INFORME JURÍDICO SOBRE EL FUTURO DE LAS ACTIVIDADES AGROALIMENTARIAS EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA.

1.- INTRODUCCION

El uso del agua en España está regulado por un complejo grupo normativo, del que forman parte desde directivas europeas y tratados internacionales a disposiciones autonómicas, pasando por leyes y reglamentos estatales, amén de la planificación hidrológica.

En la cuenca alta del Guadiana se aplican además diversas disposiciones especiales promulgadas en distintas épocas, que se superponen a las generales y cuyo encaje no siempre resulta claro: v. gr. DA 2ª RDLey 9/2006, de 15-9, "de medidas urgentes por la sequía en determinadas cuencas". Esta singular proliferación denota una preferencia de la Administracion hidráulica por aplicar unilateralmente políticas normativas tendentes a restringir el uso del agua, reducir las dotaciones e impedir la modernización de las explotaciones, lo que empuja al abandono del regadío con aguas subterráneas.

Destaca en ese sentido el borrador de nuevo Plan Hidrológico del Guadiana, al que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico. El vigente fue aprobado por RD 1/2016, de 8 de enero (anexo VI) para el periodo 2016-2021, que actualmente está en fase de revisión.

Finalmente, en las masas de aguas subterráneas declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado cualitativo y/o cuantitativo se aplican Programas de Actuación y Regímenes Anuales de Extracciones, que terminan de definir las condiciones de aprovechamiento en cada caso.

En los últimos tiempos parecen haberse abandonado otras medidas basadas en una gestión que busca la complicidad de los usuarios, como fue el RD 13/2008, de 11-1, "Plan Especial del Alto Guadiana" o el Programa de Compensación de Rentas por reducción de regadíos en los años 90. Tampoco se han construido las infraestructuras necesarias para disponer del agua del Tajo para los abastecimientos urbanos, ni se utiliza para aportar agua a las Tablas de Daimiel, a pesar de estas previsto legalmente desde hace décadas.

Por lo dicho, cualquier actividad agroalimentaria que pretenda tener como base el aprovechamiento de recursos hídricos -en particular, el regadío- tendrá que partir del conocimiento de las posibilidades que ofrece el marco legal y, en su caso, sugerir adaptaciones para próximas revisiones.

Desde esa perspectiva, el objetivo marcado para este estudio se centra en la inminente revisión del Plan Hidrológico del Guadiana, que se abordará en el siguiente orden:

1. Estudio del marco jurídico. Recursos disponibles y posibilidades de utilización

Un primer motivo de estudio es el vigente marco jurídico en el que se regula el aprovechamiento del agua para las actividades agroalimentarias en las zonas afectadas. Del mismo interesa concretar los recursos disponibles, en virtud de asignaciones y reservas y, en general, cualesquiera previsiones que afecten a las posibilidades de utilización.

En principio, este marco vendría dado por el Plan Hidrológico del Guadiana (RD 1/2016, de 8 enero, Anexo VI, en adelante PHG) y el Real Decreto Legislativo 1/2001, Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante TRLA).

2. Borrador de Revisión del PHG

Dado que el borrador se encuentra ya en fase de información pública (BOE de 23-6-2021), abierta durante 6 meses, se examinarán las principales modificaciones que presenta y su valoración, al objeto de orientar las posibles alegaciones por parte de las entidades afectadas.

3. Consideraciones sobre una posible impugnación del Plan

Finalmente, haremos algunas consideraciones sobre la posible impugnación del resultado final del Plan Hidrológico, a la vista de las carencias técnicas y antinomias jurídicas que presenta el borrador, teniendo en cuenta el estado de la legislación y de la jurisprudencia.

Igualmente, daremos una opinión sobre el estado de los expedientes administrativos sancionadores, concesionales y otros en curso que puedan verse afectados por las carencias advertidas en el informe hidrogeológico o el cambio de la planificación.

Como metodología, señalaremos que las fuentes manejadas en este estudio, aparte de la normativa y jurisprudencial, son las memorias y demás documentación oficial que acompaña a los planes hidrológicos.

El Plan vigente, memoria, y demás documentación puede consultarse en:

Plan Hidrológico ciclo 2: 2015-2021. Vigente | Confederación Hidrográfica del Guadiana (chguadiana.es)

Y el borrador del nuevo Plan y su documentación puede consultarse en:

Introducción al Plan Hidrológico | Confederación Hidrográfica del Guadiana (chguadiana.es)

En cuanto al estado de la jurisprudencia sobre planes hidrológicos, nos remitimos a nuestro estudio que la resume y sistematiza:

"Caudales ecológicos y otros conflictos ambientales en la reciente jurisprudencia derivada de la planificación hidrológica en España", Revista Vasca de Administracion Pública nº 117, 2020.

RVAP 117 Gallego_ I..pdf

No entraremos a examinar otras normativas sectoriales que también pueden condicionar los aprovechamientos hídricos, como son las de carácter urbanístico, ambiental y otros. Tampoco examinaremos los Programas de Actuación ni los Regímenes de Extracciones, que son normas de desarrollo subordinadas a lo establecido en la planificación, pues este análisis desbordaría la extensión y los objetivos de este estudio en el corto plazo de tiempo disponible. Ni lo dispuesto en el RD 13/2008, del Plan Especial del Alto Guadiana, ya que su vigencia expiró el 31-12-2015.

Para terminar esta introducción, merece la pena, siquiera brevemente, recordar que el mantenimiento del regadío, en tanto que sumidero de carbono, contribuye a combatir el cambio climático. Y además ayuda a prevenir sus consecuencias, reduciendo la vulnerabilidad de los suelos agrícolas, de los hábitats y especies naturales, amén de asegurar la dieta alimentaria. Lo que conecta con la reciente Ley 7/2021, de 20 de mayo," de Cambio Climático y Transición Energética", cuyos principios deberían orientar la revisión de los planes hidrológicos en la buena dirección.

Esto resultará si se toman las medidas adecuadas en los planes y programas previstos en línea con la nueva LCCTE porque, si no fuera así, la agricultura está gravemente amenazada y, con ello, aumentará la despoblación de las zonas rurales.

Entre esas medidas, además de extremar la eficiencia del uso del agua, urge incrementar los recursos hídricos disponibles que permitan mantener las actividades agroalimentarias en el Alto Guadiana.

2.- EL MARCO JURÍDICO GENERAL DEL APROVECHAMIENTO DEL AGUA EN ESPAÑA

Como decíamos, el marco jurídico del uso del agua en España es muy complejo, pues se acumulan normas de diversa procedencia, rango y objeto normativo. Atendiendo al objetivo concreto de este informe, debemos centrarnos en aquellas disposiciones que están vigentes y, por tanto, tienen una aplicación directa e inmediata, es decir, la legislación general de aguas contenida en el RDL 1/2001, Texto Refundido de la Ley de Aguas y Ley 1/2001, "del Plan Hidrológico Nacional" (en adelante TRLA) y sus reglamentos de desarrollo, entre los que destacaremos el Plan Hidrológico del Guadiana (RD 1/2016, de 8 enero, Anexo VI) (en adelante PHG).

Esto no supone desconocer otras disposiciones, como la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, "que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas" (en adelante DMA) O el Tratado de Albufeira de 30-11-1998, "sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las cuencas hispano-portuguesas), si bien podemos prescindir de este nivel de análisis en la medida en que debemos dar por hecho que sus previsiones ya han sido incorporadas y están atendidas por el TRLA y el PHG.

Empezaremos, pues, por sintetizar a grandes rasgos lo que al respecto prevé la legislación española.

Las aguas continentales, superficiales y subterráneas, son **dominio público del Estado** (at. 2 TRLA), al que compete su regulación, planificación y administración en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, como es la del Júcar (art. 1 TRLA).

El ejercicio por parte del Estado de sus funciones (elaboración de planes hidrológicos, otorgamiento de concesiones y autorizaciones, policía de aguas, etc.) está en gran medida desconcentrado en la **Confederación Hidrográfica del Guadiana** (RD 928/1989, de 21 julio) (en adelante CHG), que es un organismo dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica.

Sin perjuicio de ello, a la **Comunidad de Castilla-La Mancha** (en adelante JCCM) compete la construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés regional (art. 31 LO 11/1998, de 30 diciembre, Estatuto de Autonomía de CLM). Además, una representación de la JCCM se integra en los órganos de la CHG, junto con los del Estado, de otras CCAA y de los usuarios.

En todo caso, cualquier actuación sobre el dominio hidráulico está sometida a la **planificación hidrológica** (art. 1.4 TRLA), ya que las concesiones para usos privativos están condicionadas a la previa compatibilidad con lo previsto en el correspondiente plan hidrológico de cuenca (art. 108 RDPH); por lo que el PHG resulta determinante para los fines de desarrollo de las actividades agroalimentarias que veremos después.

Volveremos después sobre esto, pues antes hay que decir que, además de tener un contenido obligatorio y de seguir el procedimiento reglado, los planes deben atender a una serie de mandatos sustantivos fijados en el TRLA. Por su importancia, lo trascribimos literalmente:

> ***"Artículo 40. Objetivos y criterios de la planificación hidrológica:***
>
> *1. La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.*
>
> *2. La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por el Ministerio de Medio Ambiente, o por las Administraciones hidráulicas competentes, que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite.*
>
> *3. La planificación se realizará mediante los planes hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional. El ámbito territorial de cada plan hidrológico de cuenca será coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente.*
>
> *4. Los planes hidrológicos serán públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada, y no crearán por sí solos derechos en favor de particulares o entidades, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 65.*

5. El Gobierno, mediante real decreto, aprobará los planes hidrológicos de cuenca en los términos que estime procedentes en función del interés general,../..

Si atendemos a la clasificación de usos prevista en el art. 60 TRLA, las previsiones que interesan a las actividades agroalimentarias son, en primer lugar, las que se refieren a regadíos y usos agrarios, pero también a los abastecimientos de población (de los que se sirven las industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población) y a otros usos industriales no energéticos.

