decreto 1/2016- hasta que sean aprobadas unas nuevas dotaciones para el riego de los mencionados cultivos en las cuencas hidrográficas del Tajo y del Guadiana que estén debidamente justificadas, en los términos razonados en el FJ Octavo de la presente resolución.

**ANULADO**

# PROPUESTAS JURÍDICAS

## INTERVENIR EN LA NORMATIVA NACIONAL – **PROMOVER MODIFICACIONES LEGISLATIVAS**

- **A través de sus Federaciones, Organizaciones y Plataformas, soliciten REFORMAS LEGISLATIVAS:**
  - **Revisión de la DMA: modificar art. 4.4 c)** ampliando la prórroga de los plazos establecidos, adaptándolos a la realidad hidrológica actual.
    - No todos los territorios parten de las mismas condiciones hídricas.
    - **Ya hemos visto que la DMA ha sido revisada recientemente** para sustancias contaminantes y materias primas críticas: no existe obstáculo jurídico alguno para que insten la revisión de plazos del art. 4.4 c) y exigir su ampliación.
  - **Modificación del TRLA: modificar la DA II<sup>a</sup>.I.c),** fecha límite para la consecución de los objetivos ambientales (31/12/27): deberá adaptarse a la realidad existente, reconocida en los propios ETIs de la revisión de cuarto ciclo de planificación hidrológica.
    - La última modificación del TRLA se llevó a cabo por **Real Decreto-Ley 8/2023 de 27 de diciembre (art. 61)**, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como **para paliar los efectos de la sequía.**

# PROPUESTAS JURÍDICAS

## INTERVENIR EN LA NORMATIVA NACIONAL – **PROMOVER MODIFICACIONES LEGISLATIVAS**

Este **Real Decreto-Ley 8/2023 de 27 de diciembre, en su art. 61:**

*Artículo 61. Modificación del texto refundido de la Ley de Aguas.*

*Se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, de acuerdo con lo siguiente:*

- **Modificó el art. 53.3 admitiendo la novación de concesiones de aguas otorgadas a centrales nucleares.**
- **Modificó el art. 60 en cuanto al orden de preferencia de usos.**
- **Modificó el art. 68.3 respecto a la no autorización de cesión de derechos de uso de agua si afecta negativamente al régimen de explotación de los recursos, a los derechos de terceros, a los caudales medioambientales, a la conservación de los ecosistemas acuáticos, sin derecho de indemnización alguna.**
- **Introdujo una nueva DA 18ª sobre las centrales hidroeléctricas reversibles.**
- **Introdujo una nueva DT 11ª modificando el orden de prioridad de usos establecidos en los planes hidrológicos del tercer ciclo de planificación.**

# PROPUESTAS JURÍDICAS

## INTERVENIR EN LA NORMATIVA NACIONAL – PROMOVER MODIFICACIONES LEGISLATIVAS

- **2020. Ley 11/2020 de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.**

**Disposición final novena. Modificación del [texto refundido de la Ley de Aguas](#), aprobado por Real Decreto-legislativo 1/2001, de 20 de julio.**

Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida, se modifica el [texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio](#), de la siguiente forma:

Uno. Se da nueva redacción a la **letra c) del apartado 2 del artículo 30**, que queda redactado como sigue:

**«Artículo 30. Funciones del Presidente del Organismo.**

[...]

c) Autorizar los gastos que se realicen con cargo a créditos del presupuesto del organismo y ordenar los pagos correspondientes, incluidos aquellos supuestos de responsabilidad patrimonial en que el daño derivase de la realización de obras con cargo al propio presupuesto del Organismo, la prestación de servicios propios del Organismo y la gestión y conservación ordinaria de sus instalaciones.»

Dos. Se da nueva redacción al **párrafo segundo del apartado 3 del artículo 113** que queda redactado como sigue:

«El precio básico por metro cúbico se fija en 0,01808 euros para el agua residual urbana y en 0,04520 euros para el agua residual industrial. Estos precios básicos podrán revisarse periódicamente en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.»

El resto del artículo mantiene la misma redacción.

Tres. Se da nueva redacción al **apartado 7 del artículo 114**, que queda redactado como sigue:

**«Artículo 114. Canon de regulación y tarifa de utilización del agua.**

[...]

7. El Organismo de cuenca, de acuerdo con lo establecido en este artículo, determinará las cuantías anuales del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua antes del comienzo del ejercicio a que se apliquen, practicando las liquidaciones correspondientes durante el primer semestre del año natural siguiente a aquel en que sean de aplicación.»

