

Plan Especial de Sequía de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado

Proyecto de revisión

Anexo VIII Aportaciones Recibidas Consulta pública 2024

Enero de 2025



chcantábrico

Índice

Código	Organización o Persona física
A.11	Dirección General de Patrimonio Cultural. Junta de Castilla y León
A.12	Dirección de Patrimonio Cultural. Gobierno Vasco
A.13	Fundación Biodiversidad
A.14	Oficina Española de Cambio Climático
A.15	Dirección General de Medio Ambiente Oficina de Cambio Climático Comunidad Foral de Navarra
A.16	Dirección General de Patrimonio Cultural y Bellas Artes
A.17	Dirección General De Políticas contra la Despoblación
A.18	Agencia Vasca del Agua- URA
A.19	Federación Nacional de Comunidades de Regantes- FENACORE
A.20	Fundación Nueva Cultura del Agua- FNCA
A. 21	Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos

A.11

Dirección General de Patrimonio Cultural

Junta de Castilla y León



**Junta de
Castilla y León**

Consejería de Cultura,
Turismo y Deporte
Viceconsejería de Acción Cultural
Dirección General de Patrimonio Cultural

EAE: 05/VP-2024

OFICIO

Asunto: Revisión del plan especial de sequía de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado

Adjunto se remite informe, elaborado por el Servicio de Ordenación y Protección de la Dirección General de Patrimonio Cultural dentro del trámite de audiencia e información pública del plan de referencia, respecto a las afecciones al Patrimonio Cultural.

DIRECTOR GENERAL DE PATRIMONIO CULTURAL

Tomás Durán Cueva
OFICINA DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL CANTÁBRICO, O.A.
MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO
C/ Asturias 8, 1º - 33071 OVIEDO



**Junta de
Castilla y León**

Consejería de Cultura,
Turismo y Deporte
Viceconsejería de Acción Cultural
Dirección General de Patrimonio Cultural

EAE: 05/VP-2024

INFORME

Asunto: Revisión del plan especial de sequía de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado.

En fecha 26/09/2024 se recibe consulta, con el objeto de que se emitan los informes y alegaciones pertinentes, relativas al plan de referencia. Analizado el documento ambiental estratégico y la memoria técnica, puesta a disposición vía web, en lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla y León -provincias de Palencia y Burgos-, se informa lo siguiente:

Según la documentación aportada se trata de una herramienta de gestión, que no constituye el marco de referencia para la propuesta de proyectos de infraestructura o intervención física en el medio hídrico, en particular de aquellos proyectos que deban ser sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental. En los casos en que se considere necesario proponer acciones de este tipo, habrá de ser el plan hidrológico el que valore su idoneidad y, en su caso, las incorporen a sus programas de medidas, teniendo siempre en cuenta los requerimientos del procedimiento de prevención ambiental.

Entre los efectos sobre el medio ambiente que se contemplan no figura ninguna alusión al patrimonio cultural, ni se considera que por sus características dicho plan pueda tener incidencia sobre el mismo, por lo que no se establece ninguna medida preventiva encaminada a su protección y conservación. Tampoco se prevén actuaciones que puedan afectar directa o indirectamente a bienes de interés cultural o inventariados, por lo que no precisan de autorización administrativa.

Jefa del Servicio de Ordenación
y Protección

Arqueóloga del Servicio de Ordenación
y Protección

A.12

Dirección de Patrimonio Cultural

Gobierno Vasco

**KULTURA ETA HIZKUNTZA
POLITIKA SAILA**Kultura Ondarearen Zuzendaritza
*Euskal Kultura Ondarearen Zentroa***DEPARTAMENTO DE CULTURA Y
POLÍTICA LINGÜÍSTICA**Dirección de Patrimonio Cultural
*Centro de Patrimonio Cultural Vasco***Tomás Durán Cueva**
Jefe de la Oficina de Planificación Hidrológica
Confederación Hidrográfica del Cantábrico

ASUNTO: Respuesta a consulta del Plan Especial de Sequías (Cantábrico Occidental y Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado).

GAIA: Lehorteen Plan Bereziaren kontsultari erantzutea (Kantauri Mendebaldea eta Kantauri Ekialdeko Demarkazio Hidrografikoaren Espainiako zatia, Estatuaren eskumen-eremuan).

Sail honetan, aipatutako gaiari buruz zuek bidalitako idazkia jaso dugu. Bertan, Zuzendaritza honen esku jartzen dira espedienteko dokumentuak, Kultura Ondarearen inguruan egokitzat jotzen ditugun oharrek helarazteko.

Dokumentazioa aztertuta, jakinarazten dizut ez dugula ikusten Lehorteen Plan Bereziak EAEko kultura-ondarean eraginik duenik Plan horrek eragiten duen eremuan..

Adeitasunez,

Ha tenido entrada en este Departamento escrito remitido por Uds. sobre el asunto referido, en el que se ponen a disposición de esta Dirección los documentos del expediente, con el fin de hacerles llegar las observaciones que consideremos oportunas en relación al Patrimonio Cultural.

Revisada la documentación, le comunico que no observamos que el Plan Especial de Sequías suponga afecciones al patrimonio cultural de la CAPV en el ámbito al que afecta dicho Plan.

Atentamente,

Sinadura elektronikoaren egunean sinatuta / Firmado en la fecha de la firma electrónica

KULTURA ONDAREAREN ZUZENDARIA/DIRECTORA DE PATRIMONIO CULTURAL

A.13

Fundación Biodiversidad

Confederación Hidrográfica del Cantábrico

Tomás Durán Cueva

Jefe de la Oficina de Planificación Hidrológica

En Madrid, a fecha de firma

ASUNTO: Observaciones de la Fundación Biodiversidad a la propuesta de revisión de los Planes Especiales de Sequía.

Estimado Tomás:

En virtud del anuncio de la Dirección General del Agua publicado en el Boletín Oficial del Estado el 17 de septiembre de 2024, y habiendo sido identificados por el órgano ambiental como Administración Pública afectada en el procedimiento de revisión de los Planes Especiales de Sequía y los correspondientes Estudios Ambientales Estratégicos, desde la Fundación Biodiversidad se ha procedido a analizar los documentos expuestos. En este contexto, y en cumplimiento del artículo 22 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, presentamos algunos comentarios que consideramos pertinentes, destacando la importancia de reforzar aspectos clave como la restauración fluvial.

En los Estudios Ambientales Estratégicos de los Planes Especiales de Sequía (PES) la restauración fluvial se contempla como una estrategia de prevención que confiere a los ecosistemas mayor resiliencia ante el fenómeno de la sequía. Más allá de esta mención, principalmente desarrollada en el ámbito de la planificación hidrológica, los PES no identifican medidas dirigidas a reivindicar y proteger el papel de la restauración fluvial.

Estos planes pueden suponer una gran oportunidad para incorporar consideraciones en este ámbito.

Propuesta 1: Especial consideración para el regadío de plantaciones destinadas a la renaturalización de ríos en áreas urbanas.

Entre las medidas contempladas en escenarios de escasez severa (epígrafe 7.2.3.3. del documento de la memoria), se incluye la “limitación de usos urbanos no esenciales (láminas agua, riego jardines, baldeos...)”. Sin embargo, y más allá de la preferencia de usos prevista en el Plan Hidrológico de Cuenca (y en el artículo 60.3 del TRLA), se propone una diferenciación dentro de esta categoría.

El regadío de poco consumo de agua situado en núcleo urbano y conectado a la red municipal abarca desde jardines ornamentales hasta bosques urbanos y formaciones vegetales que dotan de una provisión muy importante de servicios ecosistémicos a la ciudad. Asimismo, la dependencia del riego de ejemplares y formaciones maduras no es la misma que la de individuos jóvenes y nuevas plantaciones que se encuentran en fase de establecimiento. Teniendo todo lo anterior en cuenta, se propone una excepción de la limitación para los riegos de asentamiento de plantaciones destinadas a renaturalización urbana. Por ejemplo, son muchos los municipios y ciudades que están llevando a cabo actuaciones de restauración en sus ríos y riberas, incorporando la gran mayoría de ellos plantaciones en sus proyectos. Considerando que el éxito de estas acciones se vería muy comprometido si se limitara el riego en un escenario de



sequía prolongada, parece apropiado asegurar su demanda particular de agua en situaciones de alerta.

Esta propuesta entronca con los compromisos y obligaciones adquiridos por España en virtud del Reglamento (UE) 2024/1991 relativo a la restauración de la naturaleza, así como con múltiples estrategias elaboradas a nivel nacional, comunitario e internacional (p.ej., ENRR, ENIVCRE, Estrategia de Biodiversidad de la UE a 2030, Marco Global Kunming-Montreal, Nueva Agenda Urbana de la ONU...). Además, supone la sustitución de una mirada cortoplacista frente a una situación de escasez por una visión que apuesta por el incremento de la resiliencia del ecosistema urbano.

Propuesta 2: Especial atención a los caudales ecológicos en los tramos donde se estén llevando a cabo actuaciones de restauración fluvial.

En situaciones de sequía prolongada, cuando concurren escenarios de escasez coyuntural severa (escenario de alerta) y se toman medidas sobre la oferta tales como la reducción de los caudales ecológicos mínimos, no debería ignorarse la presencia de vegetación de ribera incipiente en plantaciones de restauración fluvial. Si bien la vegetación autóctona adulta puede resistir el estiaje, los ejemplares jóvenes que se encuentran en fase de establecimiento son más vulnerables a esta circunstancia. Por ello, sería conveniente prevenir el impacto negativo que puede causar el descenso del caudal ecológico mínimo (y del nivel freático) en los proyectos de restauración fluvial que se estén llevando a cabo en la cuenca hidrográfica. Poner en riesgo el éxito de una restauración fluvial puede hacer al ecosistema y a la masa de agua menos resiliente a la sequía.

Este planteamiento de protección se alinea con el que actualmente aplica a los espacios comprendidos dentro de la Red Natura 2000 en los escenarios de alerta y emergencia. Aquí se entiende que el mantenimiento del caudal ecológico mínimo evita el deterioro de los hábitats o la alteración a las especies (o ambas) que han motivado la designación de dichas áreas como ZEC, LIC o ZEPA, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 49 quáter del Real Decreto 849/1986. En el caso de la propuesta, la protección estaría justificada por la aspiración de la restauración ecológica de alcanzar (o recuperar parcialmente) los valores naturales y servicios ecosistémicos que alguna vez fueron propios de las áreas de actuación. De hecho, dados los compromisos y obligaciones adquiridos por España en virtud del Reglamento (UE) 2024/1991, la idea de replicar para los tramos en restauración una medida de prevención ya existente en RN2000 parece del todo pertinente.

En espera de que estas observaciones y consideraciones resulten de vuestro interés, recibe un cordial saludo,

Elena Pita
Directora de la Fundación Biodiversidad



A.14

Oficina Española de Cambio Climático



MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

SECRETARÍA DE ESTADO
DE MEDIO AMBIENTE



OFICINA ESPAÑOLA DE
CAMBIO CLIMÁTICO

O F I C I O

S/REF:
N/REF:

FECHA: Madrid, a fecha de firma electrónica

ASUNTO: Contestación a consulta sobre los efectos en el medio ambiente de los “Planes Especiales de Sequía de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental y sus correspondientes Estudios Ambientales Estratégicos”

DESTINATARIO: D. Tomás Durán Cueva
Jefe de la Oficina de Planificación Hidrológica de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico

En contestación a la consulta sobre los efectos en el medio ambiente de los “Planes Especiales de Sequía de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental y sus correspondientes Estudios Ambientales Estratégicos”, adjunto se envían los comentarios de la Oficina Española de Cambio Climático.

Eduardo González Fernández
Subdirector General de Mitigación del Cambio Climático

buzon-dgoecc@miteco.es

Plaza San Juan de la Cruz, 10
28071 Madrid
TEL: (34) 915976745/7

Observaciones de la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) sobre los efectos en el medio ambiente de los “Planes Especiales de Sequía de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental y sus correspondientes Estudios Ambientales Estratégicos”

El día 27 de septiembre de 2024 la D.G. de la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) recibió, procedente de la Oficina de Planificación Hidrológica de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, la solicitud de informe sobre los posibles efectos en el medio ambiente de la revisión de los planes especiales de sequía y las observaciones que se estimen procedentes.

El plazo para remitir comentarios es de 30 días hábiles desde la recepción de la comunicación.

Estudiada la documentación remitida para su valoración, se realizan las siguientes observaciones al amparo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, entre cuyas herramientas de planificación relativas al cambio climático se encuentran el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC).

Consideraciones relativas a la mitigación del cambio climático

Los Estudios Ambientales Estratégicos (EsAE) de los Planes Especiales de Sequía de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental (PES) incorporan un apartado específico sobre *Aire y clima* en el que se aborda la componente de mitigación al cambio climático. En él se señala que la incidencia del plan es difícilmente predecible debido a que, en la puesta en marcha de las medidas aplicables en situaciones de escasez, se prevén, por un lado, menores consumos energéticos derivados de las restricciones al suministro y, por otro, mayores consumos energéticos vinculados a la activación de recursos de apoyo a través de bombeos, transporte de recursos desde puntos más alejados, o uso de recursos no convencionales. Por este motivo, el efecto del plan sobre las emisiones de gases de efecto invernadero se ha estimado neutro, lo que se considera adecuado desde la OECC.

Consideraciones relativas a la adaptación al cambio climático

En relación con la adaptación a los impactos del cambio climático, los EsAE no abordan de forma específica la componente de adaptación, a pesar de que es en este ámbito en el que se produce mayor contribución, por lo que se recomienda su inclusión.

Los nuevos PES consideran el riesgo de impactos por sequía e integra el tratamiento de las componentes del riesgo según el esquema del IPCC. Desde la OECC se valora positivamente la incorporación de estos indicadores (amenaza, exposición y vulnerabilidad), dado que la información recogida va a permitir identificar las unidades territoriales más expuestas y vulnerables, contribuyendo así a la identificación y priorización de las medidas más adecuadas para reducir el riesgo derivado de las sequías.

Por otro lado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 66 bis del Reglamento de Planificación Hidrológica, se incluye el registro de sequías históricas y se integran los efectos del cambio climático. La recopilación de la información disponible sobre las sequías acontecidas en la demarcación y el tratamiento homogéneo de los datos permite la comparabilidad de los eventos con la caracterización de las sequías prolongadas y las situaciones de escasez. Esta información puede resultar además de gran utilidad para la identificación de desequilibrios y situaciones de escasez estructural que, en consecuencia, deban ser abordados desde la planificación hidrológica.

Asimismo, la integración de los efectos del cambio climático incluye proyecciones climáticas con información actualizada procedente de diversas fuentes internacionales (IPCC, CMNUCC), europeas (JRC, AEMA) y nacionales (CEDEX) sobre las principales variables climáticas e hidrológicas, tanto a nivel del territorio nacional como de demarcación hidrográfica, e incluso, en un nivel más desagregado a nivel de unidad territorial. Tal y como establece el PNACC, las respuestas de carácter adaptativo deben basarse en un adecuado conocimiento de los riesgos derivados del cambio climático y, sin duda, la ampliación del conocimiento sobre los impactos observados y futuros contribuirá a este proceso.

Destacan además los avances producidos en materia de seguimiento y evaluación, a través de los análisis predictivos de 3 a 6 meses incorporados en los informes mensuales, lo que permitirá actuar de forma anticipada ante episodios de sequía y escasez. Asimismo, la elaboración de informes post-sequía previstos en el seguimiento anual de los PES, facilitará la valoración de los impactos producidos, la evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas y la identificación de las lecciones aprendidas en la gestión del riesgo.

Por último, los sistemas de indicadores y umbrales de sequía y escasez consideran series pluviométricas, hidrológicas y piezométricas más amplias, incorporando los datos más recientes.

En definitiva, se considera que los nuevos PES muestran un avance muy significativo en relación con la adaptación al cambio climático.

Por último, se recuerda la necesidad de favorecer la coherencia entre la planificación hidrológica y los planes de sequía. No sólo los planes hidrológicos deben contribuir al proceso de elaboración de los PES, sino que también los resultados de la valoración de impactos y riesgos por sequía deben integrarse de forma recíproca en la gestión y planificación hidrológica, de forma que puedan adoptarse las medidas de adaptación precisas para reducir el riesgo por sequía y, en su caso, se establezcan medidas contingentes para evitar situaciones de escasez estructural.

En Madrid, a fecha de la firma electrónica.

A.15

D.G. de Medio Ambiente Oficina Española de Cambio Climático
Comunidad Foral de Navarra

CONFEDERACION HIDROGRAFICA DEL CANTABRICO

Paseo de Errotaburu, 1-8º

20071 - San Sebastián

Expediente: 0003-0216-2024-000221

Procedimiento: Elaboración de informes para
confederaciones

Estimado/a señor/a:

Por la presente le notifico, a los efectos oportunos, la siguiente documentación de su interés:

- *Consulta pública PES y EAE Demarcación Hidrográfica del Cantábrico CHC/OPH*

Para cualquier información complementaria que precise, le ruego que se ponga en contacto con la unidad responsable del expediente que figura en el cuadro "Referencia" de la documentación adjunta.

Asimismo le recuerdo que para una adecuada tramitación de los documentos que dirija a este Departamento, es preciso que indique el **código del expediente** a que se refieren.

Atentamente.

Pamplona, a 12 de noviembre de 2024

Oficina de Cambio Climático de Navarra

OBJETO:	Consulta pública PES y EAE Demarcación Hidrográfica del Cantábrico CHC/OPH
REFERENCIA:	Código Expediente: 0003-0216-2024-000221
UNIDAD GESTORA:	Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente Oficina de Cambio Climático de Navarra Sección de Calidad del Agua y Obras Hidráulicas Tfno.: 848 42 49 64 Dirección: C/ González Tablas 9 31005 PAMPLONA Correo-Electrónico: cambioclimatico@navarra.es

Con fecha 25/09/2024, nº de registro REGAGE24s00072037002, la CONFEDERACIÓN HIDROGRAFICA DEL CANTÁBRICO, CHC, presentó en la Dirección General de Medio Ambiente, del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, del Gobierno de Navarra, una notificación de consulta pública por un periodo de 45 días del documento "Estudio Ambiental Estratégico de la propuesta del proyecto del PES-Demarcación Hidrográfica del Cantábrico 2024)".

Tras analizar el documento, y en especial los siguientes puntos:

- Definición de las Unidades Territoriales, tanto a efectos de sequía prolongada como a efectos de escasez coyuntural
- Demanda y usos del agua, restricciones de uso y datos básicos del inventario de recursos, agregadas por unidades territoriales
- Descripción detallada de las diferentes UTE, incluyendo sus Índices de Explotación y Niveles de Garantía
- El análisis de las sequías recientes (a partir de los indicadores del PES 2018) y de las previsiones, respecto al cambio climático, estimadas para la Demarcación
- La metodología para el establecimiento y cálculo de los indicadores de sequía prolongada, umbrales e índices de estado para cada UTS
- La metodología para el establecimiento y cálculo de los indicadores de escasez coyuntural, umbrales e índices de estado para cada UTE
- Diagnóstico de escenarios, tanto de sequía prolongada como de escasez coyuntural, así como las acciones y medidas a aplicar para cada escenario.

Hemos decidido no realizar ninguna aportación, ya que dicho documento recoge toda la información necesaria para cumplir, tanto con el objetivo general como con los objetivos específicos (instrumentales/operativos), del Plan Especial de Gestión de Sequías en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra perteneciente a la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental.

Pamplona, 12 de noviembre de 2024

Jefa de Sección de Calidad del Agua y Obras Hidráulicas
Arantxa Ursúa Andrés

A.16

Dirección General de Patrimonio Cultural y Bellas Artes



ACUERDO

S/REF.: SGGCBBCC/MAL/mrr

N/REF.: CS_081_2024

ASUNTO: Acuerdo de acumulación de expedientes CS_063_2024, CS_064_2024, CS_065_2024, CS_066_2024, CS_071_2024 y CS_079_2024

DESTINATARIO: Confederaciones Hidrográficas del Miño-Sil, del Cantábrico, del Duero, del Tajo, del Guadiana, del Guadalquivir, del Segura, Júcar y del Ebro, respectivamente y a la Subdirección General de Planificación Hidrológica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Esta Subdirección General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales está tramitando varios procedimientos relativos a la "Propuesta de proyecto de revisión del Plan Especial de Sequías" junto con los correspondientes "Estudios Ambientales Estratégicos" del proceso de evaluación ambiental estratégica ordinaria, de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental (en el ámbito de competencias del Estado), Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Todos ellos guardan identidad sustancial o íntima conexión y tienen como interesados a las Confederaciones Hidrográficas del Miño-Sil, del Cantábrico, del Duero, del Tajo, del Guadiana, del Guadalquivir, del Segura, Júcar y del Ebro, respectivamente y a la Subdirección General de Planificación Hidrológica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el Real Decreto 323/2024, de 26 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y con base en lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esta Subdirección General ACUERDA:

PRIMERO.- Acumular y tramitar conjuntamente en el expediente “CS_081_2024 Estudios Ambientales Estratégicos” del Plan Especial de Sequías” los procedimientos que a continuación se relacionan al guardar éstos una identidad sustancial o íntima conexión.

- CS_063_2024_PROYECTO_REVISION_PLAN_ESPECIAL_SEQUIAS_CHG_ANDALUCIA
- CS_064_2024_PROYECTO_REVISION_PLAN_ESPECIAL_SEQUIAS_MIÑO-SIL_GALICIA
- CS_065_2024_PROYECTO_REVISION_PLAN_ESPECIAL_SEQUIAS_SEGURA_VALENCIA
- CS_066_2024_PROYECTO_REVISION_PLAN_ESPECIAL_SEQUIAS_DUERO
- CS_071_2024_PROYECTO_REVISION_PLAN_ESPECIAL_SEQUIAS_TAJO
- CS_079_2024_PROYECTO_REVISION_PLAN_ESPECIAL_SEQUIAS_EBRO

SEGUNDO. - Notificar el presente acuerdo a los interesados de los procedimientos relacionados, según lo exigido en el artículo 40 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas.

Contra este acuerdo no cabe interponer recurso, aunque los interesados, podrán alegar esta circunstancia para su consideración en el recurso que pueden presentar contra la resolución que ponga fin al procedimiento, conforme a lo previsto en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas.

Madrid, a la fecha de la firma electrónica

LA SUBDIRECTORA GENERAL DE GESTIÓN Y COORDINACIÓN
DE LOS BIENES CULTURALES

MARÍA AGÚNDEZ LERÍA



MINISTERIO
DE CULTURA

DIRECCIÓN GENERAL DE
PATRIMONIO CULTURAL Y
BELLAS ARTES

OFICIO

S/REF.: SGGCBCC/MAL/mcb

Ref/Exp: CS-81-2024

ASUNTO: INFORME TÉCNICO CON MOTIVO DE LOS ESTUDIOS AMBIENTALES ESTRATÉGICOS DE LOS PLANES ESPECIALES DE SEQUÍA DE LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS DEL MIÑO-SIL, DEL CANTÁBRICO, DEL DUERO, DEL TAJO, DEL GUADIANA, DEL GUADALQUIVIR, DEL SEGURA, JÚCAR Y DEL EBRO

DESTINATARIO:

- Confederaciones Hidrográficas del Miño-Sil, del Cantábrico, del Duero, del Tajo, del Guadiana, del Guadalquivir, del Segura, Júcar y del Ebro, respectivamente
- Subdirección General de Planificación Hidrológica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

RESUMEN DE LAS ACTUACIONES PROPUESTAS/EFECTUADAS

En las memorias de los ESAE del PES correspondiente a las diferentes demarcaciones hidrográficas se establece que el objetivo general de los PES, de acuerdo con el mandato incluido en el artículo 27.1 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, es minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales de eventuales episodios de sequías, entendidas en este caso con carácter genérico.



Como corresponde a su carácter de herramienta de gestión, los PES no son el marco de referencia para la propuesta de proyectos de infraestructura o intervención física en el medio hídrico, en particular de aquellos proyectos que deban ser sometidos a EIA.

Es importante mencionar, finalmente, que las acciones o medidas que se apliquen derivadas de los PES no modifican cualesquiera otras definidas previamente por otras normas reguladoras legalmente establecidas.

