



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

EVALUACIÓN DEL PRIMER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ESPAÑA EN APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

Octubre de 2014

ESTRUCTURA DE CONTENIDOS:

RESUMEN INFORME

INFORME GENERAL

- Aspectos jurídicos, de procedimiento y de participación pública
- Evaluación del estado de las cuenca y análisis de presiones
- Aplicación del art.9 y recuperación de costes
- Estado ecológico y objetivos ambientales
- Programas de medidas y programas de seguimiento
- Aguas subterráneas
- Evaluación ambiental estratégica
- La aplicación de la DMA en algunos casos emblemáticos

INFORMES PARTICULARES

- Informe sobre la demarcación hidrográfica del Ebro
- Informe sobre la demarcación hidrográfica del Júcar
- Informe sobre la demarcación hidrográfica del Segura
- Informe sobre la demarcación hidrográfica del Guadalquivir
- Informe sobre la demarcación hidrográfica del Guadiana
- Informe sobre la demarcación hidrográfica del Tajo
- Informe sobre la demarcación hidrográfica del Duero
- Informe sobre la demarcación hidrográfica del Miño-Sil
- Informe sobre la demarcación hidrográfica de Galicia Costa
- Informe sobre la demarcación hidrográfica de Baleares
- Informe sobre la demarcación hidrográfica de Canarias
- Informe sobre la demarcación hidrográfica de cuencas mediterráneas andaluzas
- Informe sobre la demarcación hidrográfica del Tinto, Oriel y Piedras
- Informe sobre la demarcación hidrográfica Guadalete-Barbate
- Informe sobre la demarcación hidrográfica del Cantábrico oriental
- Informe sobre la parte portuguesa de las demarcaciones de Miño-Sil, Duero, Tajo y Guadiana

Informe sobre regadíos
Informe sobre riesgos climáticos y cambio climático
Informe sobre caudales ecológicos
Informe sobre excepciones
Informe sobre infraestructuras verdes
Informe sobre restauración de ríos
Informe sobre la participación pública
Informe sobre los costes de los servicios de agua
Informe sobre el Delta del Ebro
Informe sobre el estuario del Guadalquivir
Informe sobre Doñana
Informe sobre Canal de Navarra
Informe sobre el alto Guadiana
Informe sobre la Albufera de Valencia

ISBN: 978-84-938966-7-6

© Fundación Nueva Cultura del Agua, 2014

Pedro Cerbuna 12 · 50009 Zaragoza · Tel: 976 761 572

Correo electrónico: fnca@unizar.es · www.fnca.eu



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

EVALUACIÓN DEL PRIMER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ESPAÑA EN APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

Octubre de 2014

El presente informe de Evaluación del Primer Ciclo de Planificación Hidrológica en España en aplicación de la Directiva Marco del Agua (DMA) ha sido elaborado por el Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA) de la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA). Este informe sintetiza las principales conclusiones contenidas en un amplio conjunto de informes específicos sobre las distintas demarcaciones hidrográficas y cuestiones transversales, los cuales están igualmente disponibles para su consulta en la página web: <http://bit.ly/1zrEho0>. Mientras que el informe de síntesis y resumen ejecutivo son obra del OPPA, los informes individuales son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la FNCA.

RESUMEN

1. A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la DMA, su transposición al ordenamiento jurídico español sigue siendo incompleta e inadecuada, especialmente en lo relativo a coordinación interadministrativa (Comité de Autoridades Competentes), régimen económico financiero, definición de los objetivos de la planificación hidrológica y su relación con las estrategias y planes sectoriales.
2. La aprobación de los planes hidrológicos se ha retrasado al extremo de que su entrada en vigor tenga un carácter testimonial, lo que implica dar por perdido el primer ciclo de planificación.
3. Existen deficiencias graves de gobernanza, tanto por lo que se refiere al papel efectivo de coordinación del Comité de Autoridades Competentes como a los procesos de participación real del público y las partes interesadas en la planificación y gestión del agua. Los procesos de participación pública no han sido efectivos para influir en las cuestiones de calado, como la consecución de los objetivos ambientales, los programas de medidas y los costes. En ocasiones, aspectos cruciales que condicionan la gestión del agua y la obtención de los objetivos de la DMA, como es el caso del Trasvase Tajo-Segura, han sido directamente excluidos del proceso de planificación y participación pública.
4. En la mayor parte de las masas de agua la relación estado-presiones-objetivos-medidas-resultados no se define de manera concreta y trazable. Así, en términos generales, no se analiza la relación entre la agricultura de regadío y el deterioro de las masas de agua ni se fijan objetivos cuantificados que permitan el seguimiento de la eficacia de las medidas.

