Revista Española de Derecho Europeo
91 | Julio – Septiembre 2024
pp. 67-95
Madrid, 2024
DOI:10.37417/REDE/num91_2024_2287
© Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
© Antonio Herranz Gallardo
ISSN: 1579-6302
Recibido: 21/03/2024 | Aceptado: 15/05/2024

LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA EUROPEA Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA EN ESPAÑA. INSUFICIENCIA DE MECANISMOS PARA PREVENIR LOS INCUMPLIMIENTOS

GROUNDWATERS. ANALYSIS OF EUROPEAN LEGISLATION AND JURISPRUDENCE AND ITS PRACTICAL APPLICATION IN SPAIN. LACK OF PROCEDURES TO PREVENT INFRACTIONS

Antonio Herranz Gallardo

RESUMEN: El presente trabajo aborda el estudio de la legislación europea sobre protección de las aguas subterráneas y su desarrollo jurisprudencial. Asimismo, examina la concurrencia de las distintas Administraciones competentes en el Estado español y los problemas derivados de su aplicación práctica, que han dado lugar a los incumplimientos de la normativa europea. Por último, se analizan los mecanismos de integración, prevención, represión o distribución de responsabilidades.

PALABRAS CLAVE: aguas subterráneas; nitratos; competencias; infracción.

ABSTRACT: This paper presents the study of European law on the protection of groundwater and its jurisprudential development. Likewise, it examines the parti-

---

* Abogado del Estado en la Subdirección General de Coordinación y Apoyo a los Servicios Contenciosos. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. *antonio.herranz@mjusticia.es*

El presente trabajo no ha contado con ninguna financiación directa o indirecta procedente de entidad alguna, pública o privada, con o sin ánimo de lucro.

cipation of the different competent Administrations in the Spanish State and the problems related to their practical application, which have given rise to infractions of European law. Finally, the procedures of integration, prevention, repression or distribution of responsibilities are also analyzed.

KEYWORDS: groundwater; nitrate; competence; infraction.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.— 1. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL: 1.1. Antecedentes; 1.2 La Directiva Marco de Aguas: *1.2.1. Carácter y objetivos; 1.2.2. Definición de conceptos; 1.2.3. Los objetivos medioambientales; 1.2.4. El control de los objetivos; 1.2.5. La ejecución de los objetivos; 1.2.6. El deber de coherencia*. 1.3. La Directiva de Nitratos.— 2. CONCURRENCIA NORMATIVA Y COMPETENCIAL: 2.1. Concurrencia normativa en el ordenamiento europeo; 2.2. Concurrencia competencial a nivel estatal.— 3. INCUMPLIMIENTOS DE LA NORMATIVA EUROPEA.— 4. SOLUCIONES A LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES.— CONCLUSIÓN.— BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

La calidad y cantidad de las aguas subterráneas constituye una preocupación medioambiental que se ha incrementado progresivamente en los últimos años, trascendiendo los límites de la protección del medio natural, hasta tener un reflejo sanitario y socioeconómico sustancial, habida cuenta de su importancia para la salud humana y para el desarrollo agrícola o industrial de las distintas regiones.

No es ocioso recordar que el Considerando 2 de la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro ya apunta que "*las aguas subterráneas son el recurso hídrico más sensible e importante de la Unión Europea y, en particular, son la fuente principal del suministro público de agua potable*".

Múltiples factores repercuten sobre los distintos aspectos reseñados. Por su interés a efectos del presente trabajo, conviene aludir al nivel de extracciones, que influye de forma decisiva sobre la cantidad de las aguas subterráneas. Así, aquel será sensiblemente superior en zonas adyacentes a cultivos, explotaciones agropecuarias o de carácter industrial, así como núcleos de población urbanos.

Por su parte, la calidad de las aguas está directamente relacionada con los compuestos químicos que se vierten o se filtran sobre ellas. Por eso, habrá de prestarse especial atención a las actividades humanas que se desarrollan a su alrededor, como las agropecuarias o industriales ya aludidas.

Contribuye a acentuar la importancia de la cantidad la actual situación de escasez prolongada de precipitaciones y las temperaturas anormalmente elevadas en nuestro país, puestas de manifiesto por el Preámbulo del Real

Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo. Estas circunstancias repercuten directamente, de forma lógica, en la recarga natural de las aguas subterráneas.

En efecto, como se refleja con detalle en el Preámbulo del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, la situación de los años hidrológicos subsiguientes al período 2020-2021 en el comportamiento pluviométrico ha arrojado un resultado negativo, hasta el punto de situarnos en un nivel de precipitación global inferior en un 12,5 por 100 al valor promedio en el período 1991-2020.

A lo anterior se adiciona que la situación del almacenamiento hídrico en los embalses fue inferior a las cifras medias de los últimos cinco y diez años, por lo que se consagra así una tendencia negativa sobre la cantidad de agua que proyecta sus efectos de forma dispar sobre el territorio español.

En especial, la sequía se hace notar en la cuenca del Guadalquivir, en el Guadiana y en las cuencas intracomunitarias de Andalucía, como también en las cuencas tradicionalmente afectadas por la escasez pluvial, es decir, el Júcar y el Segura. A estas se añaden ahora las cuencas internas de Cataluña o determinadas zonas de la cuenca del Ebro.

Del mismo modo, la calidad del agua subterránea suscita un interés actual. Su significación se ha puesto de manifiesto mediante la generalización de las protestas de los agricultores a lo largo de la Unión Europea, que reivindican, entre otras cuestiones, la relajación de las limitaciones en el uso de determinados fertilizantes en su labor.

En el ámbito de protección de la calidad y cantidad de las aguas subterráneas, la influencia del ordenamiento jurídico europeo se ha revelado esencial. Así, son en su mayoría normas comunitarias las que regulan esta salvaguarda y, consecuentemente, las normas nacionales constituyen un reflejo de tales preceptos.

Paralelamente, la sanción por el incumplimiento de esas disposiciones ha presentado también una dimensión europea, que ha tenido singular incidencia en el Estado español. En efecto, han sido varios los procedimientos de infracción que se han incoado contra el Reino de España por cuestiones relacionadas con la cantidad y calidad de las aguas.

Recientes son los casos de las aguas subterráneas existentes en la zona de Doñana, que se trataron en la STJUE de 24 de junio de 2021 (asunto C-559/19) y donde se atisban "*problemas de calidad del agua, que se unen a los de cantidad*", como consecuencia, entre otras circunstancias, de la "*intensificación de la actividad agrícola*", así como el abastecimiento y deficiente depuración de los núcleos urbanos.[1]

También destacan, por su repercusión y actualidad, las masas de agua subterráneas circundantes al Mar Menor. En este sentido, han sido recurren-

[1] Informe de situación del Marco de Actuaciones para Doñana (Octubre de 2023). Vicepresidencia Tercera del Gobierno. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

tes desde el año 2016 los episodios de eutrofización[2] sobre la laguna como consecuencia de la acumulación de nitratos y fosfatos, desencadenantes de eventos de mortandad masiva de peces y otras formas de vida.[3]

En este sentido, como recoge la STC 112/2021, de 13 de mayo, "*la propia Comisión europea ha advertido a España del ejercicio de acciones judiciales para la imposición de sanciones por el incumplimiento de la Directiva de Nitratos en varias zonas, entre ellas el Mar Menor [Dictamen Motivado de 2 de julio de 2020]*".

Precisamente, la STJUE de 14 de marzo de 2024 (asunto C-576/22), condena al Reino de España en relación con una pluralidad de incumplimientos de las Comunidades Autónomas.

En el presente estudio se abordará el marco normativo y jurisprudencial europeo que configura la protección de las aguas subterráneas, atendiendo fundamentalmente a 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 adelante, DMA); a la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro; así como a la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Su análisis nos permitirá conocer los distintos conceptos y analizar en qué medida habrá o no incumplimiento de los Estados Miembros.

Una vez expuesto lo anterior, será preciso abordar la incidencia en el plano interno de tales Directivas, pues la distribución competencial determina que corresponda a Administraciones distintas su puesta en práctica, con las consiguientes fricciones que ello genera. De hecho, serán examinados distintos incumplimientos del Derecho de la Unión en la materia que han sido el resultado de divergencias producidas por la concurrencia competencial.

Por último, atenderemos a los efectos que generan tales infracciones y los respectivos remedios para paliarlos o distribuir sus consecuencias.