INFORME TÉCNICO

Teniendo en cuenta las anteriores observaciones, el técnico que suscribe el presente informe realiza las siguientes consideraciones:

- Se hace constar que en la memoria de los ESAE de lo PES correspondientes a las diferentes demarcaciones hidrográficas se evalúan los potenciales impactos del Plan en el patrimonio hidrogeográfico, natural y paisajístico, pero no se encuentran menciones al patrimonio cultural que pudiera verse afectado por la implementación de las medidas contempladas en el plan.

Como se menciona en los citados ESAE, los PES no son el marco de referencia para la propuesta de proyectos de infraestructura o intervención física en el medio hídrico, en particular de aquellos proyectos que deban ser sometidos a EIA.

Respecto a la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental que pueda requerir la implementación de las actuaciones derivadas del Plan, se informa de lo siguiente:

- En materia de patrimonio cultural la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español establece en su artículo 2 que integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico.
- Entre las actuaciones encaminadas a la protección de dicho patrimonio cultural, cumpliendo con el precepto de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental que establece que las actuaciones encaminadas a evaluar la afección de un proyecto deben ser de naturaleza preventiva, se recomienda encarecidamente: La identificación, descripción, análisis y, si procede,



cuantificación de los posibles efectos significativos directos o indirectos, secundarios, acumulativos y sinérgicos del proyecto durante las fases de ejecución, explotación y en su caso durante la demolición o abandono del proyecto.

- Estas actuaciones suelen partir de una consulta documental y topográfica (inventarios de elementos patrimoniales y Bienes de Interés Cultural, cartas arqueológicas, planes de ordenación urbana, normativa urbanística municipal, etc.) de elementos del Patrimonio Cultural, no solamente arqueológico, previamente inventariados y protegidos. La Ley en concreto especifica la necesidad de realizar un censo, inventario, cuantificación y, en su caso, cartografía, de todos los factores definidos anteriormente que puedan verse afectados por el proyecto.
- Además, desde este Centro Directivo se considera que estas labores han de complementarse con una evaluación específica sobre el terreno en la que conste la memoria resultante de prospectar la zona de afección del proyecto.
- Estas labores deberán ser realizadas por profesionales cualificados técnicos en patrimonio; y a partir del análisis de los resultados obtenidos, estos mismos profesionales determinarán si las actuaciones previstas son compatibles con la protección del patrimonio afectado por el proyecto. En el supuesto de no ser compatibles, o presentar incompatibilidades parciales en algún punto, se propondrán medidas correctoras que garanticen la protección de los bienes susceptibles de resultar afectados negativamente por las labores llevadas a cabo en cualquiera de las fases del proyecto. En última instancia podría solicitarse la modificación parcial (o total en casos muy graves) del diseño del proyecto. No en vano, la Ley de Evaluación Ambiental a la que nos venimos refiriendo establece que dicha evaluación ha de contar con un apartado de identificación y valoración de impactos, tanto en la solución propuesta, como en sus alternativas, en lo referente a aspectos como riesgos para la salud humana, el patrimonio cultural o el medio ambiente.
- Como medida preventiva a posteriori, también se considera necesario establecer un protocolo de seguimiento y control arqueológico a pie de obra durante cualquier fase del proyecto que implique remoción de tierra. Este



seguimiento también estará siempre supervisado por profesionales cualificados para ello que garanticen la toma de medidas necesarias para proteger el patrimonio que no se hubiera detectado a pesar de los trabajos anteriores y susceptible de aparecer en este momento.

- Por último, el estudio completo de afecciones sobre el patrimonio resultado de cumplimentar los trámites anteriores deberá a su vez incorporarse al estudio de impacto ambiental para que este se considere completo.

Sin perjuicio de la aplicación del régimen de competencias, prohibiciones, obligaciones y autorizaciones aplicables al patrimonio arqueológico y los Bienes de Interés Cultural recogidos en la legislación vigente.

Sin perjuicio de posibles futuras acciones que se puedan llevar a cabo dentro del ámbito competencial asignado a esta Administración por la legislación Estatal en materia de patrimonio cultural, y sin perjuicio de posibles futuras prescripciones o actuaciones interpuestas por la comunidad autónoma o entidades locales en virtud de sus competencias.

Todo ello sin perjuicio del cumplimiento de la normativa urbanística y medioambiental vigentes.

Lo que se comunica para su conocimiento y efectos

En Madrid, a la fecha de la firma electrónica.

Ángeles Albert de León

Directora General de Patrimonio Cultural y Bellas Artes

A.17

Dirección General de Políticas contra la Despoblación



INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN (DGPOLDES) SOBRE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL “PROYECTO DE REVISIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE SEQUÍAS DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL CANTÁBRICO OCCIDENTAL”

Se ha recibido, procedente de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, un oficio por el que se informa del inicio del periodo de audiencia e información pública de 45 días de los documentos "Propuesta de proyecto de revisión del Plan Especial de Sequías", junto con el correspondiente "Estudio Ambiental Estratégico" del proceso de evaluación ambiental estratégica ordinaria, de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental, así como de otras demarcaciones hidrográficas intercomunitarias.

Antecedentes

Con fecha 3 de abril de 2023, la Dirección General del Agua solicitó a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (DGCEA) el inicio de evaluación ambiental estratégica simplificada de la Revisión del Plan Especial de Sequía (PES), de la demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental junto con el resto de PES de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, Ceuta y Melilla, al amparo del artículo 29 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Con fecha 17 de mayo de 2023 la Subdirección General de Evaluación Ambiental (SGEA) de la DGCEA solicitó a las administraciones públicas afectadas y personas interesadas informe sobre si esta revisión del plan debe o no someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria, en función de que pueda o no causar efectos negativos significativos sobre el medio ambiente. La Dirección General de Políticas contra la Despoblación (DGPOLDES) se encuentra entre las administraciones públicas consultadas por la SGEA.

Con fecha 14 de junio de 2023 la DGPOLDES envió un informe conjunto sobre la revisión de los PES de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, Ceuta y Melilla, que se incluye como anexo a este informe.

Posteriormente, mediante resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de 14 de diciembre de 2023 se aprueba el Informe Ambiental Estratégico conjunto de los referidos planes, que concluye la necesidad de que los correspondientes a las demarcaciones del Cantábrico Occidental, Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro sean sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria. En dicha resolución se indican los contenidos, amplitud, nivel de detalle y grado de especificación que deben tener los estudios ambientales estratégicos de los referidos planes especiales de sequía.



Consideraciones

- La Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental es territorio vulnerable desde el punto de vista sociodemográfico: un 41,60% de su superficie está afectada por riesgo de despoblación, es decir, registra una densidad de población por debajo del umbral de 12,5 hab/km².
- Se han revisado el Plan Especial de Sequía y el Estudio Ambiental Estratégico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental, encontrándose que no se han tenido en cuenta la mayoría de las consideraciones trasladadas en el informe conjunto remitido por la DGPODES el 14 de junio de 2023, sobre la revisión de los PES de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, Ceuta y Melilla (incluido como anexo a este informe).
- Se considera necesario incorporar la dimensión de reto demográfico e integrar la lucha contra la despoblación en el PES de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental, subrayándose los siguientes aspectos relevantes:
 - Se aprecia en el PES que no se presta una consideración específica a los territorios en declive demográfico de la Demarcación del Cantábrico Occidental. Para integrar esta dimensión de reto demográfico sería muy conveniente incluir en la descripción de las características de la cuenca un diagnóstico de la situación sociodemográfica en el conjunto de la cuenca en base a parámetros básicos como la densidad y/o tamaño poblacional que permita posteriormente identificar los impactos socioeconómicos que los episodios de sequía prolongada puedan generar de forma diferenciada en las zonas en declive demográfico, especialmente en las demandas urbanas.
 - Los territorios en riesgo de despoblación tienen por lo general un mayor número de Unidades de Demanda Urbana que aquellos donde la población está más concentrada. Las medidas que se plantean para situaciones de alerta y emergencia de sequía ponen el foco en atender al mayor número posible de habitantes, lo que podría implicar una menor atención a los territorios con menor y más dispersa población, haciéndolos más vulnerables. En este sentido se considera necesario garantizar una misma atención a estas zonas.
 - Se propone una caracterización de las 4 UTE y las 139 UDU de la Demarcación frente a su situación demográfica: identificar las unidades más vulnerables (por tamaño poblacional, densidad de población, pérdida de población reciente, etc.).
 - En el EsAE, se considera la componente “Población y salud humana” de forma muy genérica y solo cuando se tratan las alternativas del PES. A la hora de evaluar los efectos de las sequías sobre la salud y la vida de la población, en lo que a calidad del agua se refiere, se considera muy relevante analizar el impacto de situaciones en las que se alcancen umbrales de determinados contaminantes que impidan el



consumo de la población, particularizado en los territorios en riesgo de despoblación, que resulten en un empeoramiento de la calidad de vida en estos municipios y, por tanto, una merma en la capacidad a atraer o retener habitantes.

- El Sistema de Información Nacional de Agua de Consumo (SINAC) genera datos sobre las características de los abastecimientos y la calidad del agua de consumo humano que se suministra a la población española. SINAC puede ser de utilidad para suministrar datos para realizar el análisis del impacto de las sequías sobre la calidad de las aguas de abastecimiento en aquellas pequeñas poblaciones de la Demarcación del Cantábrico Occidental vulnerables desde un punto de vista sociodemográfico.
- Se propone que los informes post-sequía a elaborar después de episodios de sequía extraordinaria incidan en evaluar expresamente los impactos socioeconómicos en los territorios en declive demográfico, incluyendo aspectos tales como:
 - Afecciones a la salud asociadas a la calidad de las aguas de abastecimiento
 - Afecciones a las principales actividades económicas (agrícolas y ganaderas, agroindustria, turismo, etc.)
 - Medidas aplicadas.
- Se apoya la propuesta de incentivar la elaboración de Planes de emergencia en abastecimientos de menor tamaño a 20.000 habitantes, dado que, como se ha indicado anteriormente, las pequeñas poblaciones pueden ser muy vulnerables a los episodios de sequía.

LA DIRECTORA GENERAL DE
POLÍTICAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN

Ana de los Ángeles Marín Andréu



ANEXO: Informe DGPODES de 14 de junio de 2023 sobre la revisión de los PES de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias.



INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN (DGPOLDES) SOBRE LA “REVISIÓN DE LOS PLANES ESPECIALES DE SEQUÍA DEL CANTÁBRICO ORIENTAL, CANTÁBRICO OCCIDENTAL, MIÑO-SIL, DUERO, TAJO, GUADIANA, GUADALQUIVIR, CEUTA, MELILLA, SEGURA, JÚCAR Y EBRO”.

Introducción

El objetivo general de los PES es minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales de eventuales episodios de sequía, incluyendo entre sus objetivos específicos (i) garantizar la disponibilidad de agua requerida para asegurar la salud y la vida de la población, minimizando la afección de los periodos de sequía sobre el abastecimiento urbano, (ii) minimizar los efectos negativos de la sequía sobre el estado de las masas de agua, asegurando que las situaciones de deterioro temporal de las masas o de aplicación de caudales ecológicos mínimos menos exigentes puedan derivarse exclusivamente de situaciones naturales de sequía prolongada, y (iii) minimizar los impactos negativos sobre las actividades económicas, atendiendo a la priorización de los usos establecidos en la legislación de aguas y en los planes hidrológicos de cuenca. Cabe destacar que los objetivos específicos (i) y (iii) son muy relevantes en relación con las competencias de la Dirección General de Políticas contra la Despoblación (DGPOLDES) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO).

En efecto, la DGPOLDES tiene entre sus funciones establecidas en el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el seguimiento, análisis y evaluación, desde la perspectiva del reto demográfico, de las normas, planes, programas y políticas públicas de la Administración General del Estado, con objeto de promover el (re)equilibrio socio territorial y fortalecer el tejido socioeconómico en las zonas afectadas por la despoblación en España.

Es por tanto relevante para esta Dirección General analizar y evaluar los potenciales efectos que los PES pueden tener sobre determinados aspectos socioeconómicos que son característicos de las zonas en declive demográfico en España, con objeto de minimizar los impactos que puedan presentarse.

Contexto general

Son bien conocidos los desequilibrios demográficos que existen en España, entre los que destacan los siguientes:

- Un 48,6% de los municipios (3.948) tiene una densidad de población menor a 12,5 habitantes por km², umbral que la Unión Europea utiliza para definir zonas en riesgo de despoblación.
- Un 62% de los municipios (5.039) ha perdido población en lo que va de siglo XXI, tendencia que ha subido hasta el 74,2% (6.818) en el decenio 2012-2021.



Además de la pérdida y baja densidad de población, estos municipios suelen presentar datos muy negativos si se analizan otras variables demográficas como la tasa de natalidad, edad media, población por grupos de edad, tasa de dependencia, ratio de masculinidad, índice de envejecimiento, etc. Como consecuencia hay una gran pérdida de dinamismo en estas zonas que impacta negativamente en sus condiciones de vida y provoca desigualdades sociales. La dispersión de la población y el escaso número de habitantes provoca también dificultades para accesibilidad a determinados servicios básicos como la sanidad, educación, conectividad, o transporte entre otros, lo que en definitiva las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad frente a fenómenos o episodios adversos, como puede ser el de las sequías prolongadas.

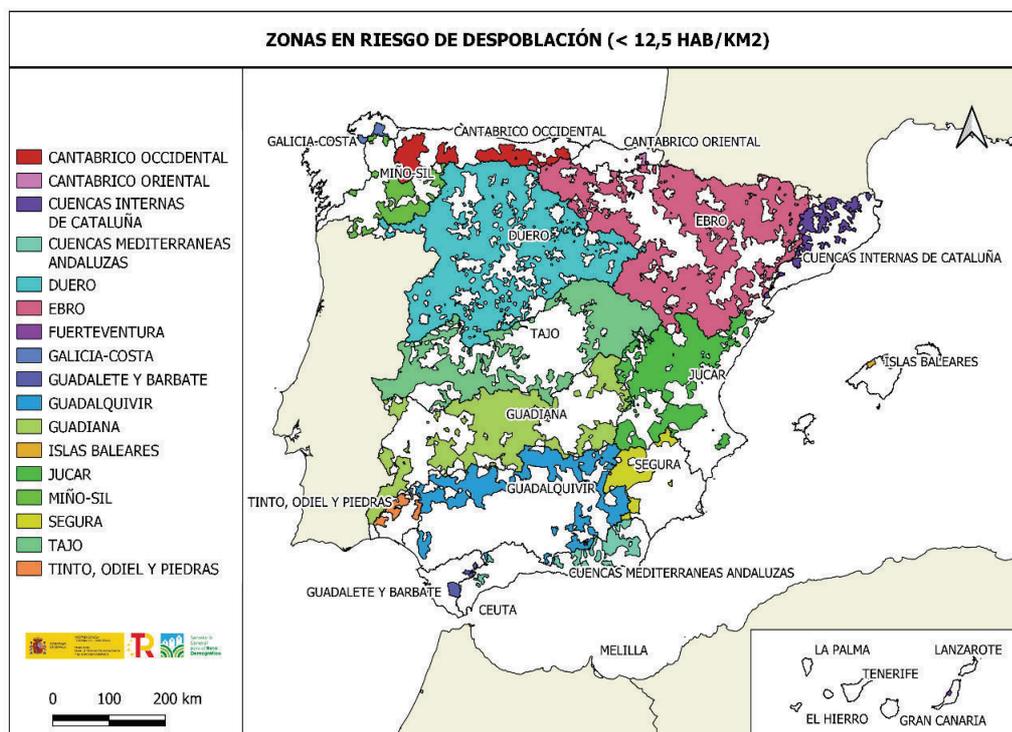
Esta situación no afecta por igual a todas las demarcaciones hidrográficas. La superficie afectada por riesgo de despoblación en cada una de las demarcaciones hidrográficas para las que se elaboran los planes de sequía, exceptuando Ceuta y Melilla, es la siguiente:

Demarcación	Superficie municipios en riesgo demográfico (km2)	Superficie demarcación (km2)	% superficie de la cuenca afectada por riesgo de despoblación
Duero	60.371	78.886	76,53
Ebro	56.070	85.540	65,55
Tajo	30.674	55.784	54,99
Guadiana	28.820	55.497	51,93
Júcar	21.914	42.731	51,28
Cantábrico Occidental	7.242	17.409	41,60
Miño-Sil	6.386	17.560	36,37
Guadalquivir	18.081	57.195	31,61
Segura	5.091	19.032	26,75
Cantábrico Oriental	363	5.788	6,27

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de superficie del IGN y población del INE 2022.

De los datos de la tabla se deduce, que en todas las demarcaciones hidrográficas cuyos planes especiales de sequía son objeto de evaluación, existen municipios afectados por riesgo de despoblación. No obstante, existen grandes diferencias según demarcaciones: en el Duero más de las 3/4 partes de su territorio (76,53%) se corresponde con municipios en riesgo de despoblación, en la demarcación del Ebro esta superficie alcanza el 65% y en las demarcaciones de Tajo, Guadiana y Júcar, la superficie en riesgo de despoblación supera la mitad del total de la demarcación. Prácticamente, salvo en el Cantábrico Oriental, todas las demarcaciones presentan amplios territorios vulnerables frente al problema de la despoblación. En este sentido se considera relevante tener en consideración la dimensión de reto en los PES según la característica diferencial de cada cuenca.

En el mapa a continuación puede observarse la distinta afección del fenómeno de la despoblación en las distintas cuencas:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de superficie del IGN y población del INE 2022.

Instrumentos normativos, leyes y estrategias

La lucha contra la despoblación se ha abordado desde distintas perspectivas en diferentes instrumentos normativos, leyes y estrategias. A nivel nacional, con posterioridad a la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, se han desarrollado algunos instrumentos de planificación estratégica como son La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (Directrices Generales) y el Plan de 130 medidas frente al Reto Demográfico.

A nivel autonómico algunas CCAA han desarrollado sus propias normativas e instrumentos de planificación, que abordan el reto demográfico y la despoblación en sus territorios planteando los objetivos, las prioridades, los criterios de zonificación y las acciones y medidas para la lucha contra la despoblación.

Las siguientes comunidades autónomas tienen aprobadas leyes que abordan el reto demográfico y la cohesión socio territorial:

- Galicia. Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia.
- Castilla-La Mancha. Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.



- Extremadura. Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura.
- Aragón. Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón.
- Valencia. Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana.
- País Vasco. Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural.

Por otra parte, entre otras que se encuentran en proceso de aprobación, las siguientes comunidades autónomas han desarrollado estrategias u otros instrumentos de planificación relativos al reto demográfico:

- Cantabria: Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027.
- La Rioja: Estrategia frente al reto demográfico y la despoblación en La Rioja: equilibrio, cohesión social y transversalidad.
- Cataluña: Agenda Rural de Catauña
- Extremadura: Estrategia ante el reto demográfico y territorial Extremadura
- Castilla La Mancha: Estrategia frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031
- Navarra: Estrategia de lucha contra la Despoblación de Navarra

Consideraciones sobre los PES y sus efectos sobre las zonas en declive demográfico

De forma general se aprecia que los PES no han tenido en consideración la vulnerabilidad de los territorios en riesgo de despoblación, tanto en la diagnosis general de la situación de las distintas demarcaciones, como en la consideración de los impactos socioeconómicos que los episodios de sequía prolongada puedan generar de forma diferenciada en estas zonas. Ello es especialmente relevante en las demarcaciones hidrográficas del Duero, Ebro, Tajo, Guadiana y Júcar.

A continuación se sugieren algunos contenidos que podrían desarrollarse para incorporar la dimensión de reto demográfico a los PES:

- Revisión de los instrumentos de planificación y gestión relativos a reto demográfico y lucha contra la despoblación de las CCAA, que hay que analizar para reforzar la coherencia de los PES frente al reto demográfico.
- Caracterizar las UTEs frente a su situación demográfica, identificar las más vulnerables (densidad de población, pérdida de población reciente).
- Cuantificar la población de las UTEs de los territorios en declive demográfico expuesta a episodios de sequía, por género y grupos de edad. Analizar las principales demandas y usos del agua en las mismas (abastecimiento urbano, UDU; regadíos y usos agrarios, UDA y UDG; uso industrial, UDI; otros usos).
- A la hora de evaluar impactos y lecciones aprendidas en los episodios de sequía previos, analizar las implicaciones ocurridas en los territorios en declive demográfico. Los informes post-sequía que deben elaborarse por las CH una vez superada la Situación Excepcional Sequia Extraordinaria y/o otros episodios de sequía de suficiente importancia deben incluir una evaluación de los impactos socioeconómicos producidos por las situaciones de



escasez. Se sugiere que estos análisis incluyan aspectos específicos para los territorios en las UTEs que presenten declive demográfico, entre otros:

- Análisis de municipios y sus problemas para atender las distintas demandas, según su densidad de población y pérdida poblacional reciente.
 - Problemas de salud asociados a la calidad del agua, discriminando los municipios más vulnerables por envejecimiento.
 - Particularización de la población permanente expuesta a situaciones de escasez coyuntural (alerta o emergencia) en los territorios en declive demográfico. Cuantificar la población por género y grupos de edad expuesta a episodios de sequía.
 - Particularización de la superficie regable expuesta a situaciones de escasez coyuntural (alerta o emergencia) en los territorios en declive demográfico.
 - Particularización del Producto Interior Bruto expuesto a situaciones de escasez coyuntural (alerta o emergencia) en los territorios en declive demográfico.
- Para mejorar futuros planes de sequía, se apoya la propuesta de elaborar Planes de emergencia en abastecimientos de menor tamaño de 20.000 habitantes, dado que las pequeñas poblaciones pueden ser muy vulnerables a los episodios de sequía.
 - Analizar el impacto en la salud de las situaciones de sequía en los territorios despoblados, en lo que a calidad del agua se refiere.

LA DIRECTORA GENERAL DE
POLÍTICAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN

Juana López Pagán

A.18

Agencia Vasca del Agua

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS DE LA AGENCIA VASCA DEL AGUA A LA PROPUESTA DE PROYECTO DE REVISIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE SEQUÍAS Y DOCUMENTO AMBIENTAL ESTRATÉGICO DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL CANTÁBRICO ORIENTAL, EN EL ÁMBITO DE COMPETENCIAS DEL ESTADO. Noviembre de 2024.

Nº/ Ref.: IAU-2024-0349/ IAU-2024-0350

Su Ref.: CHC/OPH

1. ANTECEDENTES Y OBJETO

Tras la publicación del correspondiente Anuncio de la Dirección General del Agua en el BOE del 30 de marzo de 2023, se estableció un periodo de tres meses de información y participación pública de los documentos de "Propuesta de proyecto de revisión del Plan Especial de Sequías" y de su "Documento Ambiental Estratégico" del proceso de evaluación ambiental estratégica simplificada inicialmente previsto, correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado y Ebro, entre otras. Con fecha 28 de junio de 2023, la Agencia Vasca del Agua emitió informe de observaciones y sugerencias a la propuesta de proyecto de revisión del plan especial de sequías.

En relación con lo anterior, con fecha de 17 de mayo de 2023, tuvo entrada en la Agencia Vasca del Agua la solicitud de informe por parte de la Subdirección General de Evaluación Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, MITERD). En ella se solicitaba a la Agencia Vasca del Agua que, en lo relativo a sus competencias o fines, indicara motivadamente si consideraba que los Planes Especiales de Sequía en general o algún Plan en particular podían provocar efectos negativos significativos sobre el medio ambiente, que hiciera aconsejable su sometimiento a una evaluación ambiental estratégica ordinaria. Con fecha 14 de junio de 2023, la Agencia Vasca del Agua emitió el informe correspondiente a la consulta realizada en el marco de la evaluación ambiental.

Posteriormente, mediante Resolución de 14 de diciembre de 2023, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental emitió un informe ambiental estratégico conjunto de la revisión de estos planes, resolviendo que debían someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria. A tal efecto, los organismos de cuenca han elaborado los correspondientes Estudios Ambientales Estratégicos y han llevado a cabo las modificaciones necesarias en los documentos de las propuestas de proyecto de revisión de los Planes Especiales de Sequías.