5. Existe un gran número de masas sin definición de estado ecológico, carencias en el establecimiento de condiciones de referencia y falta de aplicación de indicadores clave requeridos por la DMA, como los de alteración hidrológica, alteración hidromorfológica o los relativos a peces.
6. Persisten muchas masas fluviales sin caudales ambientales establecidos. En los casos en los que se han fijado, los caudales ambientales no están vinculados al estado de las masas de agua. En la mayoría de demarcaciones la concertación de caudales ha sido insuficiente o inexistente.
7. En la mayoría de las demarcaciones no aparecen objetivos específicos de conservación de las masas de los lugares Natura 2000, lo que incumple el artículo 4.1.c de la DMA y amenaza la conservación de tales espacios protegidos.
8. En buena parte de las demarcaciones se han aplicado prórrogas generalizadas para alcanzar el buen estado de las masas de agua, prórrogas que no están adecuadamente justificadas en base a costes desproporcionados, como requiere la DMA. En España se omite el carácter excepcional de la exención por nuevo deterioro de las aguas, se hace aún más evidente la ausencia de justificación adecuada y no se retrotrae la aplicación de dicha exención al menos a la fecha en que hubieran debido entrar en vigor los planes hidrológicos (22.12.2009).
9. Los programas de medidas están condicionados por la herencia de políticas anteriores y siguen orientadas al fomento de obras para el incremento de la oferta y la satisfacción de las demandas, sobre todo el regadío, ajenas al objetivo de alcanzar y mantener el buen estado de las aguas. La mayor parte del presupuesto de los programas de medidas se asigna a estas obras mientras que a las medidas básicas ambientales se asignan presupuestos mucho más reducidos o testimoniales. Además, las medidas se han establecido sin una vinculación con los objetivos ambientales a escala de masa de agua, sin la exigida evaluación coste-eficacia, sin evaluar su impacto sobre el estado ecológico de las masas y sin un calendario claro de ejecución y financiación.
10. La recuperación de costes se mantiene en niveles muy bajos. Además de no considerar costes ambientales y del recurso, se emplean artificios contables para rebajar la cuantía de los costes totales y aproximarla a lo repercutido, como aplicar descuentos en las obras de presas hidráulicas por su función de laminación de avenidas como forma de encubrir una subvención pública arbitraria. Por otra parte, dicha repercusión se realiza al margen del principio de quien contamina (deteriora) paga.
11. La insuficiente e inadecuada recuperación de costes tiene consecuencias importantes. Por un lado impide la consideración de alternativas más costo-eficientes que las adoptadas, por ejemplo en protección frente a avenidas; por otro, mantiene ocioso buena parte del parque de desaladoras construidas –con fondos europeos- en la costa mediterránea.
12. En la mayoría de las demarcaciones, los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) únicamente han planteado algunas alternativas genéricas a las medidas aprobadas que en la práctica no son tales, lo que desvirtúa los efectos reales de la EAE. Los procedimientos de EAE no han analizado las alternativas concretas de gestión para cada uno de los problemas clave de cada demarcación o los impactos de los planes sobre la Red Natura 2000.

13. La escasa o nula ambición a la hora de aplicar la Directiva y el mantenimiento de las viejas inercias de fomento de la obra hidráulica y satisfacción de las demandas quedan crudamente reflejados en casos tan relevantes como el Delta del Ebro, la Cuenca Alta del Guadiana, Doñana, l'Albufera de Valencia y el Estuario del Guadalquivir, lugares donde el incumplimiento de la DMA tiene importantes consecuencias negativas sobre estos espacios protegidos de la Red Natura 2000 y áreas Ramsar, de sobrada importancia ecológica y reconocimiento internacional.