---

[2] La eutrofización es el aumento de la concentración de compuestos de nitrógeno, que provoca un crecimiento acelerado de las algas y las especies vegetales superiores, y causa trastornos negativos en el equilibrio de los organismos presentes en el agua y en su propia calidad, como se desprende del art. 2 i) de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

[3] Informe de avances del Marco de actuaciones prioritarias para la recuperación del Mar Menor (Diciembre de 2023). Vicepresidencia Tercera del Gobierno. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

1. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

1.1. Antecedentes

Dejando al margen la Carta del Agua elaborada por el Consejo de Europa en 1968[4], los primeros intentos de protección de las aguas subterráneas a nivel comunitario se remontan a los programas de acción de 1973, que alumbraron las primeras preocupaciones relacionadas con la calidad del agua. Por ello, su objetivo se ciñó a salvaguardar estas aguas de la inmisión de algunos compuestos contaminantes, orientándose fundamentalmente hacia la protección de la salubridad.[5]

Posteriormente, se aprobó la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad. Esta norma abundó en la introducción en el agua de ciertos contaminantes especialmente nocivos. Sin embargo, se remitía a una Directiva específica y ulterior para la protección de las aguas subterráneas.

Por fin, la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas contempló de forma estrecha la cuestión, centrando sus medidas, singularmente, en los aspectos relacionados con la calidad.

Así, distinguió primero entre vertidos directos e indirectos, sometiéndolos a un sistema de autorización y distinguiendo entre contaminantes prohibidos (los de la lista I)[6] y aquellos que tan solo deberían ser objeto de limitación (lista II)[7]. Esta Directiva fue, a su vez, complementada con la Directiva 86/280/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE.

Quizá la aportación más reseñable de la mentada Directiva radica en establecer una pauta que resultará esencial en el devenir legislativo de la Unión en los años subsiguientes. Efectivamente, nos permitirá distinguir entre fuentes de contaminación identificables y las que no son de fácil determinación,

---

[4] Flores García, Ana Isabel. *Protección jurídica de las aguas subterráneas. Especial análisis de la regulación penal* (Madrid: Sepin, 2021) p. 39.

[5] López Menudo, Francisco. «Las aguas». *Revista de Administración Pública*, n. 200 (mayo-agosto de 2016). p. 260.

[6] Entre tales sustancias figuran aquellas especialmente peligrosas, como las que posean poder cancerígeno, mutágeno o teratógeno; el mercurio; el cadmio; aceites minerales e hidrocarburos; o cianuro.

[7] En su descripción, destacan los biocidas, compuestos inorgánicos de fósforo, amoniaco o nitritos.

y diseñar métodos distintos de lucha contra las mismas: la autorización o el establecimiento de programas de medidas.

En este sentido, fue la STJCE de 29 de septiembre de 1999 (asunto C-232/97) la que concretó la definición de vertido. En efecto, se interrogaba al Tribunal si el concepto de vertido debía comprender también la contaminación procedente de "*fuentes múltiples y difusas*".

Especificaba la sentencia que vertido era "*todo acto imputable a una persona por el cual, directa o indirectamente, se introduce en las aguas a las que se aplica dicha Directiva alguna de las sustancias peligrosas enumeradas en la lista I o en la lista II de su Anexo*."

Sin embargo, contaminación difusa es aquella que "*no puede imputarse a una persona y, en esas circunstancias, no puede ser objeto de autorización previa*".

Por ello, concluyó que el Derecho comunitario había establecido dos regímenes distintos para luchar contra la contaminación: un régimen de autorización para los vertidos directos imputables a una persona y, consecuentemente, identificables; y un programa de medidas cuando la contaminación era difusa y no podía atribuirse a una persona determinada. En fin, la conclusión era que el concepto de vertido de la Directiva no podía aplicarse a esas fuentes difusas de contaminación.

Lo anterior es relevante porque, como se verá, buena parte de la contaminación actual que afecta a las aguas subterráneas es difusa y, consecuentemente, no es posible determinar el concreto causante de la misma. Además, suelen existir desfases entre la introducción del contaminante y su detección[8]. Por ello, las normas posteriores se centraron singularmente en el establecimiento de programas de medidas que impidieran el desarrollo de los contaminantes en el medio acuático o, al menos, que consiguieran mitigarlo.

Pues bien, tales antecedentes quedan superados por el actual marco normativo, que viene presidido, en la actualidad, por 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 (DMA).

1.2. La Directiva Marco de Aguas y la Directiva de Aguas Subterráneas

1.2.1. Carácter y objetivos.

Como estableció la STJUE de 1 de junio de 2017 (asunto C-529/15), "*la Directiva 2000/60, adoptada con fundamento en el artículo 175 CE, apartado 1*

[8] Flores García, Ana Isabel. *Protección jurídica de las aguas subterráneas. Especial análisis de la regulación penal* (Madrid: Sepin, 2021) p. 34.

(actualmente artículo 192 TFUE, apartado 1), establece principios comunes y un marco global de acción para la protección de las aguas y garantiza la coordinación, integración y, a más largo plazo, el desarrollo de los principios generales y de las estructuras que permitan la protección y la utilización ecológicamente viable del agua en la Unión. Esos principios y ese marco deben ser desarrollados con posterioridad por los Estados miembros mediante la adopción de medidas específicas. Así pues, esa Directiva no pretende una armonización total de la normativa de los Estados miembros en el ámbito del agua".

Como tuvo ocasión de precisar ulteriormente la STJUE de 24 de junio de 2021 (asunto C-559/19), el objetivo último de esta Directiva es alcanzar "*mediante una acción coordinada, el buen estado de todas las aguas de la Unión, incluidas las aguas subterráneas*". Esto debe ser "*la suma resultante de todas las buenas prácticas ambientales aplicadas en el marco de la gestión integrada y sostenible a nivel de demarcación hidrográfica*".[9]

Es clara, por tanto, la vocación global e integradora de la Directiva[10], si bien, como reconoció la STJUE de 1 de julio de 2015 (asunto C-461/13) es un principio de la misma que "*las decisiones se tomarán al nivel más próximo posible a los lugares donde el agua es usada o se halla degradada*."

1.2.2. Definición de conceptos.

Una vez explicitado el carácter de la DMA, conviene centrarse en la regulación que contiene sobre las aguas subterráneas, comenzando por definir los conceptos que nos ocupan.

En primer lugar, el agua subterránea, de conformidad con el art. 2.2 de la DMA, es la que se encuentra bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo. Por ello, constituye una masa de agua subterránea, según el art. 2.12 de la DMA, un volumen claramente diferenciado de aguas subterráneas en un acuífero o acuíferos.

Acuífero, con arreglo al art. 2.11 de la DMA, es una o más capas subterráneas de roca o de otros estratos geológicos que tienen la suficiente porosidad y permeabilidad para permitir, ya sea un flujo significativo de aguas subterráneas o la extracción de cantidades significativas de aguas subterráneas.

Es este último elemento el que nos permite comprender los problemas relacionados con las aguas subterráneas pues, como dijimos, la cantidad está inmediatamente relacionada con el nivel de extracciones y la calidad, con

---

[9] Domínguez Martín, Mónica. «Los elementos cuantitativos establecidos por la Directiva Marco del Agua como condicionantes de la gestión de los recursos hídricos y su carácter complementario de los elementos cualitativos», *La Ley*, n. 4998/2012 (2012) p. 4.

[10] Delgado Piqueras, Francisco. «La transposición de la Directiva Marco de Aguas en España». *Revista de Administración Pública*, n. 165 (septiembre-diciembre de 2004). p. 185.

los elementos químicos que se filtran a través del suelo, de forma directa o indirecta.

Dicho lo anterior, la importancia de esta Directiva, desde el punto de vista de las aguas subterráneas, radica en sistematizar los dos parámetros que guían la comprobación del correcto estado de las mismas: la cantidad y la calidad. Como hemos visto, hasta entonces la protección se centraba estrictamente en los aspectos cualitativos. De hecho, supera el anterior objeto de protección, limitado a la contaminación química[11].

No obstante, la superación de este vetusto objeto de protección no es total. La STJUE de 11 de septiembre de 2014 (asunto C-525/12) precisa la prioridad de cada uno de estos parámetros, subordinando la cantidad al objetivo de la calidad. Entiende que el objeto de la DMA, de acuerdo con su Considerando 19, es mantener y mejorar el medio acuático en la Unión. Este objetivo, sin embargo, "*se halla principalmente relacionado con la calidad de las aguas de que se trata*". Por su parte, el control de la cantidad "*constituye un elemento complementario que garantiza una buena calidad del agua y, por consiguiente, deben tomarse igualmente medidas relativas a la cantidad, supeditadas al objetivo de una buena calidad*".

No obstante, calidad y cantidad son conceptos jurídicos de difícil determinación. Por ello, el Considerando 25 de la DMA señala que "*han de establecerse definiciones comunes del estado del agua en términos cualitativos y, cuando ataña a la protección del medio ambiente, cuantitativos*."

A tal efecto, como recuerda la STJUE de 30 de junio de 2016 (asunto C-648/13), de conformidad con el art. 2.20 de la DMA, el buen estado es el alcanzado "*por una masa de agua subterránea cuando tanto su estado cuantitativo como su estado químico son, al menos, buenos*". Y es que, como señaló la STJUE de 29 de mayo de 2020 (asunto C-535/18) mientras que en las masas de agua superficial se establece una escala de cinco grados para discernir el estado ecológico, respecto a las subterráneas, la norma solo distingue entre buen estado y mal estado.