Con fecha 17 de septiembre de 2024, se ha publicado en el BOE el Anuncio de la Dirección General del Agua por el que se inicia el periodo adicional de audiencia e información pública de los documentos "Propuesta de proyecto de revisión del Plan Especial de Sequías" y "Estudios Ambientales Estratégicos" del proceso de evaluación ambiental estratégica ordinaria, correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Cantábrico

Oriental en el ámbito de competencias del Estado y Ebro, entre otras. De acuerdo con lo dispuesto en dicho anuncio, en el plazo de 45 días hábiles, a partir del día siguiente de la publicación, pueden realizarse aportaciones y formularse cuantas observaciones y sugerencias se estimen convenientes.

En relación con lo anterior, con fechas 25 y 28 de septiembre de 2024, han tenido entrada en la Agencia Vasca del Agua las consultas a las Administraciones Públicas y partes interesadas sobre los Planes Especiales de Sequía y sus correspondientes Estudios Ambientales Estratégicos, por parte de la Oficina de Planificación Hidrológica de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y de la Subdirección General de Planificación Hidrológica del MITERD, respectivamente. En ellas se indica a la Agencia Vasca del Agua que, como Administración Pública afectada, dispone de un plazo de treinta días hábiles para consultar los documentos y emitir los informes y alegaciones que estimen pertinentes, en cumplimiento del artículo 22 de la Ley 21/2013 de 9 de diciembre de evaluación ambiental.

El presente informe tiene por objeto realizar observaciones y sugerencias a la versión actualizada de la propuesta de proyecto de revisión del Plan Especial de Sequías y del Estudio Ambiental Estratégico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado. Se ha podido comprobar que algunas de las aportaciones realizadas por esta Agencia a la versión de marzo de 2023 han sido incorporadas. De esta forma, en el presente informe se recogen aquellas sugerencias que, por el contrario, no han sido consideradas, así como otras aportaciones relacionadas con nuevos contenidos de la documentación.

El informe se estructura en cuatro apartados. El primer apartado introductorio recoge los antecedentes y el marco en el cual se emite este informe y el segundo incluye un breve resumen de los contenidos más significativos del "PES Cantábrico Oriental" en el ámbito de la CAPV. El tercer apartado recoge las consideraciones que esta Agencia Vasca del Agua realiza en relación con diferentes aspectos del documento, para que sean tenidas en cuenta en las siguientes fases procedimentales. Finalmente se incluye un último apartado de conclusiones.

2. RESUMEN DE LOS CONTENIDOS MÁS SIGNIFICATIVOS

2.1. Objetivos del PES

El ámbito territorial de aplicación del PES se corresponde con el ámbito competencial del Estado de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, siendo el organismo de cuenca promotor la Confederación Hidrográfica del Cantábrico (CHC).

El objetivo del Plan es minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales de eventuales episodios de sequías, entendidas con carácter genérico. Para ello, se establecen los siguientes objetivos específicos: garantizar la disponibilidad de agua minimizando los efectos negativos sobre el abastecimiento urbano, evitar o minimizar los efectos negativos sobre el estado de las masas de agua, acotando las situaciones de deterioro temporal de las masas de agua a situaciones naturales de sequía prolongada y, finalmente, minimizar los efectos negativos sobre las actividades económicas.

El Plan tiene, además, como objetivo la gestión diferenciada de las situaciones de sequía prolongada y de escasez coyuntural. La **sequía prolongada** (en adelante, SP) está relacionada

exclusivamente con la disminución de las precipitaciones, lo que ocasiona un descenso temporal significativo de los recursos hídricos disponibles. Sus unidades de análisis se corresponden con las zonas homogéneas en cuanto a la generación de recursos considerados en el estudio de recursos hídricos en régimen natural del Plan Hidrológico. Son las Unidades Territoriales de Sequía Prolongada (en adelante, UTS).

Por su parte, la **escasez coyuntural** (en adelante, EC) se refiere a la falta de capacidad temporal para atender las demandas de agua identificadas en el Plan Hidrológico. Dichas demandas cumplen con los criterios de garantía de la Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH), pero están sometidas a riesgos coyunturales. Sus unidades de análisis están muy relacionadas con los sistemas de explotación y con sus mecanismos de suministro de agua (obras e instalaciones de infraestructura hidráulica, demandas y reglas de explotación). Son las Unidades Territoriales de Escasez (en adelante, UTE).

No ha habido ningún cambio en la delimitación de las UT respecto al PES de 2018.

Para ambos tipos de unidades (UTS y UTE), el plan mediante, análisis y diagnósticos, establece indicadores y umbrales para diferentes estadios y propone acciones y medidas específicas para mitigar los impactos.

2.2. Indicadores y Umbrales de Sequía Prolongada y de Escasez Coyuntural

Los indicadores de sequía prolongada identifican temporal y territorialmente la reducción coyuntural de la esorrentía por causas naturales, independientemente de la gestión de los recursos por la acción humana. El indicador elegido ha sido los valores de precipitaciones acumuladas durante 3 meses (periodo 1980-2018) registrados en diversas estaciones pluviométricas distribuidas por la cuenca. Se considera sequía prolongada cuando el valor del indicador es menor que "0,3".

Los indicadores de escasez reflejan la imposibilidad coyuntural de atender las demandas y sirven como instrumento para la toma de decisiones. Las variables contempladas en el sistema de indicadores incluyen los datos de aportaciones en una selección de estaciones de aforos relevantes, las aportaciones de entrada a los principales embalses y los volúmenes embalsados en ellos. Los escenarios establecidos han sido: ausencia de escasez (normalidad); escasez moderada (prealerta) que condiciona la entrada real en tal situación; escasez severa (alerta) y escasez grave (emergencia).

Para el caso de UTE con embalses, el índice de la UTE se calcula como el mínimo del índice combinado de aforos y del índice mixto de embalse. De esta forma, según el PES pueden establecerse medidas cuando se presente escasez en las demandas atendidas sin regulación, aunque no haya escasez en las demandas atendidas con regulación y viceversa.

En las tablas adjuntas 1 y 2 se resumen los indicadores, umbrales y resultados de las unidades territoriales de sequía prolongada y de las unidades territoriales de escasez coyuntural del ámbito del PES.

		Sequía Prolongada (SP)	Escasez Coyuntural (EC)	
Indicador basado en:		<p>Evolución de varias estaciones pluviométricas EP (precipitación acumulada de 3 meses; periodo 1980-2018).</p> <p>Coef. ponderación (%) según zonas:</p> <p>UTS 01. Nervión EP Lemoa (17,61%) EP Alonsotegi (8,35%) EP Balmaseda (21,84%) EP La Gándara (0,74%) EP Saratxo (17,06%) EP Garde GV (10,25%) EP Orozko (13,02%) EP Elorrio (11,14%)</p> <p>UTS 02. Oria EP Añarbe (5,37%) EP Lareo (43,18%) EP Andoain (30,87%) EP Ereñozu (2,84%) EP Zumarraga (AEMET) (17,74%)</p> <p>UTS 03. Urumea EP Ereñozu (24,72%) EP Legasa (2,52%) EP Añarbe (58,21%) EP Eskas (12,97%) EP Andoain (1,58%)</p> <p>UTS 04. Bidasoa EP Legasa (55,02%) EP Endarlatsa (15,83%) EP Goramendi (21,04%) EP Eskas (6,94%) EP Añarbe (1,17%)</p>	<p>* Volumen embalsado de los embalses Ordunte, Ibiur y Añarbe (Vol > 5 hm³) y sus correspondientes aportaciones. * Aportaciones de varias estaciones de aforo. * Indicadores DH Ebro (E. Urrúnaga y Ullibarri)</p> <p>Coef. ponderación (%) según zonas.</p> <p>UTE 01. Nervión - Índice embalses: E. Ordunte (3,79%) E. Urrúnaga y Ullibarri (DH Ebro) (96,21%) - Índice aforos: Aportación Est. Aforo río Ibaizabal, Lemoa (30,21%) Aportación Est. Aforo río Nervión, La Peña (8,22%) Aportación Est. Aforo Gardea GV (36,70%) Aportación Est. Aforo Balmaseda (24,87%)</p> <p>UTE 02. Oria - Índice embalses: E. Ibiur-Arriaran (100%) - Índice aforos: Aportación Est. Aforo río Oria, Andoain (14,95%) Aportación Est. Aforo Araxes DFG (85,05%)</p> <p>UTE 03. Urumea - Índice embalses: Índice mixto E. Añarbe (Ap (86,57%) y Vol (13,43%)) - Índice aforos: Aportación Est. Aforo río Urumea, Ereñozu (100%)</p> <p>UTE 04. Bidasoa - Índice embalses: E. San Anton (100%) - Índice aforos: Aportación Est. Aforo río Bidasoa, Legasa (17,14%) Aportación Est. Aforo río Bidasoa, Endarlatsa (31,38%) Aportación Est. Aforo río Baztan, Oharriz (51,48%)</p>	
	Umbrales:	Normalidad	1-0,3	Ausencia de escasez (Normalidad) 1 - 0,5 Escasez Moderada (Prealerta) 0,5 - 0,3
		Sequía Prolongada	0,3-0	Escasez Severa (Alerta) 0,3 - 0,15
				Escasez Grave (Emergencia) 0 - 0,15

Tabla 1. Características de las unidades de análisis e indicadores para la sequía prolongada y la escasez coyuntural (No se incluye la UTS 05 Ríos Pirenaicos por estar situada en la Comunidad Foral de Navarra)

Sequía Prolongada (SP)	Escasez Coyuntural (EC)				
	UTE	Normalidad	Prealerta	Alerta	Emergencia
UTS 01. Nervión: 47 meses (9%)	01 Nervión	74,40%	17,66%	2,38%	5,56%
UTS 02. Oria: 46 meses (9%)	02 Oria	89,69%	4,56%	2,98%	2,78%
UTS 03. Urumea: 46 meses (9%)	03 Urumea	98,02%	0,00%	0,00%	1,98%
UTS 04. Bidasoa: 43 meses (9%)	04 Bidasoa	90,08%	7,74%	0,60%	1,59%

Tabla 2. Resultados de los indicadores en el periodo de referencia. (No se incluye la UTS 05 Ríos Pirenaicos por estar situada en la Comunidad Foral de Navarra)

En principio, los indicadores de sequía no han tenido cambios entre la versión de marzo de 2023 y la actual, por lo que las diferencias de resultados en términos de sequía prolongada entendemos que se deben a corrección de erratas en la versión previa. Los índices de escasez sí han tenido cambios, pero la duración de los periodos de alerta y emergencia es, en conjunto, similar a la aplicación de los manejados en la versión de marzo de 2023.

2.3. Diagnóstico de los escenarios. Situación excepcional por sequía declarada

Respecto al diagnóstico, en el caso del escenario de sequía prolongada se establecerá automáticamente cuando los indicadores muestren dicha situación. En esos momentos, la zona afectada estará en situación de sequía formalmente declarada a los efectos de lo previsto en el art. 49 quáter.5 del RDPH.

En el caso de los escenarios de escasez (normalidad, prealerta o escasez moderada, alerta o escasez severa y emergencia o escasez grave), el paso de un escenario al siguiente más grave requiere de 2 meses consecutivos de presencia del indicador más grave, excepto para el paso a emergencia que bastará con un mes de permanencia en el escenario agravado. Para pasar de un escenario a otro más leve el cambio se produce en el mes en el que se diagnostica.

Finalmente, la **situación excepcional por sequía extraordinaria** podrá ser declarada cuando se de escasez en escenario de alerta que coincida temporal y geográficamente con algún ámbito territorial en situación de sequía prolongada, o escasez en escenario de emergencia. La situación excepcional por sequía extraordinaria posibilita la adopción de medidas en relación con la utilización del DPH, conforme a lo previsto en el art. 58 del TRLA.

2.4. Acciones y medidas. Seguimiento y revisión del plan

Tal y como se ha señalado anteriormente, la finalidad del PES es la programación de acciones a aplicar en el escenario de sequía prolongada y de las medidas para mitigar los efectos del escenario de escasez coyuntural.

En el caso del escenario de sequía prolongada se podría aplicar el régimen de caudales ecológicos mínimos menos exigente (art. 18.4 del RPH) y la admisión, justificada a posteriori, del deterioro temporal del estado de la masa de agua (art. 38 RPH). Los criterios sobre el control y seguimiento de los caudales ecológicos serán los establecidos en el art. 49 quáter y quinquies del RDPH.

En el caso del escenario de escasez coyuntural, es decir, situación de riesgo temporal para asegurar las demandas, se propone la implantación progresiva de medidas, buscando tanto limitar las demandas como mejorar coyunturalmente la oferta de recursos. De este modo, se proponen medidas para los diferentes escenarios (umbrales) de la escasez y en función de su

tipología se agrupan en medidas de previsión, operativas, organizativas, de seguimiento y de recuperación. Se trata de medidas que actúan sobre la demanda, sobre la oferta, sobre la organización administrativa o sobre el medio ambiente hídrico en función del escenario planteado.

El PES se revisará antes de diciembre de 2029. Su seguimiento se incorporará al informe anual de seguimiento del Plan Hidrológico para lo cual se incluirá una valoración sobre el funcionamiento del PES, en todos los aspectos de su aplicación. Entre los indicadores de seguimiento del PES, para valorar su cumplimiento, hay que destacar las siguientes: el número de masas de agua con deterioro temporal constatado por sequía prolongada o el número de masas de agua con caudales ecológicos reducidos por sequía prolongada.

Esta revisión del PES contempla como novedad la incorporación de un análisis predictivo en los informes de seguimiento mensuales, de tal forma que se incluyan las predicciones existentes a 3 meses y a 6 meses en cuanto a la posible situación de sequía prolongada en cada UTS, y las de escenario de Alerta o de Emergencia para cada UTE.

3. CONSIDERACIONES

Con carácter general, **se valora positivamente esta propuesta de PES**, articulando los mecanismos precisos de prevención, reducción y, en la medida de lo posible, de corrección de los efectos negativos de la sequía y de la escasez coyuntural; y mejorando el sistema de indicadores y de gestión del PES vigente.

Tras el análisis de la documentación sometida al periodo adicional de audiencia e información pública, se ha observado que, además de la elaboración del Estudio Ambiental Estratégico y de las modificaciones asociadas al mismo, en la nueva propuesta de PES se han realizado cambios de entidad, como la modificación en el cálculo del índice de escasez. A continuación, se presentan las observaciones y sugerencias consideradas sobre aspectos concretos, incluyendo aquellas que se recogieron en el informe de URA de junio de 2023 y que no han sido consideradas en la nueva versión del PES.

3.1. Indicadores y umbrales de escasez coyuntural

a) En relación con los indicadores de escasez en las cuencas reguladas, en el PES se recoge que *“dado que el uso de un índice de escasez como ponderación de índices de embalse y de aforos podría enmascarar puntuales situaciones de escasez en demandas no reguladas (o viceversa), se ha optado por considerar como situación de escasez coyuntural de la UTE la pésima de:*

- *los índices de embalse y*
- *la combinación de los índices de aforos en función de su participación en la oferta de recursos de la UTE”.*

De este modo, para la determinación de la escasez general en una cuenca se ha otorgado la misma importancia a las aportaciones de las estaciones de aforos que al volumen almacenado en el embalse.

Sin embargo, en algunas UTEs la práctica totalidad de la demanda urbana está regulada por embalses. Y esta demanda urbana regulada representa, con diferencia, el uso

mayoritario de la cuenca. Por ejemplo, en la UTE Urumea el 76% de las demandas consuntivas, incluyendo las correspondientes a Donostialdea, se sirven desde el embalse de Añarbe, mientras que el 24% se sirven fundamentalmente desde captaciones de régimen fluyente, y que son captaciones de uso industrial casi en su totalidad. Sin embargo, en el indicador de escasez en la UTE el diagnóstico puede venir dado en exclusiva por el indicador de la variable “Aportación aforo río Urumea en Ereñozu”, sin tener en cuenta si la situación del embalse de Añarbe es satisfactoria o no para hacer frente a las demandas de agua de los próximos meses.

Se hace notar que en la tabla 87 parece que hay una errata, asignando a la aportación de la estación de aforos un 86% y al volumen embalsado un 13% (las cifras están cambiadas entre sí respecto a lo indicado en la tabla 62).

Otro ejemplo es el de la UTE Oria, en la que el 60% de las demandas consuntivas se sirven desde embalse. Entre ellas se encuentra la práctica totalidad de la demanda urbana (92 %), regulada por los embalses de Arriaran e Ibiur, y en menor medida, por el embalse de Lareo. Sin embargo, en el indicador de escasez en la UTE el diagnóstico puede venir dado por el índice de aforos formado por las variables: estación de aforos C622 en el Araxes (85,05%) en cuya cuenca no hay captaciones significativas; y la estación de aforos de la Diputación Foral de Gipuzkoa en Lasarte, que viene a sustituir a la antigua A149 del Oria en Andoain (14,95%), recientemente destruida por el colapso del puente en el que se ubicaba, sin tener en cuenta el nivel de los embalses de Ibiur y Arriaran y su capacidad para hacer frente a las demandas relacionadas en los próximos meses.

En estas situaciones se considera que la utilización de un indicador como el mínimo del índice combinado de aforos y el mixto de embalses, no aporta ventajas significativas en la gestión de la sequía, más bien al contrario, dado que se puede dar el caso de que una UTE se diagnostique en alerta o emergencia cuando el embalse que contribuye a la satisfacción de las demandas mayoritarias de esa UTE no tenga problemas.

En nuestra opinión, bien podría asignarse todo el peso de los indicadores de escasez al volumen embalsado en las cuencas del Oria y Urumea, como reflejo de la situación de las demandas mayoritarias y de más importancia de estas unidades. En su defecto, también se considera razonable el manejo de dos indicadores de escasez para cada unidad: Por un lado, los índices de embalse, que informarían de la situación de los sistemas de abastecimiento principales. Por otro lado, de los índices basados en aforos, que informarían de la situación de las captaciones (fundamentalmente de uso industrial) en régimen fluyente.

- b) Según se establece en el punto 3. *Establecimiento de criterios de atención a las demandas y cálculo de umbrales* del apartado 5.2.1 del PES, la prealerta se establece con un volumen acumulado que permite satisfacer la demanda de 10 meses, mientras que el valor de emergencia será aquel que no permite garantizar un abastecimiento durante un periodo de 2 meses.

Para el caso de los embalses de Ibiur y Arriaran, el uso del agua es predominantemente consumo urbano, siendo una pequeña parte de consumo industrial, sobre una cuenca con un volumen de fugas muy reducido y nula actividad de regadío. Esto implica que las posibles reducciones a aplicar en un escenario de emergencia sobre el consumo no

serán significativas en periodos cortos, ya que se realizarán de manera casi exclusiva sobre el consumo humano, y que los volúmenes de fugas a reducir serán muy limitados. Por ello, consideramos que disponer de un margen de 2 meses para aplicar el escenario de emergencia resulta muy escaso y no va a permitir aplicar medidas de reducción del consumo. Se solicita la ampliación de este margen.

- c) Según se indica en el capítulo 6.2.2. del PES, “El paso de un escenario al siguiente más grave requiere de dos meses consecutivos de permanencia del indicador en el escenario agravado o incluso en el siguiente, excepto para el paso a emergencia que bastará con un mes de permanencia en el escenario agravado [...] Las condiciones de entrada y salida se presentan de manera sintética en la Figura 100”.

Según el apartado 6.2.2. y la Figura 100, se interpreta que es necesario que el índice de estado sea menor a 0,15 para que se pueda declarar el escenario de emergencia. Dado que el escenario de emergencia corresponde con 2 meses de autonomía en los embalses, se considera arriesgado esperar un mes para declarar el escenario.

Por tanto, se solicita que la entrada a los escenarios de Alerta y Emergencia se pueda declarar en el mismo momento que el índice alcanza los valores de 0,30 y 0,15, respectivamente, orientando a la inmediata adopción de las medidas correspondientes.

- d) En la tabla 68 los umbrales para los tres escenarios de prealerta, alerta y emergencia tienen valores exactamente iguales. Además, se indica en la parte superior de la tabla Umbrales de aportación en EA C0C3 cuando en el pie de la tabla se indica que es la estación C0C2:

Escenario	Umbrales de aportación en EA C0C3 (hm ³)											
	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP
Prealerta	0,26	0,39	0,39	0,51	0,51	0,51	0,51	0,39	0,39	0,26	0,26	0,26
Alerta	0,26	0,39	0,39	0,51	0,51	0,51	0,51	0,39	0,39	0,26	0,26	0,26
Emergencia	0,26	0,39	0,39	0,51	0,51	0,51	0,51	0,39	0,39	0,26	0,26	0,26

Tabla 68. Umbrales mensuales para cada escenario de la estación C0C2

- e) En la UTE Oria, el conjunto de las presas de Ibiur y Arriaran y los municipios que abastecen se constituyen como un único indicador de escasez, integrando así en un único parámetro dos sistemas de características hidrológicas muy diferentes.

Por una parte, la presa de Arriaran, con una capacidad de 3 hm³, abastece una población de 42.000 habitantes del Alto Oria y un consumo de 3 hm³, aproximadamente. Por tanto, sin considerar el volumen muerto de la presa, tendría una autonomía de 1 año. En cambio, la presa de Ibiur con 7,6 hm³ de capacidad, abastece una población de 57.000 personas del Medio y Bajo Oria y un consumo de 3,7 hm³, con una autonomía, sin contar el volumen muerto, de 2 años.

No existe interconexión entre los dos sistemas, y por tanto funcionan como sistemas de distribución totalmente autónomos. Por ello, integrar estos embalses en un único indicador provocará que los volúmenes almacenados en Arriaran, embalse más estresado y menor que Ibiur, queden totalmente diluidos por el efecto de una mayor capacidad en Ibiur. Por tanto, una situación de alerta o incluso de emergencia en Arriaran es probable que no se observe, atendiendo a los índices integrados.

Para este caso, se sugiere que se manejen de manera separada los dos sistemas.

3.2. Diagnóstico del escenario de sequía prolongada y activación de la reducción de los caudales ecológicos mínimos

Tal y como se ha señalado en el apartado 2.3, el PES recoge que cuando se diagnostique sequía prolongada se entiende que la zona afectada está en situación de sequía formalmente declarada a los efectos previstos en el artículo 49 quáter.5 del RDPH. En dicha situación, en cumplimiento de la normativa vigente (art. 49 quáter.5 RDPH, art. 11.2 y 11.3 de la Normativa del Plan Hidrológico y art. 18.4 del RPH), podrá aplicarse un régimen de caudales menos exigente y admitirse el deterioro temporal del estado de las masas de agua, si bien con las cautelas recogidas en el art. 4.6 de la DMA y art. 18 de la normativa del Plan Hidrológico y ello, parece entenderse, con independencia del valor obtenido en relación con la escasez.

En el apartado 7.1 Acciones en el escenario de sequía prolongada en *“Tipología de acciones que pueden activarse”* se especifica: *“Régimen de caudales ecológicos menos exigente”*.

Si bien los indicadores de escasez y de sequía informan de cuestiones distintas y desencadenan acciones de diferente índole, resulta claro que estas acciones que se ponen en marcha de forma graduada deben estar perfectamente acopladas entre sí. Una falta de acople de los indicadores y su consideración de forma independiente, podría dar lugar en determinadas situaciones, por ejemplo, a permitir la relajación de los caudales ecológicos mínimos en condiciones de ausencia de escasez, situación a todas luces desaconsejable. En este sentido, la propia Normativa del Plan Hidrológico vigente establece en su artículo 11.3 que el régimen de caudales mínimos ecológicos definido para la situación de emergencia por sequía declarada no será de aplicación en los sistemas de suministro que dispongan de soluciones técnicas viables para atender las demandas sin afectar a los caudales mínimos ecológicos establecidos para la situación hidrológica ordinaria.

En relación con el Indicador de sequía prolongada, el nuevo Estudio Ambiental Estratégico en su página 5 incluye la sugerencia del Órgano Ambiental sobre la *“necesidad de un nuevo nivel, intermedio entre normalidad y sequía prolongada, que permita adoptar medidas de preparación para protección de las masas de agua y el medio ambiente”* y en el Enfoque en el PES se indica que *“la aplicación del régimen de caudales ecológicos para la sequía prolongada no se activa de forma automática, sino que es precisa la aprobación expresa de la junta de gobierno, cuando la situación de sequía coincide con un estado de prealerta o alerta en los indicadores de escasez”* y *“por tanto, la aplicación progresiva de las medidas del plan se realiza, sin necesidad de un estadio intermedio entre normalidad y sequía prolongada, conforme la escasez de precipitaciones va afectando a los recursos disponibles y se van activando los niveles previstos en la escasez”*, lo que difiere de lo redactado en la memoria del PES.