14. En conclusión, el primer ciclo de planificación en el marco de la DMA se ha caracterizado en España por una incorporación retórica del lenguaje de la DMA sin aproximación conceptual y metodológica a la misma ni efectos prácticos reales. Pese a los esfuerzos políticos del Ministerio de Medio Ambiente en el periodo 2004-2008 y del compromiso de algunos técnicos en las Oficinas de Planificación de determinados organismos de cuenca, se ha procedido a una actualización de los planes tradicionales de satisfacción de las demandas y fomento de obras hidráulicas a la que se yuxtapone ahora -de manera necesariamente incoherente- un plan de "cumplimiento de los objetivos ambientales de la directiva", que no ha hecho variar las viejas inercias y, por tanto, no cumple la DMA.

15. En definitiva, el proceso de renovación de la política de aguas en España (2000-2014) resulta frustrante. En la primera generación de planes hidrológicos no hubo ocasión para la innovación debido a la premura final para aprobarlos antes de agotar su periodo de vigencia teórico (2015), manteniendo en líneas generales la orientación de los planes (de 1998) anteriores a la DMA. Los planes de la segunda generación (2015-2021), según declaraciones de los responsables de planificación, no incorporarán variaciones sustanciales puesto que se acaban de aprobar los anteriores. Así, si no se produce un cambio de rumbo radical, la política hidráulica del siglo XX se perpetuará en las dos primeras décadas del siglo XXI.

INFORME GENERAL

Índice:

1. ASPECTOS JURIDICOS, DE PROCEDIMIENTO Y DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA	5
1.1 Aprobación de los planes hidrológicos	5
1.2. Participación pública	6
1.3. Coordinación interadministrativa	7
2. EVALUACIÓN DEL ESTADO DE LA CUENCA Y ANALISIS DE PRESIONES	8
3. APLICACIÓN DEL ART. 9 Y RECUPERACIÓN DE COSTES	8
4. ESTADO ECOLOGICO Y OBJETIVOS AMBIENTALES	9
4.1. Estado ecológico y objetivos ambientales	9
4.2. Caudales ecológicos	10
4.3. Zonas protegidas	11
4.4. Excepciones.....	11
5. PROGRAMAS DE MEDIDAS Y PROGRAMAS DE SEGUIMIENTO	12
5.1. Programas de Medidas	12
5.2. Programas de Seguimiento	15
6. AGUAS SUBTERRÁNEAS.....	15
7. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA	16
8. LA APLICACIÓN DE LA DMA EN ALGUNOS CASOS EMBLEMÁTICOS.....	16
8.1. Delta del Ebro.....	16
8.2. Cuenca Alta del Guadiana	17
8.3. Estuario del Guadalquivir	17
8.4. Doñana	17
8.5. L'Albufera de Valencia	18

1. ASPECTOS JURIDICOS, DE PROCEDIMIENTO Y DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

1.1 Aprobación de los planes hidrológicos

El primer ciclo de planificación en España se ha caracterizado por la acumulación de considerables retrasos que han limitado la efectividad práctica del mismo. Estos retrasos han afectado a todas sus fases. Por ejemplo, la Junta de Andalucía creó la Comisión de Autoridades Competentes para las tres demarcaciones hidrográficas intracomunitarias andaluzas con ocho años de retraso en 2012, dos años después de que el Tribunal de Justicia condenara a España por incumplimiento de dicha obligación. La aprobación de los planes hidrológicos de las demarcaciones españolas se ha postergado hasta reducir su periodo de vigencia a un escaso testimonio. La falta de entrada en vigor de los planes hidrológicos o su inaplicación cuando están aprobados (ej. por falta de fondos) está lastrando de manera determinante el cumplimiento de las obligaciones de protección y uso sostenible de la política de aguas. Destaca el caso de las demarcaciones de Canarias, que no tienen aún sus correspondientes planes aprobados.

El retraso generalizado en los calendarios de implementación de la DMA tiene también importantes consecuencias para el segundo ciclo de planificación. Así, los programas de medidas no han tenido el tiempo suficiente para ser aplicados (caso de los PH del Ebro, Júcar, Segura o Tajo), por lo que tampoco van a poder ser evaluados, lo que a su vez impide la adecuada revisión de cara al segundo Plan ya en marcha. De hecho, en su mayoría, los documentos disponibles del nuevo ciclo de planificación 2015-2021 (básicamente los Esquemas de Temas Importantes, ETI) son casi idénticos a los anteriores (2014-2015), lo que supone dar por perdido el primer ciclo de planificación y desaprovechar el aprendizaje que posibilita el enfoque de ciclo de planificación que plantea la DMA.

