

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 24 de junio de 2021 (\*)

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

En el asunto C-559/19,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 22 de julio de 2019,

**Comisión Europea**, representada inicialmente por los Sres. C. Hermes y E. Manhaeve y por la Sra. E. Sanfrutos Cano, y posteriormente por los Sres. C. Hermes y E. Manhaeve y por la Sra. Jáuregui Gómez, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

**Reino de España**, representado inicialmente por el Sr. L. Aguilera Ruiz y, posteriormente, por el Sr. J. Rodríguez de la Rúa Puig y la Sra. M.-J. Ruiz Sánchez, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Primera, y los Sres. M. Safjan, P. G. Xuereb, en funciones de Juez de la Sala Primera, y N. Jääskinen (Ponente), Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretaría: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de septiembre de 2020;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 3 de diciembre de 2020;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud, por una parte, del artículo 4, apartado 1, letra b), en relación con el artículo 1, letra a), y el punto 2.1.2 del anexo V; del artículo 5, en relación con el punto 2.2 del anexo II, y del artículo 11, apartados 1, 3, letras a), c) y e), y 4, de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO 2000, L 327, p. 1), en su versión modificada por la Directiva 2013/64/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 (DO 2013, L 353, p. 8) (en lo sucesivo, «Directiva 2000/60»), y, por otra parte, del artículo 6, apartado 2, en relación con el artículo 7, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), con respecto a las masas de agua subterránea y a los hábitats del espacio natural protegido de Doñana.

**I. Marco jurídico****A. Directiva 2000/60**

- 2 A tenor del artículo 1 de la Directiva 2000/60:

«El objeto de la presente Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que:

- a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos;

[...]

y que contribuya de esta forma a:

- garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo,

– [...]».

3 El artículo 4, apartados 1, letras b) y c), y 4, de esta Directiva dispone lo siguiente:

«1. Al poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca:

[...]

b) para las aguas subterráneas

- i) 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, sin perjuicio de los apartados 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8, y sin perjuicio de la letra j) del apartado 3 del artículo 11,
- ii) 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 a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas determinadas de conformidad con el apartado 4 y de la aplicación de los apartados 5, 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8, y sin perjuicio de la letra j) del apartado 3 del artículo 11,
- iii) los Estados miembros habrán 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.

[...]

c) para las zonas protegidas

Los Estados miembros habrán de lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, a menos que se especifique otra cosa en el acto legislativo comunitario en virtud del cual haya sido establecida cada una de las zonas protegidas.

[...]

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

[...]».

4 El artículo 5 de la citada Directiva establece lo siguiente:

«1. Cada Estado miembro velará por que se efectúe en cada demarcación hidrográfica o en la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio:

- un análisis de las características de la demarcación,
- un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas, y
- un análisis económico del uso del agua,

de conformidad con las especificaciones técnicas fijadas en los anexos II y III. Velará asimismo por que estos análisis y estudios estén terminados dentro del plazo de cuatro años contados a partir de la entrada en vigor de la presente Directiva.

2. Los análisis y estudios mencionados en el apartado 1 se revisarán y, cuando proceda, se actualizarán dentro del plazo de trece años contados a partir de la entrada en vigor de la presente Directiva, y cada seis años a partir de entonces.»

5 El artículo 11 de esta misma Directiva dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros velarán por que se establezca para cada demarcación hidrográfica, o para la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio, un programa de medidas, teniendo en cuenta los resultados de los análisis exigidos con arreglo al artículo 5, con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 4. Estos programas de medidas podrán hacer referencia a medidas derivadas de la legislación adoptada a nivel nacional y que cubran la totalidad del territorio de un Estado miembro. En su caso, un Estado miembro podrá adoptar medidas aplicables a todas las demarcaciones hidrográficas y/o a las partes de demarcaciones hidrográficas internacionales situadas en su territorio.

2. Cada programa de medidas incluirá las “medidas básicas” especificadas en el apartado 3 del presente artículo y, cuando sea necesario, “medidas complementarias”.

3. Las “medidas básicas” son los requisitos mínimos que deberán cumplirse y consistirán en:

- a) las medidas necesarias para cumplir la normativa comunitaria sobre protección de las aguas, incluidas las medidas exigidas en virtud de los actos legislativos especificados en el artículo 10 y en la parte A del anexo VI;

[...]

c) medidas para fomentar un uso eficaz y sostenible del agua con el fin de evitar comprometer la consecución de los objetivos especificados en el artículo 4;

[...]

- e) medidas de control de la captación de aguas dulces superficiales y subterráneas y de embalse de aguas dulces superficiales, con inclusión de un registro o registros de las captaciones de agua y un requisito de autorización previa para la captación y el embalse. Dichos controles se revisarán periódicamente y, cuando proceda, se actualizarán. Los Estados miembros podrán eximir de dichos controles las captaciones o embalses que no repercutan de manera significativa en el estado del agua;

[...]

4. Las “medidas complementarias” son aquellas concebidas y aplicadas con carácter adicional a las medidas básicas con el propósito de lograr los objetivos establecidos en virtud del artículo 4. La parte B del anexo VI contiene una lista no exhaustiva de posibles medidas de esta índole.

Los Estados miembros podrán asimismo adoptar otras medidas complementarias encaminadas a la consecución de una protección adicional o de una mejora de las aguas a que se refiere la presente Directiva, y también cuando apliquen los acuerdos internacionales pertinentes a que se refiere el artículo 1.

[...]

- 6 El punto 2.1 del anexo II de la Directiva 2000/60, bajo el título «Caracterización inicial», tiene la siguiente redacción:

«Los Estados miembros llevarán a cabo una caracterización inicial de todas las masas de agua subterránea para poder evaluar su utilización y la medida en que dichas aguas podrían dejar de ajustarse a los objetivos para cada masa de agua subterránea a que se refiere el artículo 4. Los Estados miembros podrán agrupar distintas masas de agua subterránea a efectos de dicha caracterización inicial. En el análisis podrán utilizarse los datos existentes en materia de hidrología, geología, edafología, uso del suelo, vertidos y extracción, así como otro tipo de datos, y se indicarán:

- la ubicación y los límites de la masa o masas de agua subterránea;
- las presiones a que están expuestas la masa o masas de agua subterránea, entre las que se cuentan:
  - fuentes de contaminación difusas,
  - fuentes de contaminación puntuales,
  - extracción de agua,

[...]

- 7 A tenor del punto 2.2 del anexo II de esta Directiva, titulado «Caracterización adicional»:

«Una vez realizado dicho análisis inicial de las características, los Estados miembros realizarán una caracterización adicional de las masas o grupos de masas de agua subterránea que presenten un riesgo con el objeto de evaluar con mayor exactitud la importancia de dicho riesgo y de determinar con mayor precisión las medidas que se deban adoptar de conformidad con el artículo 11. En consecuencia, esta caracterización deberá incluir información pertinente sobre la incidencia de la actividad humana (véase el anexo III) y, si procede, información sobre:

- las características geológicas del acuífero, incluidas la extensión y tipo de unidades geológicas,
- las características hidrogeológicas de la masa de agua subterránea, incluidos la permeabilidad, la porosidad y el confinamiento,
- las características de los depósitos superficiales y tierras en la zona de captación a partir de la cual la masa de agua subterránea recibe su alimentación, incluidos el grosor, la porosidad, la permeabilidad y las propiedades absorbentes de los depósitos y suelos,
- las características de estratificación de agua subterránea dentro del acuífero,
- un inventario de los sistemas de superficie asociados, incluidos los ecosistemas terrestres y las masas de agua superficial, con los que esté conectada dinámicamente la masa de agua subterránea,
- los cálculos sobre direcciones y tasas de intercambio de flujos entre la masa de agua subterránea y los sistemas de superficie asociados,
- datos suficientes para calcular la tasa media anual de recarga global a largo plazo,
- las características de la composición química de las aguas subterráneas, especificando las aportaciones de la actividad humana. Los Estados miembros podrán utilizar tipologías para la caracterización de las aguas subterráneas al determinar los niveles naturales de referencia de dichas masas de agua subterránea.»

- 8 El punto 2.1.2 del anexo V de la citada Directiva, bajo el título «Definición del estado cuantitativo», define el «nivel de agua subterránea» del siguiente modo:

«El nivel piezométrico de la masa de agua subterránea es tal que la tasa media anual de extracción a largo plazo no rebasa los recursos disponibles de aguas subterráneas.

Por tanto, el nivel piezométrico no está sujeto a alteraciones antropogénicas que puedan tener como consecuencia:

- no alcanzar los objetivos de calidad medioambiental especificados en el artículo 4 para las aguas superficiales asociadas,
- cualquier empeoramiento del estado de tales aguas,
- cualquier perjuicio significativo a ecosistemas terrestres asociados que dependan directamente de la masa de agua subterránea,

[y pueden producirse] alteraciones de la dirección del flujo temporales, o continuas en un área limitada, causadas por cambios en el nivel, pero [que] no provoquen salinización u otras intrusiones y [que] no indiquen una tendencia continua y clara de la dirección del flujo inducida antropogénicamente que pueda dar lugar a tales intrusiones.»

#### **B. Directiva 92/43**

9 El artículo 1, letra e), de la Directiva 92/43 tiene la siguiente redacción:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

e) “estado de conservación de un hábitat”: el conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El “estado de conservación” de un hábitat natural se considerará “favorable” cuando:

- su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y
- la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible, y
- el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable con arreglo a la letra i)».

10 El artículo 6, apartados 2 y 3, de esta Directiva dispone lo siguiente:

«2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes solo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.»

11 El artículo 7 de la citada Directiva establece lo siguiente:

«Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE [del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 1979, L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125),] en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva [79/409] si esta última fecha fuere posterior.»

#### **II. Antecedentes del litigio y procedimiento administrativo previo**

- 12 Doñana es un espacio natural protegido situado al suroeste de España (en lo sucesivo, «espacio natural protegido de Doñana»). Este espacio comprende tanto el parque nacional de Doñana, creado en 1969, como el parque natural de Doñana, creado en 1989 y ampliado en 1997. Mediante la Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea (DO 2006, L 259, p. 1), la Comisión incluyó en esta lista tres zonas protegidas situadas en este último parque, a saber, Doñana, considerada zona de especial protección para las aves, con el código ZEP/LIC ES0000024; Doñana Norte y Oeste, considerada también Zona de Especial Protección para las Aves, con el código ZEP/LIC ES6150009, y Dehesa del Estero y Montes de Moguer, considerada zona especial de conservación, con el código ZEC ES6150012. Estas zonas están protegidas por las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de conservación de la naturaleza. En particular, los estanques temporales mediterráneos del espacio natural protegido de Doñana, designados con el código 3170\* como tipo de hábitat prioritario, constituyen el ecosistema que mejor representa a tales zonas y cuya importancia ha sido reconocida a escala internacional, por una parte, mediante la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, hecha en Ramsar el 2 de febrero de 1971, y, por otra parte, por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), que los incluyó en la Lista del Patrimonio Mundial en 1994.
- 13 Para aplicar la Directiva 2000/60, el espacio natural protegido de Doñana se agrupó en una única masa de agua subterránea, la de Almonte-Marismas (en lo sucesivo, «acuífero de Almonte-Marismas»), en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, aprobado, con arreglo al artículo 13 de dicha Directiva, por el Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (BOE n.º 121, de 21 de mayo de 2013, p. 38229; en lo sucesivo, «Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015»). Este plan fue sustituido por el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, aprobado por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (BOE n.º 16, de 19 de enero de 2016, p. 2972; en lo sucesivo, «Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021»). En este segundo plan, el acuífero de Almonte-Marismas se dividió en cinco masas de agua subterránea, a saber, Manto eólico de Doñana, Marismas de Doñana, Marismas, Almonte y La Rocina (en lo sucesivo, «acuífero de Doñana»).
- 14 En 2009, la Comisión recibió varias quejas que denunciaban el deterioro de los hábitats del espacio natural protegido de Doñana. Estas quejas denunciaban, en particular, la sobreexplotación de las masas de agua subterránea de este espacio a las que están conectados los humedales del citado espacio natural. La preocupación expresada en estas quejas se puso también en conocimiento del Parlamento Europeo en forma de preguntas escritas o de peticiones.
- 15 El 17 de octubre de 2014, a raíz de un procedimiento relativo a la aplicación de la normativa medioambiental europea por parte del Reino de España iniciado en el marco del mecanismo EU-Pilot, la Comisión envió un escrito de requerimiento a dicho Estado miembro en el que le comunicaba que consideraba que había incumplido, por una parte, las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60, en relación con el artículo 1, letra a), de esta y con el punto 2.1.2 de su anexo V; del artículo 5 de dicha Directiva, en relación con el punto 2.2 de su anexo II, y del artículo 11, apartados 1, 3, letras a), c) y e), y 4, de la citada Directiva, y, por otra parte, las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, en relación con el artículo 7 de esta, con respecto a las masas de agua subterránea y a los hábitats del espacio natural protegido de Doñana.
- 16 El 11 de febrero de 2015, el Reino de España respondió al escrito de requerimiento.