La precisión de estos conceptos se efectúa en la propia Directiva. El estado cuantitativo se define como el grado en que afectan a las masas de agua subterráneas las extracciones directas o indirectas, siendo bueno cuando encaja en el cuadro 2.1.2 del Anexo V[12]. Por su parte, el buen estado químico es el que cumple las condiciones establecidas en el cuadro 2.3.2 del Anexo V[13] (arts. 2.25, 26 y 28 de la DMA).

---

[11] Fanlo Loras, Antonio. «La protección del agua y de sus ecosistemas en la Directiva Marco del Agua: una valoración crítica desde España». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 43/2019 (2019) p.4.

[12] En apretada síntesis, cuando la tasa media anual de extracción a largo plazo no rebasa los recursos disponibles de aguas subterráneas.

[13] Es decir, cuando la concentración de contaminantes no presente efectos de salinidad u otras intrusiones, no rebasen las normas de calidad aplicables en virtud de

1.2.3. Los objetivos medioambientales.

Una vez expuestos los dos elementos que contribuyen a alcanzar un buen estado de las aguas subterráneas, conviene analizar los objetivos medioambientales que han de perseguir los Estados Miembros en relación con las mismas, pues constituyen el elemento basilar sobre el que oscila la conformidad a derecho de sus acciones en la materia.

El artículo 4 b) DMA establece, en el apartado i) que *"los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea"*; en el apartado ii) preceptúa que *"los Estados miembros habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua subterránea y garantizarán un equilibrio entre la extracción y la alimentación de dichas aguas con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas subterráneas* […]*, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V"*; y en el apartado iii), impone a los Estados miembros la obligación de *"aplicar las medidas necesarias para invertir toda tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de cualquier contaminante debida a las repercusiones de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas"*.

Es abundante la jurisprudencia existente sobre el indicado precepto, que ha ido configurando una serie de deberes para los Estados Miembros muy definidos.

La *finalidad* de este precepto está enderezada a la satisfacción de los dos planos enunciados: el cuantitativo y cualitativo. Por ello, tiende a lograr los objetivos cualitativos pretendidos por la DMA, como son *"la conservación o regeneración de un buen estado, de un buen potencial ecológico y de un buen estado químico"* [STJUE de 1 de julio de 2015 (asunto C-461/13)]. También es su objeto, por tanto, el alcance del objetivo cuantitativo, como recuerda la STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18).

La STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18), concretando la doctrina anterior, afirma que existen dos obligaciones principales que se deducen del art. 4 DMA: la *obligación de prevenir el deterioro* y la *obligación de mejora*. Aunque la pluralidad de resoluciones judiciales que trata el contenido de las mismas ha tenido su mayor desarrollo en relación con las masas de agua superficiales, la aludida sentencia mantiene que los deberes respecto a las aguas subterráneas son en gran medida idénticos. Por tanto, concluye que también estas obligaciones de prevenir el deterioro y de mejora son aplicables a las aguas subterráneas.

---

otras normas comunitarias (como la Directiva 91/676/CEE, que después se verá) o no den lugar al incumplimiento de los objetivos medioambientales del art. 4 de la DMA.

Es importante señalar, además, que, aunque la rúbrica del precepto se refiere a los "*objetivos medioambientales*", lo cierto es que la DMA "*no se limita a enunciar con una formulación programática meros objetivos de planificación hidrológica, sino que tiene efectos vinculantes*" [STJUE de 24 de junio de 2021 (asunto C-559/19) y STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18)], una vez determinado, eso sí, el estado ecológico de la masa de agua de que se trate. Por ello, no basta que los Estados Miembros se conformen con establecer orientaciones generales tendentes a su logro, sino que deben adoptar las medidas precisas para cumplir con estas obligaciones, recibiendo las oportunas sanciones en caso de incumplimiento.

Hasta tal punto son vinculantes los deberes allí establecidos que satisfacen, también, los requisitos de claridad y precisión, pues los particulares que se vean eventualmente afectados por las vulneraciones de estas dos obligaciones — como los usuarios del agua subterránea — estarán legitimados ante los tribunales nacionales para invocar el respeto de los indicados objetivos [STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18)].

Por su parte, el *origen* de la compartimentación de los deberes de los Estados Miembros en dos objetivos diferenciados, como señala la STJUE de 1 de julio de 2015 (asunto C-461/13) se deduce con claridad de los trabajos preparatorios de la DMA. En efecto, el Parlamento Europeo temía que, si no se incluía de forma separada una concreta obligación de evitar el deterioro con independencia de la obligación de mejora, podía darse el caso de que las masas de agua que merecían ya una clasificación superior incluso a la de "*buen estado*", pudieran ver disminuida su calidad o cantidad hasta alcanzar este último estadio sin que ello implicase infracción normativa alguna. Como consecuencia de lo anterior, se hizo preciso salvaguardar la protección de las aguas mediante el acogimiento de estas dos obligaciones.

Como tributo a lo anterior, la jurisprudencia se ha ocupado de clarificar que los dos objetivos u obligaciones son, por tanto, distintos y claramente diferenciados, aunque están intrínsecamente relacionados [STJUE de 24 de junio de 2021 (asunto C-559/19) y STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18)]. Esta distinción nos permite concluir que la obligación de prevenir el deterioro y la de mejora tienen un "*estatuto autónomo*", de suerte que la primera no es solo un instrumento al servicio de la segunda [(STJUE de 5 de mayo de 2022 (asunto C-525/20)].

En cuanto al *ámbito temporal* de las meritadas obligaciones, la fecha inicial de exigibilidad de las mismas fue el 22 de diciembre de 2009, pues entonces finalizó el plazo concedido a los Estados Miembros para publicar los planes hidrológicos de cuenca en los que debían estar incluidas [STJUE de 4 de mayo de 2016 (asunto C-346/14)]. Ahora bien, como precisaba esta sentencia, de acuerdo con la consabida obligación de abstención, los Estados Miembros debían evitar, durante el plazo de transposición de la Directiva, la adopción de disposiciones —"*medidas generales o específicas*"— que pudieran comprometer gravemente su resultado.

Por su parte, respecto al *dies ad quem*, se previó en la Directiva que el objetivo de recuperación de las masas de agua subterránea debía lograrse, a más tardar, transcurridos quince años desde la entrada en vigor. No obstante, la propia norma ha previsto la posibilidad de adoptar prórrogas de este plazo siempre que, con arreglo al art. 4.4 de la DMA, ello se deba a imposibilidades técnicas, a que suponga el abono de un precio desproporcionalmente elevado, o que las condiciones naturales de las masas de agua no lo permitan.

Lo cierto es que la jurisprudencia ha abordado con detalle el concepto y contenido de la obligación de prevenir el deterioro o, más concretamente, de este último elemento. De forma tan solo tangencial se ha ocupado de la obligación de mejora.

Respecto al *deterioro*, lo primero que debe apuntarse es que se trata de un concepto de carácter global, de acuerdo con la STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18), lo que permite colegir que la perspectiva de análisis es transversal. Asimismo, aunque exista una distinción entre las aguas superficiales y subterráneas auspiciada por los distintos parámetros que deben ser examinados en uno y otro caso, dicha sentencia deja claro que el concepto del deterioro "*se determina por unos mismos principios con independencia del tipo de agua de que se trate*".

En todo caso, el concepto de deterioro se proyecta también de diferente modo sobre la calidad y cantidad.

Así, desde un punto de vista *químico* —o *cuantitativo*—, antes se ha apuntado que el mismo se define en relación a las condiciones exigidas en el Anexo V.

Sin embargo, la aplicación de este Anejo se ha matizado por la jurisprudencia. Así, la precitada STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18), como también lo hacía la STJUE de 1 de julio de 2015 (asunto C-461/13), precisa que si las clases allí establecidas fueran determinantes para comprobar si existe deterioro, se llegaría al absurdo de que, tras clasificar una masa de agua en la clase más baja, no sería jurídicamente posible un nuevo deterioro.

De este modo, se ha interpretado por la STJUE de 1 de julio de 2015 (asunto C-461/13) que existirá deterioro siempre que "*el estado de al menos uno de los indicadores de calidad a que se refiere el Anexo V de dicha Directiva descienda a una clase inferior, aun cuando ese descenso no dé lugar al descenso a una clase inferior de la masa de agua en su conjunto*". Si ya está en la clase más baja, cualquier descenso de un indicador constituirá deterioro. Por ello, queda prohibida cualquier degradación adicional.

Esta degradación puede examinarse atendiendo tanto a indicadores de calidad del punto 2.3.2 del Anexo V, como a una sustancia concreta [(STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18) y STJUE de 1 de julio de 2015 (asunto C-461/13)].