Por otra parte, en el caso de algunos planes hidrológicos se han incumplido los procedimientos establecidos por la DMA para su elaboración. Un caso emblemático es el de la demarcación de Baleares. En febrero de 2011 fue aprobado con carácter inicial el Plan Hidrológico de Baleares, quedando pendiente de su aprobación por el Consejo de Ministros. Sin embargo, tras el cambio de gobierno balear en mayo de 2011, se solicitó la devolución del Plan y en 2013 se aprobó definitivamente un nuevo texto claramente desregulador, que eliminó de la Normativa una parte sustancial de las medidas previamente incluidas. Las alegaciones aceptadas en el plan de 2011 y en parte incorporadas a la normativa de 2011, se han ignorado en la nueva Normativa, de la que se elimina el 30% de su articulado, sin dar respuesta motivada de las causas de su supresión. El nuevo texto del Plan no fue sometido a exposición pública y en ningún momento se aporta justificación técnica alguna de los cambios realizados al texto aprobado en 2013. Todo ello crea una gran inseguridad jurídica y representa un grave fraude administrativo que incumple el artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE y el artículo 9 de la Directiva 2001/42/CE. Todo ello ha llevado a que con fecha 17 de octubre de 2014 la Comisión Europea haya comunicado la admisión a trámite de las denuncias presentadas por diversos grupos y colectivos (Profesores universitarios y otros particulares - REF. CHAP (2014)1100; GOB y otros grupos ecologistas y colegios profesionales- REF. CHAP(2014)112 y Ecologistas en Acción- Ref.CHAP(2014)01217) por incumplimiento de la normativa comunitaria del Plan Hidrológico de Baleares.

También en el caso del Guadalquivir se producen profundas modificaciones en los contenidos del Plan definitivamente aprobado respecto al borrador sometido a información pública entre diciembre de 2010 y junio de 2011. Estos cambios se refieren especialmente al Estuario del Guadalquivir, sin mediar información y proceso de participación pública sobre estos nuevos contenidos ni explicar adecuadamente el motivo de las sustanciales modificaciones introducidas.

El incumplimiento de la DMA ha dado lugar a acciones jurídicas en otros casos como el Plan Hidrológico del Júcar, donde el Tribunal Supremo (TS) ha admitido a trámite un recurso interpuesto por Ecologistas en Acción contra el Real Decreto 595/2014, por el que se aprobó el Plan Hidrológico de esta demarcación. Entre los incumplimientos señalados en este recurso figuran los grandes retrasos de calendario (pese a que fue declarada Cuenca Piloto para una aplicación temprana de la Directiva), la demora no justificada para alcanzar los objetivos ambientales y el no establecimiento de caudales ecológicos en algunas masas de agua, entre otros aspectos.

1.2. Participación pública

En algunas demarcaciones se han llevado a cabo procesos de participación pública ambiciosos y en línea con el espíritu de la DMA, particularmente en el caso de Cuencas Internas de Cataluña (la cuenca con mayor número de reuniones participativas), el Ebro (la cuenca con mayor número de participantes) y el proceso de participación pública en Baleares hasta el año 2011. Sin embargo en muchas demarcaciones tales procesos se han abordado con un perfil muy bajo, de forma rutinaria, con escaso interés y sin identificar a los actores relevantes en el ámbito social.

La principal carencia de la gran mayoría de los procesos de participación pública puestos en marcha ha sido su falta de efectividad para influir realmente ante las cuestiones de calado, como la consecución de los objetivos ambientales, los programas de medidas y los costes. Cabe señalar como una de las excepciones más notables el caso de la primera versión del Plan Hidrológico de Baleares, con aprobación inicial en 2011, donde se incorporaron más del 80% de las alegaciones, integrándose parcialmente en la Normativa, desestimándose el resto con respuesta motivada. Sin embargo el denominador común es que el proceso formal de participación pública apenas haya sido tenido en cuenta en los contenidos de los planes. El resultado es que la participación pública en el primer ciclo de planificación mayoritariamente no se ha aprovechado para mejorar la calidad de los planes, defraudando las expectativas ciudadanas y de muchos actores participantes. Por el contrario, los actores tradicionales del sector agrícola, industrial o energético, han dispuesto en muchos casos de vías paralelas de negociación con la Administración.