La elaboración del plan hidrológico corresponde a la CHG y su aprobación al Gobierno de la nación (art. 40), conforme a un calendario establecido por la DMA. En concreto, **el actual PHG fue aprobado por RD 1/2016, de 8 de enero, para el periodo 2015-2021;** por lo que debe ser revisado y el nuevo estar en vigor antes del año 2022. Con ese fin, el BOE de 19 de octubre de 2018 publicó la apertura del período de consulta pública de duración de 6 meses de los documentos "Programa, Calendario, Estudio General sobre la Demarcación y Fórmulas de Consulta". Y el BOE de 22 de junio de 2021 abrió la fase de información pública por un periodo de 6 meses.

Además, el plan ha de elaborarse en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales relativas al uso del agua y del suelo y, en especial, con la planificación de regadíos y otros usos agrarios (art. 41.5 TRLA).

El contenido del Plan también está regulado legalmente, siendo parte de sus determinaciones la **asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros**, incluidos los ambientales (art. 42 TRLA). Las reservas de recursos previstas en la Ley de Aguas son siempre finalistas y no subjetivas, es decir, se consignan en función de previsiones concretas de uso, como pueden ser actuaciones y obras hidráulicas cuya realización sea competencia de las Administración pública, pero no de personas o entidades. Por eso los caudales reservados se inscriben en el Registro de Aguas a nombre del Organismo de cuenca, especificando la cuantía de los caudales, el plazo de reserva y los servicios o fines de utilidad pública a los que se adscriben. La Confederación procederá a su cancelación parcial a medida que se vayan otorgando las correspondientes concesiones a las comunidades de usuarios, organismos públicos o particulares (art. 92 RD 849/1986, de 11 abril, Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en adelante RDPH).

Los órganos del Estado y de las CCAA pueden acceder al uso de las aguas previa **autorización especial** extendida a su favor (art. 59 TRLA). No obstante, un aprovechamiento del agua para regadío como el que aquí se persigue constituye un uso privativo solo es posible mediante una o varias c**oncesiones administrativas** (art. 52 TRLA); sin perjuicio del **derecho legal** de los propietarios para utilizar en su predio aguas subterráneas o de manantiales que nazcan en la misma finca **hasta 7.000 m3/año** (art. 54 TRLA). Para el ejercicio de este derecho es suficiente con una comunicación al Organismo de cuenca. Y solo puede ser sometido a una autorización confederal en los

acuíferos (masas de agua) que hayan sido formalmente declarados en mal estado o en riesgo de estarlo conforme al art. 56 TRLA[1].

Por su parte, los concesionarios o titulares de derechos de agua pueden adquirir nuevos recursos de un tercero mediante el contrato de cesión de derechos (art. 67 TRLA).

El otorgamiento de las concesiones corresponde en este caso a la CHG, que ha de hacerlo en función del interés público y de forma motivada, conforme a las previsiones del PHG. Y su duración es siempre temporal, aunque renovable.

Como regla general, el titular de la concesión debe serlo también de las tierras a regar, pero también pueden ser concesiones de carácter colectivo otorgadas a **comunidades de usuarios o a agrupaciones de regantes** (art. 61 TRLA). Otra modalidad son las concesiones para riego en régimen de servicio público otorgadas a empresas que cuenten con la conformidad de los propietarios de las tierras (art. 62 TRLA)

Las comunidades de usuarios (o de regantes si es el riego el uso principal) reúnen a todos los usuarios del agua de una misma toma o concesión (art. 81 TRLA). También pueden integrar a los usuarios de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuifero (art. 87 TRLA). Pueden ser incluso comunidades de aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas (art. 88 TRLA). Y hasta de aguas residuales depuradas aptas para el regadío de leñosos (art. 109 TRLA).

También es posible que los usuarios individuales y las comunidades de usuarios formen por convenio una Junta Central de Usuarios, con la finalidad de ordenar el uso coordinado de sus aprovechamientos y proteger sus intereses frente a terceros.

Estas comunidades son corporaciones de derecho público, por lo que ostentan ciertas prerrogativas de carácter administrativo como la presunción de validez y la ejecutividad de sus acuerdos, así como la vía de apremio para el cobro de sus créditos frente a los comuneros. Pueden ser titulares de las obras que sean parte integrante del aprovechamiento (art. 86 TRLA).

La aprobación de sus estatutos, ordenanzas, presupuestos y demás acuerdos corresponden a sus propios órganos, que han de ser elegidos y funcionar de forma democrática; sin perjuicio de la supervisión de la CHJ a la que la se adscribe.

Corresponde a la comunidad de regantes la explotación en régimen de autonomía interna de los bienes inherentes al aprovechamiento, velando por su buen orden. Por ejemplo, ejecutando las obras necesarias para evitar el mal uso o el deterioro del dominio hidráulico. Los usuarios están obligados a contribuir equitativamente a los gastos comunes de explotación, reparación y mejora y a los cánones y tarifas que correspondan.

Terminaremos esta síntesis recordando que los inmuebles destinados a la captación, extracción, almacenamiento, regulación, conducción, control y aprovechamiento de aguas, así como el tratamiento y reutilización, entre otros, son **obras hidráulicas** (art.

[1] Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo nº 319/2019, de 12/03/2019 (Nº de Recurso: 4333/2016; ECLI:ES:TS:2019:851); Plataforma de Regantes y Usuarios de la Cabecera del Segura vs. Plan Hidrológico del Segura.

122 TRLA). Estas obras pueden ser de titularidad pública o privada, pero su construcción no puede iniciarse sin contar antes con la concesión, autorización o reserva demanial.

Las obras de interés general competen al Estado, que podrá realizarlas a través de las Confederaciones Hidrográficas y de las sociedades estatales. Entre otras, son obras de interés general las necesarias para la regulación y conducción del recurso hídricos que sean necesarias para garantizar la disponibilidad y el aprovechamiento en toda la cuenca, las que tengan por objeto afrontar fenómenos catastróficos como inundaciones, sequías y prevención de avenidas y otras que sean declaradas por ley. A petición de la Comunidad Autónoma y mediante Real Decreto del Gobierno, pueden ser pueden ser declaradas obras de interés general las que por sus dimensiones o coste económico tengan una relación estratégica en la gestión integral de la cuenca., las necesarias para la ejecución de planes nacionales que -como los de regadíos- sean responsabilidad de la Administración del Estado y estén relacionados con los hidrológicos. Previamente a dicha declaración, se requiere un Informe que justifique su viabilidad económica, técnica, social y ambiental y la recuperación de costes. (art. 46 TRLA).

Las obras hidráulicas de interés regional corresponden a las CCAA y a las Entidades Locales las de interés local, si bien las Administraciones podrán realizar convenios entre sí para la realización y financiación conjunta.

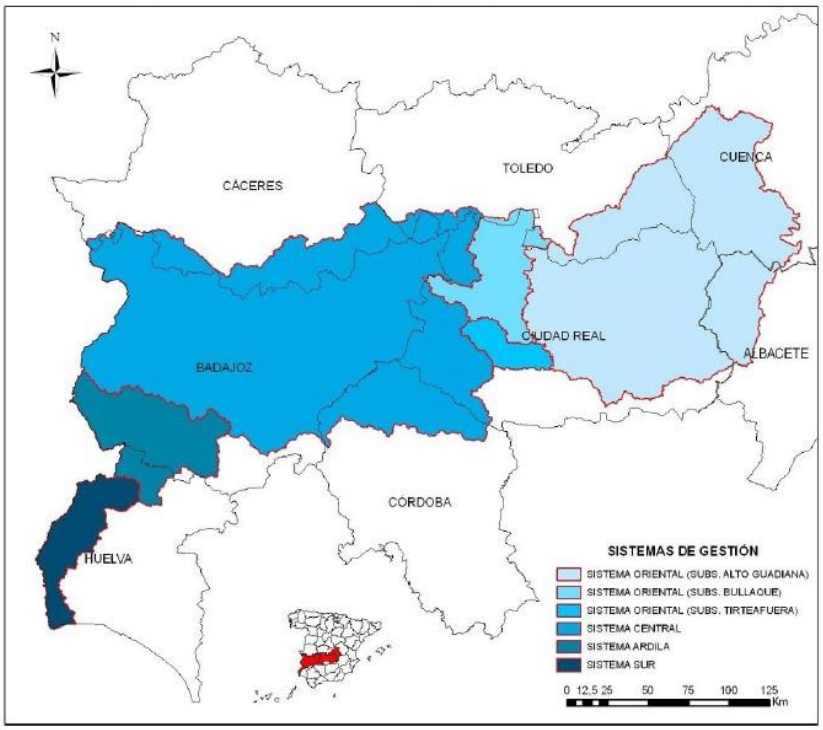
Las Administraciones también podrán celebrar convenios con las comunidades de usuarios y juntas centrales para la construcción y/o explotación y el mantenimiento de las obras hidráulicas públicas que les afecten (art. 125 TRLA).

3. LA REGULACIÓN ESPECÍFICA DEL VIGENTE PLAN HIDROLÓGICO DEL GUADIANA

3.1. Ámbito territorial del Alto Guadiana

El Plan de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana se divide en cuatro sistemas de Explotación: Oriental, Central, Ardila y Sur (art. 2). **El Alto Guadiana es uno de los tres subsistemas** (junto con el Bullaque y Tirteafuera) **que forman el Sistema de Explotación Oriental.**

Figura 29. Mapa de los sistemas de explotación básicos existentes en la DHGn.



Dentro de este ámbito se distinguen a su vez las masas de aguas superficiales (ríos y lagos) y las masas de agua subterránea.