- **Año 2023 - Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023**

**Disposición adicional nonagésima novena. Actualización de los precios básicos del canon de control de vertidos.**

Con efectos de 1 de enero de 2021 y vigencia indefinida, de conformidad con lo previsto en el párrafo segundo del apartado 3 del [artículo 113 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio](#), el precio básico por metro cúbico se fija en 0,01751 euros para el agua residual urbana y en 0,04377 euros para el agua residual industrial.

# PROPUESTAS JURÍDICAS

## CONSEGUIR EXTENDER LA VIGENCIA DEL PEAG, PREVIA REFORMA LEGISLATIVA

- **PEAG (Guadiana)**: conseguir extender su vigencia, previa modificación de la DA II<sup>a</sup> I. c) TRLA.
  - Imprescindible novar las concesiones que finalizan en 2027. Riego consolidado que debe ser prorrogado (20.000 has de regadío).
  - La DA 4<sup>a</sup> de la Ley 10/2001 de 5 de julio del PHN, ordenó la formación de un Plan Especial del Alto Guadiana. La finalidad de esta previsión legal es “mantener un uso sostenible de los acuíferos de la cuenca alta del Guadiana”.
  - Es una norma para contribuir a conseguir los objetivos ambientales de la DMA. En lugar de eliminarla, hay que realizar las reformas legislativas para darle continuidad.

### Artículo 2 Objeto del Plan Especial

El objeto del Plan Especial del Alto Guadiana es la consecución del buen estado de las masas de aguas subterráneas y superficiales asociadas, corrigiendo el déficit hídrico estructural existente en el ámbito territorial descrito en el artículo 4 de este real decreto, todo ello en el marco de un desarrollo sostenible de los usos agrícolas y económicos en general a cuyos efectos se han formado los Programas mencionados en el artículo 1 de este real decreto, que son objeto de consideración en este Plan y en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible del Alto Guadiana.

## PROPUESTAS JURÍDICAS

### EL PEAG, RD 13/2008 DE 11 DE ENERO, CUMPLE CON EL CONTENIDO DE LA DMA

- Preámbulo del PEAG :
- “Parece adecuado indicar, por último, que **todas las medidas incluidas en el Plan Especial del Alto Guadiana** no solamente son compatibles, sino que **están en plena sintonía con el contenido de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000**, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, **en especial en lo que con relación a los objetivos ambientales a cumplir para las aguas subterráneas se indica en su artículo 4.1.b)**. No cabe duda de que la aplicación del Plan Especial del Alto Guadiana contribuirá al cumplimiento del objetivo ambiental de conseguir un «equilibrio entre la extracción y la alimentación de dichas aguas (subterráneas) con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas subterráneas”.
- El PEAG no se cumplió por las Administraciones (CHG – CCAA CASTILLA-LA MANCHA).

# PROPUESTAS JURÍDICAS

## INTERVENIR DE FORMA ACTIVA EN LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

- ETIs de los distintos planes hidrológicos de cuenca: **participación activa, responsable, reivindicativa y CONSTANTE.**
- **Hecho constatado: el buen estado de las masas de agua no depende, en exclusiva, de la actuación de los regantes.**
  - Oposición jurídica a todo el paquete de medidas que predispone la futura planificación hidrológica restringiendo aún más los derechos de los regantes.
  - Oposición jurídica a toda propuesta de reforma legislativa que implique extinguir y limitar derechos consolidados .
  - Oposición jurídica a la adquisición de derechos por expropiación forzosa por parte de la Administración en las Masas del Alto Guadiana.
- **Exigencia a la Administración de ejecutar, sin más demora, las infraestructuras hidráulicas que alivien la presión de las aguas subterráneas.**
- **Exigencia a la Administración de incremento de recursos humanos y técnicos para resolver los expedientes en tramitación garantizando la seguridad jurídica a los usuarios (no solo para sancionar y extinguir derechos).**

# UNIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DEL SECTOR

## Derecho ambiental y desarrollo económico no son incompatibles.

- La planificación hidrológica debe **contar con los usuarios del agua**: existe una excesiva y compleja regulación donde los usuarios del agua ya no saben cuántas normas deben cumplir para llevar a cabo una actividad agroalimentaria.
- **El sector tiene un papel fundamental en la economía**: háganlo valer y defiéndanlo con instrumentos jurídicos y con **movimiento social constante** para un diálogo eficaz con la Administración.
  - **Los movimientos sociales y los avances técnicos, modifican normas obligando al Derecho a evolucionar y a adaptarse a la realidad.**
- 26 años después de la DMA, **si las MASb no han alcanzado el buen estado, no puede atribuirse en exclusiva a los regantes**. La gestión jurídico-técnica del agua, basada principalmente en restricciones, limitaciones y sanciones, no ha dado el resultado esperado.
- Es hora de que la Administración también cumpla con sus obligaciones para conseguir los objetivos medioambientales de la DMA, ejecutando las infraestructuras necesarias y comprometidas e invirtiendo en tecnología para una **gestión eficaz real** de los recursos hídricos: **no acepten lo contrario.**

# CONCLUSIONES

## PROTECCIÓN AMBIENTAL, SÍ; DESARROLLO ECONÓMICO, TAMBIÉN.

1. INFORMEN AL PARLAMENTO EUROPEO, A TRAVÉS DEL **COMITÉ DE PETICIONES**, LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS EN ESPAÑA Y LA INEXCUSABLE DEMORA DE LAS ADMINISTRACIONES EN LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS URGENTES DE INTERÉS GENERAL PARA LA DEBIDA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS QUE IMPIDEN ALCANZAR LOS OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES.
2. SOLICITEN LA **REVISIÓN DE LA DMA** INSTANDO LA MODIFICACIÓN DEL ART. 4.4 c), PARA ADAPTAR LOS PLAZOS DE LAS PRÓRROGAS A LA REALIDAD HIDROLÓGICA, CONTINUANDO CON LA EXENCIÓN DE PRÓRROGA “SALVO EN LOS CASOS EN QUE LAS CONDICIONES NATURALES SEAN TALES QUE NO PUEDAN LOGRARSE LOS OBJETIVOS”.

# CONCLUSIONES

3. PIDAN LA **MODIFICACIÓN DE LA DA II<sup>a</sup>.I. c) TRLA** (objetivos ambientales plazo 31/12/2027) PARA ADAPTAR ESTE PLAZO A LA REALIDAD, CONTINUANDO CON LA EXENCIÓN DE PRÓRROGA DEL SUPUESTO “CONDICIONES NATURALES QUE IMPIDAN LOGRAR LOS OBJETIVOS”.
4. (CUENCA DEL GUADIANA): PIDAN LA **EXTENSIÓN DE LA VIGENCIA DEL PEAG** EN CONSONANCIA CON LA REVISIÓN DE LA DMA Y DE LA MODIFICACIÓN DE LA DA II<sup>a</sup>.I.c) TRLA.

En Derecho, *casi todo* es posible si existe voluntad política.

# CONCLUSIONES

5. DIALOGUEN CON LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL Y PROMUEVAN UN **CONSENSO JURÍDICO Y SOCIAL EN LA REVISIÓN DE CUARTO CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA**, CON PARTICIPACIÓN ACTIVA, REIVINDICATIVA Y CONSTANTE:
- a. ES PRECISO Y **URGENTE FRENAR EL INCREMENTO DE RESTRICCIONES Y LIMITACIONES DE DERECHOS A LOS REGANTES.**
  - b. ES PRECISO Y URGENTE ULTIMAR LA REALIZACIÓN DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS PENDIENTES DE EJECUCIÓN QUE ALIVIEN LA PRESIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS.
  - c. LOS FUTUROS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA:
    - i. DEBEN REGULAR EL OTORGAMIENTO EX LEGE DE LAS NOVACIONES DE CONCESIONES PARA USO DE RIEGO YA CONSOLIDADAS QUE LLEGUEN A SU FIN.
    - ii. DEBEN ESTABLECER UN DERECHO TRANSITORIO PARA QUE LOS EXPEDIENTES EN TRÁMITE SEAN INFORMADOS CONFORME A LA NORMATIVA EXISTENTE AL MOMENTO DE SU SOLICITUD, SI ÉSTA ES MÁS FAVORABLE, Y HASTA EN TANTO SE REALIZAN LAS REFORMAS LEGISLATIVAS NECESARIAS PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS PLAZOS PARA CONSEGUIR LOS OBJETIVOS AMBIENTALES QUE FIJA LA DMA.

**GRACIAS A TODOS  
POR SU ATENCIÓN**

**cobo serrano**  
ABOGADOS

**CONGRESO NACIONAL DE COMUNIDADES DE REGANTES**

**16 de abril de 2026**