- 17 Tras el examen de la respuesta del Reino de España, la Comisión le envió, el 29 de abril de 2016, un dictamen motivado (en lo sucesivo, «dictamen motivado») en el que mantenía la opinión defendida en el escrito de requerimiento de que el citado Estado miembro:
- en primer lugar, no había adoptado las medidas necesarias para evitar el deterioro del estado de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana;
  - en segundo lugar, no había procedido a una caracterización adicional de todas las masas de agua subterránea del acuífero de Almonte-Marismas que presentaban un riesgo de deterioro;
  - en tercer lugar, no había desarrollado medidas básicas y complementarias adecuadas para incluirlas en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 y en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, y
  - en cuarto lugar, no había adoptado las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies situados en las zonas protegidas de la comarca de Doñana, en particular en las zonas Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) y Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), mencionadas en el apartado 12 de la presente sentencia.
- 18 En dicho dictamen motivado, la Comisión instó al Reino de España a que, antes del 29 de junio de 2016, subsanase los incumplimientos detectados.
- 19 El 9 de agosto de 2016, el Reino de España respondió al dictamen motivado, informando a la Comisión de las medidas adoptadas para remediar dichos incumplimientos, que estaban incluidas esencialmente, según dicho Estado miembro, en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021. El Reino de España también destacó las medidas adoptadas en el «Plan especial de ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la corona forestal de Doñana, aprobado en 2014» (en lo sucesivo, «Plan especial de regadío de Doñana de 2014»).
- 20 Al considerar que las medidas comunicadas por el Reino de España eran insuficientes para poner fin a la situación denunciada de incumplimiento en el espacio natural protegido de Doñana, la Comisión decidió, el 24 de enero de 2019, interponer el presente recurso.

### III. Sobre la solicitud de presentación de nuevas pruebas tras la declaración de terminación de la fase escrita del procedimiento

- 21 Mediante escrito de 14 de abril de 2021, el Reino de España solicitó que se le autorizara a aportar nuevas pruebas tras la declaración de terminación de la fase escrita del procedimiento, con arreglo al artículo 128, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, y le remitió el documento titulado *Informe final de la misión conjunta de seguimiento al Parque Nacional de Doñana realizada por el Centro de Patrimonio Mundial/UICN/RAMSAR*, enviado por la Unesco a dicho Estado miembro el 8 de abril de 2021.
- 22 Según el artículo 128, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que desee aportar o proponer pruebas tras la declaración de terminación de la fase escrita del procedimiento debe motivar el retraso con que lo hace y, a propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, el Presidente podrá fijar un plazo a la otra parte para que se pronuncie sobre dichas pruebas.
- 23 En el presente asunto, el Tribunal de Justicia ya dispone de la mayor parte de la información contenida en dicho informe y se considera lo suficientemente informado para pronunciarse sin que sea necesario resolver el asunto basándose en nuevas pruebas que no han sido debatidas entre las partes. Por consiguiente, no procede estimar la solicitud del Reino de España.

### IV. Sobre el recurso

- 24 En apoyo de su recurso, la Comisión alega que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2000/60 por lo que respecta a las masas de agua subterránea de las zonas protegidas del espacio natural protegido de Doñana y las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 92/43 por lo que respecta a los hábitats naturales y a los hábitats de especies situados en dichas zonas.

#### A. Sobre el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2000/60

- 25 La Comisión reprocha, en esencia, al Reino de España no haber adoptado todas las medidas exigidas por la Directiva 2000/60 para poner remedio al deterioro de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana. En su opinión, este deterioro es consecuencia, en particular, de actividades antropogénicas que tienen como resultado la alteración del equilibrio entre la extracción y la alimentación de las aguas subterráneas.
- 26 La Comisión invoca tres motivos, basados, el primero, en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60, en relación con el artículo 1, letra a), de esta y con el punto 2.1.2 de su anexo V; el segundo, en la infracción del artículo 5 de dicha Directiva, en relación con el punto 2.2 de su anexo II, y, el tercero, en la infracción del artículo 11, apartados 1, 3, letras a), c) y e), y 4, de la misma Directiva.

#### 1. Primer motivo

##### a) Alegaciones de las partes

- 27 La Comisión sostiene que el Reino de España, infringiendo el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60, no ha adoptado las medidas necesarias para evitar el deterioro del estado de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana. Señala que esta disposición, en relación con el punto 2.1.2 del anexo V de la citada Directiva, obliga a los Estados miembros a evitar que intervenciones antropogénicas modifiquen el nivel piezométrico de las aguas subterráneas causando perjuicios a los ecosistemas terrestres que dependan directamente de esas masas de agua.
- 28 La Comisión subraya, en particular, que el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 y el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 demuestran que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60.
- 29 Así, por una parte, al indicar erróneamente, en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, que el acuífero de Almonte-Marismas presentaba un «buen estado cuantitativo» en el sentido del punto 2.1.2 del anexo V de la Directiva 2000/60, el Reino de España subestimó el deterioro constante por sobreexplotación de los acuíferos de la comarca de Doñana mediante las extracciones de agua excesivas destinadas a superficies de regadío, en permanente aumento, y no adoptó las medidas necesarias para evitar tal deterioro. La Comisión destaca, a este respecto, que la disminución de los niveles piezométricos de dicho acuífero ha provocado la acidificación de las lagunas temporales, causando un daño significativo a los ecosistemas terrestres que dependen directamente de ese mismo acuífero.
- 30 Por otra parte, la Comisión alega que el deterioro imputado ha quedado confirmado por la aprobación del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, en el que el acuífero de Almonte-Marismas se dividió en cinco masas de agua subterránea. La Comisión señala que en dicho plan hidrológico se reconoció oficialmente que tres de estas masas de agua, a saber, Marismas, Almonte y La Rocina (en lo sucesivo, «tres masas de agua»), presentaban un mal estado cuantitativo y que dos de ellas,

concretamente Marismas y Almonte, presentaban además un mal estado químico.

- 31 Por último, la Comisión subraya que el deterioro de las tres masas de agua, que alimentan el acuífero de Almonte-Marismas, persiste actualmente, como lo atestigua un informe de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, y continúa ocasionando daños a los ecosistemas terrestres que dependen directamente de dichas masas de agua, incluso después de la adopción de las medidas incluidas en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021.
- 32 El Reino de España rebate las alegaciones de la Comisión y sostiene que el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, primero, y el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, después, se ajustan plenamente a las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60.
- 33 Por una parte, el Reino de España afirma que el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 2000/60 contempla la posibilidad de prorrogar el plazo de cumplimiento de las obligaciones derivadas del apartado 1, letra b), de dicho artículo 4 para la consecución progresiva de los «objetivos relativos a las masas de agua». El Reino de España sostiene que se acogió a esta posibilidad, al haber observado, tras la entrada en vigor del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, que no era posible alcanzar el objetivo de un buen estado cuantitativo del acuífero de Almonte-Marismas, en particular en lo que respecta a las tres masas de agua.
- 34 Por otra parte, el Reino de España alega que se han adoptado medidas adecuadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 2000/60 y evitar así nuevos deterioros en las masas de agua afectadas. Estas medidas incluyen la disminución en torno a un 10 % de las extracciones de agua totales de las masas de agua; la declaración de las tres masas de agua que no alcanzan el objetivo del «buen estado cuantitativo» como masas de agua «en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo»; la sustitución de las extracciones de agua subterránea por la captación de aguas superficiales; la intensificación, desde 2015, de las inspecciones en la comarca de Doñana para evitar que se produzcan aprovechamientos de agua sin título habilitante, y la incoación de expedientes sancionadores y el cierre de pozos ilegales de extracción de agua. El Reino de España señala que las medidas adoptadas han resultado eficaces porque, por un lado, ha cesado el deterioro constante de la masa de agua de Almonte y, por otro lado, el estado de las masas de agua de La Rocina y Marismas ha mejorado.
- b) *Apreciación del Tribunal de Justicia***
- 35 Con carácter preliminar, debe recordarse que la Directiva 2000/60 es una directiva marco adoptada sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1 (actualmente 192 TFUE, apartado 1). Establece principios comunes y un marco global de acción para la protección de las aguas y garantiza la coordinación, la integración y, a más largo plazo, el desarrollo de los principios generales y de las estructuras que permiten la protección y una utilización ecológicamente viable del agua en la Unión Europea. Los principios comunes y el marco global de acción que instituye deben ser desarrollados con posterioridad por los Estados miembros mediante la adopción de una serie de medidas particulares de conformidad con los plazos previstos por la Directiva. Sin embargo, esta no tiene como objetivo una armonización total de la normativa de los Estados miembros en el ámbito del agua (sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 36 Conforme al artículo 1, letra a), de la Directiva 2000/60, el objeto de esta es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos (sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 36).
- 37 Por consiguiente, el objetivo último de la Directiva 2000/60 es alcanzar, mediante una acción coordinada, el «buen estado» de todas las aguas de la Unión, incluidas las aguas subterráneas.
- 38 Los objetivos medioambientales que los Estados miembros deben alcanzar por lo que respecta a las aguas subterráneas se detallan en el artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60.
- 39 Esta disposición impone dos obligaciones distintas, aunque ambas están intrínsecamente vinculadas. Por una parte, según su inciso i), los Estados miembros han 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. Por otra parte, con arreglo a los incisos ii) y iii) de la citada disposición, los Estados miembros han de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua subterránea con objeto de alcanzar un buen estado a más tardar a finales de 2015. De ello se deduce que la primera obligación derivada del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60 es la obligación de evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea, mientras que la segunda obligación, enunciada en el artículo 4, apartado 1, letra b), incisos ii) y iii), de dicha Directiva, es la de mejora de tal estado (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, apartado 69).
- 40 Además, el artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60 establece un nexo entre las medidas de conservación necesarias para evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea que los Estados miembros están obligados a adoptar en virtud de esa disposición y la existencia previa de la cuenca hidrográfica afectada (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2012, Nomarchiakí Aftodioikisi Aitolokarnanias y otros, C-43/10, EU:C:2012:560, apartado 52).
- 41 Por otra parte, debe recordarse que, para garantizar la realización por los Estados miembros de los objetivos cualitativos pretendidos por el legislador de la Unión, a saber, la conservación o el restablecimiento de un buen estado cuantitativo y químico de las aguas subterráneas, la Directiva 2000/60 recoge una serie de disposiciones —entre ellas las de los artículos 5 y 11 y las del anexo V— que establecen un proceso complejo que incluye varias etapas reguladas en detalle, con el fin de que los Estados miembros puedan adoptar las medidas necesarias en función de las especificidades y características de las masas de agua identificadas en sus territorios (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartados 41 y 42).
- 42 Por último, de la literalidad, estructura y finalidad del artículo 4 de la Directiva 2000/60 se deduce que las obligaciones establecidas en su apartado 1, letras a) y b), respecto de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas tienen carácter vinculante (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, apartado 72).
- 43 De ello resulta, como sostiene la Comisión, que el artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60 no se limita a enunciar con una formulación programática meros objetivos de planificación hidrológica, sino que tiene efectos vinculantes, una vez determinado el estado ecológico de la masa de agua de que se trate, en cada etapa del procedimiento establecido por esa Directiva (sentencia de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, apartado 73).
- 44 En el presente motivo, la Comisión reprocha al Reino de España haber incumplido únicamente la obligación de evitar el deterioro del estado de las masas de agua subterránea establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60.
- 45 Por consiguiente, procede desestimar ya la alegación del Reino de España de que el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2000/60 le permitía prorrogar el plazo para cumplir las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 1, letra b), de dicha Directiva por lo que respecta, en particular, a las tres masas de agua, situadas en el espacio natural protegido de Doñana. En efecto, como ha señalado la Abogada General en el punto 153 de sus conclusiones, la excepción relativa al aplazamiento de la consecución de los objetivos fijados en el artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60 solo es aplicable a la obligación de mejora establecida en el inciso ii) de dicha disposición, pero no a la obligación de evitar el deterioro a que se refiere su inciso i), cuyo incumplimiento censura la Comisión en el presente asunto.
- 46 En cuanto a la cuestión de si el Reino de España ha incumplido la obligación de evitar el deterioro del estado de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana, infringiendo el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60, es preciso recordar, antes de nada, que, según jurisprudencia reiterada, en un procedimiento por incumplimiento corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos

necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en presunciones [véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2020, Comisión/Chipre (Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas), C-248/19, no publicada, EU:C:2020:171, apartado 20 y jurisprudencia citada].

- 47 A continuación, solo cuando la Comisión haya aportado suficientes pruebas para demostrar la existencia del incumplimiento alegado incumbirá al Estado miembro rebatir de manera fundada y pormenorizada las pruebas presentadas y las consecuencias que de ellas se derivan [véase, por analogía, la sentencia de 28 de marzo de 2019, Comisión/Irlanda (Sistema de recolección y tratamiento de aguas residuales), C-427/17, no publicada, EU:C:2019:269, apartado 39 y jurisprudencia citada].
- 48 Por último, según la jurisprudencia, del sistema del artículo 4 de la Directiva 2000/60 resulta que el deterioro del estado de una masa de agua, incluso transitorio, solo se autoriza en condiciones estrictas, y que el umbral por encima del cual se declara un incumplimiento de la obligación de evitar el deterioro del estado de una masa de agua ha de ser bajo (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 67).
- 49 Como ha señalado la Abogada General en los puntos 123 a 134 de sus conclusiones, el concepto de «deterioro», en el sentido de esta disposición, en el contexto de las aguas subterráneas que ya están en mal estado, supone un incremento adicional del déficit ya existente y, por tanto, una mayor sobreexplotación en relación con una situación anterior. A este respecto, la falta de equilibrio entre la extracción y la alimentación de las aguas subterráneas supone que una masa de agua subterránea no se encuentra en un buen estado cuantitativo, tal como se define en el punto 2.1.2 del anexo V de la Directiva 2000/60, pero sin que ello constituya en sí mismo un deterioro en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de dicha Directiva. La adopción de las medidas necesarias para alcanzar este equilibrio —como el cese de las extracciones excesivas—, y, por tanto, un buen estado de la masa de agua subterránea de que se trate, está comprendida en la obligación de mejora del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso ii), de la citada Directiva. En consecuencia, mientras no aumente el grado de sobreexplotación de una masa de agua subterránea en mal estado cuantitativo, no habrá un deterioro de dicho estado que sea contrario a la obligación establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de esa misma Directiva.
- 50 La Comisión estima que existe un deterioro del estado de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60, debido, en primer término, a que el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 contiene un error en la calificación del estado cuantitativo del acuífero de Almonte-Marismas; en segundo término, a que el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 considera en «mal estado cuantitativo» las tres masas de agua, y, en tercer término, a que, como consecuencia de las insuficientes medidas adoptadas en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, se deterioró el estado de las tres masas de agua.

*1) Sobre el error en la calificación del estado cuantitativo del acuífero de Almonte-Marismas cometido en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015*

- 51 La Comisión reprocha al Reino de España, en primer lugar, haber indicado erróneamente, en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, que el acuífero de Almonte-Marismas presentaba un «buen estado cuantitativo», en el sentido del punto 2.1.2 del anexo V de la Directiva 2000/60, y haber considerado, por consiguiente, que el nivel piezométrico del citado acuífero no estaba sujeto a alteraciones antropogénicas que pudieran tener como consecuencia la no consecución de los objetivos medioambientales previstos por dicha Directiva o no podía provocar ningún daño ambiental a los ecosistemas que dependían directamente de dicho acuífero. Según la Comisión, esta calificación errónea constituye la prueba de que el Reino de España no ha adoptado las medidas necesarias para evitar el deterioro del estado de las masas de agua subterránea en la comarca de Doñana, en particular para reducir las extracciones de agua excesivas.
- 52 Como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, en la fecha de aprobación del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, es decir, el 17 de mayo de 2013, había indicios suficientes para considerar que el acuífero de Almonte-Marismas no cumplía los requisitos exigidos para ser calificado de masa de agua en «buen estado cuantitativo» en el sentido del punto 2.1.2 del anexo V de la Directiva 2000/60.
- 53 En efecto, la Comisión ha aportado varios documentos procedentes de diversas fuentes científicas y oficiales, que ha adjuntado a la demanda, que demuestran que, en el momento en que se aprobó dicho plan, el acuífero de Almonte-Marismas corría el riesgo de no alcanzar los objetivos fijados por la Directiva 2000/60 debido a las alteraciones antropogénicas y, en particular, a las extracciones de agua excesivas procedentes de las zonas de regadío en la comarca de Doñana.
- 54 Además, como alega la Comisión, el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana, aprobado por el Decreto 341/2003 del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA n.º 22, de 3 de enero de 2004, p. 2866), ya había recomendado a la Administración hidráulica española que declarase el acuífero de Almonte-Marismas, en su totalidad, sobreexplotado o en riesgo de estarlo, a efectos de reducir el peligro de sobreexplotación y de pérdida de la calidad de las aguas de dicho acuífero.
- 55 No obstante, mientras que los datos mencionados en los apartados 53 y 54 de la presente sentencia, que se remontan a los años 2003, 2008, 2009 y 2012, permiten demostrar que, en la fecha en que se aprobó el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, el acuífero de Almonte-Marismas no presentaba un «buen estado cuantitativo» en el sentido del punto 2.1.2 del anexo V de la Directiva 2000/60, tales datos no permiten, en cambio, declarar que la calificación errónea del estado cuantitativo de dicho acuífero efectuada en el citado plan haya tenido como consecuencia que las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana hayan sufrido un deterioro, tal como este se define en el apartado 48 de la presente sentencia.
- 56 De las consideraciones precedentes se desprende que la Comisión no ha demostrado que el Reino de España haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60 al haber calificado erróneamente, en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, el estado cuantitativo de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana.

*2) Sobre la consideración en «mal estado cuantitativo» de las tres masas de agua en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021*

- 57 La Comisión sostiene que la prueba del deterioro del estado cuantitativo del acuífero de Almonte-Marismas se desprende del hecho de que, cuando se aprobó el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, en enero de 2016, se dividió este acuífero en cinco masas de agua y se consideró que las tres masas de agua presentaban un «mal estado cuantitativo» en el sentido del punto 2.1.2 del anexo V de la Directiva 2000/60. Según la Comisión, la modificación de dicho plan constituye una manifestación implícita de la existencia de un deterioro del estado de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana respecto al estado que se exponía en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015.
- 58 No obstante, no cabe estimar esta alegación.
- 59 En efecto, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que la nueva calificación del estado cuantitativo de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana no es más que la consecuencia de la división del conjunto del acuífero de Almonte-Marismas en cinco masas de agua distintas para su evaluación. Como consecuencia de esta división, se ha puesto de manifiesto el mal estado cuantitativo de las tres masas de agua, mientras que, en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, se había considerado que el acuífero de Almonte-Marismas, evaluado en su conjunto, presentaba un buen estado cuantitativo.
- 60 Así, como ha demostrado el Reino de España, una vez aprobado el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, la información que se fue recabando progresivamente acreditó que dicho plan adolecía de falta de precisión técnica por lo que se refiere a las primeras medidas de implantación de la Directiva 2000/60. Por este motivo, el acuífero de Almonte-Marismas se dividió en cinco masas de agua distintas en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, con el fin de poder localizar territorialmente los problemas con más facilidad, de identificar con mayor precisión los entornos en riesgo de no alcanzar los objetivos fijados por dicha Directiva y de definir con todo ello una respuesta más eficiente y adecuada, consistente esencialmente en reducir las extracciones de agua subterránea.
- 61 Por lo demás, las pruebas aportadas por la Comisión no permiten demostrar que las tres masas de agua que se considera que presentan un «mal estado cuantitativo» se encontrasen en un mejor estado antes de la división del acuífero de Almonte-Marismas. Por el contrario, como se desprende del apartado 52 de la presente sentencia, los documentos aportados por la Comisión demuestran que había indicios suficientes, antes de que se aprobase el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, para considerar que dicho acuífero no presentaba un buen estado cuantitativo. Por tanto, de la indicación, en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, del mal estado cuantitativo de las tres masas de agua no cabe deducir que este estado se haya deteriorado más respecto del indicado en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015.