Teniendo en cuenta lo anterior, **se considera que en el apartado “6.1 Escenario de sequía prolongada” debe quedar citado, al menos, el artículo 11.3 de la Normativa del Plan Hidrológico** con el fin de que el diagnóstico de sequía prolongada se realice teniendo en cuenta también la situación de escasez, los valores de los indicadores complementarios y otros factores que puedan ser considerados en la toma de decisión más adecuada.

3.3. Otras observaciones

3.3.1. Medidas previstas para cada una de las unidades territoriales de escasez

Entre las medidas propuestas en los distintos escenarios relacionadas con la oferta (apartado 7.2.3.3) se ha incluido en la fase de escasez severa (Alerta), la *“Reducción de caudales ecológicos mínimos cuando la situación se solape con el escenario de sequía prolongada”*. Además, en todas las unidades territoriales del apartado 7.2.5 Programa de medidas específicas se han incorporado las siguientes medidas:

- Estado de Normalidad y Estado de Prealerta: *“D y B.4 Control y vigilancia de caudales ecológicos, especialmente en las zonas protegidas de este sistema.”*
- Estado de alerta: *“B.3 Mantenimiento, como criterio general, de los requerimientos hídricos mínimos por motivos ambientales fijados en el Plan Hidrológico, salvando el suministro de agua a la población.”*
- Estado de Alerta y Emergencia: *“B.4 Intensificación del control y vigilancia de los caudales ecológicos, especialmente en las zonas protegidas.”*

En todo caso, se considera que dichas medidas no deben ser incluidas en el grupo B (*medidas operativas para adecuar la oferta y la demanda*) dado que, tal y como recoge el propio PES, los caudales ecológicos no tienen la consideración de usos o demandas.

Las medidas incluidas en la tabla 104 para todas las UTE del apartado 7.2.5. *“Programa de medidas específicas para cada una de las unidades territoriales a efectos de escasez”* son de carácter general.

Teniendo en cuenta las circunstancias y características específicas de cada unidad territorial y la coherencia que debe haber entre el Plan Especial y los Planes de Emergencia, se considera necesario que en la citada tabla se concreten medidas específicas para cada una de las unidades territoriales de escasez, en particular las relativas a la movilización de recursos alternativos.

En relación con lo anterior, en las fichas de los sistemas de abastecimiento del Anexo IV se especifican algunas medidas a nivel de sistema de abastecimiento. Sería interesante que en el apartado 7.2.5 se haga mención a estas fichas del Anexo IV.

Finalmente, en el apartado 7.2.5 *“Programa de medidas específicas para cada una de las unidades territoriales a efectos de escasez”* se ha incluido para todas las unidades territoriales de escasez en el escenario de *“normalidad”* la medida *“D. Control y vigilancia de caudales ambientales, especialmente en las zonas protegidas de este sistema”*. Dicha medida debiera ser incluida también en el resto de los escenarios como medida de tipo D *“Medidas de seguimiento de la ejecución del Plan y de sus efectos”* y no como medida de tipo B *“Medidas operativas para adecuar la oferta y la demanda”*.

3.3.2. Indicadores y umbrales de la sequía prolongada y de la escasez coyuntural

Se ha identificado que en el apartado 1.4.8 *Plan Hidrológico de la parte española de la DH del Cantábrico Oriental 2022-2027*, donde dice *“En situaciones de sequía prolongada el caudal ecológico mínimo será el recogido en el apéndice 5 (...)”* debería decir *“En situaciones de sequía prolongada el caudal ecológico mínimo será el recogido en el apéndice 4”*.

En cuanto a los indicadores de sequía prolongada, consideramos que la parte central de la UTS 02 Oriá debe contar con una estación específica. Proponemos incluir la estación pluviométrica de Ibiur o la de Alegia, u otra ubicada en el entorno, como una variable del indicador de la UTS 02 Oriá. Los datos básicos de dichas estaciones son los siguientes:

- Ibiur (C4Z1).
 - Localización. UTMX 571.731; UTMY 4.768.128.
 - Gestor: Diputación Foral de Gipuzkoa.
 - Datos disponibles en tiempo real en <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/obrahidraulikoak/hidrologia-y-calidad/datos-en-tiempo-real>
 - Registro histórico: Octubre 2009 - Actualidad. Disponible en <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/obrahidraulikoak/hidrologia-y-calidad/red-de-estaciones-permanentes>
- Alegia (C5Z1).
 - Localización. UTMX 572.833; UTMY 4.772.292.
 - Gestor: Diputación Foral de Gipuzkoa.
 - Datos disponibles en tiempo real en <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/obrahidraulikoak/hidrologia-y-calidad/datos-en-tiempo-real>
 - Registro histórico: Junio 1997 - Actualidad. Disponible en <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/obrahidraulikoak/hidrologia-y-calidad/red-de-estaciones-permanentes>

3.3.3. En relación con las referencias al ámbito de aplicación del PES

Tanto en la portada como en el apartado 1.3 relativo al ámbito territorial y órganos competentes, se describe correctamente el ámbito de aplicación del PES, pero hay apartados del documento donde se considera conveniente que se indique claramente que este plan se refiere al ámbito de competencias del Estado.

Es el caso de los siguientes apartados:

- *1.4.10 Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental 2022-2027* (referencia al artículo 11 de la Normativa del PH).
- *1.7 Diagnóstico general del funcionamiento de los planes vigentes.*
- Apartados que describen detalladamente las UTEs (3.1.1, 3.2.1, 3.3.1 y 3.4.1).
- *4. Registro de sequías históricas y cambio climático* (introducción).
- *5.3 Otros indicadores complementarios.*
- *7.2.5 Programa de medidas específicas para cada una de las unidades territoriales a efectos de escasez.*
- *13.1 Situación de los Planes de emergencia para sistemas de abastecimiento que atienden a más de 20.000 habitantes.*

3.3.4. En relación con el Anexo 4. Fichas de los sistemas de abastecimiento

La ficha de la presa de Ibiur dice que *“Es un sistema formado por el embalse y por unos trasvases en la zona de Ikaztegieta, margen derecha del río Oria. La aportación de estos trasvases es pequeña y el caudal destinado a abastecimiento puede ser aumentado con la puesta en explotación del trasvase de Urtzubi, afluente del río Amundarain por la margen derecha, a cuya caseta se puede acceder desde la carretera que une Larraitz con Zaldibia.”*.

Los citados trasvases a Ibiur desde Ikaztegieta (Aldaba) están en la margen izquierda del río Oria.

4. CONCLUSIONES

a) En relación con los **indicadores y umbrales**:

- En relación con los indicadores de escasez en las cuencas con demandas mayoritarias satisfechas con recursos regulados, se considera que la utilización de un indicador basado en la elección del mínimo entre el índice aforos y el índice de embalses puede llevar a tener una UTE en alerta o emergencia, cuando el embalse que abastece a la mayoría de la población de esa UTE tiene capacidad para abastecer sin problema en los próximos meses. A este respecto, bien podría asignarse todo el peso de los indicadores de escasez al volumen embalsado, como reflejo de la situación de las demandas mayoritarias y de más importancia de estas unidades. En su defecto, se plantea el manejo de dos indicadores de escasez para cada unidad. Por un lado, los índices de embalse (que informarían de la situación de los sistemas de abastecimiento principales). Por otro lado, los índices basados en aforos (que informarían de la situación de las captaciones, fundamentalmente de uso industrial, en régimen fluvente).
- Se solicita la ampliación del margen de 2 meses para aplicar el escenario de emergencia.
- Se solicita que la entrada a los escenarios de Alerta y Emergencia se pueda declarar en el mismo momento que el índice alcanza los valores de 0,30 y 0,15, respectivamente, sin esperas, de forma que se puedan adoptar de forma rápida las medidas correspondientes.
- Dado que no hay interconexión entre los embalses Ibiur y Arriaran, se sugiere que ambos se manejen de forma separada.

b) Se considera necesario que el **diagnóstico de situación de sequía prolongada** se realice teniendo en cuenta la situación de escasez, los valores de los indicadores complementarios y otros factores además de la situación de la sequía propiamente dicha. Por tanto, se sugiere la cita del artículo 11.3 de la Normativa del Plan Hidrológico, cuyo contenido está relacionado con esta cuestión.

c) **Otras consideraciones.**

- Sería conveniente concretar las medidas específicas para cada una de las unidades territoriales a efectos de escasez.
- La reducción de caudales ecológicos no debe ser considerada como una medida operativa para adecuar la oferta y la demanda.

- Se propone que el control y vigilancia de caudales ambientales sea incluido en todos los escenarios de escasez como medida de seguimiento de la ejecución del Plan y sus efectos.
- Se propone mencionar que en las fichas de los sistemas de abastecimiento del Anexo IV se especifican dichas medidas de forma particularizada.
- La parte central de la UTS 02 Oria debería contar con una estación específica para la determinación más precisa de los indicadores de sequía. Se propone incluir la estación pluviométrica de Ibiur o la de Alegia, u otra ubicada en el entorno.
- En varios apartados del documento se considera conveniente indicar que este PES se refiere al ámbito de competencias del Estado de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental.

En Vitoria-Gasteiz, 11 de noviembre de 2024.

Elektronikoki sinatuta / Firmado electrónicamente:

Responsable de Planificación

Director de Planificación y Obras

A.19

Federación Nacional de Comunidades de Regantes- FENACORE

DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

Juan Valero de Palma Manglano, como Presidente de la Federación Nacional de Comunidades de regantes de España (FENACORE) y dentro del espíritu de colaboración en el análisis y propuesta de soluciones a los problemas del agua que siempre ha caracterizado a esta Federación Nacional, formula a nivel general de los distintos Planes Especiales de Sequía los siguientes APORTACIONES, mejoradas respecto a las Alegaciones presentadas en su día:

I. Sobre los principios generales

En primer lugar, a la hora de elaborar los Planes Especiales de Sequía (PES) tiene que hacerse **un estudio completo de todos los efectos y todas las consecuencias de las sequías** y, por tanto, hay que analizar todas las pérdidas económicas que se producen: pérdidas de producción y de calibre de los frutos, con la consecuente disminución de la garantía de suministros y abastecimiento, así como las consiguientes pérdidas de mercado; las pérdidas sociales de puestos de trabajo, los problemas en la ordenación de la población en el territorio; pérdidas medioambientales, como la disminución de aporte de oxígeno a la atmosfera, la disminución en la reducción del CO₂, la pérdida de elementos paisajísticos, el incremento de la erosión y la desertización, etc.

Cuando se aplican restricciones de forma controlada, se incurre en costes de oportunidad derivados del descenso de producción por la falta de recurso que deben de ser cuantificados y puestos en relación con el riesgo y grado de vulnerabilidad de las explotaciones agrarias que soportan ciertas cargas: cuotas de amortización de las inversiones destinadas a la modernización de regadíos.

La oferta disponible ha de ponerse en relación con la demanda habitual de cada zona.

En segundo lugar, se debe considerar que **la prioridad de los abastecimientos no es automática**, sino que la prioridad de un uso sobre otro lo que permite es expropiar ese uso, no confiscarlo sin más y, por lo tanto, la prioridad de un abastecimiento no debe funcionar de manera automática, sino que cuando se ven conculcados unos derechos, se deben articular las indemnizaciones correspondientes. Las concesiones más antiguas y las de elementos de regulación tienen unos derechos que se tienen que ordenar y priorizar. De este modo se reflejaba en los Reales Decretos-leyes de Sequía, hasta los de los

años 2022 y 2023 donde se establece el carácter no indemnizable de las medidas adoptadas: *Las medidas establecidas en este título, incluidas las limitaciones en el uso del dominio público hidráulico, no darán derecho a indemnización.*

Una cosa es que los regantes con carácter general, por responsabilidad, por solidaridad, por conciencia de la prioridad del abastecimiento, y porque es muy difícil probar los perjuicios ocasionados, no pidan indemnizaciones por daños y perjuicios, y otra cosa es que -como en los RD de sequía actuales- se declare que estas medidas no son indemnizables. Cuando se generan unos perjuicios por las limitaciones al uso del Dominio Público y del Agua, hay unos beneficiados y unos perjudicados, por lo que hay que establecer indemnización, considerando que estamos en un Estado Social de Derecho y no se puede renunciar a las garantías que otorga el Estado de Derecho.

A pesar de incluir la salvedad del carácter no indemnizable de las medidas, en caso de perjuicio a un usuario en beneficio de otro debe prevalecer el artículo 33.3 de la Constitución Española del que el 55.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas es aplicación.

Debe respetarse lo establecido en la legislación de aguas, con un procedimiento, una prioridad de usos, un respecto a los derechos de los ciudadanos etc. tal y como garantiza nuestro Estado de Derecho

Solicitamos que en la sequía y en la gestión del agua se incorporen criterios jurídicos porque en el PES se utilizan criterios técnicos, y las sequías generan conflictos y estos se tienen que resolver aplicando la ley. Los criterios jurídicos de respeto de las concesiones no se dan. Muchas veces, la prioridad de los abastecimientos se aplica de manera automática, incluso cuando afecta a concesiones de los regantes que eran anteriores, y las concesiones posteriores de los abastecimientos se han dado sin perjuicio de terceros y, por tanto, no deberían perjudicar a los aprovechamientos preexistentes. La legislación de aguas establece una jerarquía entre todos los usos y usuarios y fija quien tiene derecho a utilizar los recursos en primer lugar y quien deberá cesar con su aprovechamiento ante una situación de escasez. Para establecer esta jerarquía se tiene en cuenta el derecho concesional y la antigüedad del aprovechamiento. Sin embargo, no se cumple la ley en el día a día de la gestión del agua.

Los Planes de Sequía son instrumentos necesarios para regular como repartir el agua en situaciones de escasez. El abastecimiento tiene prioridad y los caudales ambientales son una restricción previa, por lo que los que sufren la sequía principalmente son los usuarios regantes porque el agua es el elemento esencial para desarrollar su actividad. Por ello, solicitamos a la administración hidráulica la contemplación del doble objetivo el buen estado de las aguas, los temas ambientales y la satisfacción de las demandas. Armonizar los usos del agua con los temas ambientales, equilibrar y ponderar todos los intereses en juego.

El objetivo de garantizar el abastecimiento urbano es necesario siempre que se haga respetando las concesiones de los regantes, pero los otros dos objetivos específicos del PES (estado de las masas de agua y actividades económicas) deben tener la misma valoración. Consideramos que debe ser un **objetivo del PES no solo minimizar sino también evitar esos daños en la actividad económica**. Todos los condicionantes que se ponen para aplicar caudales menos exigentes (Red Natura, convenio RAMSAR, etc.) nos llevan a que el objetivo ambiental sea siempre el prioritario. Esperamos que los PES mejoren la seguridad, la garantía y la disponibilidad del agua para atender nuestras demandas, que es el medio de vida de los regantes.

En tercer lugar, los Planes de Sequía deben prever **cómo utilizar los recursos extraordinarios y los recursos no convencionales (desalación, reutilización, aguas subterráneas, etc.)**. En circunstancias extraordinarias, los pozos de sequía deben utilizarse con flexibilidad y sin las limitaciones ambientales y las restricciones que hacen muy difícil el uso conjunto de agua superficiales y subterráneas.

Los Planes de Sequía deben considerar todas las posibilidades que haya, pero también cómo se utilizan y cómo se reparte los costes. El uso de recursos extraordinarios genera un incremento de costes, ya que el beneficiario directo del uso de estas aguas no tiene por qué ser el usuario directo, sino que a veces es el conjunto del sistema, o un tercer usuario que se lleva los recursos convencionales, siendo el regadío el usuario que, aunque utiliza los recursos de fuentes alternativas, no tiene por qué pagar los sobrecostes.

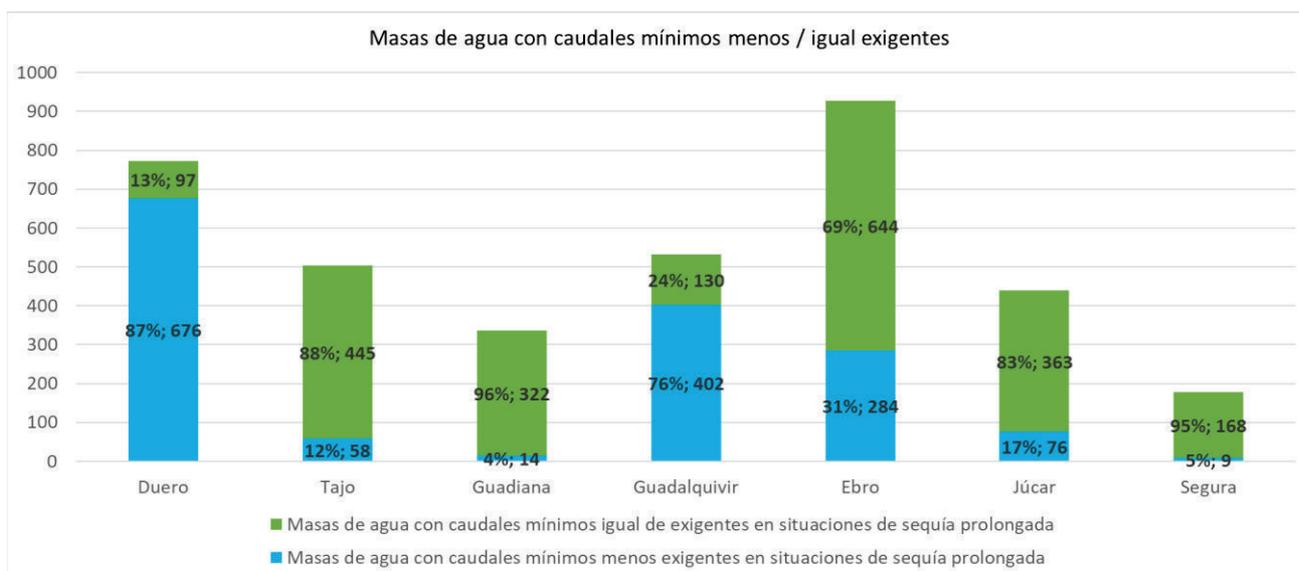
II. Sobre las medidas en situación de sequía

II.1 Minoración en la aplicación de los caudales ecológicos en la situación de sequía prolongada

Siempre insistimos en la implementación prudente de caudales ecológicos y en la realización de estudios detallados sobre sus consecuencias económicas, sociales,. Pero esto es absolutamente necesario en época de sequía ya que implantación de los caudales ecológicos supone una merma en la disponibilidad de agua para los usuarios en zonas especialmente castigadas y sensibles.

En las masas de agua de la red Natura 2000, no se aplican caudales menos rigurosos. Esta situación pasa en todas las cuencas hidrográficas, aunque con un grado de discrecionalidad elevado, como se puede observar en la siguiente tabla:

Plan de cuenca	Masas de agua con caudales mínimos menos exigentes en situaciones de sequía prolongada	Masas de agua con caudales mínimos igual de exigentes en situaciones de sequía prolongada	% Masas de agua con caudales mínimos menos exigentes en situaciones de sequía prolongada	% Masas de agua con caudales mínimos igual de exigentes en situaciones de sequía prolongada
Duero	676	97	87%	13%
Tajo	58	445	12%	88%
Guadiana	14	322	4%	96%
Guadalquivir	402	130	76%	24%
Ebro	284	644	31%	69%
Júcar	76	363	17%	83%
Segura	9	168	5%	95%



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los Planes Hidrológicos de Cuenca

Existen casos de desembalses de agua realizados durante la sequía actual que no tienen sentido. En algunas cuencas se han llegado a verter caudales importantes por ramblas en las que, en régimen natural, solo discurre agua en caso de lluvias torrenciales. La fijación de unos caudales ecológicos mínimos en unos arroyos/ríos que en régimen natural solo fluyen en temporada de lluvias no tiene ningún sentido.

En todos los Plan hidrológicos existen muchos arroyos/ríos regulados donde la exigencia de unos caudales ecológicos tan altos exigiría una reflexión profunda especialmente en circunstancias de escasez como la que estamos sufriendo

en cuencas como en el Guadalquivir, Guadiana, Ebro y Cuencas Internas de Cataluña, etc.

Del mismo modo, se deben minorar los caudales ecológicos también en situaciones de escasez grave o emergencia

No tiene sentido que, donde la mayoría de los caudales ecológicos hoy día se cumplen porque se desembalsa de los embalses, sigamos desembalsando cuando los niveles de almacenamiento son bajos y los usuarios están recibiendo altas restricciones en sus dotaciones.

Por eso proponemos que el paso a la sequía prolongada – para poder reducir los caudales ecológicos como se reducen las dotaciones de riego- se haga asociándolo también a un índice de escasez hídrica además del pluviométrico.

La diferencia entre sequía prolongada y escasez coyuntural, que prioriza temas ambientales de manera que la disminución de caudales ecológicos se aplica solo en sequía prolongada y no en escasez coyuntural, habría que corregirlo. Para mantener el régimen de caudales ecológicos mínimos hay (en muchos casos) que desembalsar agua regulada, es **por lo que se hace imprescindible que el régimen menos exigente de dichas demandas ambientales se aplique, no sólo cuando se dé la situación de sequía prolongada, sino también en las situaciones de escasez severa o escasez grave.**

Los Planes Especiales de Sequía admiten un régimen de caudales ecológicos menos exigente en caso de sequía prolongada (excepto en zonas de Red Natura 2000). **Solicitamos establecer caudales de sequía para las masas de agua relacionadas con los espacios de la Red Natura 2000 si son compatibles con los objetivos de protección específicos de dichos lugares.**

El art. 38 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, al que remite el art. 18.4 del mismo transpone el art. 4, apartado 6 de la DMA, que prevé que “*el deterioro temporal del estado de las masas de agua no constituirá infracción de las disposiciones de la presente Directiva si se debe a (...) sequías prolongadas*”, siempre que se cumplan determinadas condiciones establecidas en el propio precepto.

En sus apartados 8 y 9, el artículo 4 de la DMA prevé que la aplicación de las excepciones que contempla ha de hacerse en consonancia con la aplicación de otras normas comunitarias en materia de medio ambiente y que se debe garantizar como mínimo el mismo nivel de protección que las normas comunitarias vigentes. Esto implica que **las excepciones previstas en el art. 4 únicamente se podrán aplicar si no entran en contradicción con los objetivos de conservación establecidos en virtud de las Directivas Red Natura 2000.**

Las Directivas Red Natura 2000 prevén un régimen de protección específico para los lugares designados como zonas especiales de conservación, que se traduce en la obligación de los Estados Miembros de alcanzar y mantener un estado de conservación favorable de los hábitats y especies presentes en

dichos lugares, así como la obligación de evitar que no se produzca ningún deterioro o alteración importante (art. 6.2 Directiva de Hábitats).

Tal y como recoge la Comisión Europea en su documento “Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats”, tanto el deterioro y las alteraciones han de evaluarse **tomando como referencia los objetivos de conservación del espacio en cuestión y el estado de conservación de las especies y los tipos de hábitats presentes en el espacio**. Dicha evaluación se debe realizar, en el caso de planes y proyectos, en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica (art. 6.3 Directiva de Hábitats).

Los objetivos y medidas concretas de conservación, así como las medidas para evitar el deterioro de dichos lugares, son las que se establecen en, su caso, en los correspondientes planes de gestión (art. 6.1 Directiva de Hábitats). Es cierto que el art. 6 también permite que las medidas de conservación se fijen en normas reglamentarias, pero estas han de responder a las exigencias “ecológicas del lugar”; esto es, han de ser medidas adecuadas para cada espacio. Téngase en cuenta finalmente que el art. 43.2 TRLA dispone que la planificación hidrológica incluye las “**condiciones específicas para la protección de dichos lugares**”.