El sistema Oriental comprende el tronco del Guadiana y afluentes hasta la cola del embalse de Cijara, sin incluir este. Dentro de él, el subsistema Alto Guadiana comprende el Guadiana hasta la confluencia con el Jabalón, incluido este, es decir, toda la zona de La Mancha en la que la explotación de las masas subterráneas anteriormente mencionadas tiene gran importancia.

Masas de Agua Superficial:

Tabla 40. Principales zonas consideradas en la cuenca del Guadiana

Zona	Subzona	Cuenca Vertiente	Área (km^2)
Sistema Oriental	Alto Guadiana	Guadiana IV; Jabalón III	18900,9
Sistema Oriental	Tirteafuera	Tirteafuera	922,5
Sistema Oriental	Bullaque	Bullaque; Guadiana IV	2893,3
Sistema Central		Guadiana VIII; Alqueva (Rivera de Mures)	26650,4
Sistema Ardila		Ardila; Múrtigas	3886,0
Sistema Sur		Chanza; Desembocadura Guadiana	2274,6

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, las once masas de aguas subterráneas que pertenecen al Alto Guadiana son las que se mencionan en el siguiente gráfico:

Tabla 41. Superficie definida como masas de agua subterránea en cada zona

Código	Masa de agua subterránea	Área (km^2)	Zona	Subzona
30602	ALUVIAL DEL AZUER	12	Sistema Oriental	Alto Guadiana
30603	ALUVIAL DEL JABALÓN	58	Sistema Oriental	Alto Guadiana
30604	AROCHE-JABUGO	103	Sistema Ardila	
30604	AROCHE-JABUGO	168	Sistema Sur	
30596	AYAMONTE	162	Sistema Sur	
30601	BULLAQUE	561	Sistema Oriental	Bullaque
30605	CABECERA DEL GÉVORA	262	Sistema Central	
30614	CAMPO DE CALATRAVA	1613	Sistema Oriental	Alto Guadiana
30614	CAMPO DE CALATRAVA	272	Sistema Oriental	Tirteafuera
30614	CAMPO DE CALATRAVA	138	Sistema Oriental	Bullaque
30609	CAMPO DE MONTIEL	2200	Sistema Oriental	Alto Guadiana
30615	CONSUEGRA - VILLACAÑAS	1606	Sistema Oriental	Alto Guadiana
30600	LA OBISPALÍA	490	Sistema Oriental	Alto Guadiana
30610	LILLO - QUINTANAR	1102	Sistema Oriental	Alto Guadiana
30598	LOS PEDROCHES	1461	Sistema Central	
30606	MANCHA OCCIDENTAL I	2003	Sistema Oriental	Alto Guadiana
30611	MANCHA OCCIDENTAL II	2396	Sistema Oriental	Alto Guadiana
30608	RUS-VALDELOBOS	1716	Sistema Oriental	Alto Guadiana
30607	SIERRA DE ALTOMIRA	2575	Sistema Oriental	Alto Guadiana
30612	TIERRA DE BARROS	1728	Sistema Central	
30597	VEGAS ALTAS	437	Sistema Central	
30599	VEGAS BAJAS	518	Sistema Central	
30613	ZAFRA - OLIVENZA	295	Sistema Ardila	
30613	ZAFRA - OLIVENZA	608	Sistema Central	

De estas once masas de aguas subterráneas, todas están declaradas en riesgo, salvo La Obispalía. Y en ocho de ellas se aplican Programas de Actuación y Regímenes de Extracciones (Campo de Calatrava, Campo de Montiel, Consuegra-Villacañas, Lillo-Quintanar, Mancha Occidental I, Mancha Occ. II, Rus-Valdelobos y Sierra de Altomira).

3.2.- Criterios de prioridad entre los usos

El PHG determina para todo el Sistema de Explotación Oriental el siguiente orden de preferencia (art. 8):

1º.- Abastecimiento de población.

2º.- Usos industriales, incluida la producción de electricidad

3º.- Usos agropecuarios

4º.- Centrales hidroeléctricas

5º.- Acuicultura

6º.- Usos recreativos

7º.- Navegación y trasporte acuático

8º Otros usos

Dada la prioridad legal absoluta del abastecimiento de población, la industria agroalimentaria compite al mismo nivel que la generación eléctrica y, por debajo de ambos, el regadío y demás usos agropecuarios.

3.3.- Asignaciones y reservas de recursos

Otra determinación fundamental del PHG es el volumen o recurso hídrico asignado para satisfacer cada unidad de demanda o uso específico (art. 11), los cuales se han fijado en función del orden de preferencia y descontando previamente lo dispuesto en el régimen de caudales ecológicos (apéndice 6) y otras demandas ambientales.

El detalle concreto de todos ellos puede consultarse en el apéndice 5 del PHG, ordenados por tipos de uso (uso de abastecimiento de población, uso industrial, etc.) y sistemas de explotación. Del mismo entresacamos únicamente los que corresponden a usos agropecuarios en el Alto Guadiana:

Apéndice 5.3. Uso agrario (regadío).

SISTEMA DE EXPLOTACIÓN	UNIDAD DE DEMANDA		RECURSOS HÍDRICOS			PRIMER ORIGEN Y UTILIZACIÓN			SEGUNDO ORIGEN Y UTILIZACIÓN		
	CÓD.	NOMBRE	ASIGNADO (hm³/año)	RETORNO (hm³/año)	GARANTÍA VOLUMÉTRICA	NOMBRE	VOLUMEN (hm³/año)	%	NOMBRE	VOLUMEN (hm³/año)	%
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	R1A	MONTIEL	9	0,94	100,00%	Campo de Montiel	9	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	R3A	RUS-VALDELOBOS	20,48	1,7	100,00%	Rus-Valdelobos	20,48	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	R10A	OCCIDENTAL I	83,69	11,39	100,00%	Mancha Occidental I	83,69	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	R4A	OCCIDENTAL II	95,05	9,42	100,00%	Mancha Occidental II	95,05	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	R6A	ALTOMIRA	20,33	2,14	100,00%	Sierra Altomira	20,33	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	R7A	LILLO-QUINTANAR	16,09	1,77	100,00%	Lillo-Quintanar	16,09	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	R8A	CONSUEGRA-VILLACAÑAS	27,55	3,63	100,00%	Consuegra-Villacañas	27,55	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	R2A	PEÑARROYA	25	2,04	81,90%	E. Peñarroya	25	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	R9A	AZUER	3,79	0,4	25,10%	Río Azuer I	2,99	79,00%	Aluvial del Azuer	0,8	21,00%
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	R13A	EL VICARIO	8	0,77	80,10%	E. El Vicario	8	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	R14A	JABALÓN I	3	0,4	54,00%	Río Jabalón I	1,5	50,00%	Aluvial del Jabalón	1,5	50,00%

Apéndice 5.4. Uso agrario (ganadera).

SISTEMA DE EXPLOTACIÓN	UNIDAD DE DEMANDA		RECURSOS HÍDRICOS			PRIMER ORIGEN Y UTILIZACIÓN			SEGUNDO ORIGEN Y UTILIZACIÓN		
	CÓD.	NOMBRE	ASIGNADO (hm^3/año)	RETORNO (hm^3/año)	GARANTÍA VOLUMÉTRICA	NOMBRE	VOLUMEN (hm^3/año)	%	NOMBRE	VOLUMEN (hm^3/año)	%
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	G6A	CAMPO DE MONTIEL	0,26	0,21	100,00%	Campo de Montiel	0,26	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	G7A	CONSUEGRA - VILLACAÑAS	0,26	0,21	100,00%	Consuegra-Villacañas	0,26	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	G8A	LA OBISPALÍA	0,03	0,02	100,00%	La Obispalía	0,03	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	G9A	LILLO - QUINTANAR	0,26	0,21	100,00%	Lillo-Quintanar	0,26	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	G10A	MANCHA OCCIDENTAL I	0,93	0,74	100,00%	Mancha Occidental I	0,93	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	G11A	MANCHA OCCIDENTAL II	0,93	0,74	100,00%	Mancha Occidental II	0,93	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	G12A	RUS-VALDELOBOS	0,21	0,17	100,00%	Rus-Valdelobos	0,21	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS. ALTO GUADIANA)	G13A	SIERRA DE ALTOMIRA	0,31	0,25	100,00%	Sierra de Altomira	0,31	100,00%			
SISTEMA ORIENTAL (SUBS.											

Por su parte, las reservas serían recursos disponibles pero aún no concedidos, que se inscriben a favor de la CHG, para disponer de ellos mediante concesiones. En concreto, el art. 13 PHG reserva a favor del Organismo de cuenca el potencial hidroeléctrico asociado a las actuaciones de aprovechamiento hidroeléctrico en las siguientes infraestructuras del Estado:

a) Presas: Andévalo, Ruecas, Villalba de los Barros, Búrdalo, Cancho del Fresno, Montijo, Alcollarín, Los Molinos, Torre de Abraham, Peñarroya, El Vicario y Gasset.
b) Sistema de canales y acequias asociados a la red de distribución de las zonas regables de: Montijo, Lobón, Las Dehesas, Orellana y Zújar.

Con carácter general, únicamente puede otorgarse concesiones de aguas superficial o subterránea que correspondan con estas asignaciones. También podrán otorgarse contra recursos subterráneos disponibles cuya existencia se acreditase fuera de las masas identificadas. Pero en el Alto Guadiana este eventual recurso adicional solo se podrá otorgar para abastecimiento a población, industria y ganadería (art. 25).

3.4.- Medidas de protección de las masas de agua

Para un mejor estudio, las podemos agrupar del siguiente modo:

3.4.1. Objetivos ambientales:

Los **objetivos ambientales** establecidos en el apéndice 9 del PHG son los de mantener el buen estado para las masas de agua que ya lo tienen o el de alcanzarlo en el periodo 2022-

2027 para las declaradas en riesgo, como es el caso de las diez masas de aguas subterráneas citadas.