- 62 De ello se desprende que la Comisión no ha demostrado que la modificación de la calificación de «buen estado cuantitativo» del acuífero de Almonte-Marismas, tal como figura en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, mediante la indicación, en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, de que las tres masas de agua están en un «mal estado cuantitativo» haya sido consecuencia de un deterioro del estado del citado acuífero, tal como este deterioro se define en el apartado 48 de la presente sentencia.
- 3) *Sobre el deterioro de las masas de agua del espacio natural protegido de Doñana como consecuencia de las insuficientes medidas adoptadas en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021*
- 63 La Comisión sostiene que, como consecuencia de las insuficientes medidas adoptadas por el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, no se ha detenido ni se ha revertido aún el «deterioro», en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60, con el riesgo de que no se alcance el buen estado cuantitativo de las tres masas de agua en los plazos previstos en dicha Directiva.
- 64 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, dado que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro de que se trate tal como esta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado, el Tribunal de Justicia no puede tomar en consideración los cambios ocurridos posteriormente [véase la sentencia de 28 de marzo de 2019, Comisión/Irlanda (Sistema de recolección y tratamiento de aguas residuales), C-427/17, no publicada, EU:C:2019:269, apartado 140 y jurisprudencia citada].
- 65 En el presente asunto, puesto que el plazo fijado en el dictamen motivado era el 29 de junio de 2016, procede descartar una parte de las pruebas aportadas por la Comisión para demostrar el deterioro continuo del estado cuantitativo de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana, sobre todo la mayoría de los artículos de prensa española y los informes de la organización no gubernamental World Wildlife Fund (WWF) que contienen información relativa a los años 2017, 2018 y 2019.
- 66 En cuanto a la cuestión de si el Reino de España incumplió su obligación de evitar el deterioro de estas masas de agua hasta el 29 de junio de 2016, la Comisión estima, en esencia, que el deterioro actual y continuo del estado cuantitativo de dichas masas de agua queda demostrado, por una parte, por las extracciones excesivas y continuadas de agua subterránea de la comarca de Doñana y, por otra parte, por el deterioro de las aguas superficiales y de los ecosistemas.
- 67 Por lo que respecta a las extracciones excesivas y continuadas de agua subterránea de la comarca de Doñana, la Comisión sostiene que diversos elementos de prueba procedentes de estudios científicos, de informes de autoridades españolas y de artículos de prensa, cuyas copias se adjuntan a la demanda, confirman el lento y constante aumento, desde el año 2000, de la superficie de regadío en la comarca de Doñana.
- 68 Pues bien, aunque es cierto que tales elementos pueden constituir indicios de una sobreexplotación continuada del acuífero de Almonte-Marismas, no lo es menos que dichos documentos no demuestran que tal sobreexplotación haya seguido aumentando, ocasionando un deterioro del citado acuífero desde que, el 8 de enero de 2016, se aprobó el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021.
- 69 En efecto, los documentos aportados por la Comisión, en particular el informe de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, de abril de 2017, sobre el estado del acuífero de Almonte-Marismas correspondiente al año hidrológico 2015-2016, así como el informe del Defensor del Pueblo de 10 de agosto de 2018, que se adjuntan a la demanda, se limitan a advertir que el uso constante de los recursos subterráneos amenaza el buen estado de dicho acuífero y el de los ecosistemas terrestres que de él dependen, con el peligro de que las tres masas de agua consideradas en mal estado cuantitativo no alcancen un buen estado cuantitativo. Pues bien, el hecho de que ciertas masas de agua subterránea sigan presentando un mal estado cuantitativo no significa en sí mismo, como se ha señalado en el apartado 49 de la presente sentencia, que ese estado se haya seguido deteriorando después de que se aprobase el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021.
- 70 Por otra parte, como ha señalado la Abogada General en el punto 130 de sus conclusiones, en caso de que las aguas subterráneas presenten un mal estado cuantitativo, la obligación de evitar el deterioro de dicho estado, a que se refiere el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60, no puede exigir que se reduzcan las extracciones excesivas de agua subterránea hasta el punto de alcanzar el equilibrio entre tales extracciones y la alimentación de las aguas subterráneas. Este equilibrio se corresponde con la definición de un buen estado cuantitativo, en el sentido del punto 2.1.2, primera frase, del anexo V de dicha Directiva, que debe alcanzarse en el marco de la obligación de mejora prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), incisos ii) y iii), de la citada Directiva, cuya observancia no se ha cuestionado en el contexto del presente motivo.
- 71 Por consiguiente, de las consideraciones que se acaban de exponer se desprende que, en caso de que las masas de agua subterránea presenten un mal estado cuantitativo, tal como se ha declarado en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, la obligación de evitar el deterioro del estado cuantitativo de dichas masas de agua, prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60, exige únicamente que las extracciones de agua subterránea no sigan aumentando, para no agravar las causas del mal estado cuantitativo apreciado. Pues bien, la Comisión no ha aportado pruebas de que las extracciones de agua subterránea hayan aumentado tras la aprobación del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, ni de que las causas del mal estado cuantitativo del acuífero de Almonte-Marismas se hayan agravado.
- 72 En cambio, el Reino de España ha aportado datos de seguimiento recogidos por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que señalan que, al menos desde 2015, el indicador del estado de las masas de agua subterránea del acuífero de Almonte-Marismas tiende a recuperar sus valores anteriores, efecto que puede observarse tanto para el conjunto de las masas de agua subterránea del acuífero de Almonte-Marismas como para las tres masas de agua, particularmente La Rocina. Así pues, es preciso hacer constar que, según los registros oficiales disponibles, aproximadamente desde 2015 las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana experimentan un cambio muy ligeramente positivo como consecuencia de la aplicación de medidas concretas para reducir las extracciones de agua subterránea en la comarca de Doñana.
- 73 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede estimar que la Comisión no ha demostrado que el mal estado cuantitativo de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana se haya agravado como consecuencia de una mayor captación de agua, incumpliendo la obligación de evitar el deterioro de las aguas subterráneas prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60.
- 74 Por lo que respecta al deterioro de las aguas superficiales y de los ecosistemas, procede señalar, al igual que hace la Abogada General en el punto 149 de sus conclusiones, que este deterioro puede constituir un indicio de un mal estado cuantitativo de la masa de agua subterránea de que se trate, pero no un indicio que acredite el deterioro adicional de ese estado. Por otra parte, la Comisión tampoco ha probado que tales indicios demuestren que se ha agravado el mal estado cuantitativo del conjunto de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana.
- 75 De ello se desprende que la Comisión no ha demostrado el deterioro de las tres masas de agua después de las medidas adoptadas en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021.
- 76 De todas las consideraciones anteriores resulta que la Comisión no ha demostrado que el Reino de España haya incumplido su obligación de evitar el deterioro del estado de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60.
- 2. Segundo motivo**
- a) Alegaciones de las partes**
- 77 La Comisión alega que el Reino de España no ha aplicado correctamente el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/60, en relación con el punto 2.2 de su anexo II, al no haber realizado una caracterización adicional de las masas de agua subterránea de la comarca de Doñana que presentaban un riesgo de no alcanzar los objetivos fijados por dicha Directiva y, por consiguiente, al no haber determinado las medidas necesarias para alcanzar los citados objetivos.

- 78 La Comisión reprocha fundamentalmente al Reino de España haber subestimado, en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, el impacto de las extracciones de agua en las masas de agua subterránea de la comarca de Doñana y no haber identificado las masas de agua subterránea que presentaban un riesgo de no alcanzar dichos objetivos. En su opinión, esta deficiente caracterización inicial tuvo como consecuencia que el Reino de España no realizase la caracterización adicional, tal como exige el punto 2.2 del anexo II de la Directiva 2000/60, lo cual hizo que no se adoptasen las medidas necesarias para alcanzar esos mismos objetivos.
- 79 Por otra parte, la Comisión sostiene que la caracterización realizada en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 no ha remediado la infracción de las disposiciones de la Directiva 2000/60, en la medida en que esta nueva caracterización sigue siendo incompleta y no cumple todos los requisitos de la Directiva citada, en particular los relativos a la correcta determinación del estado cuantitativo de las masas de agua subterránea de que se trata. A este respecto, la Comisión señala, en primer término, que la división del acuífero de Almonte-Marismas en cinco masas de agua subterránea distintas no contiene una descripción suficientemente precisa del estado químico y cuantitativo de estas masas de agua, impidiendo así la consecución de los objetivos fijados por la Directiva 2000/60. En segundo término, la Comisión invoca la insuficiencia de la información científica disponible para realizar la caracterización de dichas masas de agua. En tercer término, señala que el análisis de las presiones y del impacto de las extracciones sobre las masas de agua subterránea en el espacio natural protegido de Doñana adolece de importantes deficiencias.
- 80 La Comisión concluye que las autoridades españolas no evaluaron adecuadamente el estado cuantitativo de dichas masas de agua, puesto que una evaluación adecuada habría puesto de manifiesto que todas las masas de agua afectadas se hallaban en riesgo de no cumplir con los objetivos medioambientales fijados por la Directiva 2000/60.
- 81 El Reino de España rebate estas alegaciones e indica que cumplió debidamente la obligación, impuesta por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/60, de realizar un estudio de caracterización inicial de las masas de agua subterránea de que se trata, de conformidad con las especificaciones técnicas fijadas en los anexos II y III de dicha Directiva. Este estudio se realizó inicialmente en 2013, en el contexto del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, y posteriormente en 2016, en el marco del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021.
- 82 En particular, el Reino de España sostiene que realizó una caracterización inicial adecuada de las masas de agua subterránea de la demarcación hidrográfica de Doñana. Afirma que, en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, se consideró globalmente que el acuífero de Almonte-Marismas presentaba un «buen estado cuantitativo», lo que lo eximía de efectuar un estudio de caracterización adicional conforme al artículo 5 de la Directiva 2000/60. Además, el citado plan hidrológico incluyó este acuífero, según el Reino de España, entre las masas de agua subterránea de carácter estratégico y reservadas fundamentalmente para el abastecimiento humano en su artículo 4, apartado 3.
- 83 Por lo demás, el Reino de España sostiene que, con ocasión de la revisión efectuada en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, se modificó la caracterización del acuífero de Almonte-Marismas y este se dividió por razones hidrogeológicas, de protección ambiental y de uso y gestión del territorio. Alega que esta división del citado acuífero en cinco masas de agua subterránea distintas ha permitido evaluar con mayor precisión y representatividad el estado de cada una de dichas masas de agua, así como aplicar con más eficacia el programa de medidas establecido por ese plan hidrológico. Según el Reino de España, esta caracterización del acuífero de Almonte-Marismas no solo se ajusta plenamente a lo dispuesto en la Directiva 2000/60, sino que también es adecuada y suficiente para comprobar el grado de consecución de los objetivos fijados por esta.
- 84 Por último, el Reino de España, que alega que la caracterización a que se refiere el artículo 5 de la Directiva se realizó mediante numerosos estudios hidrológicos que contienen unos datos y una información de un volumen y de una calidad difícilmente igualados en España en otras planificaciones hidrológicas, sostiene que estos estudios deben considerarse una fuente válida de información a efectos del presente procedimiento.
- b) *Apreciación del Tribunal de Justicia***
- 85 Para cumplir los objetivos medioambientales definidos en el artículo 4 de la Directiva 2000/60, los Estados miembros deben disponer de una visión de conjunto de las características de las masas de agua afectadas.
- 86 A tal efecto, con arreglo al artículo 3 de la Directiva 2000/60, antes de nada, los Estados miembros deben especificar las cuencas hidrográficas, incluirlas en demarcaciones hidrográficas y designar a las autoridades competentes.
- 87 A continuación, deben efectuar la caracterización de las masas de agua prevista en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/60 y en los anexos II y III de esta. En virtud de la referida disposición, cada Estado miembro debe velar por que se realice en cada demarcación hidrográfica situada en su territorio un análisis de las características de la demarcación, un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas subterráneas y un análisis económico del uso del agua, de conformidad, entre otras, con las especificaciones técnicas fijadas en los citados anexos II y III.
- 88 El apartado 2 del artículo 5 de esta Directiva establece que los análisis y estudios mencionados en el apartado 1 de dicho artículo deben revisarse y, cuando proceda, actualizarse dentro del plazo de trece años contados a partir de la entrada en vigor de la citada Directiva, y cada seis años a partir de entonces.
- 89 Por lo que respecta a las especificaciones técnicas, es preciso señalar que el punto 2 del anexo II de la Directiva 2000/60 detalla los requisitos que deben cumplir los Estados miembros al llevar a cabo la caracterización inicial de las masas de agua subterránea y, en caso de necesidad, al realizar su caracterización adicional.
- 90 En particular, el punto 2.1 del anexo II de dicha Directiva fija los detalles de esta caracterización inicial de todas las masas de agua subterránea para poder evaluar su utilización y la medida en que dichas aguas podrían dejar de ajustarse a los objetivos para cada masa de agua subterránea a que se refiere el artículo 4.
- 91 Por otra parte, el punto 2.2 del anexo II de la Directiva 2000/60 dispone que los Estados miembros deben realizar, tras la caracterización inicial de todas las masas de agua subterránea, una caracterización adicional de aquellas que presenten un riesgo de dejar de ajustarse a tales objetivos, con el objeto de evaluar con mayor exactitud la importancia de dicho riesgo y de determinar con mayor precisión las medidas que se deban adoptar de conformidad con el artículo 11 de dicha Directiva. Esta caracterización adicional debe incluir información pertinente sobre la incidencia de la actividad humana en el estado de dichas masas de agua y, si procede, sobre otras características de las masas de agua subterránea afectadas.
- 92 En el presente motivo, la Comisión reprocha, en primer lugar, al Reino de España no haber realizado esta caracterización adicional en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 y, en segundo lugar, haberla realizado de manera incompleta en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021.
- 93 Con carácter preliminar, es preciso recordar, como ha señalado la Abogada General en el punto 80 de sus conclusiones, que de los artículos 5, apartado 1, y 13, apartado 6, y del anexo VII de la Directiva 2000/60 se desprende que la caracterización de las masas de agua subterránea debe realizarse antes de elaborar el plan hidrológico y antes de que esta caracterización sirva de base al contenido de dicho plan.
- 94 Por otra parte, como se ha indicado en el apartado 52 de la presente sentencia, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se deduce que, en el momento en que se elaboró el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, había indicios suficientes para considerar que el acuífero de Almonte-Marismas, tal como se definía en dicho plan, estaba sobreexplotado y que corría el riesgo de no alcanzar los objetivos fijados por la Directiva 2000/60. A este respecto, debe hacerse constar que el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana, mencionado en el apartado 54 de la presente sentencia, propuso declarar este acuífero sobreexplotado o en riesgo de estarlo. Además, en su escrito de réplica, la Comisión cita dos informes procedentes del Instituto Geológico y Minero de España y del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, fechados en 2009 y 2017, respectivamente, que adjunta a la demanda, que también dejaban constancia de las extracciones excesivas de agua subterránea en dicho acuífero.
- 95 A este respecto, el Reino de España admite que el riesgo de no alcanzar los objetivos fijados por la Directiva 2000/60 ya se había mencionado en un primer informe publicado en 2004 y 2005, elaborado en el contexto de la caracterización de las masas de agua subterránea prevista en el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva. No obstante, señala que, tras haber realizado una evaluación global del acuífero de Almonte-Marismas, consideró en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 que dicho