En dicho contexto normativo, **el art. 18.4 del Reglamento de la Planificación Hidrológica se limita a reflejar la existencia de un régimen de protección especial para las zonas Red Natura 2000 que ha de ser respetado por la planificación**. Lo que dice literalmente es:

“4. En caso de sequías prolongadas podrá aplicarse un régimen de caudales menos exigente siempre que se cumplan las condiciones que establece el artículo 38 sobre deterioro temporal del estado de las masas de agua. Esta excepción no se aplicará en las zonas incluidas en la red Natura 2000 o en la Lista de humedales de importancia internacional de acuerdo con el Convenio de Ramsar, de 2 de febrero de 1971. En estas zonas se considerará prioritario el mantenimiento del régimen de caudales ecológicos, aunque se aplicará la regla sobre supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones”

Esta regla habilita a fijar caudales de sequía para todas las masas de agua y efectivamente prohíbe que los caudales de sequía pongan en peligro la conservación de las zonas de la Red Natura 2000. Sin embargo, este precepto **no puede interpretarse como una prohibición absoluta al establecimiento de caudales ecológicos de sequía en dichos lugares, sino que su establecimiento exige superar un filtro distinto al establecido en el art. 38 para el resto de masas de agua: esto es, que se hubiera constatado que la disminución del caudal ecológico en casos de sequía puede afectar a los valores específicos de cada lugar**. Esta situación no siempre se da.

Lo expuesto es coherente con la previsión contenida en el art. 35 c) del Reglamento de la Planificación Hidrológica, que prevé que en las zonas protegidas se han de cumplir “*las exigencias de las normas de protección que*

resulten aplicables en una zona y alcanzar los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen”.

Por lo expuesto, la falta de establecimiento de caudales de sequía en las masas de agua Red Natura 2000 carece de justificación.

II.2 Falta de correlación entre los indicadores de sequía y de escasez

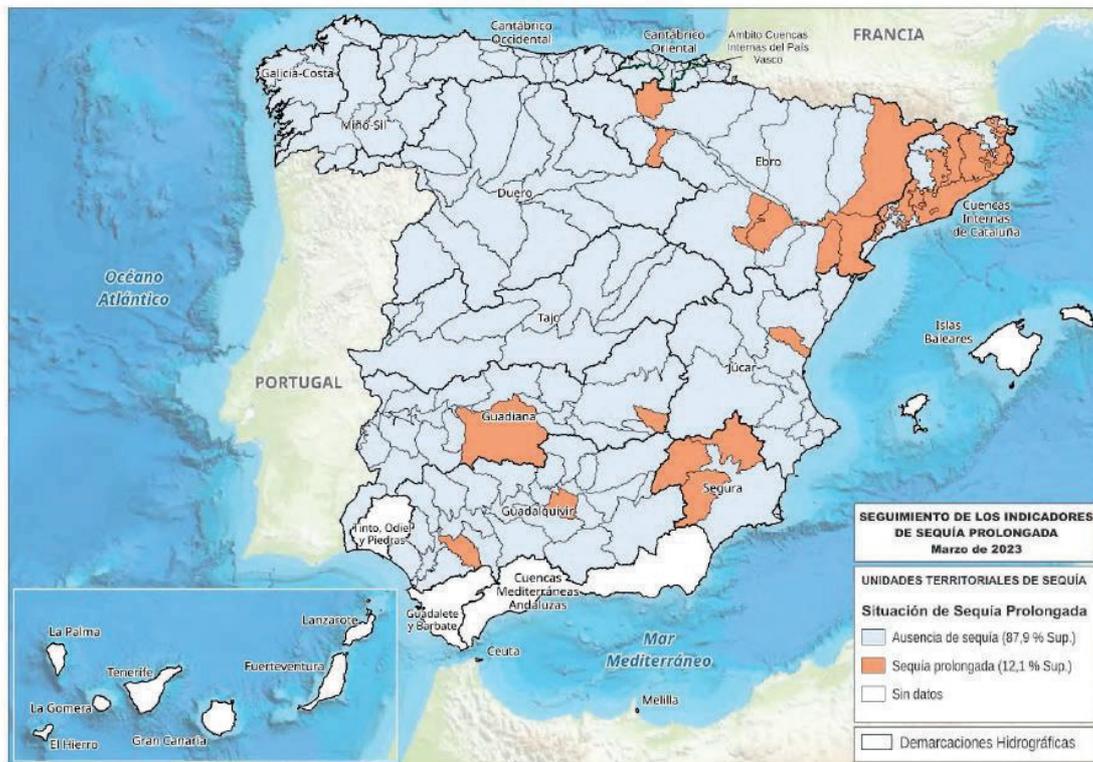
En los PES hay una defectuosa relación y divorcio entre los indicadores de sequía (pluviometría) y los de escasez (agua embalsada) siendo ésta la razón principal de que las disponibilidades de agua embalsada sean inferiores a la media de los últimos 10 años, pues los menores caudales ecológicos por sequía (pluviometría), no guardan relación con las existencias embalsadas.

Esto es debido a una defectuosa interpretación de la Directiva Marco del Agua. Solo pueden aplicarse caudales ecológicos menos rigurosos -y no en todos los sistemas-, si se ha declarado formalmente "*sequía prolongada*", de acuerdo con indicadores pluviométricos, pero las medidas de gestión de la sequía (en prealerta, alerta y emergencia) se adoptan según indicadores de existencias (agua embalsada).

Como los indicadores de sequía y los de escasez no están armonizados, existe un decalaje temporal en que se están desembalsando alegremente caudales ecológicos ordinarios que lamentablemente luego los usuarios no dispondremos.

Esta situación ha sido especialmente visible en la cuenca del Guadalquivir, la más afectada por la sequía.

Resulta paradójico que, en el mes de marzo, varias cuencas de España no se encontraran en situación de sequía como se puede apreciar en el siguiente mapa:



Mapa 1. Situación respecto de la Sequía Prolongada. Marzo 2023

Fuente: Subdirección General de Planificación Hidrológica. Dirección General del Agua

Solo si vemos el mapa de escasez, la mayoría de varios sistemas pasan a rojo, naranja o amarillo, es decir Emergencia, Alerta o Prealerta. Esto obedece a una situación: los indicadores de sequía están mal concebidos y necesitan ser modificados. Urge una revisión de los criterios de sequía, pues de la declaración oficial de sequía dependen luego las ayudas y medidas arbitradas por las administraciones para enfrentarse a la misma y distintas acciones que se pueden tomar en dicho Estado, entre otros, la reducción de los caudales ecológicos a circunstancias de sequía prolongada.

II.4 Cambio de definición de sequía prolongada. Modificación del índice SPI

El Plan de Sequía trata de nuevo de incorporar el concepto de sequía prolongada arrastrando la definición del anterior Plan que viene del art.3 del Reglamento de Planificación Hidrológica. No obstante, este artículo deja muy claro que, *“Será definida, para cada ámbito de planificación, por los planes especiales de sequía”*.

Dado, que la definición de sequía prolongada es fundamental para la gestión de los caudales ecológicos, ya que solo se pueden minorar en sequía prolongada, se debe de definir bien este concepto y esto está relacionado con nuestra siguiente propuesta, que es cambio o modificación del indicador que permite definir la sequía prolongada.

El nuevo texto ha incluido un cambio y es que en este Plan Especial de Sequía se considera que una Unidad Territorial de Sequía se encuentra en sequía prolongada cuando los caudales en régimen natural no alcanzan los caudales mínimos definidos en el régimen de caudales ecológicos del Plan Hidrológico. En el PES anterior se elegía una masa de agua representativa por UTS. En esta actualización se ha decidido incorporar al análisis la UTS completa, haciendo el análisis más robusto.

Hasta ahora para identificar la sequía prolongada se ha usado el indicador SPI, que es un indicador de pluviometría que compara la precipitación registrada en un determinado periodo (en este ciclo se consideran 6 meses), con la media histórica.

Tenemos que conseguir un indicador para cada unidad territorial que sea representativo y explicativo de la realidad de la misma, permitiendo identificar de forma sencilla pero inequívoca la ocurrencia de sequía prolongada en dicho territorio estando relacionada con los caudales en régimen natural y con la escasez, es decir con la falta de disponibilidad de agua y con las restricciones por bajo nivel de embalse.

Por ello, solicitamos se mejoren o modifiquen los indicadores de sequía de los PES, con el fin de obtener fiabilidad en la antelación e identificación de periodos de sequía.

II.5 Control de todos los usos del Sistema

Los PES establecen la previsión de restricciones, pero luego únicamente se aplican sobre una parte de los usuarios de los sistemas y cuencas. En las tablas de los PES se recogen todas las demandas de regadío y de otros usos.

Se calcula que existe una demanda total de unos 32.000 Hm³ anuales pero al aplicar restricciones sólo se establecen para los usuarios que están controlados.

Se aplican restricciones sobre un porcentaje de la demanda total. El otro porcentaje no soporta ningún tipo de restricción y puede continuar utilizando el agua sin ninguna limitación y sin un control de sus tomas, derivaciones, extracciones, etc...

Esta situación no es justa. Las restricciones deben aplicarse a todos los usuarios y no sólo a los que asisten a las Comisiones de Desembalses y están controlados por el SAIH y los servicios de explotación.

El Texto Refundido de la Ley de Aguas establece en su artículo 55.4 la obligación de los concesionarios de aguas de instalar y mantener sistemas de medición:

*“55.4. La Administración hidráulica determinará, con carácter general, los sistemas de control efectivo de los caudales de agua utilizados y de los vertidos al dominio público hidráulico que deban establecerse para garantizar el respeto a los derechos existentes, medir el volumen de agua realmente consumido o utilizado, permitir la correcta planificación y administración de los recursos y asegurar la calidad de las aguas. A tal efecto, los titulares de las concesiones administrativas de aguas y todos aquellos que por cualquier título tengan derecho a su uso privativo, **estarán obligados a instalar y mantener los correspondientes sistemas de medición que garanticen información precisa sobre los caudales de agua en efecto consumidos o utilizados** y, en su caso, retornados.”*

Esta obligación no es nueva, tiene su origen en la Orden ARM/1312/2009, de 20 de mayo, por la que se regulan los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico. Desde las Confederaciones deben establecerse los mecanismos necesarios para hacer cumplir la obligación de instalar y mantener sistemas de medición y deben controlarse los consumos de todos los usuarios.

Medida 1: Se propone “Incorporar planes de control y vigilancia”, donde sea necesario para que desde el Plan de Sequías se impulse un pliego de bases que permita al Organismo avanzar en el control y vigilancia de tomas directas y Comunidades que no se encuentran registradas en el SAIH.

Aunque es importante que la Confederación a nivel de planificación hidrológica incluya programas de control y vigilancia de la demanda, en épocas de sequías es mucho más importante llevar un control estricto de todos los usuarios y no solo de las grandes zonas regables, que son las que hoy día ya están controladas con caudalímetros en el SAIH.

Medida 2: Las Confederaciones Hidrográficas deben hacer cumplir la ley y obligar **“a instalar y mantener los correspondientes sistemas de medición que garanticen información precisa sobre los caudales de agua en efecto consumidos o utilizados”**. No hacerlo genera desconfianza en el resto de los usuarios que sí están controlados.

El control de todas las tomas de agua es perfectamente posible. Las tecnologías actuales permiten un control continuo de los contadores. El control indirecto que se realiza en algunas zonas no es suficiente, y menos si se trata de cultivos leñosos.

En periodos de sequía es cuando más importante resulta el control de los consumos. Este debe ser un objetivo concreto de los PES, incrementar el control sobre todos los consumos de agua en el Sistema.

Medida 3: Planteamos también como medida de los Planes de Sequía la comunicación a todos los usuarios del Sistema de los acuerdos de la Comisión de Sequía y de la Comisión de Desembalses cuando se trate de aplicación de restricciones al uso de recursos hídricos, con la indicación de su obligado cumplimiento.

II.6 Medidas orientadas al control de la oferta

En aquellos casos donde la Comunidad de Usuarios cuente con un **Plan de Sequía para la Gestión de Situaciones de Escasez**, que incluya e integre instrumentos que permitan una distribución del recurso justa, equitativa y de forma preventiva, no será necesario recomendar medidas orientadas a la intervención de la demanda dónde se tengan en cuenta variables relacionadas con el tipo de cultivo. Sólo se controlará desde el punto de vista cuantitativo.

En concreto, se propone la creación de Planes de Gestión de Situaciones de Escasez (PGSE) en el ámbito de las Comunidades de Usuarios, como medida complementaria e integradora tanto de las medidas orientadas al control de la oferta como de la demanda.

En primera instancia deben ser coherentes con el marco normativo que rige en las Comunidades de Usuarios para dotar de robustez y de eficacia a todas las acciones que de ellos se deriven: entre otras cuestiones, y una vez informadas, deberán preservarse las dotaciones establecidas por estar garantizadas.

Los PGSE deben ser un instrumento de gestión de carácter integrador interno y propio de cada Comunidad de Usuarios, que permitan una alerta temprana de las situaciones de escasez y, en última instancia, el cálculo de la dotación disponible con arreglo a normativas de reparto de agua (NRA).

A priori se podría estructurar en tres fases:

- **Seguimiento** de las principales variables hidrológicas con el cálculo de los correspondientes índices de estado
- **Planificación** dónde se pondría en relación la oferta disponible con la demanda prevista.

- **Explotación**, que se iniciaría con la activación de la normativa de reparto de agua, en función de los indicadores obtenidos en las fases anteriores.

Se trataría entonces de dar mayor soporte a los PES, con instrumentos de gestión complementarios, que pudieran recoger un mayor número de variables de cada una de las unidades de demanda y sistemas de explotación; necesarias para adaptar el cálculo de los índices de estado y para poder aplicar medidas más precisas y eficaces; y cuya magnitud no es abordable desde el PES.

II.7 Uso de recursos alternativos por los abastecimientos

Los PES no plantean restricciones a los abastecimientos en ninguna situación, o muy leves. Pero no aplicar restricciones no supone que tengan que utilizar sólo recursos superficiales cuando tengan posibilidad de utilizar aguas subterráneas, siempre que la calidad lo permita.

Los abastecimientos con posibilidad de utilizar recursos alternativos, siempre que la calidad lo permita, deben dejar de utilizar al máximo posible las aguas superficiales. En este sentido hay que estudiar las alternativas disponibles.

Estamos de acuerdo en que **sólo** se les aplique una restricción mínima pero el origen del recurso no tiene que ser necesariamente el agua superficial. Siempre que la calidad lo permita, **el baldeo de calles, el riego de jardines, las industrias conectadas a la red municipal pueden hacer uso de aguas subterráneas permanentemente como hacen algunos ayuntamientos, así como de aguas poas o desaladas.**

II.8 Modernización de los regadíos y obras de regulación

Aunque las actuaciones estructurales no son en sí mismas medidas a aplicar en un periodo de sequía, procede en todo caso alegar medidas estructurales en el ámbito del PES ya que existe una clara vinculación entre los planes hidrológicos y los planes de sequía. Se hace referencia a los Artículos 2 y 62 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

Y en concreto, la modernización de los regadíos constituye en sí misma una herramienta que posibilita hacer cumplir las medidas que puedan ser impuestas en un periodo de escasez, en concreto las orientadas al control de la demanda, ya sea vinculada a la superficie o bien al tipo de cultivo. De la misma forma que las infraestructuras orientadas a la regulación de las aportaciones (embalses) proporcionan de nuevo herramientas de gestión que posibilitan el control de la oferta: más importante si cabe que lo anterior para poder aplicar restricciones de forma efectiva y gestionar un periodo de escasez.

Son actuaciones que pueden contribuir a reducir los impactos y efectos dañinos provocados por la sequía. Las obras de modernización están consideradas una de las actuaciones más importantes por la reducción de consumos que supondrían en cualquier sistema, especialmente los deficitarios.

España se encuentra entre los regadíos más modernizados del mundo. Las Administraciones Públicas y los regantes hemos hecho un esfuerzo económico sin precedentes para lograrlo. Esto nos ha permitido reducir el uso del agua en más de un 15% al año durante los últimos 25 años.

La inversión en modernización de regadíos ha supuesto unos 5.000 millones € tanto de dinero público como privado procedente de las Comunidades de Regantes y los agricultores, lo que nos ha permitido aumentar la superficie de regadío modernizado mediante goteo y aspersión hasta llegar a máximos históricos.

Antes del año 2000, el porcentaje de riego modernizado era del 41%. En el año 2022, el porcentaje de riego modernizado es del 77,7%. Pero todavía quedan 864.136 ha por modernizar.

Es necesario que **las Administraciones prioricen en los presupuestos** estas obras y se aporten los recursos económicos necesarios para su ejecución. En los Programas de Medidas de los Planes Hidrológicos estaban previstas la finalización de las modernizaciones en 2027 pero difícilmente se podrá alcanzar al ritmo actual, teniendo en cuenta que ya se han incumplido los plazos previstos en el propio Programa para la finalización de algunas de estas obras.

- **EL MAPA** debe continuar:

1. Incrementando el Capítulo VI de sus presupuestos dedicado a Modernización de Regadíos
2. Obteniendo más fondos *Next Generation* para que ninguna Comunidad de Regantes deje de firmar convenios con SEIASA por falta de presupuesto.

- **EL MITERD**, que tiene la responsabilidad y las competencias sobre el agua como dominio público hidráulico estatal:

1. Debe fomentar las políticas de ahorro de agua en la principal demanda de agua que es el regadío.
2. Debe continuar invirtiendo en mejorar los Canales del Estado y en las Redes de Transporte de las Comunidades de Regantes.
3. Debe dedicar un porcentaje importante de los 13.000 millones asignados especialmente de los Fondos *Next Generation* a la modernización de regadíos.
4. Ejemplos de actuación del MITERD en zonas regables: Zonas húmedas (Doñana, Mar Menor, Albufera, Delta del Ebro, etc.); grandes canales

del Estado (Guadiana, Ebro, Júcar, Guadalquivir, etc.) , Obras de Emergencia para obtener recursos extraordinarios: CR Genil-Cabra

- **Las Comunidades Autónomas** que tienen las competencias sobre las demandas de agua: abastecimientos, agricultura, regadíos, deben incrementar sus inversiones en mejorar la eficiencia de todos los usos y, de manera especial, en la modernización de regadíos.

El coste de completar la modernización de los regadíos y el ahorro anual que se podría conseguir hace que sea sin lugar a duda, la inversión más eficiente que se puede ejecutar.

En cuanto a las obras de regulación, ante el escenario actual de cambio climático, se van a agudizar las condiciones naturales que obligaron en su día a los países de climas áridos y semiáridos (España) a construir embalses, debido a la irregular distribución espacial y temporal de la lluvia.

La falta de inversión en obras de regulación agravará la amenaza que suponen las sequías. **Se han ejecutado sólo dos de cada diez euros de la inversión prevista en los anteriores planes hidrológicos**, por lo que un porcentaje elevado de infraestructuras hidráulicas de interés general no se han realizado (pese a que estaban recogidas en los sucesivos planes y son esenciales para mitigar impactos del cambio climático, como las sequías).

Por todas estas razones, **es necesario continuar con una política hidráulica que permita la construcción sostenible de infraestructuras de regulación.**

Desde los Ministerios de Agricultura y de Transición Ecológica se deberían realizar campañas de comunicación basadas en videos y en programas de televisión divulgativos de las múltiples externalidades positivas que tienen las presas y embalses tanto para la satisfacción de las demandas, con **el almacenamiento de agua para afrontar épocas de sequía, como para la laminación de avenidas ante los episodios de lluvias torrenciales.** Hay que explicar a la opinión pública qué pasaría en España si no contáramos con estas infraestructuras tan valiosas de las que depende el 80% de los abastecimientos y demandas del agua en España.

Además, el incremento de regulación permitirá el incremento de la producción de energía hidráulica, rebajando el precio de la energía.

II.8 El Plan de Sequía debe declarar de emergencia las obras previstas en el Plan Hidrológico.

Lo debería haber hecho el Real Decreto Ley de Sequía. Por ello, **el Plan de Sequías debe de declarar de emergencia todas aquellas obras de regulación (presas y balsas) contempladas en cada Plan Hidrológico, con el fin de prevenir**

y estar preparados para futuros periodos de sequía. Aunque el Plan de Sequía no tiene previsto contemplar obras hidráulicas para paliar la sequía y que debe ser tarea del Plan Hidrológico, entendemos que dada la situación de emergencia en muchas cuencas tenemos que **demandar que el programa de medidas incluya la declaración de emergencia de las obras que permiten prevenir y corregir situaciones de escasez de recursos** como pueden ser:

- Presas pendientes (ayudan a mejorar la garantía y reducir restricciones)
- Balsas en zonas regables (fundamental para periodos de sequía)
- Pozos de sequía para zonas regables al igual que existen para abastecimiento (fundamental para salvar la arboleda)
- Tomas de emergencia (fundamental para salvar la arboleda)

III. Sobre el coste del uso de pozos de sequía, rebombes y recursos extraordinarios

En línea con la necesidad de gestionar eficientemente los recursos hídricos en periodos de escasez, apoyamos la agilización de trámites para la apertura de pozos de sequía y el uso estratégico de aguas subterráneas, que complementen los déficits de agua en situación de sequía.

Las Comunidades de Regantes por razón de su antigüedad y/o de sus concesiones a veces son los usuarios con mejores derechos en las cuencas hidrográficas. Así está reconocido en algunos Planes Hidrológicos.

El incremento de recursos que posibilitan los recursos extraordinarios, los pozos y rebombes existentes en nuestras zonas regables redundan en beneficio de los usuarios del sistema con peores derechos ya que son los que requieren de recursos adicionales cuando el sistema sufre periodos de escasez al tener la prioridad sobre los recursos existentes los regadíos con concesiones anteriores.

Los principales beneficiarios de los pozos y rebombes no son las Comunidades de Regantes, a pesar de que las infraestructuras estén en sus zonas regables y sean los usuarios directos de esas aguas. Los beneficiarios de estas infraestructuras son el resto de los usuarios del Sistema que son los que se benefician de estos recursos adicionales en situaciones de escasez en las que no dispondrían de agua.

En consecuencia, los incrementos de costes de los recursos extraordinarios y los gastos de explotación de los pozos y rebombes deben ser sufragados por los usuarios de los sistemas beneficiarios.

IV. Sobre el uso de aguas regeneradas

El déficit hídrico que pueda afectar a los usuarios debe corregirse con una adecuada gestión de los recursos hídricos respetuosa con los derechos concesionales de sus usuarios, con la Ley de Aguas, el Plan Hidrológico de la Demarcación y sus disposiciones complementarias.

La reutilización de aguas no debe suponer una merma de sus derechos concesionales, ni contravenir las disposiciones invocadas. Tampoco debe implicar necesariamente la repercusión de costes a las Comunidades de Regantes. Sólo desde esta perspectiva puede contemplarse la viabilidad de la propuesta de reutilización.

Hay que considerar todos los condicionantes para este uso y evaluar bien el volumen real aprovechable para no sobreestimar el aprovechamiento y generar más agua de papel que a la hora de la verdad no existe.

El uso de las aguas de las EDARs estará condicionado a que:

- El coste del suministro (bombeo, mantenimiento, etc.) sea con cargo a los beneficiarios de las aguas superficiales que dejan de utilizar los regadíos y sobre las que tienen un derecho anterior.
- Esté garantizada la calidad del agua regenerada para todos los cultivos de la zona donde se vaya a utilizar.
- La reutilización de aguas no puede suponer una merma ni cambio de sus derechos concesionales.

V. Utilización de aguas procedentes de desaladora

Aprobamos la utilización de aguas desaladas, siempre en condiciones económicas y de calidad adecuadas para el sector, incluyendo la ejecución de conexiones necesarias para su utilización.

VI. Medidas Administrativas-Fiscales

1. **Decretos Ley de Sequía.** Exención de los Cánones de Regulación y las Tarifas de Utilización del Agua en todas las cuencas afectadas por la sequía para minimizar las pérdidas y no pagar por un agua que no se recibe.
2. **Plan de fomento e incentivos para la ejecución de balsas en las zonas regables** para el aprovechamiento de las aguas de escorrentías que se

generan con las lluvias y guardar agua para atender las demandas de cultivos sin afectar a los cauces del Dominio Público Hidráulico.