3.4.2.- Medidas sobre concesiones y utilización del agua:

De las **medidas sobre concesiones** fijadas en el PHG (art. 21 y ss), extractamos las siguientes:

a) Salvo para actuaciones de interés general, no se otorgarán concesiones ni autorizaciones para captaciones de aguas subterráneas dentro de los perímetros relacionados con drenajes y manantiales, humedales catalogados y puntos de la red de control definidos en el apéndice 11.
b) En las masas subterráneas declaradas en riesgo, el derecho de aprovechamiento previsto en el art. 54.2 TRLA (pozos de 7.000 m3) queda sujeto a autorización confederal.
c) En la revisión o modificación de las concesiones de agua para riego deberán introducirse mejoras de gestión y modernización, adecuando el volumen concedido.
d) En las modernizaciones de concesiones de regadíos realizadas con inversión pública, el incremento de recurso obtenido podrá destinarse a mejorar infradotaciones, la garantía de suministro o dotaciones ambientales, pero nunca al aumento de superficie de riego. En cambio, si la modernización es con inversión exclusivamente privada, puede destinarse el 50% a aumentar superficie.
e) El uso hidroeléctrico se supedita y debe adaptarse a los usos agrarios, abastecimiento de población e industrial.

3.4.3.- Masas en riesgo de no alcanzar el buen estado

Por otro lado, el art. 26 PHG identifica las siguientes **masas de aguas subterráneas en riesgo de no alcanzar el buen estado,** fijando en cada caso el **recurso máximo disponible:**

BORRADOR

Código MaSb	Denominación	Recurso disponible máximo (hm³/año)	Riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo: SÍ/NO
30596	Ayamonte	9,5	NO
30597	Vegas Altas (*)	64,8	NO
30598	Los Pedroches	4,2	NO
30599	Vegas Bajas (*)	68,9	NO
30600	La Obispalía	2,3	NO
30601	Bullaque	19,3	NO
30602	Aluvial del Azuer	0,8	SÍ
30603	Aluvial del Jabalón	1,5	SÍ
30604	Aroche-Jabugo	4,6	NO
30605	Cabecera del Gévora	2,3	NO
30606	Mancha Occidental I (***)	91,2	SÍ
30607	Sierra de Altomira (***)	26,0	SÍ
30608	Rus-Valdelobos (***)	24,6	SÍ
30609	Campo de Montiel (**)	4,0-28,0	SÍ
30610	Lillo-Quintar (***)	17,0	SÍ
30611	Mancha Occidental II (***)	106,2	SÍ
30612	Tierra de Barros	25,6	SÍ
30613	Zafra-Olivenza	37,9	NO
30614	Campo de Calatrava	19,9	SÍ
30615	Consuegra-Villacañas (***)	28,0	SÍ

(*) En la cuantificación del recurso disponible se incluye la recarga natural y la producida por los retornos de riego con agua superficial.
(**) Campo de Montiel. Adaptación del régimen de extracción en función de las secuencias climáticas: Periodo junio-septiembre: 3-10 hm³. Periodo anual: 5-17 hm³. En años extraordinariamente secos (percentil inferior a 10) se podrá disminuir los mínimos de verano hasta 1,5 hm³ y el mínimo anual hasta 4 hm³ y en los años extraordinariamente húmedos (percentil superior a 90), se podrá ampliar el límite máximo anual hasta 28 hm³. La extracción entre el máximo de verano y el total anual se realizará fuera del período junio-septiembre ambos incluidos. En el Programa de Actuación se definirán los criterios de gestión.
(***) Los Programas de Actuación de estas masas de agua subterránea podrán contemplar regímenes de explotación plurianuales en función del estado de las mismas.

En estas masas en riesgo no se permite el otorgamiento de concesiones de aguas subterráneas, salvo las siguientes excepciones (art. 29):

a) **Las trasformaciones de derechos privados en concesiones administrativas (**(DA 2ª RDLey 9/2006, DDTT 3ª.bis y 10 y DA 14ª TRLA)**.** En las masas de agua subterránea en riesgo del Alto Guadiana, las dotaciones máximas de riego a otorgar se limitarán a las acordadas en el correspondiente Programa de Actuación de cada una de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo (art. 27).

   Y cuando se trate de regadíos de cultivos leñosos transformados con anterioridad al 24 de enero de 2008, **podrá aumentarse la superficie de riego original**, con una dotación resultante mínima por hectárea y año que no podrá ser inferior a 700 m3. El volumen global a conceder será un 10% inferior al que correspondiera según la dotación máxima de referencia de la masa definida en su programa de actuación. Esa reducción será del 15 % el caso de que parte o la totalidad de las

aguas privadas de la transformación, tengan origen en otros aprovechamientos del mismo titular.

b) Las concesiones destinadas al **abastecimiento de población, industrial o ganadero,** limitadas estas dos últimas a 15.000 m3/año.

Tampoco se permite el otorgamiento de concesiones de aguas superficiales en las cuencas del Alto Guadiana que coincidan con masas de aguas subterráneas en riesgo.

3.4.4.- Programas de Actuación

El régimen de las masas de aguas subterráneas en riesgo se completa con los llamados **Programas de Actuación** (art. 27), que pueden incluir medidas como las siguientes.

a) La suspensión de todos los expedientes concesionales; salvo los destinados a abastecimiento de población, a uso industrial y ganadero de pequeña cuantía hasta agotar las reservas, al mantenimiento de niveles hídricos mínimos en espacios naturales protegidos, las concesiones del Centro de Intercambio de Derechos, las transformaciones de derechos de aguas subterráneas en concesiones y las trasmisiones de derechos.

b) Sustitución de captaciones individuales por comunitarias, aportación de recursos externos, la constitución obligatoria de una Comunidad de Usuarios, determinación de perímetros en los que se exija autorización para realizar obras, extraer áridos u otras actividades que puedan afectarlo (art. 56.2)

c) Definir regímenes de extracción variables en períodos de cuatro años, en los que se puedan superar los máximos anuales anteriores siempre que los excesos de un año se compensen con menos extracción en otros años del período, de modo que de media no se supere el máximo anual.

Además de estas medidas, los Programas de Actuación pueden establecer medidas como la **acumulación de recursos hídricos** en las explotaciones agrícolas en uno o varios aprovechamientos los recursos que le puedan corresponder en el Régimen de Explotación Anual. Se trata de una medida muy acertada para una explotación racional de los recursos hídricos y una agricultura sostenible que permita una adecuada rotación en los cultivos. Sorprendentemente, la Confederación se negó a esta medida en el Régimen de Extracciones de la MASb Mancha Occidental II para 2020, aduciendo que hace las explotaciones agrarias más eficientes y rentables, si bien esta negativa fue anulada por **STSJ de Extremadura nº 95/2021, de 8 marzo.**

En la misma línea que la medida anterior, los Programas pueden facilitar la concentración de derechos de explotaciones familiares o la construcción de balsas de riego, entre otras.

Con carácter general, en las masas declaradas en riesgo resulta indispensable obtener autorización para los aprovechamientos de manantiales y pozos inferiores a 7.000 3/año (art. 54.2 TRLA)

Hay que indicar, por último, que estos programas, así como la declaración de masa en riesgo tienen carácter temporal y deben ser revisados periódicamente. En la medida que mejore el estado de la masa, deben reducirse las limitaciones y restricciones de forma proporcional y equitativa (art. 56.4 TRLA).

3.4.5.- Trasvase de aguas del Tajo

Otra medida muy importante es un **trasvase hasta 50 hm3/año de agua del Tajo a la cuenca alta del Guadiana**, por medio del acueducto Tajo-Segura, que el Plan recoge en el art. 27, pero que está en vigor desde 1995 (RDLey 8/1995, de 4 agosto). Aunque el destino de esta agua es el abastecimiento urbano y las Tablas de Daimiel, no cabe duda de que, de haberse cumplido, hubiera aportado más de 1.250 hm3 de agua y con ello aliviado notablemente la situación de escasez.

3.4.6.- Reutilización de aguas residuales depuradas

Por lo que hace a la **reutilización de aguas residuales regeneradas, en el Alto Guadiana únicamente** se autorizarán o concederán para sustituir recursos procedentes de fuentes convencionales, de manera que no servirán para nuevos usos (art. 31)

3.5.- Actuaciones en situaciones de escasez de recurso y sequía

El Plan (art 35) considera que un sistema o un embalse determinado se encuentra en situación de escasez de recursos cuando el volumen útil existente, más la aportación prevista para los doce meses siguientes, menos la evaporación, no cubra el consumo normal asignado al sistema o al embalse en los 12 meses siguientes. La aportación prevista será la correspondiente a la que tiene un 75% de probabilidad de ser superada si se parte de una situación de sequía y al 60% en los demás casos.

En **situación de escasez de recursos**, además de las restricciones que puedan adoptarse en la Comisión de Desembalse y de otras disposiciones “ad hoc”, al inicio del año hidrológico en el que previsiblemente se alcance un estado de sequía en función de las predicciones meteorológicas, la Confederación debe informar a los usuarios sobre la situación y expectativas, de modo que los usuarios de agua para riego orienten la campaña hacia cultivos de ciclo invernal. A partir del mes de febrero, el Organismo ha de dar nueva información de las resoluciones de la Comisión de Desembalse sobre los recursos utilizables, precisando para los riegos la previsión de dotación máxima aplicable por hectárea, con el fin de ajustar la superficie a regar inicialmente prevista.