Por esta razón, los incumplimientos de los objetivos medioambientales —y los deterioros— se producen, como señala la precitada sentencia, cuando

se rebase alguna norma de calidad o algún valor umbral, o se produzca un incremento de concentración de un contaminante.

Basta, en definitiva, para entender que se produce un deterioro, que concurra cualquier cambio que pueda poner en riesgo el cumplimiento de la DMA.

Además, se establece un parámetro de medición acorde a la teleología de los objetivos medioambientales de la Directiva, pues el umbral por encima del cual se declarará el incumplimiento habrá de ser tan bajo como sea posible [(STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18) y STJUE de 1 de julio de 2015 (asunto C-461/13)].

En este sentido, conviene apuntar que la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, ha abundado en el análisis del buen estado químico de las aguas subterráneas.

A tal fin, precisa los criterios que se han de aplicar para evaluar el estado químico y, además, configura un procedimiento para este examen. Igualmente, obliga a los Estados Miembros a identificar las tendencias sostenidas de aumento en la concentración de un contaminante y proporciona criterios para definir el punto a partir del cual deberá invertirse la tendencia.

Del mismo modo, configura una serie de acciones que necesariamente debe contener el programa de medidas que los Estados Miembros han de adoptar conforme a la DMA, con objeto de prevenir o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas.

Por último, destaca el establecimiento de un listado de contaminantes sobre los que los Estados Miembros deben configurar valores umbral, heredero de la Directivas 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, y la Directiva 86/280/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, antes citadas.

Al margen de lo anterior, cabe cuestionarse qué ocurre con esos deterioros que son simplemente *temporales* y no proyectan sus efectos de forma duradera.

El TJUE tuvo oportunidad de destacar que estos deterioros transitorios solo se autorizan en condiciones estrictas [(STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18) y STJUE de 1 de julio de 2015 (asunto C-461/13)].

En particular, el art. 4.6 de la DMA solo permite los deterioros de esta naturaleza cuando se deban a causas naturales o de fuerza mayor de carácter excepcional o imprevisible, y siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) que se adopten todas las medidas factibles para impedir el deterioro; b) que en el plan hidrológico de cuenca se especifiquen las condiciones que permitan la declaración de estas circunstancias imprevistas o excepcionales; c) que las medidas a adoptar en tales circunstancias se prevean, a su vez, en el plan hidrológico y no pongan en peligro la recuperación de la calidad una vez cesen las antedichas circunstancias; d) que los efectos se revisen anualmente y se adopten tan pronto como sea posible las medidas para revertir los efectos

perniciosos; e) que en el siguiente plan hidrológico se incluya un resumen de los eventos acontecidos y de las medidas adoptadas.

Ahora bien, sobre la afección temporal del deterioro es ilustrativa la STJUE de 5 de mayo de 2022 (asunto C-525/20). En aquel supuesto, tanto la Comisión como los Gobiernos intervinientes en el procedimiento sostuvieron la posibilidad de excluir del concepto de deterioro *"las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo para el estado de una masa de agua"*.

En primer lugar, el TJUE dejó claro que los Estados Miembros, en relación con la obligación de prevenir el deterioro, no están obligados a tener en cuenta aquellas repercusiones temporales y de corta duración cuando las mismas *"apenas tienen incidencia en el estado de las masas de agua"* y no implican, consecuentemente, un auténtico deterioro.

Sin embargo, aclaró el Tribunal que la interpretación propugnada por la Comisión y los Gobiernos presentes en el procedimiento, *"no se desprende de las disposiciones de la Directiva 2000/60 y, por lo demás, entra en contradicción con el sistema general de esa Directiva y con los objetivos que esta persigue"*. Y ello porque si existen repercusiones, aunque sean temporales, transitorias o de corta duración, es forzoso concluir que existe un deterioro y que el mismo está prohibido, *"habida cuenta de los efectos perjudiciales para el medio ambiente o la salud humana que pueden derivarse del mismo"*.

En definitiva, cabe concluir que siempre que exista una verdadera repercusión negativa con verdadera incidencia en el estado de la masa de agua subterránea, la misma resultará prohibida, aunque sea temporal.

Por su parte, en cuanto a la perspectiva *cuantitativa*, cabe apuntar que ha sido considerablemente inferior su tratamiento jurisprudencial.

En efecto, tan solo la STJUE de 24 de junio de 2021 (asunto C-559/19) se ha ocupado con cierto énfasis de la cuestión, todo ello en relación con el espacio natural de Doñana y los incumplimientos del Reino de España, y en un contexto de aguas subterráneas ya calificadas en mal estado cuantitativo.

Lo relevante de esta sentencia es la correcta conjugación del contenido de la obligación de prevenir el deterioro y de la obligación de mejora, y su correlativa proyección sobre los incumplimientos de los Estados Miembros. Como dijimos, una y otra obligación presentan un estatuto autónomo, por lo que bien puede violentarse solo uno de los deberes y no, necesariamente, ambos.

En este sentido, el mal estado cuantitativo existe cuando hay una *"falta de equilibrio entre la extracción y la alimentación de las aguas subterráneas"*, según se desprende del punto 2.1.2 del anexo V de la DMA.

Por ello, el deterioro cuantitativo de las masas de agua subterráneas se producirá cuando exista *"un incremento adicional del déficit ya existente y, por tanto, una mayor sobreexplotación en relación con una situación anterior"* [STJUE de 24 de junio de 2021 (asunto C-559/19)]. Así, siempre que no aumente esta sobreexplotación no podremos hablar de deterioro.

En consecuencia, las anteriores definiciones nos permiten deslindar las dos obligaciones con claridad. Por un lado, la obligación de prevenir el deterioro, en relación con la cantidad, impone que las extracciones de agua subterránea no aumenten "*para no agravar las causas del mal estado cuantitativo apreciado*" [STJUE de 24 de junio de 2021 (asunto C-559/19)].

Por otro, la obligación de mejora exige que se adopten las medidas necesarias para la recuperación del estado cuantitativo de las aguas, y así alcanzar el equilibrio entre la extracción y alimentación. Una y otra son independientes y de cumplimiento autónomo.

1.2.4. El control de los objetivos.

Expuesto el marco normativo y jurisprudencial respecto a las obligaciones de prevenir el deterioro y de mejora respecto a la cantidad y calidad del agua, es preciso observar cómo deben los Estados Miembros fiscalizar el debido cumplimiento del correcto estado de las masas de agua subterránea, lo que nos lleva al problema de los *puntos de control*.

El Anexo V de la Directiva configura la necesidad de establecer puntos de control en la masa de agua correspondiente a fin de verificar la calidad y cantidad de las aguas.

Es el Anexo IV de la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, el que aborda con mayor exhaustividad los requisitos de estos puntos de comprobación, aunque acudiendo a parámetros en gran medida indeterminados[14].

Estos puntos de control, en todo caso, como recoge la STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18), deben ser representativos, por lo que la ubicación de los mismos debe "*proporcionar una apreciación coherente y amplia del estado químico de las aguas subterráneas de cada cuenca*". Partiendo de esta necesaria representatividad de los controles, la calificación del buen o mal estado se debe efectuar, no obstante, juntando los resultados de los distintos puntos de control existentes.

Sin embargo, ello no conduce a entender que para poder declarar el deterioro deba verse afectada toda la masa y, consecuentemente, que sea necesario que todos los puntos de control arrojen un resultado negativo.

Muy al contrario, como expone la citada STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18), basta "*el incumplimiento de un indicador de calidad en un solo punto de control*" para declarar que existe deterioro.

---

[14] Así, se refiere a puntos de control que proporcionen "*información necesaria*" que permita distinguirlo de las tendencias naturales; que tengan en cuenta las características temporales, físicas y químicas, de la masa de agua subterránea; o que permita que las tendencias se determinen con antelación suficiente para impedir o mitigar los cambios adversos.

1.2.5. La ejecución de los objetivos.

A mayor abundamiento, es preciso abordar los *mecanismos de ejecución* sobre los que se proyectan tales obligaciones, es decir, los instrumentos a través de los cuales los Estados Miembros deben lograr los indicados objetivos.

En principio, cabría pensar que los apuntados deberes tienen su reflejo exclusivamente en los programas de medidas o los planes hidrológicos que los Estados Miembros deben adoptar con arreglo al art. 11 y 13 de la DMA [(STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18)]. En efecto, es indudable la existencia de un nexo entre aquellos y estos, de suerte que las medidas de conservación están, *a priori*, vinculadas a la existencia previa de un plan hidrológico en la cuenca [(STJUE de 24 de junio de 2021 (asunto C-559/19)].

Como precisa esta última sentencia, los programas de medidas son *"instrumentos de planificación de base que permiten responder a las presiones observadas en las masas de agua afectadas"* y los mismos, han de observar siempre el resultado de los análisis.

Tales programas deberán incluir como contenido mínimo una serie de medidas básicas [15] y, cuando sea necesario, comprender medidas complementarias [16].

Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea precisó que estas obligaciones no se limitaban a proyectar su aplicación sobre dichos programas, sino que las mismas debían incidir también de forma directa sobre los restantes actos que pudieran influir sobre la calidad del agua. Por eso, los Estados Miembros también debían intervenir sobre los proyectos o autorizaciones concretas.

En efecto, la STJUE de 4 de mayo de 2016 (asunto C-346/14) indicó que las obligaciones del art. 4 DMA no son solo de principio, *"sino que se refiere*[n] *también a proyectos concretos"*, estando los mismos *"sujetos a la obligación de prevenir el deterioro"* y, también, a la obligación de mejora. Por ello, como recuerda la reseñada STJUE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18), *"los Estados Miembros están obligados a denegar la autorización de proyectos cuando estos puedan deteriorar el estado de las masas de agua afectadas o poner en peligro el logro de un buen estado"*.

---

[15] En lo que respecta al agua subterránea, destaca, en el art. 11 de la DMA, las medidas para el cumplimiento de la Directiva 91/671/CEE, a la que luego aludiremos; medidas para el control de la captación de aguas; prohibición de vertidos; o medidas para atacar las fuentes difusas de contaminación.

[16] La parte B del Anexo VI de la DMA comprende algunas de estas medidas complementarias. Destaca la introducción de códigos de buenas prácticas; controles de emisión y extracción; medidas de gestión de la demanda como el fomento de una producción agrícola adaptada, como cultivos de bajas necesidades hídricas en zonas afectadas por la sequía; medidas de eficacia y reutilización del agua tendentes a la eficiencia hidráulica; plantas de desalinización; o alimentación artificial de acuíferos.

En consecuencia, como apuntó la citada sentencia, es durante el procedimiento de autorización y, necesariamente, antes de adoptar la decisión, cuando habrá de comprobarse si el proyecto en cuestión repercutirá de forma negativa en la obligación de prevenir el deterioro o en la obligación de mejora de las aguas, estando obligado a denegarlo si infringe los tan repetidos objetivos.

Esta interpretación deriva de la dicción literal del art. 4 DMA, pues como señala la STJUE de 1 de julio de 2015 (asunto C-461/13), "*la utilización de la expresión «al poner en práctica» refuerza una interpretación de esta disposición en el sentido de que conlleva obligaciones que deben cumplir las autoridades competentes al aprobar proyectos concretos en el marco del régimen jurídico de protección de las aguas*".

Lo anterior, sin embargo, presenta una serie de salvedades, pues es posible tanto excluir el incumplimiento pese a incumplirse los objetivos, como mitigar la eficacia de las reseñadas obligaciones.

Es cierto, con carácter general, que cualquier proyecto está subordinado a las obligaciones de prevenir el deterioro y de mejora, pero en determinadas circunstancias pueden ser autorizados pese a contrariar el contenido de las referidas obligaciones.

En efecto, la STJUE de 1 de junio de 2017 (asunto C-529/15) indicó que los proyectos que causen efectos negativos sobre el agua solo pueden ser autorizados si concurren los requisitos previstos en el art. 4, apartado 7, letras a) a d) de la DMA.

El aludido precepto declara la ausencia de incumplimiento por parte de los Estados Miembros cuando el deterioro sea consecuencia de alteraciones del nivel de las masas de agua subterráneas — de origen natural — o de nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible.

Ahora bien, para considerar que no se ha producido incumplimiento de las obligaciones, es preciso "*que se hayan adoptado todas las medidas prácticas para paliar los efectos adversos sobre el estado de la masa de agua y de que se hayan adoptado* […] *los programas de medidas y los planes hidrológicos*" [STJUE de 1 de julio de 2015 (asunto C-461/13)].

En efecto, el apuntado apartado 7, letras a) a d) del artículo 4 comprende una serie de requisitos cumulativos de carácter sustantivo y formal, que subordinan la exclusión del incumplimiento a la debida ponderación entre los intereses concurrentes y le atribuyen un evidente carácter subsidiario.

Así, es necesario que se adopten: a) todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos sobre el agua; b) que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca y que los objetivos se revisen cada seis años; c) que sean de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad derivados de las obligaciones de prevenir el deterioro y de mejora se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones

para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible; y d) que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor. [STJUE de 1 de junio de 2017 (asunto C-529/15) y STJUE de 11 de septiembre de 2012 (asunto C-43/10)].

Sin embargo, ha de tenerse presente que es el Estado Miembro quien debe comprobar, con carácter previo a la emisión de la autorización, si se dan todos los requisitos inmediatamente aludidos, pues, como expone la STJUE de 1 de junio de 2017 (asunto C-529/15), si la Administración no lo ha hecho, el órgano judicial nacional no está obligado a examinar por sí mismo el cumplimiento de los requisitos, limitándose en consecuencia a declarar la ilegalidad del acto en cuestión.

Por otro lado, el art. 4.5 de la DMA es consciente de las particularidades regionales habidas en la Unión Europea. Por ello, permite que las obligaciones de prevenir el deterioro y de mejora sean menos rigurosas cuando resulte inviable o desproporcionado el cumplimiento de los objetivos, teniendo en cuenta la influencia de las actividades humanas desarrolladas sobre ciertos territorios, así como las pésimas condiciones naturales que pueda presentar la masa de agua.

Ahora bien, para ello es preciso también que se cumplan conjuntamente una serie de condiciones que guardan paralelismo con las inmediatamente referidas. De una parte, y atendiendo a las peculiaridades socioeconómicas y ecológicas de la actividad humana que se desarrolle, es necesario que la satisfacción de estas necesidades no pueda lograrse por otros medios que constituyan una alternativa ecológica mejor y que no suponga un coste desproporcionado.

Además, resulta indeclinable que los Estados Miembros garanticen, en cuanto a las masas de agua subterránea: a) los mínimos cambios posibles del buen estado, teniendo en cuenta las repercusiones que no hayan podido evitarse razonablemente debido a la naturaleza de la actividad humana o de la contaminación; b) que no se produzca deterioro ulterior del estado de la masa de agua afectada; c) que el establecimiento de objetivos medioambientales menos rigurosos y la motivación se mencionen específicamente en el plan hidrológico de cuenca y que dichos objetivos se revisen cada seis años.

1.2.6. El deber de coherencia.

Por último, hemos de referirnos a la cláusula de coherencia que cierra el art. 4 de la DMA. El apartado 8 señala que la aplicación de cada una de las medidas enunciadas por parte de los Estados Miembros debe estar en consonancia con la aplicación de otras normas comunitarias en materia de medio ambiente, lo que nos lleva directamente al segundo elemento de nuestro estudio.

1.3. La Directiva de Nitratos

En particular, y a efectos de las aguas subterráneas, presenta singular interés la Directiva 91/676/CEE, del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (Directiva de nitratos).

La importancia de esta Directiva se revela con claridad en su Considerando 5º, pues el mismo refleja que "*la causa principal de la contaminación originada por fuentes difusas que afecta a las aguas de la Comunidad son los nitratos procedentes de fuentes agrarias*".

Por ello, tal norma resulta de aplicación "*en los casos en que el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrario contribuye significativamente a la contaminación*" [(STJCE de 29 de abril de 1999 (asunto C-293/97) y STJUE de 3 de octubre de 2019 (asunto C-197/18)]. Como declaró el Tribunal, esto ocurre, por ejemplo, cuando la agricultura es responsable del 17 por 100 del nitrógeno total presente en una determinada cuenca.

No obstante, la aplicación de la Directiva de nitratos no exige que la contaminación por este compuesto proceda exclusivamente de fuentes agrarias. No en vano, la STJCE de 22 de septiembre de 2005 (asunto C-221/03) estableció que "*el mero hecho de que los vertidos domésticos o industriales contribuyan igualmente a la concentración en nitratos de las aguas* […] *no basta, en sí mismo, para excluir la aplicación de la Directiva*". Empero, los programas de acción que se adopten en tales casos deberán tener en cuenta también las aportaciones de nitrógeno procedentes de fuentes diferentes a las agrarias.

Tal Directiva, aun siendo consciente de que la situación era tal que podían transcurrir muchos años antes de que las medidas de protección produjeran una mejora de la calidad de las aguas, previó, con carácter general y como primera medida de acción, la creación de códigos de buenas prácticas agrarias de aplicación voluntaria para los agricultores[17].

No obstante, es obligación de los Estados Miembros designar como zonas vulnerables aquellos territorios cuya actividad se proyecta sobre las aguas subterráneas que contienen más de 50 mg/l de nitratos o pueden llegar a contenerlo si no se adoptan medidas para paliarlo.

En estos casos, cesa el carácter voluntario de los códigos de buenas prácticas y se estatuye, con carácter vinculante, el establecimiento de un programa de medidas.