3. **Aplicar un IVA reducido al 5% para el suministro de energía al regadío**, tal y como soportan los suministros domésticos. La normativa europea permite aplicar el IVA reducido a los suministros eléctricos, como muestran los Consorcios de Bonifica en Italia (colectivos de riego similares a nuestras Comunidades de Regantes) desde hace muchos años.
4. **Facilitar y apoyar los contratos de cesión de derechos de uso del agua entre Comunidades de Regantes y entre regantes** dentro de cada Comunidad para asegurar el uso del agua más eficiente y productivo, de modo que por ejemplo se pueda facilitar la supervivencia del arbolado, decisiones de siembra de un cultivo en lugar de otro, reducciones de superficie de siembra, etc.
5. **Flexibilizar las ayudas de la PAC** en el contexto de sequía.
6. **Apoyar** los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (**ERTE**) en las Comunidades de Regantes y explotaciones agrícolas.
7. **Exención del IBI** en todas las instalaciones de regadío (balsas de regulación, estaciones de bombeo, canales principales, etc...).
8. **Bonificación** de las **cuotas sociales** y **reducción de los índices de rendimiento neto** aplicables en el método de estimación objetiva.

Madrid, 3 de mayo de 2024

Fdo.-

Presidente

A.20

Fundación Nueva Cultura del Agua- FNCA



Observaciones a la propuesta de Plan Especial de Sequías de las demarcaciones intercomunitarias españolas

Noviembre de 2024

1. Introducción	2
2. Acerca de las sequías, la escasez hídrica y el objeto de los planes especiales frente a la sequía (PES)	2
3. Las sequías y la planificación hidrológica	4
4. Sequías excepcionales y la Directiva Marco del Agua	5
<i>4.1. La sequía prolongada y su carácter excepcional</i>	<i>6</i>
<i>4.2. El deterioro temporal por sequía prolongada</i>	<i>7</i>
5. El tratamiento de la sequía prolongada en los PES	7
<i>5.1. Los efectos de la declaración de sequía prolongada en los PES</i>	<i>7</i>
<i>5.2. Acerca de las metodologías de cálculo y umbrales del indicador de sequía prolongada</i>	<i>9</i>
6. Acerca de la escasez coyuntural	11
<i>6.1. Los indicadores de escasez coyuntural y sus resultados</i>	<i>11</i>
<i>6.2. Sobre las medidas en escasez coyuntural</i>	<i>14</i>
7. La sequía extraordinaria	16
8. Los Planes Municipales de Emergencia por Sequía	17
9. Acerca de los impactos socioeconómicos de la sequía y la recuperación de costes	17
10. Reflexiones finales	18

Presentación

La Dirección General del Agua del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha abierto un periodo adicional de audiencia e información pública de los documentos "Propuesta de proyecto de revisión del Plan Especial de Sequías", junto con los correspondientes "Estudios Ambientales Estratégicos" del proceso de evaluación ambiental estratégica ordinaria, de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura y Júcar, y de la parte española de las de marcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental (en el ámbito de competencias del Estado), Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

La Fundación Nueva Cultura del Agua ha analizado la propuesta de proyecto de revisión de los Planes Especiales frente a la Sequía (PES). Sobre la base de dichos análisis, se han elaborado un conjunto de observaciones relativas al objeto de los PES, al tratamiento de la sequía prolongada y de la escasez hídrica, a la relación de estos fenómenos con la planificación hidrológica y con la Directiva Marco del Agua, a las medidas que se aplican, al concepto de sequía extraordinaria y a otros aspectos relacionados. Tales observaciones se presentan a continuación.

1. Introducción

El enfoque general es muy similar en conceptos, metodología, indicadores y unidades territoriales en las diferentes demarcaciones, incluso con párrafos que son repetidos de forma literal en distintos PES. Por ello en este documento se ha optado por realizar una valoración general de los PES en su conjunto.

En la propuesta de revisión de los PES se han realizado diversas mejoras, sobre todo en cuanto a mejora de apartados descriptivos (incorporación de nueva información), actualización y ampliación de datos e inclusión de una descripción más completa y clara de la metodología. También hay que reseñar algunas mejoras relativas a las medidas que se proponen, como la recomendación de extender la elaboración de los Planes Municipales de Emergencia por Sequía a los municipios de menos de 20.000 habitantes o exigencias adicionales en algunos PES en relación con los pozos de sequía. No obstante, en general la revisión de los PES arroja cambios poco sustanciales respecto a los de 2018, manteniéndose los conceptos, indicadores aplicados, ámbitos territoriales y medidas a implementar.

2. Acerca de las sequías, la escasez hídrica y el objeto de los planes especiales frente a la sequía (PES)

¿Cuál es la finalidad última de contar con un plan frente a la sequía? Entendemos que su objeto es **prevenir y mitigar sus impactos sobre los usos (lo que en los PES se entiende como escasez coyuntural) y sobre los ecosistemas (evitar el deterioro de las masas)**. Los propios PES establecen claramente que el origen de la escasez coyuntural es la reducción temporal en los recursos disponibles (evidentemente no cabe pensar en un aumento coyuntural de las demandas, dado que las variaciones estacionales, de carácter intraanual, no entran en dicha categoría). Los PES establecen, igualmente, que **el origen de la reducción coyuntural en los recursos disponibles es la reducción de aportaciones** (sequía hidrológica) derivada de una **sequía climática**, puesto que los recursos procedentes de otras fuentes (como la desalación) son bastante constantes y no están sujetos a variaciones coyunturales y, además, los PES establecen que **otras causas de reducción no previsible** de recursos hídricos, como la rotura de una infraestructura, quedan **explícitamente fuera del objeto de estos planes**. Sirva de ejemplo lo señalado por el PES de la demarcación del Segura: "La causa desencadenante de la escasez coyuntural será, habitualmente, la sequía. No obstante, también pueden aflorar otras causas, como por ejemplo las derivadas de averías o problemas específicos en la operación de las infraestructuras, que dificultan los suministros durante un tiempo determinado. Este tipo de

eventualidades quedan fuera del análisis del presente PES". Resumiendo: ***el origen último de una escasez coyuntural es una sequía climática, la cual tiene impactos sobre los usos y sobre los ecosistemas que hay que prevenir y mitigar.***

Estos impactos pueden afectar al abastecimiento humano, a las necesidades ambientales y el objetivo de alcanzar y mantener el buen estado de las masas de agua (caudales ecológicos, demandas ambientales de humedales) y a los distintos usos económicos (regadío, producción hidroeléctrica, demandas industriales). Dentro de las afecciones de una sequía al objetivo del buen estado de las masas de agua, el artículo 4.6 de la Directiva Marco del Agua establece que si existe un deterioro temporal por causas no previsibles como una sequía prolongada, ello no supondrá incumplir la DMA si se cumplen determinadas condiciones, que se recuerdan más adelante. Es decir, ***el objetivo general de un plan frente a la sequía ha de ser reducir los impactos que ocasiona la sequía, tanto a los usos (mitigar la escasez coyuntural, según el lenguaje de los PES) como a los ecosistemas (evitar su deterioro)*** y, en caso de que se produzca deterioro temporal en determinadas masas, garantizar todas las condiciones establecidas en el artículo 4.6 para que dicho deterioro no suponga incumplir la DMA.

Ahora bien, no toda sequía climática y su correspondiente traslado a una reducción de aportaciones (sequía hidrológica) causa un problema relevante de escasez hídrica, porque ello depende del balance recursos-demandas y en territorios donde las demandas se sitúan por debajo de la media de las aportaciones hiperanuales, una buena gestión del agua puede evitar que dicha sequía se traduzca en escasez hídrica (además, en determinados territorios la reducción de aportaciones naturales puede mitigarse con otros recursos hídricos, en particular la desalación marina). Por tanto, ***las situaciones de escasez coyuntural vienen causadas por una sequía climática, pero no toda sequía necesariamente ha de derivar en escasez.***

En definitiva, no tiene sentido abordar ambos fenómenos sequía climática y su traducción en sequía hidrológica por un lado y escasez coyuntural por otro, como si fueran independientes, porque no lo son. ***La sequía climática es, conceptualmente, la causa última de la escasez coyuntural, pero no todas las sequías dan lugar a escasez.*** Esta relación de dependencia (que no de igualdad) entre ambos fenómenos debería reconocerse de forma explícita en los PES a todos los niveles:

- i) en las definiciones y conceptos;
- ii) en los indicadores, fórmula de cálculo y umbrales, de forma que sea posible trazar, en términos de indicadores y sus umbrales, la relación entre sequía climática y sus impactos sobre los usos (escasez);
- iii) en el ámbito territorial de aplicación, eliminando la confusión que supone añadir, a los sistemas de explotación actuales, unas Unidades Territoriales de Sequía (UTS) y otras Unidades Territoriales de Escasez (UTE) que añaden una confusión y complejidad innecesarias porque en la planificación hidrológica ya contamos con unidades territoriales de planificación y gestión del agua, como son los sistemas de explotación. Éstas últimas son las que se deberían utilizar para evaluar y gestionar tanto las sequías prolongadas como la escasez coyuntural a que, en su caso, den lugar.

Por el contrario, los actuales PES y la propuesta de revisión de los mismos mantienen una falsa dualidad entre sequías prolongadas y escasez hídrica, con ámbitos territoriales, indicadores, umbrales y medidas completamente independientes, dualidad que, en primer lugar, no es realista y, en segundo lugar, añade una innecesaria confusión a un instrumento de gestión que debería ser de fácil comprensión conceptual, metodológica y operativa. No parece que el sentido de tal complejidad sea otro que responder a la necesidad de contar con un escenario de sequía prolongada en el que aplicar el artículo 4.6 de la DMA (realizando una interpretación perversa

de dicho artículo, cuestión que se discute más adelante), a la vez que se mantiene mayoritariamente el espíritu de los PES de 2007, de medidas coyunturales para reducir los impactos de las sequías sobre las demandas (en lo que ahora se denomina escasez coyuntural).

Establecido que sequía climática y escasez hídrica deben ser gestionadas en coherencia con su **evidente relación de dependencia** y establecido que el objeto de un plan de sequía ha de ser prevenir y mitigar los impactos de la sequía sobre los usos (escasez) y sobre los ecosistemas (evitar su deterioro en cumplimiento de la DMA), la siguiente cuestión que se ha de responder es cómo conseguirlo. Para ello hay que recordar que los climas peninsulares presentan una elevada variabilidad climática y, en consecuencia, importantes fluctuaciones hiperanuales en las aportaciones. Por tanto, dichas fluctuaciones, al menos las ordinarias, han de ser absorbidas en la planificación y gestión habitual del agua, es decir, en los planes hidrológicos de demarcación, de forma que sólo las sequías excepcionales por su intensidad y duración deberían ser objeto de medidas excepcionales. Esta cuestión se desarrolla en los epígrafes siguientes.

3. Las sequías y la planificación hidrológica

En los planes hidrológicos de cuenca deben incluirse previsiones sobre la disponibilidad de agua en las condiciones hidrológicas de sequías ordinarias y sus consecuencias sobre la escasez, mientras que tan sólo las sequías realmente excepcionales y no previsibles deberían ser objeto de medidas específicas que podrían formar parte de un plan específico (como un PES) pero coherente con el plan hidrológico. Existen herramientas estadísticas sencillas y suficientemente maduras que permiten identificar de forma objetiva qué cabe entender como una sequía anormalmente intensa y prolongada, lo que desde luego no cabe aplicar a sequías con una recurrencia del 10% o más de la duración de la serie.

Las sequías ordinarias deberían gestionarse dentro del plan hidrológico de la demarcación por tres razones básicas:

a) En primer lugar, los periodos secos ordinarios **forman parte del régimen habitual fluctuante de recursos hídricos en los climas peninsulares**. Dicha fluctuación no sólo debe tenerse en cuenta a la hora de establecer los balances hídricos hiperanuales a través de valores promedio de la serie, sino que también debe tenerse en cuenta la propia variabilidad, es decir, lejos de considerar el periodo seco como un suceso no previsible, debe considerarse la alternancia de rachas secas y húmedas ordinarias como parte del régimen normal. Por tanto, las medidas que se han de aplicar deberían estar **incorporadas en las reglas de gestión del propio plan hidrológico para garantizar, a los niveles que correspondan, los distintos usos así como el buen estado de las masas en tales periodos secos** (garantizando por tanto caudales ecológicos y demandas ambientales). Esto es igualmente aplicable a los periodos húmedos, cuya gestión ha de estar ligada a la de los periodos secos. Esto enlaza con la siguiente razón por la que las sequías ordinarias deberían gestionarse dentro de los planes hidrológicos.

b) Las sequías pueden dar lugar a situaciones de escasez, pero esto no es automático: el riesgo depende no sólo de la peligrosidad (descenso de aportaciones) sino también de la exposición (población existente, regadío total existente, etc.) y de la vulnerabilidad específica de cada uso (por ejemplo, es distinta la del regadío arbóreo y la del herbáceo). Esto significa que **a menores demandas y mejor gestión de la vulnerabilidad de cada sector, menor riesgo de escasez**. Pero las demandas y su vulnerabilidad no se pueden gestionar principalmente de forma coyuntural: son estrategias de **largo recorrido** que, por tanto, **han de formar parte de la planificación y gestión ordinarias**, han de forma parte del plan hidrológico de demarcación. Tenemos así una **obvia relación directa entre planificación ordinaria e impactos efectivos de las sequías**, por lo que no cabe

extirparlas de dicha planificación ordinaria. Esto nos lleva a su vez a una tercera razón para integrar las sequías ordinarias en los planes de hidrológicos:

c) Frente a los riesgos, **la estrategia más eficaz, más coste-efectiva y más resiliente es siempre la prevención y no un enfoque reactivo**. La única manera de aplicar una estrategia preventiva (cosa que los actuales PES no abordan con seriedad), es decir, de evitar los impactos de las sequías, es **actuar sobre la exposición (manteniendo las demandas por debajo de los recursos medios disponibles en términos hiperanuales) y sobre la vulnerabilidad de los distintos sectores, con el fin de que sean más resilientes** frente a una caída coyuntural de los recursos disponibles. Todo ello supone una estrategia a largo plazo y por tanto ha de hacerse **dentro del plan hidrológico de demarcación**.

Sin embargo, los PES y sus revisiones tienen un carácter reactivo, no sirven ni para anticipar los riesgos de sequía (lo que requeriría del uso de otro tipo de indicadores de alerta temprana) ni para prevenir o mitigar sus impactos antes de que se produzcan (lo que requiere integrar las sequías ordinarias dentro de los planes hidrológicos de demarcación). Los PES carecen de este enfoque preventivo, renunciando a analizar las demandas y las reglas de explotación y gestión del agua actuales, pese a que los propios PES reconocen la estrecha relación entre la escasez estructural, que deriva de un exceso de demandas respecto a los recursos medios disponibles y la escasez coyuntural, que en muchos casos **no es otra cosa que los problemas que ese mismo exceso estructural de demandas ocasiona en los periodos ordinarios de bajas precipitaciones**. Como ejemplo, el PES de la demarcación del Segura señala que “en zonas con problemas recurrentes de suministro, la escasez coyuntural causada por la sequía será más difícil de diferenciar, pero resulta evidente que tales eventos van a agravar temporalmente los desequilibrios reconocidos en el Plan Hidrológico”. Un párrafo similar aparece en la revisión de muchos otros PES.

4. Sequías excepcionales y la Directiva Marco del Agua

De acuerdo con lo expuesto en los apartados anteriores, los PES deberían abordar exclusivamente la detección de sequías excepcionales y no previsibles, con el fin de aplicar las medidas adecuadas para mitigar sus impactos, tanto en los distintos usos como en el estado de las masas de agua, donde una sequía excepcional puede dar lugar a un deterioro temporal. El papel de los PES para mitigar la escasez coyuntural se discute más adelante, por lo que aquí se analizan los efectos de las sequías excepcionales sobre las masas de agua en el marco de la Directiva Marco del Agua.

El artículo 4.6 de la DMA **no prescribe las medidas** a aplicar en caso de sequía prolongada, sino algo muy diferente: establece las condiciones bajo las cuales, en caso de que se produzca deterioro por una sequía prolongada, **tal deterioro no supondrá un incumplimiento de la DMA**.

Si se produce deterioro temporal en una masa de agua, para justificar que ello no supone incumplir la DMA, de acuerdo con el artículo 4.6 de la DMA se requiere demostrar que “se debe a causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente, en particular graves inundaciones y **sequías prolongadas** o al resultado de circunstancias derivadas de accidentes que no hayan podido preverse razonablemente” y además:

a) “que se adopten todas las medidas factibles para **impedir que siga deteriorándose** ese estado...”

b) que en el **plan hidrológico de cuenca** se especifiquen las condiciones en virtud de las cuales pueden declararse dichas circunstancias como racionalmente imprevistas o excepcionales, incluyendo la adopción de los **indicadores adecuados**;

c) “que las medidas que deban adoptarse en dichas circunstancias excepcionales se **incluyan en el programa de medidas...**”

d) “que los efectos de las circunstancias que sean excepcionales o que no hayan podido preverse razonablemente se revisen anualmente y, teniendo en cuenta las razones establecidas en la letra a) del apartado 4, se adopten, tan pronto como sea razonablemente posible, **todas las medidas factibles para devolver la masa de agua a su estado anterior...**”

e) “que en la siguiente actualización del plan hidrológico de cuenca se incluya un resumen de los **efectos producidos** por esas circunstancias y de las **medidas** que se hayan adoptado o se hayan de adoptar de conformidad con las letras a) y d).”

Por tanto, justificar que el deterioro de una masa no incumple la DMA según el art. 4.6 requiere, entre otras condiciones, 1) demostrar que dicho deterioro se debe a una sequía prolongada excepcional, no previsible razonablemente y 2) demostrar que se han aplicado todas las medidas posibles para evitar que la masa siga deteriorándose. Ambas condiciones se incumplen en los PES y sus revisiones, como se expone a continuación

4.1. La sequía prolongada y su carácter excepcional

Las sequías no ordinarias, es decir las excepcionales, son las que deberían ser objeto de los PES y son también las consideradas en el artículo 4.6 de la DMA. De cara a dicha excepcionalidad, importa no sólo la intensidad sino también la duración, pero esta última dimensión es pobremente recogida en los indicadores de sequía prolongada, pese a su nombre, porque tales indicadores identifican de forma automática sequías prolongadas que pueden durar sólo un mes, lo cual resulta contradictorio con el concepto. No es coherente que se active la situación de sequía prolongada en el primer mes en el que el indicador cae por debajo del umbral, como ocurre en muchos PES, como los del Segura o el Duero, ni que exista solamente un nivel de intensidad de sequía (presencia-ausencia de sequía prolongada). Episodios de sequía con duración de 1 o 2 meses consecutivos están lejos de poder ser considerados como sequía prolongada. El uso combinado de las dimensiones intensidad y duración es necesario para una correcta identificación de los episodios de sequía que tienen un carácter excepcional o racionalmente no previsible. El indicador y los umbrales considerados deben garantizar que las sequías prolongadas se corresponden con situaciones claramente excepcionales y no previsibles, lo cual no es compatible con los resultados que se obtienen, con una proporción de meses en el conjunto de la serie que se caracterizan como de “sequía prolongada” en torno al 10% o más en la mayoría de las masas.

Por ejemplo, el PES del Tajo señala que “se han considerado “poco frecuentes” situaciones que se producen en un 10-15% del periodo de análisis”. Estas situaciones se corresponden con las sequías intensas padecidas aproximadamente cada 10 años y que duran en torno a 2-3 años (91-95, 2005-2008, 2016-2017, etc.), pero por ello mismo no parecen ni extraordinarias ni no previsibles. Además, se encuentran muchos ejemplos en diferentes PES que incluso superan dicho valor, con unidades que alcanzan e incluso superan el 20%-25% de la serie de referencia. Es evidente que una situación que tiene lugar en uno de cada cuatro años de ninguna manera puede considerarse excepcional o no previsible. Además, en algunos casos se utilizan promedios estadísticos sobre periodos demasiado cortos para que puedan ser indicadores de una sequía prolongada, como es el caso del uso del SPI de 3 meses.

4.2. El deterioro temporal por sequía prolongada

Una condición esencial para que un deterioro temporal no suponga incumplir la DMA es que se apliquen todas las medidas posibles para evitar dicho deterioro. La excepción a la prohibición del deterioro del artículo 4.6 DMA, o la aplicación de un régimen de caudales ecológicos menos exigente (artículo 18.4 RPH), solo pueden admitirse de forma excepcional, y nunca automática (como se aplica en los PES), siempre y cuando se acredite caso por caso que se han adoptado «todas las medidas factibles para impedir que siga deteriorándose ese estado» (que incluirían la previa restricción de otros usos, excepto el abastecimiento, antes que a los caudales ecológicos, según los artículos 59.7 de la Ley de Aguas y 26 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional). Esta condición (inevitabilidad de evitar el deterioro) implica que sólo sería admisible el deterioro por reducción de caudales circulantes en los tramos fluviales no regulados y donde el único uso sea el abastecimiento humano (dada su prioridad sobre los caudales ecológicos). En tramos regulados y que incluyan usos distintos al abastecimiento, hay medidas para evitar o mitigar el deterioro como reducir las dotaciones a los usos, exceptuando el abastecimiento. Dado que la mayoría de las masas cuentan con regulación y con usos distintos al abastecimiento, los tramos fluviales donde, de haber deterioro temporal, cabría justificar que no se incumple la DMA, supondrían un porcentaje pequeño del total.

Por otra parte, un posible deterioro por una caída en las aportaciones naturales no necesariamente constituye un deterioro causado exclusivamente por causas naturales, porque muchos tramos fluviales tienen una situación vulnerable y con un estado ecológico inferior al bueno debido a las presiones antrópicas, incluyendo unos caudales insuficientes o alterados. En estas condiciones, la capacidad de los ecosistemas fluviales para aguantar una sequía prolongada está disminuida. De forma general los PES no reconocen la vulnerabilidad que las actividades humanas generan en los ecosistemas acuáticos frente a la sequía. En algún caso sí se reconoce esta vulnerabilidad de origen antrópico, como señala el PES del Duero “No obstante, debe también reconocerse que el notable grado de alteración hidrológica y de la calidad de las aguas que padecen buena parte de los ríos, lagos y humedales ibéricos, les aleja de las condiciones óptimas que serían deseables para enfrentar con éxito estos episodios”. No obstante, dicho reconocimiento no se traduce en medidas coherentes con el mismo. La vulnerabilidad de las masas causada por las actividades humanas constituye una razón más por la que, ante una sequía prolongada, se han de aplicar medidas dirigidas a proteger los ecosistemas y mejorar la resiliencia de las masas fluviales, garantizando siempre y en todo caso el régimen de caudales ecológicos.

Sin embargo, los PES y sus revisiones no sólo no incluyen medidas para evitar el deterioro temporal sino que, encima, la única “medida” que se aplica en situación de sequía prolongada es la opuesta: reducir los caudales ecológicos, cuestión que se analiza en el apartado siguiente.

5. El tratamiento de la sequía prolongada en los PES

La sequía prolongada es una fuente de incoherencias en los PES, tanto en términos conceptuales, como metodológicos y de los efectos a los que da lugar. Este último aspecto es especialmente relevante por estar muy ligado al qué y al para qué de este concepto. Analizamos por ello en primer lugar los efectos de la sequía prolongada de acuerdo con los PES.

5.1. Los efectos de la declaración de sequía prolongada en los PES

Los PES y sus revisiones establecen que los efectos de la declaración de sequía prolongada son dos: reducir los caudales ecológicos en masas que no estén en espacios protegidos (habitualmente Red Natura) y justificar a *posteriori* un deterioro temporal, en caso de que se

produzca. Con respecto al primer efecto, reducción de caudales, se trata de una medida sin sentido, por las siguientes razones:

- En primer lugar, la reducción de caudales ecológicos mínimos puede aplicarse en cualquier mes en los que el indicador señale sequía prolongada, aún cuando no haya dificultades para atender las demandas, dado que no se requiere la concurrencia de escasez coyuntural. Pero si no hay problema para atender las demandas (no hay alerta o emergencia por escasez coyuntural) ¿para qué se reducen los caudales ecológicos? El sinsentido de esta medida viene indirectamente reconocido en un párrafo incluido en los distintos PES, ilustrado con el de la Demarcación del Segura, que indica que “cabe recordar que los umbrales de sequía prolongada no tienen como objetivo anticipar el riesgo de problemas de suministro en condiciones reales sino, por el contrario, identificar qué situaciones de deterioro del estado de las masas de agua se hubieran dado en condiciones hidrológicas no alteradas” (Memoria del PES de la Demarcación del Segura). Si se trata de identificar un posible deterioro hipotético en condiciones no alteradas y ello nada tiene que ver con la finalidad de atender las demandas, ¿por qué se utiliza esta situación de posible deterioro hipotético en condiciones naturales para deteriorar de forma activa el río, reduciendo sus caudales ecológicos? ¿Cuál es el objeto de dicha reducción?
- En segundo lugar, reducir caudales tampoco puede ser una medida a contemplar en la mayoría de situaciones de escasez coyuntural porque, de acuerdo con la Ley de Aguas, los requerimientos ambientales son prioritarios frente a los usos con la excepción del abastecimiento humano, de forma que sólo cuando dicho abastecimiento esté en riesgo y no existan otros usos en los que reducir dotaciones cabría reducir los caudales ecológicos mínimos para garantizar el abastecimiento humano en una situación de sequía excepcional.
- En tercer lugar, reducir caudales no tiene sentido por razones de coste-efectividad. Esta “medida” ocasiona un daño ambiental a las masas fluviales, al reducir unos caudales mínimos que son ya muy insuficientes en muchos casos, para conseguir un incremento de recursos disponibles para las demandas socioeconómicas que en la inmensa mayoría de los casos sería marginal, en absoluto relevante para resolver los problemas de atención a las demandas.