En situación de escasez de recursos, el agua destinada a riegos se repartirá según los criterios siguientes:

a) Si los recursos disponibles se hallan entre el 75% y el 100% de los habituales se realizará una disminución proporcional de la dotación.

b) Si los recursos disponibles se encuentran entre el 25% y el 75% de los habituales, se dará preferencia a los cultivos arbóreos y plantaciones permanentes, exceptuando las praderas, con dotaciones que garanticen la supervivencia de la plantación, aunque no aseguren la cosecha. El agua sobrante se podrá distribuir total o parcialmente entre todos los cultivos de la zona, ya sean arbóreos o herbáceos, o establecer reservas para el año siguiente, según decida la Junta de Gobierno de la Confederación.

c) Si los recursos disponibles son inferiores al 25 % de la dotación habitual de los cultivos de tipo anual, no se darán riegos ese año para ese tipo de cultivos y los remanentes de agua se acumularán para el siguiente. Los cultivos arbóreos y plantaciones permanentes, con excepción de las praderas, recibirán una cantidad de agua limitada a las dotaciones que garanticen la supervivencia de la plantación, siempre que esto sea posible.

Finalmente, el Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía del Guadiana (Orden MAM/698/2007 de 21 de marzo) ha de acomodar su revisión a la del Plan Hidrológico de Cuenca, para que las medidas sean concordantes.

3.6.- Recapitulación y valoración

Las disposiciones examinadas presentan un panorama de extrema restricción para el disfrute de los legítimos derechos de agua en el Alto Guadiana, especialmente agravado en el caso de los regantes con aguas subterráneas, que son los que padecen con diferencia las medidas más severas. Las posibilidades de nuevos usos agroalimentarios que no sean regadíos están igualmente muy limitadas, si bien no del todo excluidas.

Hay que tener en cuenta además que, en la práctica administrativa, las disposiciones normativas no se aplican por igual. Así, la prioridad confederal se vuelca en la imposición de sanciones, recurriendo a veces a medios ilegales (**SSTS nº 1160, de 14-9-2020 y nº 1265, de 7-10-2020).**

En cambio, apenas se aplican las medidas de gestión que permitirían modernizar las explotaciones a la vez que un ahorro de agua, como sucede con la trasformación de derechos privados en concesiones o la acumulación de recursos en las explotaciones. Tampoco se han cumplido las previsiones de los trasvases desde el Tajo, que hubiera incrementado la disponibilidad de agua para el abastecimiento de la población y la conservación ambiental, evitando que la garantía de estas demandas no se haga recurrentemente a costa de los agricultores.

Por otro lado, las estimaciones en cuanto al agua disponible anualmente se basan a demás en estimaciones de modelos y predicciones meteorológicas a largo plazo sin ninguna fiabilidad, en lugar de sobre datos reales de las precipitaciones y reservas acumuladas en años precedentes. Esta inseguridad a la hora de definir futuros años secos o húmedos genera restricciones irreversibles y perjuicios irremediables.

4.- NOVEDADES DEL BORRADOR DE PLAN HIDROLOGICO DEL GUADIANA PARA EL PERIODO 2022-2027

Como antes dijimos, la revisión del vigente PHG corresponde a la CHG y su aprobación al Gobierno de la nación (art. 40), conforme a un calendario establecido por la DMA. En concreto, el actual plan debe ser revisado y el nuevo estar en vigor antes del año 2022. Con ese fin, el BOE de 22 de junio 2021 publicó la apertura del período de consulta pública de duración de 6 meses del borrador del Plan. Dentro de ese plazo, se podrán realizar las aportaciones y formular cuantas observaciones y sugerencias se estimen convenientes dirigidas a la CHG.

En ese sentido, a continuación se enumeran los cambios propuestos que, a nuestro juicio, más podrían afectar al futuro de las actividades agroalimentarias en el Alto Guadiana:

4.1.- *Ámbito territorial y situación de las masas de agua*

El ámbito territorial del Alto Guadiana no sufre modificación. La situación de las masas de agua subterránea en riego tampoco (apéndice 5.4).

4.2. *Recursos disponibles y adaptación al cambio climático*

No obstante, en el mismo art. 1.1 del borrador del Plan se determina que *"Los recursos hidráulicos naturales medios de la serie de referencia 1980/81-2017/18, cuya gestión es objeto del presente Plan, en el ámbito territorial de la Demarcación se han evaluado en 3.856,67 hm3/año. Los valores por subzonas aparecen en el apéndice 1.2.*":

Apéndice 1.2. Recursos hidráulicos naturales medios de la serie de referencia 1980/81-2017/18.

SUBZONA	RECURSO NATURAL MEDIO (hm^3/año)
Alto Guadiana	487,33
Tirteafuera	36,10
Bullaque	289,28
Central	2.240,90
Ardila	495,78
Sur	307,28
Demarcación Guadiana	3.856,67

A simple vista, este cuadro nos muestra un reparto muy desigual de los recursos hídricos en el seno de la cuenca del Guadiana, línea en la que inciden las infraestructuras hidráulicas existentes.

Por otra parte, en la memoria del borrador del Plan el recurso disponible se reduce para toda la cuenca a 2.326,32 hm3/año, de los cuales 552,13 hm3/año serían aguas subterráneas y el resto coincide con la capacidad de regulación de aguas superficial de la cuenca.

Se trata de un cálculo cuya verificación resulta de extrema importancia, pues determina las asignaciones y usos posibles.

Además, estas previsiones deben ponerse en relación con lo que se prevé en el art. 3 "**Adaptación al cambio climático",** ya que el artículo 19 de la ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, maneja una reducción general del agua disponible para los distintos usos del 5% para 2030 y del 15% para 2050; que lógicamente varían mucho en la diferente realidad de cada cuenca.

Al respecto, lo que dispone el borrador del Plan es elaborar un estudio específico de adaptación a los efectos del cambio climático en la demarcación para su futura revisión de 2028, que analice los siguientes aspectos:

> *"a) Escenarios climáticos e hidrológicos que recomiende la Oficina Española de Cambio Climático, incorporando la variabilidad espacial y la distribución temporal.*
>
> *b) Identificación y análisis de peligro, nivel de exposición, impacto, vulnerabilidad y riesgo de los ecosistemas terrestres y acuáticos y de las actividades socioeconómicas en la demarcación.*
>
> *c) Medidas de adaptación que disminuyan la exposición y la vulnerabilidad, así como su potencial para adaptarse a nuevas situaciones, en el marco de una evaluación de riesgo. "*

En ese sentido, creemos que el Plan debería mencionar expresamente que, además de las destinadas a mejorar la eficiencia en el uso del agua, se estudiarán otras dirigidas a incrementar los recursos disponibles.

Es claro que en la cuenca del Guadiana no sería posible la desalación del agua del mar que como alternativa se plantea en las cuencas mediterráneas. Pero existe un trasvase desde el Tajo que tiene rango legal y, sin embargo, se incumple sistemáticamente por no haberse realizado las obras publicas indispensables. Otra posibilidad que, al menos, debería estudiarse es la de una trasferencia interna de recursos desde el curso medio -donde hay abundancia y recursos excedentes- a la cuenca alta del Guadiana, donde se concentra un tercio de la población de Castilla-La Mancha y se sufren las restricciones.

4.3.- Asignaciones y reservas de recursos

Los recursos que el borrador del Plan asigna están detallados en el apéndice 7, en función del orden de preferencia y descontados los caudales ecológicos relacionados en el apéndice 6.

Entresacamos únicamente los que corresponden a los usos agropecuarios en el Alto Guadiana:

Apéndice 7.3. Uso agropecuario (regadío).

SISTEMA DE EXPLOTACIÓN	UNIDAD DE DEMANDA		RECURSOS HÍDRICOS			PRIMER ORIGEN Y UTILIZACIÓN			SEGUNDO ORIGEN Y UTILIZACIÓN		
	CÓD.	NOMBRE	ASIGNADO (hm³/año)	RETORNO (hm³/año)	GARANTÍA VOLUMÉTRICA	NOMBRE	%	VOLUMEN (hm³/año)	NOMBRE	%	VOLUMEN (hm³/año)
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R1A	MONTIEL	7,56	1,87	100,00%	Campo de Montiel	100%	7,56			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R2A	PEÑARROYA	22,63	5,6	88,11%	E. Peñarroya	100%	22,63			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R3A	RUS-VALDELOBOS	21,01	4,43	100,00%	Rus-Valdelobos	100%	21,01			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R4A	OCCIDENTAL II	89,8	15,71	100,00%	Mancha Occidental II	100%	89,8			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R5A	OBISPALÍA	1,64	0,2	100,00%	La Obispalía	100%	1,64			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R6A	ALTOMIRA	30,88	2,34	100,00%	Sierra de Altomira	100%	30,88			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R7A	LILLO-QUINTANAR	16,24	1,16	100,00%	Lillo-Quintanar	100%	16,24			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R8A	CONSUEGRA-VILLACAÑAS	25,66	1,58	100,00%	Consuegra-Villacañas	100%	25,66			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R9A	AZUER	4,87	0,34	100,00%	Sondeo (Fuera de masa)	100%	4,87			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R10A	OCCIDENTAL I	78,4	19,41	100,00%	Mancha Occidental I	100%	78,4			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R11A	BAÑUELOS	1,5	0,1	100,00%	Subterráneo fuera de masa	50%	0,75	Río Bañuelos	50%	0,75
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R12A	GASSET	2	1,23	86,29%	E. Gasset	100%	2			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R13A	EL VICARIO	9,06	2,18	98,27%	E. Vicario	100%	9,06			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R14A	ALUVIAL DEL AZUER	0,71	0,22	100,00%	Aluvial del Azuer	100%	0,71			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R15A	ALUVIAL DEL JABALÓN	1,77	0,12	100,00%	Aluvial del Jabalón	100%	1,77			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R16A	JABALÓN III	0,28	0,02	100,00%	Río Jabalón III	100%	0,28			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R21A	JABALÓN	15,87	1,09	100,00%	Subterráneo fuera de masa	90%	14,283	Río Jabalón II	10%	1,587
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	R22A	CAMPO DE CALATRAVA	15,12	5,21	100,00%	Campo de Calatrava	100%	15,12			

Apéndice 7.4. Uso agropecuario (ganadero).