---

[17] De acuerdo con el Anexo II de la Directiva de nitratos, estos códigos incluyen, principalmente, medidas relativas a la aplicación de fertilizantes. También pueden incluir aspectos concernientes a la rotación de cultivos, prevención de la contaminación del agua por escorrentía o filtración, así como el establecimiento de un manto vegetal que evite la infiltración del nitrógeno en el subsuelo.

Ahora bien, como sostiene la STJUE de 14 de marzo de 2024 (asunto C-576/22), la contaminación debe entenderse presente no solo cuando se supere la citada cantidad de nitratos, sino también cuando *"los lagos naturales de agua dulce, otras masas de agua dulce, los estuarios y las aguas costeras y marinas son eutróficas"*. Por tanto, cuando exista eutrofización, *"los Estados miembros están obligados a adoptar las medidas contempladas en el artículo 5 de dicha Directiva, a saber, los programas de acción y, en caso necesario, las medidas adicionales y acciones reforzadas"*.

Estos programas deben incluir, además de las acciones ya incluidas en los códigos de buenas prácticas agrarias — que entonces se tornan obligatorias— cuestiones tales como la prohibición o limitación de utilización de determinados fertilizantes en el desarrollo de la actividad agrícola[18]. De hecho, el Tribunal de Justicia ha declarado que *"la prohibición de la aplicación de fertilizantes en ciertos períodos del año es una disposición esencial de la Directiva 91/676 y que esta no prevé excepciones"* [STJUE de 4 de septiembre de 2014 (asunto C-237/12)].

A mayor abundamiento, si las medidas contenidas en tales mecanismos no son suficientes habrán de adoptarse programas reforzados o complementarios [STJUE de 3 de octubre de 2019 (asunto C-197/18)].

Para considerar necesaria la aplicación de las medidas, bastará que el exceso de 50 mg/l de nitratos sea particularmente elevado en *"ciertos puntos de la medición"*, no siendo, por tanto, necesario que se supere el nivel en todos los puntos —de forma coherente con lo que acontece respecto a la Directiva Marco de Aguas—. Es más, recuerda la reciente STJUE de 14 de marzo de 2024 (asunto C-576/22) que *"se exige la designación como zona vulnerable de una zona de captación relevante para un punto de medición determinado si los compuestos nitrogenados de origen agrario detectados en ese punto de medición contribuyen de manera significativa a la contaminación por nitratos"*. La prueba de esta circunstancia, como señala esa sentencia, corresponde a la Comisión en los procedimientos de infracción.

Del mismo modo, su adopción debe producirse tan pronto como se constate que son necesarias [STJUE de 21 de junio de 2018 (asunto C-543/16)], si no es previsible una reducción de la contaminación de las aguas, y por todo el tiempo en que el contenido en nitratos sobrepase el límite o exista el riesgo de que, sin dichas medidas, se sobrepase [STJUE de 3 de octubre de 2019 (asunto C-197/18)]. Por ello, para constatar la procedencia de aplicar medidas reforzadas, no es necesario esperar a verificar la ineficacia de las medidas ya adoptadas. De hecho, como ha señalado la STJUE de 14 de marzo de 2024 (asunto C-576/22) basta para demostrar que tales medidas no son suficientes

[18] El Anexo III de la Directiva 91/676/CEE desarrolla el contenido obligatorio de los programas de acción, atendiendo fundamentalmente a la aplicación de los fertilizantes y al almacenamiento de estiércol.

"*que la Comisión demuestre que la calidad de las aguas no ha mejorado, en comparación con el período anterior*".

Aunque, como recordó dicha sentencia, existe cierto margen de maniobra para los Estados Miembros en el escogimiento de las medidas concretas, deben ser siempre acordes a los objetivos de protección del medio ambiente y, en todo caso, apropiadas para reducir la contaminación, teniendo en cuenta, eso sí, tanto los datos científicos y técnicos de que se disponga y las condiciones físicas, geológicas y climatológicas de la región [STJUE de 4 de septiembre de 2014 (asunto C-237/12)].

En este sentido, para considerar cumplido el art. 5, apartado 5 de la Directiva de nitratos por parte de los Estados Miembros "*no basta con que haya adoptado medidas adicionales o acciones reforzadas*", sino que es preciso que tales instrumentos "*sean suficientes para alcanzar los objetivos identificados en el artículo 1 de la Directiva 91/676, a saber, reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y prevenir nuevas contaminaciones de esa clase*" [STJUE de 14 de marzo de 2024 (asunto C-576/22)].

Estas medidas quedan sometidas, lógicamente, al control judicial y, además, los particulares pueden invocar el cumplimiento de las obligaciones por ser claras, precisas e incondicionadas [STJUE de 3 de octubre de 2019 (asunto C-197/18)].

2. LA CONCURRENCIA NORMATIVA Y COMPETENCIAL

2.1. Concurrencia normativa en el ordenamiento europeo

Anteriormente hemos señalado que existe una necesidad de coordinación y coherencia entre las distintas normas de la Unión, consagrada expresamente en el art. 4.8 de la DMA. Por tanto, las distintas Directivas enunciadas *ut supra* deben ser aplicadas también de una forma transversal e integrada por cada uno de los Estados Miembros.

La interrelación de la Directiva de nitratos con la Directiva Marco de Aguas se atisba con claridad por la remisión que efectúa esta última a aquella en varios de sus apartados.

Así, el art. 10 de la DMA estatuye la obligación de los Estados Miembros de aplicar los controles y prácticas medioambientales establecidos en la Directiva 91/676/CEE. También se prevé en el Anexo IV de la DMA como zonas protegidas a efectos del art. 6 de la DMA, las zonas vulnerables declaradas por la Directiva de nitratos. Por último, se contiene como medida básica a incluir en los programas de medidas del art. 11 de la DMA, cualquier medida requerida de conformidad con la Directiva 91/676/CEE.

La concurrencia de normas se advierte con nitidez también atendiendo a la Directiva 2006/118 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de

diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro. Esta contempla en el art. 5.2 la necesidad de implantar los programas de medidas de la DMA cuando exista contaminación por nitratos:

"*Los Estados miembros procederán de conformidad con la parte B del Anexo IV a invertir las tendencias que presenten un riesgo significativo para la calidad de los ecosistemas acuáticos o terrestres, la salud humana o los usos legítimos, reales o potenciales, del medio acuático, valiéndose para ello del programa de medidas a que hace referencia el artículo 11 de la Directiva 2000/60/CE con el fin de reducir progresivamente la contaminación y evitar el deterioro de las aguas subterráneas*".

De conformidad con la meritada Parte B, el punto de partida para aplicar estas medidas "*será el momento en el cual la concentración del contaminante alcance el 75 por 100 de los valores paramétricos de las normas de calidad de las aguas subterráneas establecidas en el Anexo I*" que, en cuanto a los nitratos, se fija en 50 mg/l. Por ello, a partir de 37,5 mg/l de nitratos existe obligación de invertir esta tendencia significativa y sostenida adoptando programas de medidas conforme a la DMA.

En definitiva, la normativa europea establece un marco integrado para la protección del agua subterránea, siendo necesario adoptar una serie de programas de medidas abordados desde distintas perspectivas: la agrícola y la hídrica.

2.2. Concurrencia competencial a nivel estatal

La complementariedad articulada a nivel supranacional presenta, sin embargo, numerosos problemas prácticos en su traslación al ámbito interno. Estas dificultades surgen de la concurrencia de distintas competencias atribuidas a entidades diferentes sobre una misma realidad física.

Como señalaba la STC 15/1988, de 22 de enero, "*la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico*".

En el caso que nos ocupa, el criterio de la cuenca hidrográfica atribuye al Estado la competencia en materia de aguas, siempre que exceda de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE y STC 227/1988, de 29 de noviembre).

Por su parte, sin perjuicio de otras posibles competencias concurrentes[19], la competencia en materia de agricultura es exclusiva de las Comunidades Autónomas que la hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía (cfr. 148.1.7 CE).

[19] Álvarez Fernández, Mónica. «El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas». *Revista de Administración Pública*, n. 173 (mayo-agosto de 2007). p. 338

Una y otra competencia presentan relevancia indudable, pues es claro que en el plano interno la competencia para la aplicación efectiva de la Directiva 2000/60/CE corresponde, en líneas generales, al Estado — salvo en las cuencas intracomunitarias asumidas de forma expresa por las comunidades autónomas — mientras que la ejecución de la Directiva 91/676, en lo relativo a la agricultura, corresponde a estas últimas.

Consecuentemente, los programas de medidas establecidos en el art. 11 de la DMA y en el art. 92 quáter del RDL 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) se adoptan, "*en el ámbito de sus competencias*", por las Administraciones competentes en materia de protección de las aguas.

Entretanto, a las Comunidades Autónomas concierne aprobar las zonas vulnerables (art. 4 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que sustituye el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero), así como la elaboración de los códigos de buenas prácticas agrarias y de los programas de actuación (art. 5 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero). Todo ello, lógicamente, de conformidad con lo establecido en la Directiva de nitratos.