- acuífero presentaba, en su conjunto, un «buen estado cuantitativo», lo que lo eximía de efectuar un estudio de caracterización adicional conforme al artículo 5 de la citada Directiva. Por lo demás, alega que esta evaluación fue corregida y mejorada tan pronto como dispuso de información más precisa y que tuvo que esperar a la publicación del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, de acuerdo con el calendario establecido por la Directiva 2000/60, para dejar constancia de las mejoras observadas.
- 96 Pues bien, como se desprende de los puntos 84 a 87 de las conclusiones de la Abogada General, la «evaluación global» mencionada en el apartado anterior no permitía al Reino de España descartar el riesgo de que el acuífero de Almonte-Marismas o partes de este pudieran no alcanzar los objetivos previstos en el artículo 4 de dicha Directiva. Por tanto, debería haberse dejado constancia de este riesgo en el marco de la caracterización inicial de todas las masas de agua subterránea exigida por la Directiva 2000/60, conforme al punto 2.1 de su anexo II.
- 97 Además, como ha señalado también la Abogada General en el punto 87 de sus conclusiones, en virtud del punto 2.2 del anexo II de la Directiva 2000/60, la caracterización adicional es necesaria cuando existe el riesgo de un mal estado cuantitativo de las masas de agua subterránea afectadas, es decir, cuando hay riesgo de que una masa de agua no se ajuste a los objetivos previstos en el artículo 4 de dicha Directiva. Por consiguiente, el Reino de España no puede alegar que esta caracterización adicional de las masas de agua subterránea afectadas no era ni necesaria ni adecuada ni exigible en el contexto del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, toda vez que no se discute que tal riesgo existía y que no podía ser descartado.
- 98 De estas consideraciones se desprende que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 de la Directiva 2000/60 al no haber dejado constancia, en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, del riesgo de que el acuífero de Almonte-Marismas no alcanzase los objetivos fijados por dicha Directiva, conforme al punto 2.1 de su anexo II, y, por consiguiente, al no haber presentado ninguna caracterización adicional con arreglo al punto 2.2 del anexo II de la citada Directiva.
- 99 A este respecto, procede recordar, como se desprende de los apartados 64 y 65 de la presente sentencia, que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en el presente asunto en función de la situación del acuífero de Doñana tal como esta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado, esto es, el 29 de junio de 2016. Pues bien, en esa fecha ya se aplicaba el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, aprobado el 8 de enero de 2016.
- 100 En dicho plan, el Reino de España realizó una caracterización adicional con arreglo al punto 2.2 del anexo II de la Directiva 2000/60. No obstante, la Comisión alega que la información científica utilizada a tales efectos era insuficiente. Sostiene que, para determinar el estado cuantitativo de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana, el Reino de España se basó únicamente en la evolución del nivel del agua del acuífero de Doñana, en particular en los datos de la red piezométrica de Doñana, y que, por consiguiente, las conclusiones que extrajo de tales datos son incompletas con respecto a las exigencias que se derivan del artículo 5, en relación con el punto 2.2 del anexo II de la Directiva 2000/60.
- 101 En primer término, la Comisión alega la insuficiencia de la información científica disponible para llevar a cabo, en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, la caracterización de las masas de agua subterránea de que se trata. Concretamente, critica el hecho de que dicho plan se basase en un informe sobre el estado del acuífero de Almonte-Marismas correspondiente al año hidrológico 2012-2013, elaborado por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que no aporta datos sobre el nivel piezométrico de las masas de agua subterránea de La Rocina y de Marismas de Doñana. Sin embargo, debe señalarse que la Comisión no explica ni demuestra que estos datos resulten esenciales para realizar tal caracterización. Por otra parte, la Comisión se limita a remitirse a un portal de Internet del Gobierno español que contiene información geográfica, sin explicar cómo encontrar la información que invoca.
- 102 En segundo término, la Comisión reprocha a las autoridades españolas haber realizado estimaciones basándose en el nivel piezométrico de las masas de agua subterránea del acuífero de Doñana. Sostiene que tales estimaciones únicamente tienen en cuenta la evolución del nivel piezométrico de este acuífero y que, por tanto, no son suficientes para determinar el estado cuantitativo de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana. Además, señala que la tendencia conjunta de todos los piezómetros es negativa.
- 103 A este respecto, ha de señalarse, antes de nada, que el punto 2.1.2 del anexo V de la Directiva 2000/60 establece «el régimen del nivel de las aguas subterráneas» como parámetro para la clasificación del estado cuantitativo de las aguas subterráneas, sin indicar cómo debe determinarse dicho nivel.
- 104 A continuación, como se desprende de los autos remitidos al Tribunal de Justicia, la Comisión no aporta ninguna prueba que permita demostrar, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 46 de la presente sentencia, que el método utilizado por el Reino de España no sea suficiente para realizar la caracterización prevista en el artículo 5 de la Directiva 2000/60. En efecto, el hecho de que el acuífero de Doñana esté sobreexplotado y de que no vaya a alcanzarse hasta 2027 un buen estado cuantitativo de las masas de agua subterránea de dicho acuífero no demuestra que el nivel piezométrico de las masas de agua mencionadas no sea pertinente para determinar el estado cuantitativo de tal acuífero conforme a lo exigido en el anexo V de dicha Directiva.
- 105 Por último, el Reino de España señala que en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 tuvo en cuenta otros parámetros para evaluar el estado cuantitativo del acuífero de Doñana, como el equilibrio entre las extracciones de agua y los recursos hídricos disponibles.
- 106 En estas circunstancias, debe considerarse que la Comisión no ha demostrado que el Reino de España haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 y del punto 2.2 del anexo II de la Directiva 2000/60 al haber utilizado los datos piezométricos para determinar el estado cuantitativo de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana.
- 107 En tercer término, la Comisión alega que el análisis de las presiones y del impacto de las extracciones de agua en las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana adolece de importantes deficiencias. En particular, critica que el anexo 3 del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, basado en un inventario de 2008, se limite a calcular los volúmenes de agua que demandan los diferentes usos en la demarcación sin tener suficientemente en cuenta, por lo que respecta a los cultivos de regadío, las fuertes presiones que suponen las extracciones de agua ilegales. Por otra parte, señala la falta de análisis alguno respecto del impacto de las extracciones de agua para el abastecimiento urbano, especialmente del núcleo turístico costero de Matalascañas (Huelva).
- 108 En el presente asunto, es preciso hacer constar que el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 no tiene en cuenta, en el marco de la caracterización realizada con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2000/60, las presiones procedentes de las extracciones ilegales y de las extracciones para el abastecimiento urbano, especialmente de dicho núcleo turístico. En efecto, por una parte, el punto 5.2 del anexo 2 de dicho plan, relativo a la «caracterización de las masas de agua subterránea», se limita a describir de manera general las fuentes y la metodología utilizadas para determinar las extracciones totales de las masas de agua subterránea. Por otra parte, el punto 5.2 del anexo 3 del mismo plan, relativo a las «presiones sobre las masas de agua subterránea», no indica que se hayan tenido en cuenta las extracciones de agua ilegales para determinar las presiones procedentes de las superficies de regadío. Además, aunque en dicho anexo se menciona el impacto de las presiones urbanas, este es difícilmente apreciable.
- 109 Pues bien, como se desprende del punto 2.2 del anexo II de la Directiva 2000/60, es necesario evaluar con mayor exactitud la importancia del riesgo de que se trata, en particular de las extracciones ilegales y de las extracciones para la producción de agua potable, para determinar con mayor precisión las medidas que se deben adoptar de conformidad con el artículo 11. En efecto, como ha señalado la Abogada General en el punto 108 de sus conclusiones, sin tal evaluación, el estado de la masa de agua subterránea no podría apreciarse correctamente y, por consiguiente, sería difícil determinar si las medidas adoptadas para alcanzar un buen estado cuantitativo de las aguas subterráneas de que se trata, en particular las medidas destinadas a luchar contra las extracciones de agua ilegales, son suficientes.
- 110 Así pues, procede considerar que el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 no contiene toda la información necesaria para determinar la repercusión de la actividad humana en las masas de agua subterránea de la comarca de Doñana, en el sentido del artículo 5 de la Directiva, en relación con el punto 2.2 de su anexo II.