SISTEMA DE EXPLOTACIÓN	UNIDAD DE DEMANDA		RECURSOS HÍDRICOS			PRIMER ORIGEN Y UTILIZACIÓN			SEGUNDO ORIGEN Y UTILIZACIÓN		
	CÓD.	NOMBRE	ASIGNADO (hm³/año)	RETORNO (hm³/año)	GARANTÍA VOLUMÉTRICA	NOMBRE	%	VOLUMEN (hm³/año)	NOMBRE	%	VOLUMEN (hm³/año)
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G1A	JABALÓN III	0,028	0,022	100,00%	Río Jabalón III	100%	0,028			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G6A	CAMPO DE MONTIEL	0,42	0,336	100,00%	Campo de Montiel	100%	0,42			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G7A	CONSUEGRA - VILLACAÑAS	0,988	0,79	100,00%	Consuegra-Villacañas	100%	0,988			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G8A	LA OBISPALÍA	0,077	0,062	100,00%	La Obispalía	100%	0,077			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G9A	LILLO - QUINTANAR	0,249	0,199	100,00%	Lillo-Quintanar	100%	0,249			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G10A	MANCHA OCCIDENTAL I	0,668	0,534	100,00%	Mancha Occidental I	100%	0,668			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G11A	MANCHA OCCIDENTAL II	0,413	0,33	100,00%	Mancha Occidental II	100%	0,413			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G12A	RUS-VALDELOBOS	0,804	0,643	100,00%	Rus-Valdelobos	100%	0,804			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G13A	SIERRA DE ALTOMIRA	0,562	0,45	100,00%	Sierra de Altomira	100%	0,562			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G14A	CAMPO DE CALATRAVA	1,452	1,162	100,00%	Campo de Calatrava	100%	1,452			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G15A	ALUVIAL DEL AZUER	0,021	0,017	100,00%	Aluvial del Azuer	100%	0,021			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	G16A	ALUVIAL DEL JABALÓN	0,03	0,024	100,00%	Aluvial del Jabalón	100%	0,03			
ORIENTAL (SUB	[illegible]	TORRE DE	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]			

Además, el borrador del Plan contiene las siguientes reservas para aprovechamientos existentes y futuros en el Alto Guadiana:

SISTEMA DE EXPLOTACIÓN	UNIDAD DE DEMANDA		RECURSOS HÍDRICOS			PRIMER ORIGEN Y UTILIZACIÓN			SEGUNDO ORIGEN Y UTILIZACIÓN		
	CÓD.	NOMBRE	ASIGNADO (hm³/año)	RETORNO (hm³/año)	GARANTÍA VOLUMÉTRICA	NOMBRE	%	VOLUMEN (hm³/año)	NOMBRE	%	VOLUMEN (hm³/año)
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	RES_G6A	RESERVA GANADERA CAMPO DE MONTIEL	0,1	0,08	100,00%	Campo de Montiel	100%	0,1			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	RES_G7A	RESERVA GANADERA CONSUEGRA-VLLACAÑAS	0,15	0,12	100,00%	Consuegra-Villacañas	100%	0,15			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	RES_G8A	RESERVA GANADERA LA OBISPALÍA	0,1	0,08	100,00%	La Obispalía	100%	0,1			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	RES_G9A	RESERVA GANADERA LILLO QUINTANAR	0,2	0,16	100,00%	Lillo-Quintanar	100%	0,2			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	RES_G10A	RESERVA GANADERA MANCHA OCCIDENTAL I	0,3	0,24	100,00%	Mancha Occidental I	100%	0,3			

SISTEMA DE EXPLOTACIÓN	UNIDAD DE DEMANDA		RECURSOS HÍDRICOS			PRIMER ORIGEN Y UTILIZACIÓN			SEGUNDO ORIGEN Y UTILIZACIÓN		
	CÓD.	NOMBRE	ASIGNADO (hm³/año)	RETORNO (hm³/año)	GARANTÍA VOLUMÉTRICA	NOMBRE	%	VOLUMEN (hm³/año)	NOMBRE	%	VOLUMEN (hm³/año)
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	RES_G11A	RESERVA GANADERA MANCHA OCCIDENTAL II	0,2	0,16	100,00%	Mancha Occidental II	100%	0,2			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	RES_G12A	RESERVA GANADERA RUS VALDELOBOS	0,15	0,12	100,00%	Rus-Valdelobos	100%	0,15			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	RES_G13A	RESERVA GANADERA SIERRA DE ALTOMIRA	0,15	0,12	100,00%	Sierra de Altomira	100%	0,15			
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	RES_G14A	RESERVA GANADERA CAMPO DE CALATRAVA	0,25	0,2	100,00%	Campo de Calatrava	100%	0,25			

Apéndice 7.7. Reserva para aprovechamientos futuros.

SISTEMA DE EXPLOTACIÓN	UNIDAD DE DEMANDA (1)			RESERVA VOLUMÉN (hm^3/año)	ORIGEN
	USO ASIGNADO	CÓDIGO	NOMBRE		
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	INDUSTRIAL	RES_I1A	RESERVA INDUSTRIAL MONTIEL	0,15	Campo de Montiel
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	INDUSTRIAL	RES_I2A	RESERVA INDUSTRIAL RUS VALDELOBOS	0,15	Rus-Valdelobos
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	INDUSTRIAL	RES_I3A	RESERVA INDUSTRIAL OCCIDENTAL II	0,25	Mancha Occidental II
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	INDUSTRIAL	RES_I4A	RESERVA INDUSTRIAL ALTOMIRA	0,2	Sierra de Altomira
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	INDUSTRIAL	RES_I7A	RESERVA INDUSTRIAL CONSUEGRA VILLACAÑAS	0,15	Consuegra-Villacañas
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	INDUSTRIAL	RES_I8A	RESERVA INDUSTRIAL OCCIDENTAL I	0,25	Mancha Occidental I
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	INDUSTRIAL	RES_I9A	RESERVA INDUSTRIAL CAMPO DE CALATRAVA	0,15	Campo de Calatrava
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	INDUSTRIAL	RES_I19A	RESERVA INDUSTRIAL LILLO QUINTANAR	0,1	Lillo-Quintanar
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	INDUSTRIAL	RES_I20A	RESERVA INDUSTRIAL OBISPALÍA	0,1	La Obispalía
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	GANADERO	RES_G6A	RESERVA GANADERA CAMPO DE MONTIEL	0,1	Campo de Montiel
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	GANADERO	RES_G7A	RESERVA GANADERA CONSUEGRA-VLLACAÑAS	0,15	Consuegra-Villacañas
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	GANADERO	RES_G8A	RESERVA GANADERA LA OBISPALÍA	0,1	La Obispalía
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	GANADERO	RES_G9A	RESERVA GANADERA LILLO QUINTANAR	0,2	Lillo-Quintanar

SISTEMA DE EXPLOTACIÓN	UNIDAD DE DEMANDA (1)			RESERVA VOLUMÉN (hm^3/año)	ORIGEN
	USO ASIGNADO	CÓDIGO	NOMBRE		
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	GANADERO	RES_G10A	RESERVA GANADERA MANCHA OCCIDENTAL I	0,3	Mancha Occidental I
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	GANADERO	RES_G11A	RESERVA GANADERA MANCHA OCCIDENTAL II	0,2	Mancha Occidental II
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	GANADERO	RES_G12A	RESERVA GANADERA RUS VALDELOBOS	0,15	Rus-Valdelobos
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	GANADERO	RES_G13A	RESERVA GANADERA SIERRA DE ALTOMIRA	0,15	Sierra de Altomira
ORIENTAL (SUB ALTO GUADIANA)	GANADERO	RES_G14A	RESERVA GANADERA CAMPO DE CALATRAVA	0,25	Campo de Calatrava

4.4.- Medidas de protección de las masas de agua

Para su estudio, estas medidas las agrupamos como se ve a continuación, deteniéndonos en aquello que pueda entrañar alguna novedad. En ese sentido, pasaremos por alto aquellos contenidos, como lo relativo al trasvase del Tajo, que reiteran el anterior Plan, por más que siga sin ser efectivo.

4.4.1.- Objetivos ambientales

Los **objetivos ambientales** no varían y consisten en mantener o alcanzar el buen estado en los plazos los fijados en el apéndice 10, que para las masas de aguas subterráneas son

los siguientes:

Masas de agua subterránea

CÓDIGO MASA	DENOMINACIÓN	ESTADO CUANTITATIVO	ESTADO QUÍMICO	ESTADO GLOBAL	OBJETIVO MEDIOAMBIENTAL	HORIZONTE DE PLANIFICACIÓN PREVISTO PARA SU CONSECUCIÓN	EXENCIÓN OBJETIVOS DMA
ES040MSBT000030596	AYAMONTE	MALO	BUENO	MALO	Alcanzar Buen Estado	Después de 2022 - 2027	Art.4.4 c)
ES040MSBT000030597	VEGAS ALTAS	MALO	BUENO	MALO	Alcanzar Buen Estado	Después de 2022 - 2027	Art.4.4 c)
ES040MSBT000030598	LOS PEDROCHES	MALO	BUENO	MALO	Alcanzar Buen Estado	Después de 2022 - 2027	Art.4.4 c)
ES040MSBT000030599	VEGAS BAJAS	MALO	BUENO	MALO	Alcanzar Buen Estado	Después de 2022 - 2027	Art.4.4 c)
ES040MSBT000030600	LA OBISPALÍA	BUENO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	2022 - 2027	Art.4.4 a) i
ES040MSBT000030601	BULLAQUE	BUENO	BUENO	BUENO	Mantener Buen Estado	2010 - 2015	
ES040MSBT000030602	ALUVIAL DEL AZUER	BUENO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	2022 - 2027	Art.4.4 a) i
ES040MSBT000030603	ALUVIAL DEL JABALÓN	MALO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	2022 - 2027	Art.4.4 a) i
ES040MSBT000030604	AROCHE-JABUGO	BUENO	BUENO	BUENO	Mantener Buen Estado	2010 - 2015	
ES040MSBT000030605	CABECERA DEL GÉVORA	BUENO	BUENO	BUENO	Mantener Buen Estado	2010 - 2015	
ES040MSBT000030606	MANCHA OCCIDENTAL I	MALO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	Después de 2022 - 2027	Art.4.4 c)
ES040MSBT000030607	SIERRA DE ALTOMIRA	MALO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	2022 - 2027	Art.4.4 a) i
ES040MSBT000030608	RUS-VALDEOBOS	MALO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	Después de 2022 - 2027	Art.4.4 c)
ES040MSBT000030609	CAMPO DE MONTIEL	MALO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	2022 - 2027	Art.4.4 a) i
ES040MSBT000030610	LILLO-QUINTANAR	MALO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	Después de 2022 - 2027	Art.4.4 c)
ES040MSBT000030611	MANCHA OCCIDENTAL II	MALO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	Después de 2022 - 2027	Art.4.4 c)
ES040MSBT000030612	TIERRA DE BARROS	MALO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	2022 - 2027	Art.4.4 a) i
ES040MSBT000030613	ZAFRA-OLIVENZA	MALO	BUENO	MALO	Alcanzar Buen Estado	2022 - 2027	Art.4.4 a) i
ES040MSBT000030614	CAMPO DE CALATRAVA	MALO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	2022 - 2027	Art.4.4 a) i
ES040MSBT000030615	CONSUEGRA-VILLACAÑAS	MALO	MALO	MALO	Alcanzar Buen Estado	Después de 2022 - 2027	Art.4.4 c)