Aunque la apuntada distinción es certera, lo cierto es que no existe una absoluta compartimentación competencial, de suerte que la Administración hidráulica no resulta del todo ajena a las cuestiones agrícolas y viceversa.

Como antes se ha visto, la competencia de los Estados Miembros no se detiene con la adopción de los respectivos programas de medidas en el caso de una y otra Directiva, sino que también al autorizar proyectos o acciones concretas debe verificar el cumplimiento de las mismas. Por ello, la Administración competente para emitir una autorización —ya sea de índole hidráulica o agrícola— asume en la práctica gran responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de la DMA o la Directiva de nitratos, aunque no estén atribuidos de forma directa a su ámbito de actuación.

Es más, en la práctica, "*las actuaciones concretas quedan en buena medida en manos de las Comunidades Autónomas, competentes tanto en agricultura como en la ejecución de las políticas ambientales*".[20]

La integración de estas competencias se articula en el sistema en torno a dos principios esenciales: el deber de cooperación y la preceptiva coordinación.

Como recuerda la STC 124/2023, de 26 de septiembre, "*las facultades de coordinación —a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes*

[20] Molina Giménez, Andrés. «La protección jurídica del estado químico de las masas de agua subterránea. Pesticidas y nitratos». *Monografía de Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. *Desafíos del Derecho de Aguas* (2016) p. 6.

cooperantes— conllevan 'un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado [STC 214/1989, FJ 20 f)]."

El deber de cooperación interadministrativa se plasmaba ya en la STC 118/1988, de 4 de junio que imponía a las Administraciones públicas implicadas la "*búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación*".

Por su parte, el art. 128.1 TRLA establece un deber de recíproca coordinación entre las competencias concurrentes sobre el medio hídrico para la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales. Una coordinación que, por otra parte, corresponde al Estado, pero que, como señaló la STC 85/2016, de 28 de abril, supone el respeto de las competencias autonómicas, "*evitando que la coordinación llegue 'a tal grado de desarrollo' que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas*".

Existen, además, mecanismos de articulación competencial cuando confluyen atribuciones a distintos entes sobre una misma realidad física. Así, se admitió la presencia de las Comunidades Autónomas en órganos como las Juntas de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas (STC 118/1988, de 4 de junio) o la emisión de informes preceptivos por las Administraciones implicadas que se ciñan al ámbito de competencias propias y no impidan o perturban el ejercicio de las ajenas (STC 40/1998, de 19 de febrero).

En particular, en lo que ahora nos interesa, el actual Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, ha implantado una serie de mecanismos que pretende cohonestar el ejercicio de las competencias concurrentes.

A tal efecto, el art. 6.5 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, somete a informe preceptivo del Organismo de Cuenca, de conformidad con el art. 25.4 TRLA, el programa de medidas a aprobar por la Comunidad Autónoma.

También, se estatuye la posibilidad de la Administración hidráulica de declarar las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado químico (de acuerdo con el art. 56 TRLA) cuando las medidas implantadas por las Comunidades Autónomas no sean suficientes (art. 8.2 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero). Del mismo modo, cabe establecer en los planes hidrológicos aprobados por la Administración hidráulica umbrales máximos promedio de excedentes de nitrógeno, que deberán ser tomados en consideración por las Comunidades Autónomas (art. 8.3 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero).

3. INCUMPLIMIENTOS DE LA NORMATIVA EUROPEA

No obstante, aunque las distintas competencias concurrentes que se proyectan sobre el agua subterránea deberían ir de la mano, son múltiples los

conflictos que se han generado por la divergencia competencial sobre esta misma realidad física. Ello ha tenido, además, su proyección en el plano internacional.

En efecto, ha sido recurrente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que aborda los incumplimientos del Estado español de las Directivas que nos ocupan, al amparo de los actuales arts. 258 y siguientes del TFUE, como consecuencia de la concurrencia competencial. En ocasiones ha tenido que ver el incumplimiento con medidas relacionadas con la Directiva Marco de Aguas, ya por falta de adopción de medidas legislativas, ya por falta de ejecución de las medidas contempladas en la Directiva. En otras, se ha vinculado el incumplimiento a cuestiones atinentes a la Directiva de Nitratos, también por omisión legislativa o por una ausencia de ejecución de las medidas allí establecidas. En ambos casos, la responsabilidad se ha atribuido, de forma directa o indirecta, bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas.

No obstante, hemos de recordar que la responsabilidad por el incumplimiento de las Directivas se atribuye, como sujeto internacional, al Estado español en su conjunto, por lo que estos conflictos se abordan, exclusivamente, desde una perspectiva interna.

En este sentido, la STJCE de 1 de octubre de 1998 (asunto C-71/97) determinó el incumplimiento del Reino de España de la Directiva 91/676 como consecuencia de la falta de trasposición de la misma a través del hoy derogado Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero.

Ya en aquel momento el Estado español puso de manifiesto que el incumplimiento se debía a la existencia de competencias concurrentes con las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el TJCE indicó que "*es jurisprudencia reiterada que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva*".

Del mismo modo, la STJCE de 13 de abril de 2000 (asunto C-274/98) sancionó a España por el incumplimiento del art. 5 de la Directiva 91/676, habida cuenta de la ausencia de adopción de programas de acción. Tras denunciar la existencia de competencias concurrentes, el Tribunal recordó la imposibilidad de alegar esas "*disposiciones, prácticas o circunstancias*" del ordenamiento interno para justificar el incumplimiento de la Directiva.

En el plano legislativo, resulta de sumo interés la STJUE de 24 de octubre de 2013 (asunto C-151/12). Dicha sentencia abordaba la discusión sobre la eventual transposición de la Directiva 2000/60 al Derecho interno en cuanto a las cuencas hidrográficas intracomunitarias, cuya competencia no está, en principio, atribuida al Estado.

El Reino de España alegaba que la transposición al Derecho interno de las obligaciones que se desprenden de la DMA para estas cuencas estaba garantizada por la cláusula de supletoriedad que figura en el artículo 149, apartado 3, in fine, de la Constitución. Así, sostenía que "*de dicha cláusula de suple-*

toriedad se deriva, en particular, que, cuando la Comunidad Autónoma, dotada de competencia legislativa en un ámbito determinado, no hace uso de esta competencia o sólo la ejerce parcialmente, las normas estatales siguen estando vigentes, total o parcialmente, en los aspectos no regulados por la Comunidad Autónoma".

Sin embargo, el TJUE resolvió que "*el Reino de España no había explicado de qué forma permite este principio colmar la inexistencia de normativa en materia de cuencas hidrográficas intracomunitarias*". De hecho, con apoyo en un Dictamen del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 2010, la Comisión constató "*la existencia de incertidumbre, en el estado actual del Derecho constitucional español, respecto al alcance de la cláusula de supletoriedad como instrumento de garantía del cumplimiento del Derecho de la Unión.*" Por ello, sostuvo el Tribunal que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el art. 149.3 in fine CE "*no parece que permita aplicar normas estatales con carácter supletorio a falta de normativa de las Comunidades Autónomas, sino únicamente colmar las lagunas detectadas*".

No obstante, aun asumiendo dialécticamente que el mentado precepto fuese de aplicación, sostuvo el Tribunal que "*la situación jurídica que resultaría de ello no cumpliría los requisitos de claridad y precisión que deben caracterizar a las medidas nacionales de transposición*".

Aunque la cláusula de supletoriedad se alegaba por el Estado español como garantía de la aplicación de la legislación estatal en defecto de la autonómica, no hay que olvidar que también en el plano ejecutivo se ha articulado una suerte de supletoriedad.

En efecto, la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas prevé, respecto a las cuencas intracomunitarias "*cuyo traspaso de funciones y servicios no se haya efectuado*", que quedará adscrita provisionalmente a la demarcación hidrográfica cuyo territorio esté incluido en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica correspondiente, ejerciendo así esta sus competencias sobre aquellas. Es decir, contempla el caso en que, aun siendo una cuenca intracomunitaria, la Comunidad Autónoma no ha asumido su gestión. Tal regulación fue objeto de tratamiento por las SSTS de 22 de septiembre de 2011 (RC 60/2007) y 27 de septiembre de 2011 (RC 107/2007)[21].

Por último, es forzoso referirse a la reciente STJUE de 14 de marzo de 2024 (asunto C-576/22), que condena al Reino de España con ocasión de los incumplimientos de la Directiva de nitratos, producidos por distintas Comunidades Autónomas. Así, sanciona por falta de designación de zonas vulnerables en la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, Madrid y Comunidad Valenciana en relación con determinados puntos de medición. También, por

[21] Valencia Martín, Germán. *Jurisprudencia constitucional y medio ambiente* (Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2017). p. 403

falta de adopción de las medidas obligatorias en los programas de acción desarrollados por las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, d Castilla y León, Extremadura y Madrid.