El incumplimiento de los procedimientos establecidos por la DMA para la planificación hidrológica y la ausencia de participación pública en los temas clave se ejemplifica de forma paradigmática en el caso de la demarcación del Tajo. El primer borrador del Plan Hidrológico se puso a disposición del público el 21 de octubre de 2011 pero se eliminó de la web del organismo de cuenca un día después. El nuevo borrador sale a consulta pública en marzo de 2013 con importantes cambios respecto al borrador anterior, como sustituir la propuesta previa de caudales ecológicos por unos caudales que denomina como “mínimos” y renunciar a cuestionar la viabilidad del trasvase Tajo-Segura. Estos cambios están relacionados con el proceso de negociación con los beneficiarios del trasvase Tajo-Segura al margen del proceso formal de planificación, el cual culmina con la incorporación de los contenidos del Memorándum del Tajo como enmiendas a la Ley de Impacto Ambiental de diciembre de 2013 (Ley 21/2013). Este Memorándum y las modificaciones normativas en tramitación se han mantenido en secreto y no se han difundido públicamente, quedando al margen de los órganos y autoridades competentes de la Demarcación Hidrográfica del Tajo así como del proceso de consulta y participación pública. Las modificaciones introducidas afectan de forma sustancial al cumplimiento de los objetivos ambientales en la demarcación del Tajo y suponen un flagrante incumplimiento de la DMA, particularmente de sus artículos 1, 4, 7.3, 9, 11, 13.5, 14 y 15.

1.3. Coordinación interadministrativa

En la gran mayoría de demarcaciones intercomunitarias en España, se constata la carencia, en muchas ocasiones, de elementales procesos de coordinación interadministrativa. Las Confederaciones Hidrográficas han sido las responsables de continuar ejecutando las actuaciones, mientras que los Comités de Autoridades Competentes (CAC) se han limitado a aprobar los documentos propuestos por los organismos de cuenca, sin una real participación en su elaboración y posterior seguimiento. Esta situación se repite en la gran mayoría de demarcaciones. En el caso del Ebro, el CAC no ha evitado la importante descoordinación entre el organismo de cuenca y las comunidades autónomas implicadas, en particular la Generalitat de Cataluña, tal y como evidencian las Actas de los Consejos del Agua de esta Demarcación. Algo similar ocurre en el caso del Guadalquivir, donde en el Consejo del Agua la Junta de Andalucía votó en contra del Plan Hidrológico de la Demarcación.

Además, no existe información disponible al público de las reuniones del Comité de Autoridades Competentes (orden del día de las reuniones, actas de las mismas).

En el caso de las cuencas intracomunitarias, la situación de falta de coordinación administrativa ha sido también generalizada, independientemente del órgano responsable de la gestión del agua. En términos generales se puede afirmar que los planes hidrológicos incorporan los programas sectoriales de las otras administraciones sin un análisis de su compatibilidad con los objetivos ambientales del plan.

La principal descoordinación tiene lugar entre las distintas políticas que se aplican en las Demarcaciones. Por ejemplo, existe una clara desconexión entre la gestión del agua y la ordenación urbanística y territorial, con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad frente a la inundación. Esta desconexión se evidencia en demarcaciones como la del Guadalquivir, donde no existe una coordinación entre los contenidos de los documentos de ordenación territorial y el plan hidrológico. Entre otros ejemplos, el Plan Hidrológico no incorpora adecuadamente en su normativa las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y planes subregionales respecto a la red de drenaje, especialmente el artículo 90 del POTA.

En la Demarcación del Segura se presentan inconsistencias incluso entre los propios documentos de planificación hidrológica. Por poner un ejemplo, en la demarcación del Segura los déficit hídricos que resultan de la comparación entre recursos y demandas se basan en valores medios interanuales desconectados de las medidas de restricción del suministro contempladas en el propio proceso de planificación, como las establecidas en el Plan Especial frente a la Sequía (PES), medidas cuya consideración reduciría la cuantificación del déficit medio interanual.