Hay que señalar que, en algún caso, la reducción de caudales no es automática con la declaración de sequía prolongada. Es el caso de la demarcación del Guadalquivir, donde el PES exige que la sequía prolongada coincida, al menos, con una situación de prealerta por escasez coyuntural, antes de poder aplicar la reducción de caudales ecológicos, requisito que resulta un poco más coherente con el enfoque que aquí se defiende.

Por otra parte, asumir que en episodios de sequía natural el régimen de caudales supone un valor reducido del caudal mínimo en muchos casos es una simplificación errónea. En episodios de sequía todavía existen variaciones en el régimen que deberían ser tenidos en cuenta. Sin embargo, los PES no incluyen un régimen más dinámico y realista del régimen de caudales y que no los limite a los valores mínimos, reducidos. Por ejemplo, los documentos de gestión del agua en Australia regulan en sequía casi todos los elementos del régimen hidrológico (máximos, mínimos, tasas de cambio, etc.), como se puede consultar en Government of South Australia (2022)¹.

¹ Government of South Australia (2022). 2022-23 *Water for the Environment Annual Plan for the South Australian River Murray*. Department of Water Environment.

En cualquier caso, es evidente que evitar el deterioro en las masas de agua no es en absoluto una prioridad de los PES, más bien se trata de minimizar en todo lo posible los efectos de las sequías sobre la satisfacción de las demandas. De hecho distintos PES (caso por ejemplo del Tajo y del Segura) argumentan falazmente que el mantenimiento de caudales ambientales no reducidos podría ser contraproducente para unos ecosistemas que de manera natural están adaptados a las sequías propias del clima mediterráneo, obviando las enormes alteraciones a las que están sometidos los ríos regulados con regímenes estacionales de caudales invertidos y caudales mínimos –tanto en ríos regulados como en no regulados- muy alejados de los que en condiciones inalteradas circularían, tanto en promedio como en percentiles nada exigentes.

Con respecto al segundo efecto de la declaración de sequía prolongada, la justificación *a posteriori* de un deterioro temporal, una de las condiciones que exige el artículo 4.6 es de difícil cumplimiento si, en lugar de poner todos los medios para evitar el deterioro, la única “medida” puesta en marcha es justamente la contraria: reducir caudales y por tanto favorecer el deterioro. Además, como ya se ha indicado más arriba, tan sólo en tramos no regulados y con el abastecimiento como único uso sería posible justificar que el deterioro no podía haberse evitado.

5.2. Acerca de las metodologías de cálculo y umbrales del indicador de sequía prolongada

La sequía prolongada se entiende como una reducción significativa de las aportaciones por causas naturales, es decir, como una sequía hidrológica causada, en última instancia, por una sequía climática. La sequía hidrológica es difícil de observar a través de datos empíricos por la elevada regulación de la mayoría de tramos fluviales y porque existen captaciones en casi todos los tramos. Por ello, salvo en algunos tramos no regulados que apenas tienen captaciones, donde es posible medir directamente las aportaciones naturales, en el resto de masas los PES recurren a establecer relaciones entre la sequía climática y su efecto en la reducción de aportaciones, específicas para cada ámbito territorial, utilizando distintos procedimientos estadísticos y modelos de simulación. Como indicador de sequía climática se utiliza el índice estandarizado de precipitación, SPI calculado en periodos que, según la demarcación y a veces según la unidad territorial pueden ser de 12 meses (PES de la demarcación del Júcar), de 9 meses (Segura, Guadiana), de 6 meses (Guadalquivir) de uno u otro valor, según la unidad territorial (Duero), periodos variables según la unidad territorial (Tajo) e incluso periodos de tan sólo 3 meses (Cantábrico Occidental y cabecera del Tajo). Hasta aquí el procedimiento general parece razonable, dada la necesidad de inferir las aportaciones naturales a partir de la sequía climática (por la escasez de tramos no alterados) y dado el hecho de que la relación entre las condiciones climáticas y la respuesta hidrológica depende estrechamente de los factores locales de cada territorio. No obstante, los métodos de cálculo y umbrales establecidos incluyen aspectos muy cuestionables, como se indica a continuación.

La metodología para el cálculo del indicador de sequía es compleja, en algunos puntos confusa y, en la mayoría de demarcaciones, difícilmente replicable. Por ejemplo, en muchas demarcaciones no es fácil replicar los resultados, puesto que se utiliza una mezcla entre fuentes disponibles públicamente y datos que no son accesibles. Además, se detectan inconsistencias estadísticas y criterios “*ad hoc*” que añaden discrecionalidad al cálculo y sus resultados, como se indica a continuación

- En primer lugar, el indicador final no es el resultado de una normalización y reescalado directo entre las variables originales y el indicador final, existiendo un reescalado por tramos, en particular por la fijación arbitraria del valor 0,3 a unas condiciones discrecionalmente fijadas para cada UTS por parte del organismo de cuenca, que resta transparencia al indicador y sus resultados.

- En segundo lugar, en algunos PES se utiliza la media y no la mediana de las variables empleadas para el cálculo del indicador de sequía prolongada (aportaciones a embalses y en estaciones de aforo). Para valores con una elevada dispersión, como las aportaciones en cuencas mediterráneas, la media es una mala medida de tendencia central, siendo mucho más adecuada la mediana.

- En tercer lugar, más allá de algunos errores estadísticos, como la atribución de la mediana al valor 0,5 de la serie reescalada sin que los datos hayan sido transformados a una distribución normal estándar (detectado en algunos PES), la validación del indicador se ha realizado en general por contraste con los periodos secos históricos registrados con una metodología poco clara y conceptualmente cuestionable, porque tales sequías históricas han sido caracterizadas con indicadores distintos al indicador de sequía prolongada actual y en los que los factores socioeconómicos tienen un papel relevante, todo lo cual no parece metodológicamente adecuado para validar un indicador de sequía prolongada que pretende reflejar una situación generada exclusivamente por un fenómeno natural.

Con respecto al umbral de sequía prolongada (valor 0,3 del indicador), los PES lo identifican como aquella aportación que en condiciones naturales supondría unos caudales inferiores a los caudales ecológicos mínimos fijados. Sirva como ejemplo la definición en el PES del Guadalquivir: “En este Plan Especial de Sequía se considera que una UTS se encuentra en sequía prolongada cuando los caudales en régimen natural no alcanzan los caudales mínimos definidos en el régimen de caudales ecológicos del Plan Hidrológico”. Esto significa que tan sólo se tienen en cuenta las masas con caudales mínimos fijados, por lo que tramos fluviales de pequeña entidad, no caracterizados como masa, no son considerados.

Pero lo más relevante es la idea misma de ligar la sequía prolongada a una decisión que no deja de ser administrativa, como es el régimen de caudales ecológicos. La existencia o no de sequía prolongada depende así del valor de caudal fijado, de forma que si dicho caudal es generoso ello aumentará significativamente la proporción de meses calificados como de sequía prolongada, en los que se reducirán los caudales ecológicos, mientras que si los caudales ecológicos fijados son muy bajos, se reducirán los meses calificados como de sequía prolongada, aunque esto en realidad no supone una garantía de buen estado para tales tramos fluviales, justamente por tener fijados unos caudales ecológicos permanentemente insuficientes.

Resulta incoherente hacer depender la existencia o no de una sequía excepcional por circunstancias naturales no evitables de una decisión administrativa, como es la de qué masas tienen fijado un régimen de caudales ecológicos y cuáles son los valores fijados. Consideramos conceptual y metodológicamente más adecuado que el indicador y umbral de sequía prolongada se definan atendiendo a la excepcionalidad intrínseca del régimen de aportaciones naturales (observadas o estimadas a partir de datos climáticos), para lo cual se dispone de herramientas estadísticas suficientemente maduras, contrastadas y transparentes.

En definitiva, ***no tiene sentido plantear un sistema de “sequía prolongada” desgajado del resto y dedicado en exclusiva a la aplicación del artículo 4.6 de la DMA***, sino que, en el marco de la mitigación de impactos de una sequía prolongada, tanto en los usos como en las masas de agua, cabe aplicar el artículo 4.6 para justificar un deterioro temporal en los excepcionales casos en los que dicho deterioro, de producirse, no podría haberse evitado. Por el contrario, el tratamiento que los PES vigentes y sus revisiones hacen de las sequías prolongadas es, ***no sólo incoherente con su estrecha vinculación con los impactos que se derivan de las mismas, tal y como se ha discutido en apartados anteriores, sino que también contraviene lo dispuesto en el artículo 4.6 de la DMA y, además, subvierte la consideración de los caudales ecológicos como prioritarios sobre los usos distintos al abastecimiento humano.***

6. Acerca de la escasez coyuntural

La escasez coyuntural se entiende como la incapacidad transitoria de atender las demandas por una caída temporal en los recursos disponibles que, según los PES y descartados problemas técnicos como averías o accidentes, se origina por una situación de sequía. Esta situación de escasez es valorada a través de distintos escenarios de gravedad creciente, cada uno de los cuales permite desplegar distintas medidas, como las dirigidas a la oferta, a las demandas, las de carácter organizativo o las de coordinación. Este enfoque general, que se mantiene en todos los PES, nos parece adecuado.

No obstante, consideramos que el indicador de escasez coyuntural y los resultados de su aplicación presenta diversas inconsistencias. En cuanto a las medidas, la categorización general de las mismas es oportuna y recoge el rango de actuaciones necesarias, si bien consideramos necesario mejorar distintos aspectos de las mismas. A continuación, se exponen algunas observaciones referidas a los indicadores de escasez y sus resultados y a las medidas a desplegar.

6.1. Los indicadores de escasez coyuntural y sus resultados

La definición y metodología de cálculo de los indicadores de escasez coyuntural en los PES revisados son muy similares a las de los planes vigentes, con una combinación, según la unidad territorial y los datos disponibles, del volumen de agua embalsada (variable presente en el indicador de escasez de la mayoría de unidades territoriales), aportaciones a embalses, el indicador estandarizado de precipitación SPI cuando no hay embalses de regulación importantes y en algunos casos, indicadores específicos para aguas subterráneas en unidades territoriales donde los principales recursos son subterráneos.

Se detectan diversas mejoras en la revisión de los PES, como la incorporación de nuevas variables a los indicadores de escasez (como los volúmenes generados por desalación marina en la demarcación del Segura, los indicadores de aguas subterráneas en el Duero y la ampliación de su uso en el Guadiana, así como la actualización y mejora de datos en el Tajo, al considerar los caudales ecológicos en las nuevas masas en las que se han fijado). Sin embargo, la interpretación que los PES y sus revisiones hacen del concepto de escasez coyuntural presenta importantes debilidades, que se describen a continuación.

En primer lugar, cabe recordar aquí lo señalado al principio de este documento acerca de que, si bien una escasez coyuntural viene desencadenada o agravada por una caída en las aportaciones, no cabe duda de que en los territorios donde la presión general de las demandas sobre los recursos disponibles es elevada, las situaciones de escasez coyuntural y sus impactos serán más frecuentes y sus efectos más graves. En consecuencia, en tales territorios existe una clara relación de dependencia entre escasez estructural o estrés severo (Índice de Explotación Hídrica del 40% o más) y la aparición de una escasez coyuntural. Por ello consideramos que las sequías ordinarias, junto a la escasez ordinaria a la que dan lugar, que son parte de la variabilidad propia de los recursos hídricos, así como las actuaciones que se han aplicar, deben formar parte de las reglas de gestión y explotación ordinarias y por tanto deben formar parte de la planificación general, es decir, de los planes hidrológicos de demarcación. El PES debería únicamente recoger **la escasez excepcional generada por sequías excepcionales, en las que, dado su carácter imprevisible, es necesario asimismo desplegar medidas excepcionales**. Éste no es el enfoque de los PES, en primer lugar por la inconsistencia conceptual y metodológica entre sequías prolongadas y escasez hídrica y en segundo lugar por sus resultados, que en general dan lugar a una excesiva proporción de las series temporales que son calificadas como de alerta o emergencia por escasez coyuntural, como se detalla a continuación.

La arquitectura de los PES se basa en una separación casi absoluta entre sequía prolongada y escasez coyuntural. Es evidente que son dos conceptos diferentes, pero no están desconectados: excluidas situaciones como averías o accidentes en las infraestructuras de distribución y suministro, **la sequía es una condición necesaria, pero no suficiente, de la escasez hídrica**. En cambio, los PES niegan esta conexión y establecen no sólo indicadores y umbrales distintos, sino también ámbitos territoriales y actuaciones completamente diferentes. Ya se han señalado las razones por las que considerar ambos fenómenos como independientes nos parece un importante error (apartado 2 de este documento).

Por otra parte, las variables utilizadas para calcular el indicador de escasez muestran una relación dispar con los recursos. Estas variables incluyen las aportaciones a embalses, que sí guardan una relación directa con la variación en los recursos disponibles, pero también se incluyen las existencias en los embalses, variable masivamente utilizada y cuya interpretación es compleja, porque depende también de la cantidad de demandas y del tipo de gestión que se realice. Lo mismo cabe decir de los niveles piezométricos, que dependen en buena medida de las extracciones y, por tanto, de las demandas y del modelo de gestión de aguas subterráneas. Todo ello introduce confusión y dificulta la interpretación de los indicadores de escasez. Además, en las UTE sin datos de aportaciones por no contar con embalses significativos de regulación el indicador de escasez se calcula exclusivamente con valores de precipitación (SPI), al igual que el indicador de sequía prolongada, contradiciendo la separación entre ambos fenómenos de la que hacen gala los PES, pero sin dar tampoco respuesta a la relación de dependencia entre ambos, ya que el uso del mismo indicador (SPI) no garantiza que la escasez coyuntural venga sustentada por una sequía prolongada. De hecho, la duración de los periodos en alerta o emergencia por escasez es otra de las incoherencias detectadas, que se aborda a continuación.

La sequía prolongada **puede o no** dar lugar a escasez coyuntural, en función de las demandas y el tipo de gestión que se realice, mientras que **toda escasez coyuntural, debería implicar la existencia de sequía prolongada**. Cabe esperar por ello que las situaciones de escasez coyuntural por causas excepcionales (que son las que deberían tratar los PES) tengan en promedio una duración inferior a la sequía prolongada. Sin embargo, los resultados que se obtienen en los PES son mayoritariamente los opuestos. Por ejemplo, en diversas demarcaciones se comprueba que la proporción de la serie que se corresponde con “alerta o emergencia por escasez coyuntural” más que duplica la proporción de la serie que se corresponde con “sequía prolongada”. No cabe interpretar esta extensa “escasez coyuntural” sino como una situación estructural cuyo origen no es otro que el exceso de demandas. Además, la mayor prevalencia de situaciones de emergencia sobre las de alerta en algunas UTE es señal de deficiencias metodológicas en el cálculo de los índices. En definitiva, se comprueba una vez más la estrecha relación entre la denominada escasez coyuntural y las demandas generales existentes, cuya gestión no es objeto del PES sino del plan hidrológico de demarcación.

Por otra parte, resulta sorprendente el cambio que se ha introducido en el PES del Segura en esta nueva versión en relación con el indicador de escasez coyuntural en la UTE 1 “Sistema Principal”, donde confluyen aguas propias de la cuenca y aguas transferidas desde el Tajo. Se ha introducido un nuevo indicador relativo a las existencias vinculadas a los usos del trasvase que se encuentran almacenadas en los propios embalses de la demarcación, las transferencias del trasvase acumuladas en 12 meses y el volumen de agua suministrado desde las IDAM asociadas a los usos del trasvase. Esto significa que si la gestión de las aguas del trasvase no es la adecuada y las existencias del volumen ya transferido y acumulado en los embalses de la cuenca descienden hasta ciertos valores, aún cuando no exista sequía meteorológica, se declarará la situación de escasez coyuntural. Como además la situación del subsistema trasvase tiene un peso no proporcional en la UTE 1 respecto a los recursos y demandas vinculadas a los recursos propios de la cuenca, el resultado es que una caída hasta ciertos niveles en los volúmenes transferidos y almacenados en la cuenca conducirá de forma bastante directa a declarar la alerta e incluso la

emergencia por escasez en el Sistema Principal, lo que a su vez podrá escalar fácilmente a la situación de Sequía Extraordinaria, que permite activar mecanismos de importantes impactos ambientales, como los pozos de sequía y sociales, como los contratos de cesión de derechos de agua, en otras palabras, las operaciones privadas de compra-venta de agua.

Además, llama poderosamente la atención las grandes dosis de arbitrariedad introducidas en el indicador de escasez coyuntural del subsistema trasvase en esta UTE 1 del PES del Segura, que se señalan a continuación.

En primer lugar, se define el indicador de escasez del subsistema Trasvase Tajo-Segura mediante la siguiente expresión:

$$Ist = [(EXT) + 2 \times (\varphi \times TTS12m + Ap12mDT)]/3$$

Donde, EXT son las existencias procedentes de las transferencias del TTS almacenadas en los embalses de la Cuenca del Segura; TTS12m son las transferencias acumuladas del TTS en un periodo de 12 meses; Ap12mDT son las aportaciones interanuales (producción) de las IDAM (infraestructuras de desalación marina) que tengan como objetivo el atender las demandas vinculadas a los usos del trasvase y φ es un parámetro de corrección.

El PES del Segura indica que se prevé que inicialmente el valor del parámetro corrector φ adopte el valor 1, pero se deja la opción de que, por acuerdo de la CHS, pueda realizarse una eventual revisión de este valor durante su vigencia si, a la vista de las circunstancias que afectaran a las transferencias del Tajo, así lo aconsejasen. Este parámetro corrector *ad hoc*, no justificado técnicamente, podrá tomar cualquier valor por acuerdo de la CHS, lo que constituye un primer factor de arbitrariedad de enorme relevancia.

En segundo lugar, los umbrales considerados en la tabla de normalización (reescalado) del índice de estado de escasez coyuntural para el indicador de recursos del subsistema trasvase Tajo-Segura (que determinan los estados de Normalidad, Prealerta, Alerta y Emergencia) “podrán ser revisados por la CHS, a la vista de las circunstancias de las transferencias del Tajo”, lo cual constituye un segundo e importante factor de arbitrariedad.

En tercer lugar, se incluye como indicador complementario un indicador sobre la existencia de Sequía Prolongada en la cabecera del Tajo. De acuerdo con el PES del Segura “Dada la importancia que tienen los volúmenes que se reciben del trasvase Tajo-Segura en la atención del conjunto de los usos y demandas de la demarcación, a la hora de declarar sequía extraordinaria en el sistema global de la demarcación, cuando su índice de escasez global esté en escenario de Alerta, la situación de sequía prolongada podrá evaluarse respecto al conjunto de la DHS, o bien con respecto a la cabecera del Tajo”. Esto constituye un tercer y trascendental factor de arbitrariedad, puesto que la Confederación Hidrográfica del Segura podrá elegir, no se sabe con qué criterios, entre la sequía en la cabecera del Tajo o la sequía en la cuenca del Segura, a la hora de declarar Sequía Extraordinaria. Es decir, si la Demarcación del Segura está en Alerta por Escasez, aunque no exista Sequía Prolongada en la Demarcación del Segura se podrá declarar igualmente Sequía Extraordinaria si la cabecera del Tajo está en Sequía Prolongada. Esto conduce fácilmente a la absurda situación de que la sequía prolongada en la cabecera del Tajo facilite la compra-venta de agua desde la cuenca que sufre la sequía (la del Tajo) hacia la cuenca que no tiene situación de sequía (la del Segura), agravando así la sequía y escasez hídrica de la primera. Se trata de una gestión de la sequía contraria a cualquier lógica hidrológica o de gestión y mitigación de riesgos y desde luego totalmente contraria al sentido común y a la equidad social.

Todos estos elementos de arbitrariedad erosionan la credibilidad del aparato metodológico aplicado y, en consecuencia, la confianza en la oportunidad de las decisiones que puedan

activarse en Alerta y Emergencia por Escasez y en Sequía Extraordinaria, algunas de las cuales implican consecuencias negativas importantes a nivel ambiental y social.

6.2. Sobre las medidas en escasez coyuntural

Los PES incorporan una serie de aspectos que consideramos muy positivos relativos a las medidas a aplicar en situación de escasez coyuntural, tales como los siguientes:

- La consideración de un amplio espectro de tipologías de medidas, que incluyen medidas de gestión de la demanda, de carácter administrativo y de seguimiento y vigilancia, entre otras;
- La exclusión de nuevas infraestructuras como medidas frente a la sequía, dado que las mismas no pueden considerarse una actuación eficaz a corto plazo ni tienen sentido con un carácter coyuntural;
- Una aplicación efectiva en general de la prioridad del abastecimiento sobre los usos económicos del agua a la hora de dimensionar y aplicar la reducción de las dotaciones;
- En demarcaciones como la del Segura, la consideración de la desalación marina como recurso en sequía, al activar en tales situaciones el 100% de la capacidad instalada. Es una medida coherente con el papel que consideramos que la desalación marina debe jugar, como recurso de activación rápida del 100% del potencial instalado durante sequías excepcionales, para lo cual es fundamental que en situación ordinaria la capacidad instalada esté funcionando a un nivel inferior al máximo.

Sin embargo, la mayoría de los PES incluyen medidas de oferta que puede tener efectos ambientales y en algunos casos sociales significativos. Estas medidas se refieren a la intensificación de las extracciones subterráneas, ligadas en algunas demarcaciones a los pozos de sequía, así como a la activación de los mercados de agua a través de la compraventa de derechos privativos.

En relación con los pozos de sequía, éstos suponen incrementar la presión sobre los acuíferos y por tanto sobre los manantiales, humedales y otros ecosistemas dependientes de las aguas subterráneas, incluyendo los caudales fluyentes de distintos tramos fluviales. Este aumento de la presión sobre las masas puede dar lugar a un deterioro de su estado y por tanto a un incumplimiento de la DMA. Por ello los acuíferos en buen estado, que son precisamente los que mantienen una conexión hídrica con tales ecosistemas de agua, son los que deberían gozar de la máxima protección, de forma que si en una situación realmente excepcional fuera necesario incrementar las extracciones subterráneas, por ejemplo para garantizar el abastecimiento, **tal incremento de las extracciones debería recaer sobre acuíferos de baja funcionalidad ambiental**, los cuales en demarcaciones como la del Segura coinciden con **acuíferos ya sobreexplotados** (donde tales acuíferos ya no mantienen actualmente manantiales o humedales) y **nunca sobre acuíferos en buen estado, cuya funcionalidad hidrológica y ambiental es mucho mayor**. Sin embargo, en la demarcación del Segura el criterio que se aplica es justamente el opuesto, localizando los pozos de sequía en los acuíferos que **todavía** no presentan sobreexplotación y que, justamente por ello, son los que deberían gozar de una máxima protección. En definitiva, en el Segura y resto de demarcaciones se echan en falta criterios ambientales más atinados a la hora de seleccionar las masas en las que se incrementarán las captaciones. En concreto, **se deberían excluir de un aumento de extracciones en alerta o emergencia por sequía los acuíferos de los que dependen ecosistemas, tales como manantiales, humedales y mantenimiento del caudal de base de los ríos**.