- 111 De estas consideraciones se desprende que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/60, en relación con el punto 2.2 del anexo II de dicha Directiva, al no haber tenido en cuenta las extracciones de agua ilegales y las extracciones para el abastecimiento urbano a la hora de estimar las extracciones de agua subterránea de la comarca de Doñana en el marco de la caracterización adicional del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021.
- 3. Tercer motivo**
- a) Alegaciones de las partes**
- 112 La Comisión alega que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11, apartados 1, 3, letras a), c) y e), y 4, de la Directiva 2000/60 al no haber incluido medidas básicas y medidas complementarias adecuadas en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 y en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021. Por otra parte, sostiene que un número significativo de las medidas anunciadas por dicho Estado miembro no se han ejecutado todavía, sin que el Reino de España haya informado de las causas de este retraso.
- 113 Más concretamente, la Comisión alega, en primer lugar, que las medidas recogidas en estos planes tienen esencialmente por objeto regularizar el problema de las extracciones de agua ilegales, pero no ofrecen soluciones para reducir la presión sobre los acuíferos del espacio natural protegido de Doñana ni la demanda de agua existente. Por otra parte, critica el hecho de que el Plan especial de regadío de Doñana de 2014 considere «suelo agrícola regable» terrenos que, aun no teniendo derechos otorgados, se vienen regando al menos desde 2004, fecha de entrada en vigor del Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana, mencionado en el apartado 54 de la presente sentencia.
- 114 En segundo lugar, sostiene que el Plan especial de regadío de Doñana de 2014 concede una importancia excesiva a los trasvases de agua, sin solucionar los problemas del estado cualitativo de las aguas, en particular de su buen estado químico. A juicio de la Comisión, dicho plan tampoco asegura la conservación de los ecosistemas dependientes de las aguas subterráneas. Además, estima que la reducción de los niveles de extracción de aguas subterráneas que se consiguen con los trasvases en ocasiones se ve anulada por el aumento de las concesiones de derechos de riego por parte de las autoridades españolas.
- 115 En tercer lugar, aunque la Comisión reconoce que algunas de las medidas comunicadas por el Reino de España son aptas para remediar el deterioro de las aguas subterráneas del espacio natural protegido de Doñana y para dar así cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Directiva 2000/60, estima que los recursos asignados a tales medidas son insuficientes, lo que disminuye la eficacia de estas. Se refiere en particular a las medidas dirigidas a controlar el uso del agua, como las inspecciones y la detección de pozos ilegales, así como a las medidas destinadas a sancionar y a poner fin a las extracciones de agua ilegales.
- 116 En cuarto lugar, la Comisión sostiene que el informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente a 2018 pone de manifiesto que tales insuficiencias se derivan del hecho de que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir no ejerce con suficiente decisión las potestades que tiene atribuidas por la legislación en materia de aguas. Por esta razón, según la Comisión, el Defensor del Pueblo sugirió a dicha confederación, por una parte, que declarase las tres masas de agua acuíferos sobreexplotados y, por otra parte, que aprobase un programa de actuación para ordenar las extracciones de agua y coordinar las medidas previstas en los diferentes instrumentos de planificación sobre recursos hídricos, actividad agrícola y protección de los espacios naturales, con el fin de garantizar el uso sostenible del agua. La Comisión sostiene que fuentes no gubernamentales corroboran las conclusiones del citado Defensor del Pueblo.
- 117 En quinto lugar, la Comisión alega que las medidas anunciadas por el Reino de España no proponen soluciones al problema del excesivo uso del agua derivado del turismo, en especial en la localidad costera de Matalascañas, que varios estudios identifican como principal causa de la sobreexplotación de algunas de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana.
- 118 La Comisión llega a la conclusión de que el Reino de España se ha abstenido de aplicar y de ejecutar las medidas de control, de inspección y de sanción que habrían sido necesarias para lograr disuadir a quienes realizan extracciones de agua no autorizadas y crean instalaciones ilegales. Según afirma, el Reino de España se ha abstenido también de adoptar las medidas oportunas para ajustar el volumen de extracciones a un nivel sostenible que garantice la consecución de un buen estado cuantitativo y químico de las aguas subterráneas del espacio natural protegido de Doñana y un estado de conservación favorable en los hábitats asociados. Por otra parte, la Comisión reprocha al Reino de España no haber adoptado ninguna medida eficaz para adaptar el volumen de agua disponible para el sector agrario de la zona, ni para reducir el consumo o fomentar un uso del agua más razonable.
- 119 El Reino de España rebate estas alegaciones señalando que son imprecisas y que carecen de fundamento.
- 120 Antes de nada, el Reino de España sostiene que ha cumplido las obligaciones impuestas por el artículo 11, apartados 2, 3, letras a) y c), y 4, de la Directiva 2000/60 a la vista de las medidas adoptadas en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 a fin de recuperar el buen estado de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana y de garantizar el uso sostenible de los recursos hídricos mediante la ordenación de las extracciones de agua y la coordinación de los diferentes instrumentos de planificación sobre recursos hídricos, actividad agrícola y protección de espacios naturales. El Reino de España señala, a este respecto, que ha quedado constancia de la eficacia de estas medidas en los últimos informes anuales sobre el estado de los acuíferos del espacio natural protegido de Doñana.
- 121 A continuación, el Reino de España destaca que ha adoptado nuevas medidas desde la redacción del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 para alcanzar los objetivos medioambientales fijados por la Directiva 2000/60. Estas medidas incluyen el desarrollo de un proceso de regularización de las extracciones de agua, la elaboración del informe sobre el estado del acuífero de Doñana correspondiente a 2017 y 2018, la elaboración de un documento que tiene por objeto iniciar un trámite de consulta pública, el seguimiento de las superficies de terreno cultivadas mediante técnicas de teledetección, la coordinación de los trabajos de investigación en las aguas subterráneas, la realización de inspecciones, la incoación de expedientes sancionadores y de expedientes de ejecución forzosa para perseguir las extracciones de agua sin título habilitante, la clausura de pozos ilegales de extracción de agua, la revisión de expedientes relativos a derechos otorgados para la extracción de agua de la masa de agua La Rocina y la inspección de expedientes de extinción por desuso o incumplimiento de las condiciones de extracción.
- 122 Por otra parte, el Reino de España destaca la importancia del procedimiento de declaración de las tres masas de agua como masas de agua «en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo». Señala que este procedimiento es la herramienta administrativa más poderosa disponible en el ordenamiento jurídico español en materia de aguas subterráneas, ya que permite establecer limitaciones a las extracciones de agua, forzar la constitución de comunidades de usuarios de las aguas y adoptar programas de actuación específicos para superar los problemas detectados.
- 123 Además, el Reino de España llama la atención sobre el hecho de que la agricultura que se desarrolla en determinadas zonas aledañas al espacio natural protegido de Doñana, sobre todo el cultivo de frutos rojos, constituye el motor económico principal de la comarca. Se trata de un sector consolidado, respetuoso con la legislación vigente en materia de aguas y que no podría suprimirse teniendo en cuenta su carácter fundamental para la supervivencia económica de la comarca. Según el Reino de España, el objetivo es adecuar este sector a las posibilidades que ofrecen los recursos hídricos de la región, respetando al mismo tiempo a los usuarios que cuentan con derechos legales para usar el agua.
- 124 Por último, el Reino de España rebate las alegaciones de la Comisión acerca de la ineficacia de las medidas de trasvase de agua aplicadas por dicho Estado miembro y estima que la Comisión basa sus críticas en información que no refleja la realidad o no contrastada.
- b) Apreciación del Tribunal de Justicia**
- 125 Debe recordarse que, tras haber clasificado el estado cuantitativo de las aguas subterráneas de conformidad con el anexo V de la Directiva 2000/60, corresponde a los Estados miembros determinar, respecto de las masas de agua de que se trate, el modo de lograr el buen estado cuantitativo —o, al menos, el buen potencial ecológico— y de evitar el deterioro del estado de tales masas de agua, de conformidad con el artículo 4 de dicha Directiva.