Por último, se sanciona al Reino de España por la falta de acogimiento de medidas adicionales o reforzadas en las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

De lo anterior resulta, por tanto, que se genera una responsabilidad internacional por los incumplimientos de la que es deudor el Reino de España en su conjunto, pese a que la causa generadora radique en la actividad o inactividad de una entidad distinta como puede ser una Comunidad Autónoma.

4. SOLUCIONES A LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES

En consecuencia, el problema se plantea cuando, aun asumida la competencia por la Comunidad Autónoma, esta no es ejercida directamente o no lo es en forma correcta, y los mecanismos de cooperación o coordinación antes aludidos, de carácter preventivo, no dan sus frutos.

La respuesta a este problema ha merecido solo una respuesta reactiva, una vez producido el incumplimiento, y a fin de distribuir de forma interna las responsabilidades estrictamente pecuniarias.

Así, el art. 121 bis TRLA fue introducido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que tuvo por objeto, precisamente, la transposición de la DMA. El mismo previó que las Administraciones públicas competentes en cada demarcación hidrográfica que incumplieran los objetivos ambientales fijados en la planificación hidrológica, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirían la parte que les fuera imputable de las responsabilidades, pudiendo compensarse el importe con cargo a las transferencias que hubieran de efectuarse.

Tal precepto fue derogado por el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio con el solo objeto de evitar la dispersión normativa existente, pues, en realidad, tal repercusión de la responsabilidad se consagra ahora, de forma depurada y con carácter general, en la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en relación con cualquier incumplimiento derivado, en lo que nos interesa, del derecho de la Unión Europea.

Por tanto, en el caso que nos ocupa, si una Comunidad Autónoma con competencias en materia de aguas o agricultura genera un eventual incumplimiento de las disposiciones de la Directiva de Nitratos o de la Directiva Marco de Aguas, podrá resultar últimamente responsable del mismo a través de este procedimiento.

Sin embargo, la acción del Estado se detiene, en esta materia, precisamente ahí. Es decir, al margen de los mecanismos de integración competencial que hemos observado, si una entidad distinta no ejerce sus competencias o no lo hace de forma correcta, la respuesta que aquel puede articular se reduce a una cuestión estrictamente represiva: la de repercutir la responsabilidad pecuniaria en el ente incumplidor.

Quedan también, lógicamente, salvaguardadas las acciones judiciales. A tal fin, podrá el Estado acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, planteando el requerimiento previo del art. 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) o, directamente, interponiendo recurso contencioso-administrativo contra el acto o disposición en cuestión que genere el incumplimiento; o por inactividad, con arreglo al art. 29 LJCA.

Sin embargo, no existe un mecanismo ordinario que permita al Estado, por su propia autotutela, prevenir ese incumplimiento de la normativa europea ejecutando o asumiendo las acciones que la Comunidad Autónoma ha omitido y que son de la estricta competencia de esta última.

Es cierto que, en materia medioambiental, las SSTC 100/2020, de 22 de julio y 15/2018, de 22 de febrero, han contemplado la facultad de intervención del Estado, como una "*solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él, y aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad*".[22]

No obstante, más allá de esta garantía de intervención, parece claro que la única opción articulada a nivel constitucional para evitar incumplimientos derivados de comportamientos fácticos, activos u omisivos, de las Comunidades Autónomas, permitiendo al Estado ejercitarlos directamente es la extraordinaria del art. 155 de la Constitución. No obstante, es esta una "*vía específica de coerción directa, prevista para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados, siendo esta medida un último recurso del Estado ante el incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas*" y fundamentados siempre en una "*grave alteración jurídica e institucional en parte del territorio nacional*" (STC 90/2019, de 2 de julio).

---

[22] Pérez de los Cobos Hernández, Elisa. *Litigios competenciales en materia de aguas* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021). p. 176.

Resulta, por tanto, evidente, que la utilización de esta facultad no puede ni debe ser un remedio ordinario para la evitación de estos incumplimientos de la normativa europea. Solo cabrá acudir a ella como "última ratio" y en aquellos casos en que se cumplan los requisitos contemplados por la jurisprudencia constitucional.

CONCLUSIÓN

La pluralidad de normas existente en el ordenamiento europeo, orientadas a la protección de las aguas subterráneas, tiene también su proyección en el ámbito interno. Es aquí donde surge una concurrencia competencial entre Administraciones públicas, que deben ejercer sus distintas potestades sobre una misma realidad física.

Aunque ordinariamente existen mecanismos tendentes a cohonestar correctamente el ejercicio de estas competencias, en la realidad surgen fricciones que repercuten de forma negativa en el objetivo de protección. Estas discrepancias resultan de las distintas orientaciones dadas a las normas por cada Administración, de la inejecución de las respectivas competencias, o de su deficiente desarrollo por el titular de las mismas.

Estas discordancias generan, además, el incumplimiento de la normativa europea, del que resulta responsable el Estado español en su conjunto, aunque la falla proceda de una Administración distinta.

Al efecto, no existe un mecanismo ordinario tendente a intervenir con carácter previo al incumplimiento declarado, de suerte que el Estado pueda asumir la competencia que la Administración titular no haya ejercido o no haya ejecutado de forma correcta con objeto de eludir el procedimiento de infracción que genere la responsabilidad.

Además, concebir un instrumento a tal fin y atribuirle un carácter ordinario, presenta obstáculos de indudable trascendencia, pues, entre otros, supone invadir la autonomía de las distintas Administraciones —lo que es siempre una posibilidad excepcional y extraordinaria— y realizar un juicio de culpabilidad previo a la resolución que declare el incumplimiento.

El único remedio arbitrado para reaccionar a este incumplimiento es, simplemente, represivo y posterior, orientado a exigir las responsabilidades pecuniarias cuando la infracción ha sido ya declarada por las instituciones europeas. Así, el Estado requerirá a la Administración competente incumplidora el resarcimiento de la indemnización a que haya sido condenado.

En consecuencia, la opción más conveniente y eficiente para evitar los incumplimientos que nos ofrece el actual ordenamiento jurídico consiste en articular verdaderos medios de integración de las competencias, fundamentados en la cooperación o coordinación, que funcionen desde los estadios previos del problema y fomenten la lealtad interadministrativa, a fin de orientar la acción al cumplimiento de los objetivos comunes.

Este principio, plasmado en el art. 128.1 TRLA, se ha desarrollado en la práctica a través de la instauración de medios de integración de representantes de las Comunidades en los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas. También se ha permitido la participación de aquellas en los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal (STC 118/1988, de 4 de junio). Sin embargo, es preciso recordar que cabe acudir, además, a cualquiera de los medios resumidos por la STC 40/1998, de 19 de febrero, es decir, "*el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera,*". En este ámbito, como hemos reseñado, se consagran mecanismos específicos en los arts. 6.5, 8.2 y 8.3 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero.

Solo así se evitará acudir a mecanismos represivos de distribución de responsabilidades que, realmente, no consiguen evitar el problema medioambiental y el incumplimiento de los objetivos de la protección de las aguas, y tan solo satisfacen las responsabilidades con cargo a los presupuestos de cada entidad.

Lo anterior, sin embargo, no debe hacernos obviar que, como recuerda la citada STC 40/1998, de 19 de febrero, cuando tales cauces resulten insuficientes para resolver los conflictos, "*la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente*."

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Fernández, Mónica. «El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas». *Revista de Administración Pública*, n. 173 (mayo-agosto de 2007). 317-353.

Delgado Piqueras, Francisco. «La transposición de la Directiva Marco de Aguas en España». *Revista de Administración Pública*, n. 165 (septiembre-diciembre de 2004). 181-213.

Domínguez Martín, Mónica. «Los elementos cuantitativos establecidos por la Directiva Marco del Agua como condicionantes de la gestión de los recursos hídricos y su carácter complementario de los elementos cualitativos», *La Ley*, n. 4998/2012 (2012). 1-22.

Fanlo Loras, Antonio. «La protección del agua y de sus ecosistemas en la Directiva Marco del Agua: una valoración crítica desde España». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 43/2019 (2019). 1-30.

Flores García, Ana Isabel. *Protección jurídica de las aguas subterráneas. Especial análisis de la regulación penal* (Madrid: Sepin, 2021).

López Menudo, Francisco. «Las aguas». *Revista de Administración Pública*, n. 200 (mayo-agosto de 2016). 251-276.

Molina Giménez, Andrés. «La protección jurídica del estado químico de las masas de agua subterránea. Pesticidas y nitratos». *Monografía de Revista Aranzadi de Derecho Ambiental. Desafíos del Derecho de Aguas* (2016). 1-28.

Pérez de los Cobos Hernández, Elisa. *Litigios competenciales en materia de aguas* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021).

Valencia Martín, Germán. *Jurisprudencia constitucional y medio ambiente* (Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2017).