4.4.2.- Medidas sobre concesiones y utilización del agua

El borrador mantiene las **medidas sobre concesiones y usos del agua** del anterior Plan, con los siguientes cambios:

a) Crea una nueva **zona de protección especial de las Tablas de Daimiel,** delimitada en el apéndice 9 (desde los Arenales de San Gregorio hasta Daimiel), que será prioritaria para la adquisición de derechos de uso con la finalidad de recuperación ambiental y en la que no podrá otorgarse ninguna autorización que implique aumento de extracciones o de superficie de riego.

b) **Desaparece la posibilidad de aumentar la superficie de riego merced al ahorro** derivado de la modernización con inversión privada (art. 23).

c) **No se renovarán las concesiones de aguas superficiales para riego en masas de aguas superficial en mal estado** (art. 26.2).

4.4.3.- Masas en riesgo de no alcanzar el buen estado

Los **recursos disponibles** de estas masas de agua se definen en el apéndice 5.4:

Apéndice 5.4. Masas de agua subterránea en riesgo y su recurso disponible máximo.

CÓDIGO WISE	CÓDIGO IGME	DENOMINACIÓN	RECURSO DISPONIBLE MÁXIMO (hm^3/año)	RIESGO DE NO ALCANZAR EL BUEN ESTADO CUANTITATIVO: SÍ/NO
ES040MSBT000030596	41020	Ayamonte	14,50	NO
ES040MSBT000030597	41016	Vegas Altas	32,70	NO
ES040MSBT000030598	41013	Los Pedroches	13,00	NO
ES040MSBT000030599	41015	Vegas Bajas	47,30	NO
ES040MSBT000030600	41002	La Obispalía	2,30	NO
ES040MSBT000030601	41008	Bullaque	25,10	NO
ES040MSBT000030602	41012	Aluvial del Azuer	0,74	SÍ
ES040MSBT000030603	41011	Aluvial del Jabalón	2,54	SÍ
ES040MSBT000030604	41019	Aroche-Jabugo	16,95	NO
ES040MSBT000030605	41014	Cabecera del Gévora	1,90	NO
ES040MSBT000030606	41007	Mancha Occidental I	91,20	SÍ
ES040MSBT000030607	41001	Sierra de Altomira	34,00(**)	SÍ
ES040MSBT000030608	41005	Rus-Valdelobos	24,60	SÍ
ES040MSBT000030609	41010	Campo de Montiel	10,20(*)	SÍ
ES040MSBT000030610	41003	Lillo-Quintanar	17,00	SÍ
ES040MSBT000030611	41006	Mancha Occidental II	106,20	SÍ
ES040MSBT000030612	41017	Tierra de Barros	27,30	SÍ
ES040MSBT000030613	41018	Zafra-Olivenza	34,20	NO
ES040MSBT000030614	41009	Campo de Calatrava	22,40	SÍ
ES040MSBT000030615	41004	Consuegra-Villacañas	28,00	SÍ

(*) Campo de Montiel. Adaptación del régimen de extracción en función de las secuencias climáticas: Periodo junio-septiembre: 3-10 hm^3. Periodo anual: 5-17 hm^3. En años extraordinariamente secos (percentil inferior a 10) se podrá disminuir los mínimos de verano hasta 1,5 hm^3 y el mínimo anual hasta 4 hm^3 y en los años extraordinariamente húmedos (percentil superior a 90), se podrá ampliar el límite máximo anual hasta 28 hm^3. La extracción entre el máximo de verano y el total anual se realizará fuera del período junio-septiembre ambos incluidos. En el Programa de Actuación se definirán los criterios de gestión.
(**) Se debería evitar, en el marco del Programa de Actuación de la MASb Sierra de Altomira, la concentración de extracciones en la parte sur de la MASb,

Cotejado con el Plan anterior, los recursos máximos disponibles se mantienen y, en algunos casos, aumentan ligeramente.

En estas masas se **mantiene la imposibilidad de otorgar nuevas concesiones**, salvo en los casos que venían siendo exceptuados: abastecimientos de poblaciones, uso industrial o ganadero de escasa importancia, o trasformaciones de derechos privados en concesiones.

Además, en las trasformaciones de derechos privados en concesión se **elimina la posibilidad de aumentar la superficie de riego aun cuando se cambie a cultivos leñosos. Este aumento de superficie únicamente será posible mediante la adquisición de derechos de agua (art. 28)**.

Desaparecen en el borrador de nuevo Plan cualquier mención a medidas de gestión que puedan implementar los Programas de Actuación para alcanzar un aprovechamiento sostenible del agua.

4.4.4.- Valoración de daños al dominio público hidráulico

Otro contenido novedoso es el coste unitario del agua que el borrador del Plan incluye en el apéndice 13:

APÉNDICE 13. COSTE UNITARIO DEL AGUA POR USOS A EFECTOS DE LA VALORACIÓN DE DAÑOS AL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

USOS DEL AGUA		COSTE UNITARIO DEL AGUA POR USOS (€/m³)	
		AGUAS SUPERFICIALES	AGUAS SUBTERRÁNEAS
Urbano	T-1	1,506	1,282
Agrario	T-2	0,115	0,173
Industrial	T-3.1	1,053	0,933

Como indica el art. 36 del borrador del Plan, este coste sirve para la valoración de daños al dominio hidráulico, pero hay que advertir de este importe depende a su vez a calificación de la infracción y el importe de la multa.

Por lo tanto, una subida drástica de este coste unitario como la que plantea **el nuevo Plan va a suponer un notable incremento del importe de las multas que recauda la Confederación**.

4.5. Recapitulación y valoración

El borrador del Plan persevera en la política de limitaciones y restricciones a los aprovechamientos de agua en el Alto Guadiana, en especial contra la agricultura de regadío que usa del agua subterránea.

En ese sentido, destaca también la eliminación de las medidas de gestión dirigidas a favorecer la modernización y sostenibilidad de la agricultura.

En cambio, el borrador no aporta ninguna nueva medida que pueda resultar eficaz para alcanzar los objetivos ambientales y mejorar la cantidad de agua disponible, como podría

ser el incremento de recursos externos de agua, la trasferencia de recursos de las zonas excedentarias de la cuenca o el estímulo de medidas de ahorro que puedan liberar recursos para atender nuevos usos. Tampoco expresa avances en la regeneración de aguas residuales, que podría aportar nuevos caudales.

Además, la orientación del nuevo Plan avoca a un escenario de mayores restricciones en la siguiente revisión, puesto no se atisban medidas de adaptación al cambio climático que apunten en la dirección de incrementar los recursos de agua disponible.

5. CONSIDERACIONES SOBRE LA POSIBLE IMPUGNACION DEL FUTURO PLAN HIDROLÓGICO

El informe hidrológico de este estudio ha puesto de manifiesto deficiencias de carácter conceptual y metodológico en la elaboración del borrador del plan hidrológico, que afectan a cuestiones básicas de su contenido: evapotranspiración, escorrentía subterránea, recursos disponibles, piezómetros, no intervención de la AEMET, etc. Algunos de ellos tienen un directo alcance jurídico, en la medida que pueden contravenir las normas reglamentarias y legales que rigen estos trabajos o el contenido de los planes.

Los datos y recomendaciones del informe socioeconómico también merecen ser tenidos en cuenta en una evaluación jurídica de las determinaciones de la planificación hidrológica, dado que esta debe servir legalmente para satisfacer las demandas de agua, el equilibrio y la armonización regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, entre otros objetivos generales antes señalados.

Los eventuales vicios legales, sustantivos o formales, de que pudiera adolecer el futuro plan serían igualmente motivo de una posible impugnación judicial.

En ese sentido, lo primero a destacar es que la entidad Cooperativas Agroalimentarias de Castilla-La Mancha ostenta legitimación bastante para interponer un eventual recurso contra el plan; especialmente si presenta alegaciones y estas no son tenidas en cuenta.

Por tratarse de una disposición aprobada por el Consejo de Ministros, el conocimiento de este pleito correspondería al Tribunal Supremo, lo que entraña una dificultad añadida a la que habitualmente supone litigar contra la Administración. La litigiosidad que suele generar la planificación hidrológica (casi cincuenta recursos se presentaron contra los reales decretos del vigente ciclo de planificación) comporta una notable dilación en la obtención de sentencia, en aras de una armonización de criterios en la correspondiente Sala del TS.