- 126 A tal fin, con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2000/60, los Estados miembros establecen programas de medidas, para cada demarcación hidrográfica o para la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio. Estos programas son instrumentos de planificación de base que permiten responder a las presiones observadas en las masas de agua afectadas y lograr un buen estado de las aguas en las cuencas hidrográficas o en las masas de agua. A tal efecto, deben tener en cuenta los resultados de los análisis exigidos con arreglo al artículo 5 de la citada Directiva con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en su artículo 4. Por otra parte, dichos programas de medidas pueden hacer referencia a medidas derivadas de la legislación adoptada a nivel nacional y que cubran la totalidad del territorio de un Estado miembro.
- 127 Estos mismos programas de medidas incluyen «medidas básicas», como requisitos mínimos que deben cumplirse, establecidas en el apartado 3 del artículo 11 de la Directiva 2000/60, y, cuando sea necesario, «medidas complementarias», previstas en el apartado 4 de dicho artículo y definidas en el anexo VI, parte B, de la citada Directiva.
- 128 En el presente asunto, la Comisión impugna, en primer lugar, una serie de medidas individuales adoptadas por el Reino de España, como las señaladas en los apartados 110 a 112 de la presente sentencia. Sin embargo, la referida institución no aporta la menor prueba que permita demostrar que las medidas impugnadas no son adecuadas para lograr un «buen estado cuantitativo» de las masas de agua subterránea de que se trata, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60.
- 129 La Comisión tampoco explica las razones por las que el Reino de España infringió, en su opinión, el artículo 11, apartados 3, letras a), c) y e), y 4, de la Directiva 2000/60 al adoptar las medidas impugnadas, ni los motivos por los que tales medidas supuestamente son insuficientes a la luz de dicha disposición. En efecto, la Comisión se limita a criticar los hechos de que las medidas adoptadas se dirijan esencialmente a resolver el problema de las extracciones de agua ilegales; de que el Plan especial de regadío de Doñana de 2014 conceda una importancia excesiva a los trasvases de agua; de que los recursos asignados no sean suficientes, así como la opacidad de las autoridades españolas por lo que respecta a la inspección y la clausura de pozos ilegales o el problema del uso excesivo de agua debido al turismo. Pues bien, no explica ni demuestra por qué esas actuaciones o medidas criticadas son contrarias o insuficientes con arreglo al artículo 11, apartados 3, letras a), c) y e), y 4, de la Directiva 2000/60.
- 130 Por último, la Comisión alega que el Reino de España se ha abstenido de aplicar y de ejecutar una serie de medidas. Pues bien, como el citado Estado miembro ha demostrado, tanto por escrito como en la vista, se han adoptado y se han aplicado diversas medidas, en particular medidas de control y de inspección. A este respecto, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia, más concretamente de los anexos del escrito de contestación a la demanda y del escrito de duplica, se desprende que dicho Estado miembro adoptó una serie de medidas de control y de inspección, incluidas sanciones, para poner fin a las extracciones de agua ilegales.
- 131 En segundo lugar, la Comisión alega que las medidas anunciadas por el Reino de España en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 no proponen soluciones para el problema del excesivo uso del agua derivado del turismo, en especial en la localidad costera de Matalascañas. Por otra parte, la Comisión sostiene que el impacto de las extracciones de agua para el abastecimiento urbano en la conservación de los hábitats, por su cercanía geográfica, ha sido demostrado en varios estudios científicos. En su opinión, las medidas adoptadas por el Reino de España, en particular las incluidas en el Plan especial de regadío de Doñana de 2014 y en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, no son apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies protegidos.
- 132 A este respecto, ha de señalarse, al igual que lo ha hecho la Abogada General en los puntos 162, 180 y 181 de sus conclusiones, que, en virtud, en particular, de los artículos 4, apartado 1, letra c), y 6 y del anexo IV de la Directiva 2000/60, mediante la adopción de programas de medidas de conformidad con el artículo 11 de dicha Directiva, los Estados miembros no solo deben lograr los objetivos medioambientales en materia de agua fijados por esa misma Directiva, sino que también debían garantizar antes de 2015 el cumplimiento de la normativa europea relativa a las zonas protegidas de que se trata. Así pues, el Reino de España también estaba obligado a aplicar antes de dicho año los mecanismos establecidos por la Directiva 2000/60 para respetar los objetivos fijados por la Directiva 92/43 respecto de los hábitats del espacio natural protegido de Doñana.
- 133 En particular, como se desprende también de los apartados 152 y 153 de la presente sentencia, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43 impone a los Estados miembros una obligación general de adoptar las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats y las alteraciones apreciables de las especies que hayan motivado la designación de dichas zonas (sentencia de 16 de julio de 2020, WWF Italia Onlus y otros, C-411/19, EU:C:2020:580, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 134 Por consiguiente, el programa de medidas previsto en el artículo 11 de la Directiva 2000/60 también debe tener por objeto el establecimiento de las medidas necesarias para evitar cualquier deterioro de las zonas protegidas a las que se refiere la Directiva 92/43.
- 135 Por otra parte, como se desprende del apartado 155 de la presente sentencia, para demostrar la infracción del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, basta con que la Comisión demuestre la existencia de una probabilidad o de un riesgo de que una acción o una omisión provoque un deterioro o una alteración apreciable de los hábitats o de las especies de que se trate. Como ha señalado la Abogada General, en esencia, en el punto 185 de sus conclusiones, de ello se desprende que, por lo que respecta al examen de la necesidad de adoptar medidas en virtud del artículo 11 de la Directiva 2000/60 para cumplir la obligación que se deriva del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, no puede exigirse un nivel de prueba más elevado.
- 136 De los autos remitidos al Tribunal de Justicia resulta, por una parte, que hay indicios suficientes para considerar que las extracciones excesivas de agua para el abastecimiento urbano del núcleo turístico de Matalascañas han afectado negativamente a la conservación de los hábitats prioritarios designados con el código 3170\*, como los estanques temporales mediterráneos de la zona protegida Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), situada en las inmediaciones de dicho núcleo urbano, y, por otra parte, que el Reino de España no ha adoptado, en virtud del artículo 11 de la Directiva 2000/60, las medidas necesarias para evitar un posible deterioro de las zonas protegidas situadas en las inmediaciones del núcleo turístico de Matalascañas, tal como exige el artículo 4, apartado 1, letra c), de dicha Directiva.
- 137 En efecto, varios estudios mencionados y presentados por la Comisión en apoyo de estas alegaciones, que se adjuntan a la demanda y al escrito de contestación a la demanda, acreditan la repercusión de las extracciones de agua para el abastecimiento urbano del núcleo turístico de Matalascañas en los ecosistemas de la zona protegida Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), en particular en los hábitats prioritarios designados con el código 3170\*, esto es, los estanques temporales mediterráneos. Estos estudios destacan la inquietante tendencia al acortamiento del período de inundación anual de las lagunas temporales de la reserva de Doñana y la desecación del Charco del Toro y del estanque de El Brezo, fenómenos asociados a los efectos perniciosos de las extracciones de agua para abastecer el núcleo turístico de Matalascañas de agua potable, de agua con fines recreativos o para el riego de los campos de golf. Según dichos estudios, las extracciones localizadas e intensas de agua subterránea para abastecer a todo el núcleo turístico de Matalascañas tienen también un claro efecto negativo sobre la cota del nivel freático y, por tanto, sobre las necesidades hídricas del medio natural, como la vegetación o la inundación de humedales.
- 138 De ello se deduce que la Comisión ha demostrado suficientemente la probabilidad de que las extracciones excesivas de agua para el abastecimiento urbano de la zona de Matalascañas hayan ocasionado alteraciones apreciables en los hábitats protegidos de la zona protegida Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), situada en las inmediaciones de dicho núcleo turístico. Por tanto, esta alteración de los hábitats protegidos debería haberse tenido en cuenta, como se desprende de los apartados 132 a 134 de la presente sentencia, en el programa de medidas elaborado por el Reino de España en el contexto del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2000/60, para poner fin al deterioro ya apreciado de los tipos de hábitats protegidos, como los estanques temporales mediterráneos, en virtud del artículo 4, apartado 1, letra c), de dicha Directiva.
- 139 Pues bien, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que el programa de medidas invocado por el Reino de España, tal como se define en el anexo 12 del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, no contiene medidas destinadas a poner fin al deterioro ya apreciado de los tipos de hábitats protegidos en la zona protegida situada en las inmediaciones de Matalascañas.
- 140 Además, es preciso recordar que la infracción del artículo 5 de la Directiva 2000/60, de la que ya se ha dejado constancia en los apartados 108 a 110 de la presente sentencia, permite concluir que la información relativa a las extracciones de agua destinada al núcleo urbano de Matalascañas en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 no es suficiente para adoptar medidas apropiadas para poner fin al deterioro ya apreciado de los tipos de hábitats protegidos, a los efectos del artículo 4, apartado 1, letra c), de dicha Directiva. En efecto, a falta de una evaluación más precisa y adecuada de la importancia de los riesgos derivados de las extracciones de agua potable para el núcleo turístico de Matalascañas, el Reino de España no habría podido, en cualquier caso, adoptar las medidas necesarias y efectivas previstas en el artículo 11 de dicha Directiva para evitar cualquier alteración de las zonas protegidas situadas en las inmediaciones de Matalascañas ligada a las extracciones de agua subterránea.

- 141 En vista de estas consideraciones, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 de la Directiva 2000/60, en relación con el artículo 4, apartado 1, letra c), de dicha Directiva, al no haber previsto, en el programa de medidas establecido en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, ninguna medida para evitar la alteración de los tipos de hábitats protegidos situados en la zona protegida Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) ocasionada por las extracciones de agua subterránea para abastecer el núcleo turístico de Matalascañas.
- B. Sobre el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 92/43**
- 1. Alegaciones de las partes**
- 142 La Comisión sostiene que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, en relación con el artículo 7 de dicha Directiva. Considera que las autoridades españolas no adoptaron las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies situados en las zonas protegidas de la comarca de Doñana, en particular en las zonas de Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), de Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) y de Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Precisa que la sobreexplotación del acuífero de Almonte-Marismas ha provocado la desecación de las lagunas peridunales del parque nacional de Doñana y, en consecuencia, el deterioro de los espacios naturales protegidos que dependen de este acuífero, en particular de varios hábitats naturales y hábitats de especies protegidos por la Directiva 92/43.
- 143 A este respecto, la Comisión alega, en primer término, que el deterioro de los hábitats protegidos del espacio natural protegido de Doñana, derivado de la sobreexplotación de su acuífero, ha quedado demostrado por numerosas pruebas científicas y por varios informes oficiales. Según la Comisión, los tipos de hábitats protegidos más sensibles a la desecación debido al descenso de los niveles freáticos son los estanques temporales mediterráneos, que son hábitats protegidos designados con el código 3170\*, los cursos de agua superficial (arroyos, caños y cursos bajos) y los hábitats de ribera (sotos y bosques en galería). Estos albergan una variedad de especies vegetales y animales que cuentan con pocos ejemplares y que están amenazadas por esta desecación.
- 144 En segundo término, la Comisión no niega que el cambio climático haya podido contribuir al progresivo deterioro de estos tipos de hábitats, tal como alega el Reino de España. Sin embargo, sostiene que, en calidad de «medidas apropiadas», en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, dicho Estado miembro debe adoptar medidas orientadas a hacer frente a la principal causa del deterioro de los hábitats protegidos del espacio natural protegido de Doñana, esto es, las extracciones de agua subterránea, aunque dichas medidas tengan también en cuenta el agravamiento del deterioro de los hábitats atribuible, de forma concurrente y secundaria, a los efectos del cambio climático.
- 145 En tercer término, la Comisión alega que las medidas adoptadas por el Reino de España, en particular las incluidas en el Plan especial de regadío de Doñana de 2014 y en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, no son apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies protegidos, como exige el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43. Además, aunque la Comisión admite los potenciales efectos positivos de algunas de las medidas adoptadas por el Reino de España para la restauración de los hábitats afectados, como, por ejemplo, la progresiva erradicación de las plantaciones de eucaliptos del espacio natural protegido de Doñana, la adquisición de fincas y de sus derechos de agua asociados, o los trasvases de agua de otras cuencas, estima que estas medidas no son suficientes para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43.
- 146 El Reino de España rebate las alegaciones de la Comisión y considera que no ha incumplido las obligaciones que dimanar de dicha Directiva.
- 147 En primer término, el Reino de España rebate la afirmación de la Comisión de que todos los espacios naturales de la comarca de Doñana están conectados al acuífero de Almonte-Marismas. Precisa que solo las zonas protegidas Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) y Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) están vinculadas a dicho acuífero, tal como se describe en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015.
- 148 Por otra parte, alega que el dictamen motivado se refería únicamente al acuífero de Almonte-Marismas y que, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el alcance del recurso por incumplimiento no puede extenderse más allá de lo que constituyó el objeto de dicho dictamen motivado. Por consiguiente, las consideraciones referidas a los vínculos y a los efectos relativos a estas tres zonas protegidas debido a los descensos en los niveles piezométricos de dicho acuífero no son admisibles por lo que respecta a la zona protegida Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).
- 149 En segundo término, el Reino de España sostiene que las transformaciones y el deterioro de la zona protegida Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) corresponden a los daños sufridos a lo largo del último siglo por las zonas marismas que la componen y que, por tanto, no cabe considerar que constituyan la base de los incumplimientos de la Directiva 92/43. Por otra parte, el citado Estado miembro afirma que, en la actualidad, extensas zonas marismas y sistemas de humedales han sido objeto de una restauración ecológica gracias a la aplicación de diversos planes de actuación.
- 150 En tercer término, el Reino de España alega que ha adoptado medidas idóneas y eficaces para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies protegidos con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43. Por una parte, sostiene que tales medidas han permitido avanzar en la solución de los problemas que afectan al entorno de Doñana, problemas que tienen un origen anterior a la declaración de esta comarca por parte de la Comisión como lugar de interés comunitario. Por otra parte, el Reino de España alega que el artículo 2, apartado 3, de la Directiva 92/43 establece que las medidas que se adopten con arreglo a dicha Directiva deben tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.
- 151 En cuarto término, el Reino de España sostiene que la Comisión no ha demostrado de manera suficientemente concluyente la existencia del deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies que se invoca.
- 2. Apreciación del Tribunal de Justicia**
- 152 Con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, los Estados miembros deben adoptar las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de dicha Directiva.
- 153 Esta disposición impone a los Estados miembros una obligación general de adoptar las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats y las alteraciones apreciables de las especies que hayan motivado la designación de dichas zonas (sentencia de 16 de julio de 2020, WWF Italia Onlus y otros, C-411/19, EU:C:2020:580, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 154 Esta obligación general se corresponde con el objetivo perseguido en el marco de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, de conformidad con el artículo 191 TFUE, apartado 1, primer guion, de conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, así como con el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, enunciado en el artículo 191 TFUE, apartado 2.
- 155 No obstante, según reiterada jurisprudencia, para demostrar que se ha infringido el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, la Comisión no tiene que probar la existencia de una relación de causalidad entre la acción o la omisión del Estado miembro de que se trate o una alteración apreciable de los hábitats o especies en cuestión. En efecto, basta con que la Comisión demuestre la existencia de una probabilidad o de un riesgo de que dicha acción u omisión ocasione un deterioro o una alteración apreciable de estos hábitats o de estas especies (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2016, Comisión/Bulgaria, C-414/14, EU:C:2016:8, apartado 58 y jurisprudencia citada).
- 156 Por otra parte, en la medida en que los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva 92/43 garantizan el mismo nivel de protección, debe aplicarse el criterio de evaluación de las repercusiones del artículo 6, apartado 3, de la referida Directiva. Con arreglo a dicha disposición, la autorización de un plan o de un proyecto solo podrá concederse si las autoridades competentes se han cerciorado de que dicho plan o proyecto no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar en cuestión de forma duradera o cuando no exista ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos [véase, en este sentido, la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 117 y jurisprudencia citada].