De forma general, hay que considerar el incremento de las extracciones subterráneas como una opción viable en sequías excepcionales en aquellos territorios en los que en condiciones ordinarias no se está en una situación de estrés hídrico. En tales territorios, el aumento temporal del uso de los acuíferos, por su mayor inercia, permite amortiguar las fluctuaciones propias de los recursos superficiales. Para que los acuíferos puedan funcionar indefinidamente como reservas en sequía es imprescindible que ***el nivel medio de explotación en condiciones de normalidad sea inferior al nivel medio de recursos subterráneos disponibles***. Sin embargo, en territorios con estrés severo o déficit hídrico estructural, resulta mucho más dudoso entender que el incremento en las extracciones subterráneas tenga sólo efectos temporales o no sean de calado. En la demarcación del Segura la incidencia de los escenarios de alerta y emergencia es tan frecuente y el volumen de sobreexplotación permitido en escasez coyuntural es tan elevado y sobre acuíferos ya al límite en su explotación ordinaria, que el régimen de funcionamiento previsto llevaría a una situación de sobreexplotación estructural en buena parte de las masas subterráneas afectadas, sobreexplotación que afectaría a los caudales circulantes. Los pozos de sequía en la demarcación del Segura pueden implicar otros problemas, como el traslado del deterioro del estado ecológico de unas masas a otras (no permitido según el artículo 4.6^a de la DMA), particularmente cuando una sequía prolongada en la cabecera del Tajo favorece, vía pozos de sequía, un aumento de la sobreexplotación de acuíferos en el Segura.

Muchos PES listan de forma genérica distintas medidas de oferta que, junto al incremento de las extracciones subterráneas, incluyen los denominados recursos no convencionales: reutilización y desalación marina. Con respecto a la reutilización, salvo en casos concretos (especialmente zonas costeras) donde la reutilización directa puede considerarse genuinamente como recurso hídrico adicional, en general sustituir la reutilización indirecta (tras la previa devolución a un cauce) por reutilización directa no supone incremento del recurso y sí un riesgo de sobreestimación de recursos e inducción de nuevas demandas.

Otra medida incluida de forma general en los PES y que puede dar lugar a efectos ambientales y sociales indeseables es permitir los contratos de cesión de derechos privativos de aguas, en otras palabras, la compra-venta privada de derechos de agua a precios libremente fijados en el mercado. Tanto en el caso de mercados intracuenca como en mercados intercuenca, estos contratos de compra-venta pueden intercambiar derechos de agua que no se están usando (derechos de papel), por lo que tales contratos pueden suponer una reducción de los caudales circulantes.

Por otra parte, dejar que sea el mercado quien asigne el agua en condiciones de sequía excepcional beneficia a quienes tienen mayor capacidad de pago, como grandes presas agrarias, dificultando aún más la situación de pequeños agricultores. Por ello se propone eliminar estos contratos privativos de aguas y promover, en cambio, los centros públicos de intercambio, donde sea la administración pública quien fije la contraprestación económica y quien, con criterios ambientales y de equidad social, participación pública y plena transparencia, reasigne tales recursos hacia los sectores prioritarios, como el abastecimiento humano y hacia sectores especialmente vulnerables, como los pequeños agricultores, la agricultura familiar y los regadíos tradicionales.

Se han detectado otras medidas que suscitan preocupación o presentan debilidades. Una de ellas es la escasa concreción de las medidas, de forma que sea posible conocer, por ejemplo, qué reducción de dotaciones se aplicará a qué usos. Los PES deberían incluir, como mínimo, los criterios que se utilizarán para establecer tales reducciones aplicando un reparto social del agua con criterios de equidad social y sostenibilidad ambiental, de forma que las reducciones sean mayores para grandes empresas agrarias que para pequeños agricultores, cuya capacidad económica para resistir una sequía excepcional es mucho menor.

Otra debilidad general es el escaso nivel de ahorro en situaciones de prealerta, y su carácter meramente voluntario, lo que no permite prevenir o minimizar suficientemente el riesgo de entrada en escenarios más graves, como son los de alerta y emergencia. Se trata de un enfoque reactivo desde el que también se explica la escasa atención a la idea de establecer reservas en normalidad, incluyendo reservas subterráneas expresamente excluidas de la explotación normal.

Cabe finalmente señalar otras carencias en distintos PES, como una evaluación ausente o insuficiente de los impactos en los ecosistemas de las situaciones de escasez hídrica y de las medidas adoptadas en alerta o emergencia.

7. La sequía extraordinaria

El PES maneja un concepto adicional de sequía –sequía extraordinaria-, que no se define en el epígrafe específico de definiciones, proveniente del Reglamento del Dominio Público Hidráulico:

Artículo 92. Declaración de situación excepcional por sequía extraordinaria.

1. La Presidencia de la Confederación Hidrográfica afectada podrá declarar “situación excepcional por sequía extraordinaria” cuando en una o varias unidades territoriales de diagnóstico, definidas en el Plan Especial de Sequías correspondiente, se dé:

- a) Escasez en escenarios de alerta que coincidan temporal y geográficamente con algún ámbito territorial en situación de sequía prolongada, o*
- b) Escasez en escenarios de emergencia.*

Es decir, para la declaración de situación excepcional por sequía extraordinaria, que a todas luces permitiría el deterioro temporal de las masas de agua en el sentido del artículo 4.6 de la DMA, no es necesario que el indicador de sequía prolongada se sitúe por debajo del umbral de 0.3, el que se correspondería (al menos en teoría) con causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente. Basta con un desequilibrio entre los recursos y las demandas causado por una mala planificación, agravada por una gestión irresponsable, que sitúe a un territorio en situación de emergencia por escasez, para declarar una sequía extraordinaria. Se trata de un escenario perfectamente posible en demarcaciones con una elevada sobreexplotación de recursos hídricos, como es la del Júcar o la demarcación del Segura, donde el plan hidrológico del tercer ciclo identifica un déficit de 310 hm³/año para el horizonte 2021 y de 288 hm³/año para el horizonte 2027.

La situación de “sequía extraordinaria” en realidad no implica que la sequía se esté dando en un grado mayor ni en duración ni en intensidad con respecto a la situación de sequía prolongada, pero sí supone que en las zonas en las que se dan de forma habitual situaciones de escasez por exceso de demandas, la “sequía prolongada” podrá escalar con mucha frecuencia a “sequía extraordinaria”, facultando la aplicación de medidas no admisibles en situación de normalidad climática y que reducen las cautelas administrativas y ambientales. En efecto, a la luz de la experiencia existente, estas medidas extraordinarias suelen incluir la facilitación de cesiones de derechos privativos entre cuencas e intercuenas, que pueden tener efectos no deseables tanto a nivel ambiental como social. Por ejemplo, en el periodo hidrológico 2016-2017 se declaró una situación excepcional por sequía con la que el Ministerio vía Real Decreto permitió la cesión de derechos privativos o compraventa de agua desde la cuenca del Tajo hacia la cuenca del Segura, aprovechando las infraestructuras del trasvase Tajo-Segura. Estos derechos de agua en realidad no se estaban usando (derechos de papel) por lo que su cesión al Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura supuso una detracción efectiva de los caudales circulantes en el Tajo.

Además, resulta muy sorprendente que en el Segura la sequía extraordinaria se puede declarar con una situación de alerta por escasez y sin que haya sequía prolongada en el Segura pero sí exista en la cabecera del Tajo: “la situación de sequía prolongada podrá evaluarse respecto al conjunto de la DHS, o bien con respecto a la cabecera del Tajo.”. Por tanto, si hay sequía prolongada en la cabecera del Tajo y alerta por escasez en el Segura, se podrá declarar sequía extraordinaria. Esto constituye ya una anomalía difícilmente justificable. Pero es que, además, la alerta por escasez en el Segura tampoco es por completo independiente de la situación en el Tajo, ya que las aportaciones y existencias vinculadas al Tajo tienen un peso desproporcionadamente elevado en el cálculo del indicador de escasez del Segura. En efecto, el indicador de escasez global de la demarcación del Segura se calcula otorgando igual peso (50%-50%) al indicador de escasez del subsistema trasvase y al indicador de escasez del subsistema cuenca, cuando, atendiendo al conjunto de recursos de la cuenca, una ponderación más adecuada hubiera sido en todo caso del 33%-66%). En definitiva, una sequía prolongada en la cabecera del Tajo activará la sequía extraordinaria en el Segura, aún cuando no haya sequía prolongada en el Segura y sus problemas *proprios* de escasez no sean relevantes. Por ejemplo, en el periodo hidrológico 2016-2017, pese a que las precipitaciones fueron normales en la cuenca del Segura, se declaró una sequía excepcional por sequía que permitió la compra-venta de derechos de agua desde la cuenca del Tajo a la del Segura, Se permite y facilita así la paradójica situación en la que se derivan caudales adicionales (no contabilizados como trasvase) desde la cabecera del Tajo, que está en situación de sequía prolongada, hacia la cuenca del Segura sin que en ésta última haya sequía, lo que contradice el sentido común.

8. Los Planes Municipales de Emergencia por Sequía

Con respecto a los PES de 2018, las revisiones de los mismos incorporan un diagnóstico actualizado y más completo acerca de los planes municipales de emergencia por sequía (PEM), siendo destacable que la mayoría de la población de las demarcaciones intercomunitarias cuenta ya con un plan de emergencia por sequía. La presente revisión recomienda que todos los municipios, incluyendo también los de menos de 20.000 habitantes, cuenten con estos planes municipales de emergencia por sequía, recomendación que consideramos positiva y algo muy necesario.

En cuanto a los contenidos y criterios para la elaboración de los PEM, los PES deberían incluir el de considerar la disparidad en los consumos entre los distintos sistemas de abastecimiento, de forma que se exija una mayor reducción de las dotaciones en situación de emergencia a aquellos sistemas de abastecimiento que presentan un mayor consumo unitario y tienen, por tanto, mayor margen de reducción.

Por otra parte, el interés que muestran los PES en general por involucrar los agentes urbanos en la planificación de las emergencias por sequía contrasta vivamente con su ausencia en el caso de otras tipologías de usuarios, a los que no se exigen –ni se prevén- instrumentos equivalentes. En particular, deberían exigirse planes equivalentes a los usuarios agrarios y a los industriales. No se entiende que los usuarios que representan con diferencia el mayor consumo de agua, -los agrarios- queden exentos de la obligación de disponer de un plan propio de gestión de la emergencia por sequía. En el Libro Verde de la Gobernanza del Agua los usuarios agrarios, en concreto los regantes, plantearon la conveniencia de contar con este tipo de planes sectoriales. Consideramos que se debería incorporar la exigencia de que las comunidades de regantes cuenten con un plan específico de emergencia por sequía.

9. Acerca de los impactos socioeconómicos de la sequía y la recuperación de costes

Los PES no desarrollan mecanismos de recuperación de costes ni, en consecuencia, se aplica el principio de quien contamina paga. Al contrario, los PES establecen en general que algunos de los costes adicionales en tiempo de sequía serán distribuidos entre todos los usuarios, con independencia de su participación en el consumo o su responsabilidad en el deterioro de los sistemas. Con una participación de los abastecimientos en el total de las demandas de la demarcación muy inferior a la de los usuarios agrarios, este enfoque penaliza claramente al usuario urbano, que subvenciona con su aportación al resto de usos, principalmente el agrario.

Por otra parte, no existen mecanismos de creación de reservas financieras durante los periodos de normalidad para hacer frente a los costes adicionales derivados de la escasez. Al contrario, los decretos de sequía añaden nuevas subvenciones al sector agrario, que es justamente el que menos contribuye proporcionalmente a los costes de gestión. Es el caso por ejemplo de la exención del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua, la fijación de precios subvencionados del agua desalada o la subvención adicional al agroseguro, contenidas en recientes decretos (por ejemplo, Real Decreto-ley 4/2022, de 15 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo al sector agrario por causa de la sequía).

En cuanto al impacto socioeconómico de las sequías, distintos estudios, como los recogidos en el PES del Júcar, elaborados con diferentes metodologías, comparan diversas variables económicas del sector agrario en situaciones de escasez con respecto a la situación de normalidad, llegando a conclusiones que relativizan la visión comúnmente difundida al respecto. Así, el PES del Júcar indica que “la evolución del valor económico está relacionada con la evolución de los precios, y, en menor medida, con la evolución de la producción total, más que con el escenario de sequía o normalidad”. “Además, [l]as disminuciones en la producción, en los casos analizados se han visto influenciadas por factores externos como las propias tendencias de los precios de mercado, que nada tienen que ver con los periodos de sequía sufridos en la Demarcación” (Memoria del PES del Júcar). Estos resultados ponen de manifiesto la necesidad de realizar análisis económicos metodológicamente rigurosos, hasta ahora prácticamente ausentes, para fundamentar una política del agua no sólo eficaz, sino también equitativa.

10. Reflexiones finales

Se reconoce el esfuerzo de los nuevos PES por mejorar la descripción metodológica de los indicadores utilizados, así como la justificación de los resultados obtenidos con tales indicadores. No obstante, dicha mayor clarificación y justificación metodológica constituye una mejora insuficiente de unos PES cuyo marco conceptual y metodológico básico mantiene el de los PES de 2018. Este marco se caracteriza por una enorme complejidad en cuanto a ámbitos territoriales (UTS y UTE, pese a contar ya en la planificación hidrológica con los sistemas de explotación), en cuanto a objetivos y conceptos utilizados, en cuanto a indicadores (de sequía prolongada, de escasez coyuntural) y en cuanto a metodologías de cálculo y de fijación de umbrales. Dicha complejidad, así como el uso metodologías difícilmente replicables y en muchos casos estadísticamente poco consistentes y escasamente transparentes, dan como resultado unos planes enormemente confusos y que a veces contienen, sobre el mismo indicador o el mismo concepto, justificaciones incoherentes entre sí en distintos apartados del plan. Todo ello menoscaba la confianza en tales planes, confianza que es esencial para que los ciudadanos y los distintos sectores socioeconómicos se sientan comprometidos con los objetivos y medidas de los planes frente a la sequía.

Por otra parte, pese a que los PES suelen hablar de prevención e incluyen un tipo de medidas en escasez coyuntural calificadas de preventivas, en realidad difícilmente pueden ser considerados como instrumentos preventivos frente al riesgo de sequía en la doble acepción del término: la evitación y la anticipación del riesgo. En primer lugar los PES **no evitan el riesgo** de efectos no deseables por sequía, dado que explícitamente se ha renunciado a integrar dicho riesgo en la

planificación ordinaria a través de los planes hidrológicos de demarcación, de forma que la gestión del agua en condiciones de normalidad **integre las sequías ordinarias y minimice los impactos de las sequías excepcionales** por la vía de **reducir la exposición** (demandas habituales) **y la vulnerabilidad** de los distintos sectores (gestión más resiliente). En segundo lugar, los indicadores en muchos PES **no permiten anticipar** las sequías excepcionales por estar formulados con datos del pasado. Sería conveniente valorar la posibilidad de utilizar de forma complementaria otros indicadores que sirvan al objetivo de constituir una **alerta temprana** del riesgo de sequía, de forma que la gestión de dicho riesgo sea menos reactiva.

Finalmente, no queremos dejar de apuntar una cuestión que queda fuera de los PES pero que constituye un problema grave -y creciente- de las sequías: los efectos de las mismas en los usuarios del “agua verde”, en particular los secanos mediterráneos tradicionales y la ganadería extensiva. Se trata de usos agrarios estrechamente dependientes de las precipitaciones y, por ello, mucho más vulnerables a las sequías que los usuarios del agua azul (dentro del ámbito agrario, los regadíos). Siendo conscientes de que el objeto de estos PES se limita a la gestión del agua azul, es decir las masas de agua y los usos que dependen de las mismas, es importante señalar también que los problemas crecientes de los usuarios del “agua verde” exigen un tratamiento de la sequía más allá del objeto actual de estos PES y que tenga en cuenta la especial vulnerabilidad de estos sectores, que por otra parte albergan especiales valores ambientales y también sociales. Por ejemplo, en algunos casos estos usuarios del agua verde han requerido en estas circunstancias excepcionales suministros de socorro con cubas o pozos de sequía, convirtiéndose así en usuarios del agua azul. También es ilustrativo el ejemplo de la pasada sequía en Andalucía, en la que se vivió la situación paradójica de que muchos cultivos de secano estaban afrontando un problema real de sequedad en cultivos y suelos, pero el informe de seguimiento de la sequía a 30 de abril de 2023 indicaba que gran parte de la cuenca se encontraba en situación de ausencia de sequía prolongada (cuyo indicador tiene un objetivo muy diferente, tal y como se reitera en los PES), lo que provocaba desconcierto y zozobra entre los usuarios del secano y de la ganadería extensiva.

Las medidas existentes hasta la fecha para paliar los impactos de las sequías en el secano y la ganadería extensiva se están revelando insuficientes y algunas de ellas, como los agroseguros, están perdiendo funcionalidad porque los agricultores están dejando de considerarlas una herramienta útil, dado el incremento de su coste y la dificultad de acceder a sus beneficios en situación de sequía. Todo ello requiere reformular, de una forma más amplia e integral, la estrategias y planes de adaptación al cambio climático y de mitigación de los efectos de las sequías, los cuales deberían abordar no sólo los retos de la gestión del agua azul sino también del agua verde.

A.21

Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos

Madrid, 20 de noviembre de 2024

ASUNTO: OBSERVACIONES CONSULTA PÚBLICA SOBRE LA REVISIÓN DE LOS PLANES ESPECIALES DE SEQUÍA

Estimados Señores,

Siguiendo la publicación en el Boletín Oficial del Estado, Numero 225, de fecha 17 de septiembre de 2024 en la que se publica el anuncio de la Dirección General del Agua por el que se inicia con el que se inicia un periodo adicional de audiencia e información pública de los documentos "Propuesta de proyecto de revisión del Plan Especial de Sequías", junto con los correspondientes "Estudios Ambientales Estratégicos" del proceso de evaluación ambiental estratégica ordinaria, de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental (en el ámbito de competencias del Estado), Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Desde la Coordinadora de Organizaciones Agrarias y Ganaderas (COAG) queremos hacerles llegar la siguientes observaciones y propuestas que desarrollamos a continuación:

1- PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES AGRARIAS EN LAS COMISIONES PERMANENTES DE SEQUÍA CON VOZ Y CON VOTO, ASÍ COMO EN CUALQUIER OTRA COMISIÓN U ORGANISMO DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DONDE SE VEAN REPRESENTADOS LOS USUARIOS.

En el Plan Especial de Sequía de su Demarcación Hidrográfica, tanto en este plan como en anteriores, hemos podido constatar que en el apartado "Organización Administrativa" que cuando se refieren a la Comisión Permanente de Sequía y las personas que la componen, regulan entre otras que:

"(... j También formarán parte de la misma los siguientes vocales, con voz y sin voto (...) Un representante de las organizaciones sindicales, otro de las empresariales y otro de las que actúan en defensa de los intereses ambientales elegidos entre quienes representan a estos sectores en el Consejo del Agua de la Demarcación."

Por lo que ante la redacción a la que hacemos referencia, solicitamos que a las Organizaciones Profesionales Agrarias y Ganaderas (OPAS) se permita la participación en las Comisiones Permanentes de Sequía con voz y con voto.

Justificando nuestra propuesta al entender que el principal afectado en circunstancias de sequía es el Agricultor y Ganadero y que por lo tanto deben de estar convenientemente representados en las Comisiones Permanentes de Sequía que se constituyan, con voz y con voto en la toma de acuerdos. Por la implicación que estos, tienen en el desarrollo de su actividad profesional y medio de vida.

Así mismo entendemos que en las Comisiones Permanentes de Sequía es donde se establecen los parámetros de la gravedad que alcanzan los periodos de sequía y se debaten los borradores de Decretos de Sequía en los que se incluyen medidas para todos los regantes, no solo Comunidades de Regantes. Debiendo de tenerse en cuenta que la inmensa mayoría de la agricultura del regadío la ejercen explotaciones familiares y profesionales (autónomos) No encontrándose estos representados por las

Organizaciones Empresariales, ni por las Organizaciones Sindicales Obreras ni por las Comunidades de Regantes ya que estas últimas son gestoras de las dotaciones de agua y de la gestión del regadío. Nunca estas van a representar los intereses profesionales y sociales de los agricultores y ganaderos del campo.

Por ejemplo y como consecuencia de lo anterior expuesto, no nos es posible hacer llegar a los Organismos de Cuenca los Informes de las repercusiones y del daño económico y social que supone un periodo de sequía extrema, ni hacer llegar nuestras propuestas como sería, en estos casos, el reparto social del agua para garantizar la viabilidad del empleo social y familiar.

No es posible que los recortes en las dotaciones de agua se hagan de forma lineal en función de las dotaciones por hectáreas, porque colocamos a este modelo de superficie más reducida pero viable en la quiebra económica cuando se recorte porcentualmente por igual a todas las hectáreas.

Del mismo modo y en base a los anteriores motivos expuestos, solicitamos tener participación, con voz y voto en cualquier otra comisión u Organismo de la Demarcación Hidrográfica, donde se vean representados los usuarios, por los mismos motivos expuestos anteriormente

2- OBLIGATORIEDAD DE CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE SEQUÍA CUANDO SE DECLARA LA SITUACIÓN TANTO DE “ESCASEZ” COMO DE “SEQUÍA PROLONGADA”.

En otro orden nos gustaría solicitar que la constitución de la Comisión Permanente de Sequía sea obligatoria (ahora mismo es a voluntad de la presidencia de las Confederaciones) cuando se declara la situación tanto de “escasez” como de “sequía prolongada”, para garantizar la participación de los usuarios afectados en momentos delicados de gestión.

3- INDICADORES CLAROS DE PRIORIDAD EN EL USO DEL AGUA DURANTE SEQUÍAS.

Solicitud para que las Comisiones Permanentes de Sequía desarrollen indicadores específicos que prioricen los usos del agua en función del impacto social, económico y ambiental.

Esto garantizaría que, durante periodos de escasez, se prioricen actividades esenciales como la agricultura familiar y profesional frente a otros usos menos críticos.

4- MAYOR TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Solicitud para que las reuniones y decisiones de las Comisiones Permanentes de Sequía sean públicas, con la publicación de actas, criterios adoptados y medidas propuestas.

Esto mejoraría la confianza y permitiría a los sectores afectados conocer en detalle las decisiones que impactan su actividad.

5- CREACIÓN DE UN FONDO DE EMERGENCIA PARA SEQUÍAS EXTREMAS.

Solicitud para que se establezca un fondo específico de emergencia para situaciones de sequía prolongada, destinado a apoyar a agricultores y ganaderos afectados.

Este fondo podría financiar medidas como compensaciones económicas, acceso a tecnologías de ahorro de agua, construcción de infraestructuras temporales (balsas, pozos de emergencia) y programas de reestructuración de cultivos hacia opciones más resilientes.

6- FOMENTO DE ACUERDOS TERRITORIALES SOBRE EL REPARTO DEL AGUA.

Sugerir la promoción de acuerdos entre comunidades de regantes, agricultores y otros usuarios en las demarcaciones hidrográficas para gestionar de manera más equitativa los recursos hídricos durante sequías, evitando conflictos y garantizando un uso eficiente y justo del agua.

7- IMPLICACIÓN DE EXPERTOS AGRARIOS EN LAS EVALUACIONES TÉCNICAS.

Proponer que las Comisiones Permanentes de Sequía incluyan a expertos del ámbito agrícola y ganadero en la evaluación de los impactos técnicos y económicos de las medidas adoptadas.

Esto garantizaría que las decisiones estén fundamentadas en un conocimiento profundo de las necesidades reales del sector.

8- PLANES ESPECÍFICOS PARA PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS.

Solicitud para que se desarrollen estrategias diferenciadas para apoyar a las explotaciones familiares y pequeñas, dado su papel fundamental en el tejido rural. Estas estrategias podrían incluir medidas específicas de asignación de agua y programas de formación para optimizar su uso durante periodos de escasez.

9- IMPLEMENTACIÓN DE TECNOLOGÍA Y EFICIENCIA EN SITUACIONES DE SEQUÍA.

Solicitud para la incorporación de tecnologías específicas (sensores de humedad, sistemas de riego de precisión, monitoreo en tiempo real) como medidas prioritarias dentro de los Planes Especiales de Sequía para maximizar la eficiencia del uso del agua.

Sin otro particular, agradecemos el tiempo dedicado y quedamos a la espera sean receptivos a nuestras solicitudes.

Reciban un cordial saludo,

Miguel Padilla Campoy
Secretario General COAG