Otra nota destacable es que, a la luz de lo resuelto en casos precedentes, el control judicial se ejerce con más intensidad para corregir omisiones formales cometidas de manera palmaria durante la elaboración, como fue la falta de un informe preceptivo, aunque no vinculante; lo que supuso anular por entero los planes hidrológicos de las cuencas andaluzas (RD 11/2016, de 15 enero).

En cambio, el canon de revisión es más laxo cuando los trámites de consulta, información pública o concertación se han cumplimentado formalmente, sin entrar en la efectividad de su resultado. Entiende el TS que es suficiente con dar a los interesados la oportunidad de exponer sus pretensiones ante los Organismos de cuenca, siendo el Gobierno el encargado de tomar la decisión pertinente en función del interés general; una lectura que a nuestro juicio se queda corta respecto del juego que puede dar la concertación como técnica de composición de intereses legítimos heterogéneos y contrapuestos.

La jurisprudencia también muestra una gran deferencia hacia la discrecionalidad técnica de que gozan los Organismos de cuenca para elaborar las mediciones, análisis y, en general, las determinaciones fácticas de las masas de agua, valorar las situaciones y proponer las medidas que estimen más adecuadas. Es más, los informes del expediente aparecen revestidos de una presunción de acierto muy difícil de erosionar jurídicamente, incluso si fueron elaborados por empresas consultoras y no por funcionarios o técnicos de la Administración. En ese sentido, resulta indispensable que la impugnación de estos contenidos de los planes hidrológicos venga respaldada por informes periciales muy solventes y didácticos, para que tengan la suficiente fuerza de convicción.

La deferencia del TS todavía es mayor cuando se entra en las decisiones de carácter político que corresponden al Gobierno, entendiendo que, en el ejercicio de la potestad normativa en que consiste la aprobación de la planificación hidrológica de cuenca, a él corresponde resolver los heterogéneos intereses públicos y privados en presencia.

Estas limitaciones del control judicial se pusieron de manifiesto en los tres recursos que cuestionaban las bases técnicas del PHG de 2016 (recursos naturales y renovables, estados de las masas de aguas subterráneas, etc.), pero que fueron desestimados sin parar mientes en las pruebas periciales aportadas (SSTS nº 367/2019, de 19-3-2019, rec. 4376/2016; nº 393, de 22-3-2019, rec.4432/2016; nº 436/2019, de 1-4-2019, rec. 4448/2016).

No obstante, esto no ha impedido que, en contados casos, el TS anule algunas determinaciones de los planes que no se ajustaban a los hechos constatados ni a lo prescrito en las normas; pero sin ir más allá de lo previsto en la Ley Jurisdiccional, según la cual los tribunales no pueden determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos ni el contenido discrecional de las disposiciones anuladas (art. 71.2 LJCA). Esta contención puede resultar satisfactoria para los demandantes en los casos en los que la anulación del plan conllevó la paralización de la obra, como sucedió con el dragado del Guadalquivir (STS nº 1003/2019, de 8-7-2019; rec. Nº 4434/2016)). Pero no tanto cuando, como ocurrió con la falta de caudales ecológicos en el río Tajo (STS nº 387/2019, de 21-3-2019; rec. 4398/2016), la anulación del plan no garantiza que en la futura revisión del plan se vayan a establecer como es debido.

En cuanto a la repercusión de un recurso contra el futuro plan, hay que recordar que una eventual anulación, total o parcial, siempre tendría efectos “erga omnes”. También para los expedientes en tramitación o en vía de recurso judicial. Pero la anulación de una norma reglamentaria no afectaría a las resoluciones administrativas de carácter firmes y

consentidas, que no hubieran sido impugnadas en tiempo y forma. Únicamente podría servir para detener las sanciones aun no ejecutadas (art. 72 y 73 LJCA).

Atendiendo a esta experiencia, debemos recomendar que se aprovechen al máximo los cauces de participación que la legislación brinda (alegaciones, audiencia con las autoridades confederales, Consejo del Agua, Consejo Nacional del Agua,…) para plantear y defender los legítimos intereses del sector agroalimentario de Castilla-La Mancha ante la Confederación Hidrográfica y ante el Ministerio para la Transición Ecológica del que ésta depende.

Igualmente, resulta fundamental que estas propuestas se trasladen al Gobierno de Castilla-La Mancha, en su caso a través de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Mesa Regional del Agua, con el fin de sumar fuerzas en un debate que lógicamente concierne a diferentes sectores y tiene un alcance nacional.

Para lo cual, sería importante que el propio sector agroalimentario aúne sus planteamientos y reivindicaciones, junto con las comunidades de regantes o usuarios de aguas.

En cuanto a las posibilidades de extrapolar estas consideraciones hacia expedientes o resoluciones administrativas de carácter singularizado, como puedan ser sanciones, autorizaciones, concesiones,… resulta muy difícil hacer un pronunciamiento que no atienda al conocimiento exhaustivo de las circunstancias particulares del caso.

Con carácter general, la impugnación de una resolución puede basarse en la invalidez del reglamento en cuya virtud se hubiera dictado, lo que se conoce como “recurso indirecto como reglamentos” (art. 26 LJCA). Y ello aunque el reglamento (como es el plan hidrológico o un programa de actuación) no hubiera sido impugnado directamente o el recurso hubiera sido desestimado. Si ese fuera el caso, debemos recordar la importancia de las pruebas periciales.

En relación con los expedientes en curso, estos sí pueden verse afectados positiva o negativamente por la nueva planificación hidrológica, dependiendo de cómo cambie el plan. Este cambio puede ser problemático para los expedientes que conforme al plan vigente podrían resolverse de manera favorable. En la medida en que los planes no generan derechos por sí mismos, una regresión (como puede suceder con las previsiones sobre modificación y trasformación en concesión de aprovechamientos de aguas privadas) puede condicionar la culminación del expediente por parte de la Administración, a pesar del principio jurídico “tempus regis acto”. De ahí que, en aquellos casos en que ya se hubiese producido el silencio administrativo desestimatorio, por haber trascurrido el tiempo máximo sin hacerse dictado la resolución, puede ser conveniente iniciar el recurso judicial antes de la aprobación del nuevo plan hidrológico.

6. CONCLUSIONES

Como resumen de cuanto antecede, podemos concluir que las iniciativas de desarrollo rural basadas en actividades agroalimentarias se encuentran gravemente condicionadas por las políticas que aplica la CHG en el Alto Guadiana.

Esta situación de excepción se prolonga en algunas zonas ya 35 años (RD 393/1988, de 22 abril, de medidas para el Campo de Montiel) sin que tenga visos de solución, pues cada vez se extienden a más territorios y se agravan más. Lo cual muestra el escaso éxito de las políticas públicas ensayadas hasta ahora pues, por un lado, no consiguen las mejoras ambientales que pretenden y, por otro, impiden o, al menos, dificultan la modernización de las actividades agroalimentarias y su adaptación a los cambios mercados internacionales, con los consiguientes perjuicios sociales y económicos.

A la vista del borrador de PHG, da la impresión que la Administracion ha optado por cronificar este mal estado de cosas, en lugar de poner los medios para alcanzar un aprovechamiento sostenible del agua.

No podemos sino recomendar que los sectores económicos y sociales afectados se personen, en defensa de sus legítimos intereses, en el trámite de consulta pública abierto sobre la revisión del PHG. A nuestro modo de ver, las medidas para afrontar los problemas del Alto Guadiana no puede seguir descansando exclusivamente en el recorte de los derechos de los usuarios y en la imposición de sanciones, sino que debería incluir medidas como las siguientes:

A) Estudio del estado de las masas de agua y su funcionamiento real por parte de un grupo científico creado de común acuerdo entre las Administraciones y los Usuarios que consensue una metodología y clarifique los parámetros esenciales debatidos: evapotranspiración, tasa de recarga, reservas, recursos disponibles, ubicación de piezómetros, estado cuantitativo y cualitativo, etc.

B) Convenios de la CHG con las CUAS que permitan una mayor y real participación de los usuarios en la gestión del agua.
C) Autorización administrativa de las iniciativas privadas que supongan un ahorro de agua y hacer más rentables las explotaciones agrarias.
D) Tramitación administrativa de los expedientes de modificación de características de los derechos privados de agua y concesiones que no supongan un incremento de consumo de agua.
E) Inversiones en depuración de aguas residuales y su reutilización.
F) Inversiones en las obras que permitan materializar las trasferencias de recursos hídricos desde el Tajo legalmente aprobadas.
G) Estudio de trasferencias internas desde el curso medio a la cuenca alta del Guadiana.

El PHG debería fijarse en las posibilidades que, en ese sentido, ofrece el marco legal para brindar oportunidades de desarrollo rural, especialmente en una zona que cuenta con un

sector empresarial dispuesto, muy capaz de hacerlo. Y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia puede brindar la ocasión de encauzar los estímulos en esta dirección, apostando por infraestructuras que puedan incrementar los recursos disponibles, tales como las trasferencias y la regeneración de aguas residuales, que han adquirido una dimensión estratégica frente al cambio climático.

En todo caso, si el futuro plan hidrológico del Guadiana no atendiera los derechos e intereses legítimos de las Cooperativas Agroalimentarias de Castilla-La Mancha, esta entidad estaría legitimada para recurrirlo ante el Tribunal Supremo; especialmente si se trata de hacer valer las alegaciones presentadas en fase de consulta pública. En ese escenario, sería esencial disponer de una prueba pericial muy sólida que complete y sostenga los argumentos de carácter jurídico. Aunque, lógicamente no puede aventurarse el resultado final de ese proceso, si es importante recordar el alcance "erga omnes" que tendría una sentencia que anule, en todo o en parte, las determinaciones del plan impugnadas.

Albacete, 27 de septiembre de 2021

Francisco Delgado Piqueras

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Castilla-La Mancha