- 157 En estas circunstancias, es preciso examinar si la Comisión ha demostrado que es probable que las extracciones de agua subterránea de la comarca de Doñana alteren de manera apreciable hábitats naturales o hábitats de especies situados en las tres zonas protegidas, tal como se mencionan en el apartado 12 de la presente sentencia, y, en su caso, si el Reino de España ha refutado científicamente tal probabilidad.
- 158 Con carácter preliminar, ha de señalarse que el citado Estado miembro alega que los motivos invocados por la Comisión en el marco del presente incumplimiento son inadmisibles en la medida en que se refieren a la zona protegida Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), por las razones expuestas en los apartados 147 y 148 de la presente sentencia. A este respecto, alega que el dictamen motivado se refería únicamente al incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 92/43 por lo que respecta al acuífero de Almonte-Marismas y que solo las zonas protegidas Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) y Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) están conectadas a dicho acuífero.
- 159 La Comisión rebate estas alegaciones, destacando que la zona protegida Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) se incluyó en las zonas objeto del presente incumplimiento desde el inicio del procedimiento administrativo previo.
- 160 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el dictamen motivado de la Comisión delimita el objeto de un recurso por incumplimiento, de conformidad con el artículo 258 TFUE, de manera que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el propio dictamen motivado (sentencias de 8 de julio de 2010, Comisión/Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, apartado 25, y de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 37).
- 161 En el presente asunto, basta con señalar que tanto la invitación a presentar observaciones de la Comisión al Reino de España como el dictamen motivado señalan expresamente que el objeto del presente procedimiento por incumplimiento era la sobreexplotación de las aguas subterráneas de la comarca de Doñana y el consiguiente deterioro de los hábitats y de los ecosistemas localizados en varias zonas protegidas por el Derecho de la Unión, en particular las zonas protegidas Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) y Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Así, aunque la zona protegida Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) no esté conectada al acuífero de Almonte-Marismas, sino a la masa de agua subterránea Condado, correspondiente a un plan hidrológico distinto de los mencionados en el apartado 13 de la presente sentencia, debe hacerse constar, como ha señalado la Abogada General en el punto 38 de sus conclusiones, que este hecho es irrelevante en el contexto del presente recurso, ya que dicha zona protegida ha sido objeto, desde el inicio del procedimiento administrativo previo, del presente procedimiento por incumplimiento.
- 162 A la luz de las anteriores consideraciones, procede desestimar la causa de inadmisión propuesta por el Reino de España y considerar, por consiguiente, que las alegaciones relativas al incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 92/43 también son admisibles en la medida en que se refieren a la zona protegida Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).
- 163 En cuanto al fondo, el Reino de España sostiene que las transformaciones y el deterioro de las zonas protegidas del espacio natural protegido de Doñana corresponden a los daños sufridos a lo largo del último siglo por las zonas marismeñas que lo componen y que, por tanto, no cabe considerar que constituyan la base de los incumplimientos de la Directiva 92/43.
- 164 Es cierto que estas transformaciones y este deterioro anteriores, como ha señalado la Abogada General en el punto 60 de sus conclusiones, no pueden suponer una infracción del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43.
- 165 No obstante, procede recordar que, en cuanto a los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria (LIC) y que figuran en las listas elaboradas por la Comisión con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva 92/43, en especial los lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios, los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de dicha Directiva y visto el objetivo de conservación perseguido por ella, medidas de protección apropiadas para proteger el interés ecológico pertinente que dichos lugares tienen a nivel nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de enero de 2005, Dragaggi y otros, C-117/03, EU:C:2005:16, apartado 30).
- 166 A este respecto, el Tribunal de Justicia también ha declarado que, para no causar un perjuicio a la integridad de un lugar clasificado como hábitat natural, en el sentido del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva 92/43, es necesario que dicho lugar se preserve en un estado de conservación favorable, lo que implica el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestión relativas a la existencia de un tipo de hábitat natural cuya conservación ha justificado la inclusión de dicho lugar en la lista de los LIC en el sentido de esta Directiva (sentencia de 7 de noviembre de 2018, Holohan y otros, C-461/17, EU:C:2018:883, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 167 En el presente asunto, ha de recordarse, por una parte, que la Comisión incluyó, el 19 de julio de 2006, las zonas protegidas Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) y Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) en la lista de los LIC y que, por consiguiente, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43 es aplicable desde esa fecha en virtud del artículo 4, apartado 5, de dicha Directiva. Por tanto, las pruebas presentadas por la Comisión relativas a una etapa anterior no pueden ser tenidas en cuenta a los efectos de declarar la existencia de una infracción de la citada Directiva.
- 168 Por otra parte, debe recordarse que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43 establece una obligación general de adoptar las medidas de protección apropiadas, consistentes en evitar, en las zonas especiales de conservación, como ocurre en el presente asunto, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos fijados por dicha Directiva.
- 169 Pues bien, de varios datos científicos recogidos en los autos se desprende que la sobreexplotación del acuífero de Doñana ha acarreado un descenso del nivel piezométrico, descenso que ocasiona una alteración constante de las zonas protegidas del espacio natural protegido de Doñana. En particular, como se ha señalado en el apartado 137 de la presente sentencia, varios estudios científicos acreditan las repercusiones de las extracciones de agua para el abastecimiento urbano del núcleo turístico de Matalascañas en los ecosistemas de la zona protegida Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), sobre todo en los tipos de hábitats prioritarios designados con el código 3170\*, esto es, los estanques temporales mediterráneos. Estos datos confirman, por una parte, que continúa el deterioro de estos hábitats y que su estado seguirá deteriorándose debido al descenso del nivel piezométrico del referido acuífero y, por otra parte, que el Reino de España no ha adoptado las medidas necesarias para poner fin a tal deterioro.
- 170 Como ha señalado la Abogada General en los puntos 70 y 73 de sus conclusiones, para desvirtuar estas apreciaciones el Reino de España debería haber presentado datos que permitiesen despejar cualquier duda razonable de que, desde el punto de vista científico, el mantenimiento de la actual práctica de extracción de agua subterránea sea inocua para dichos hábitats protegidos. A tal efecto, como se ha señalado en el apartado 156 de la presente sentencia, la Directiva 92/43 exige una evaluación de las repercusiones como la que debe efectuarse con arreglo a su artículo 6, apartado 3.
- 171 Pues bien, como se desprende de los autos remitidos al Tribunal de Justicia, el Reino de España no ha realizado ningún estudio que cumpla los requisitos que se derivan de esta disposición y, por tanto, tampoco ha demostrado que el mantenimiento de la actual práctica de extracción de agua en el espacio natural protegido de Doñana no tenga repercusiones en los hábitats de las zonas protegidas de que se trata.
- 172 Habida cuenta de lo anterior, procede considerar que la Comisión ha demostrado suficientemente, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 155 de la presente sentencia, la probabilidad de que las extracciones de agua subterránea en el espacio natural protegido de Doñana hayan supuesto, desde el 19 de julio de 2006, un deterioro de los hábitats protegidos en las zonas protegidas Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) y Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) y que el Reino de España no ha adoptado las medidas apropiadas para evitar tal deterioro.
- 173 Por tanto, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, al no haber adoptado las medidas apropiadas para evitar las alteraciones apreciables de los tipos de hábitats protegidos situados en las zonas protegidas Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES 6150009) y Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) ocasionadas por las extracciones de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana desde el 19 de julio de 2006.
- 174 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben:
- en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/60, en relación con el punto 2.2 del anexo II de dicha Directiva, al no haber tenido en cuenta las extracciones de agua ilegales y las extracciones de agua para el abastecimiento urbano en la estimación de las extracciones de agua subterránea de la comarca de Doñana en el marco de la caracterización adicional del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021;

- en virtud del artículo 11 de la Directiva 2000/60, en relación con el artículo 4, apartado 1, letra c), de dicha Directiva, al no haber previsto, en el programa de medidas establecido en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, ninguna medida para evitar la alteración de los tipos de hábitats protegidos situados en la zona protegida Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) ocasionada por las extracciones de agua subterránea para abastecer el núcleo turístico de Matalascañas, y
- en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, al no haber adoptado las medidas apropiadas para evitar las alteraciones apreciables de los tipos de hábitats protegidos situados en las zonas protegidas Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) y Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) ocasionadas por las extracciones de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana desde el 19 de julio de 2006.

#### Costas

- 175 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 176 En virtud del artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas.
- 177 En el presente asunto, al haberse estimado parcialmente las pretensiones de la Comisión y del Reino de España, cada uno cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

#### 1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben:

- en virtud del artículo 5, apartado 1, en relación con el punto 2.2 del anexo II, de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, en su versión modificada por la Directiva 2013/64/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, al no haber tenido en cuenta las extracciones de agua ilegales y las extracciones de agua para el abastecimiento urbano en la estimación de las extracciones de agua subterránea de la comarca de Doñana en el marco de la caracterización adicional del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, aprobado por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro;
- en virtud del artículo 11 de la Directiva 2000/60, en relación con el artículo 4, apartado 1, letra c), de dicha Directiva, al no haber previsto, en el programa de medidas establecido en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, ninguna medida para evitar la alteración de los tipos de hábitats protegidos situados en la zona protegida «Doñana» (código ZEPA/LIC ES0000024) ocasionada por las extracciones de agua subterránea para abastecer el núcleo turístico de Matalascañas (Huelva), y
- en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, al no haber adoptado las medidas apropiadas para evitar las alteraciones apreciables de los tipos de hábitats protegidos situados en la zona protegida «Doñana» (código ZEPA/LIC ES0000024), en la zona protegida «Doñana Norte y Oeste» (código ZEPA/LIC ES6150009) y en la zona protegida «Dehesa del Estero y Montes de Moguer» (código ZEC ES6150012) ocasionadas por las extracciones de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana desde el 19 de julio de 2006.

#### 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

#### 3) La Comisión Europea y el Reino de España cargarán con sus propias costas.

Bonichot

Silva de Lapuerta

Safjan

Xuereb

Jääskinen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de junio de 2021.

El Secretario

El Presidente de la Sala Primera

A. Calot Escobar

J.-C. Bonichot

\* Lengua de procedimiento: español.