En relación con la parte portuguesa de las cuencas internacionales (Miño, Duero, Tajo y Guadiana), cabe destacar el Decreto-Ley sobre el régimen económico financiero, que establece las tasas a pagar por el uso privativo del agua por parte de los "grandes usuarios" (cuyas actividades causan mayores impactos en el medio hídrico) y las tarifas a pagar por el público en general (servicios de abastecimiento y saneamiento), decreto en línea con la DMA. Sin embargo por exigencias de la "Troika" se eliminaron 22 organismos públicos, incluyendo los 5 organismos de cuenca (Administração da Região Hidrográfica) que se habían creado en 2007 para adaptar la administración del agua portuguesa a los requisitos de la DMA.

Esto ha interrumpido el esfuerzo de cooperación con los municipios que se inició para solucionar los problemas de aplicación de la legislación del agua, trabajo que no es probable que se pueda realizar desde un ente centralizador. En lo que se refiere a la cooperación hispano-lusa, es urgente mejorar la misma y que, idealmente, el siguiente ciclo (el ciclo 2021-2027, ya que los borradores de los planes

hidrológicos para 2015 serán previsiblemente publicados en España en diciembre de 2014) de planificación se realice de modo conjunto.

2. EVALUACIÓN DEL ESTADO DE LA CUENCA Y ANALISIS DE PRESIONES

En muchas demarcaciones, como la del Segura y otras, siguen existiendo claras carencias y enormes dificultades para que los ciudadanos puedan acceder a la información relativa al uso y control del Dominio Público Hidráulico y a los usos responsables de las mayores presiones sobre el estado de las masas de agua, particularmente el regadío. La situación en la mayoría de las demarcaciones es la existencia de importantes trabas para acceder a la información sobre concesiones y captaciones de aguas superficiales y subterráneas, lo que dificulta enormemente que los ciudadanos puedan verificar la legalidad o no de una determinada extracción de agua o perímetro de riego.

Por otra parte, no está claro qué criterios se han utilizado para definir las presiones significativas en los diferentes planes, sorprendiendo que, por ejemplo, en el Plan Hidrológico del Ebro se considere que 225 presas, 850 azudes en cauce y 10.000 pequeñas balsas de regulación no representan una presión significativa. Igualmente en el Plan del Ebro no aparece ninguna referencia al lindano, considerando nula la presión por vertido de sustancias peligrosas, pese a los numerosos análisis que demuestran la existencia de esta sustancia en distintos puntos de la Demarcación, como los residuos de los vertederos de Sardas y Bailín, los sedimentos contaminados en el embalse de Sabiñánigo y el río Gállego, que están afectando incluso al abastecimiento de agua de boca en las poblaciones afectadas.

Además, existe un inadecuado tratamiento y ausencia de interrelación entre los impactos detectados y las presiones de origen antrópico responsables de tales impactos. Por ejemplo, las presiones más generalizadas en la Unión Europea son las alteraciones hidromorfológicas. A su vez, en España existe una tendencia desde principios del siglo XX a identificar gestión de aguas con programación de obras hidráulicas públicas. Pese a ello, estas presiones y sus impactos no están adecuadamente identificados y analizados en la mayoría de los planes de las demarcaciones españolas. Igualmente, en la mayoría de planes hidrológicos (véase el caso del Segura, del Guadalquivir o del Guadiana) las presiones de origen agrícola aparecen pobremente diagnosticadas e insuficientemente conectadas con los impactos - cuantitativos y cualitativos - que generan sobre las masas de agua.

En relación con la necesidad de un análisis estratégico de los efectos de los trasvases en las cuencas cedentes, incluyendo los efectos de los caudales reducidos o modificados y otros aspectos del estado ecológico de todas las masas de aguas y los lugares Natura 2000, dicho análisis es inexistente, incluyendo el caso más emblemático: el trasvase Tajo-Segura. Este trasvase se ha convertido en una condición sine qua non, que condiciona la planificación y gestión de toda la demarcación del Tajo, afectando sobremanera el estado de muchos tramos de la demarcación, por lo que no se entiende que no se identifique como tema importante y que no aparezca en el Análisis de Presiones e Impactos.

3. APLICACIÓN DEL ART. 9 Y RECUPERACIÓN DE COSTES

Se vienen desarrollando estudios económicos sistemáticamente sesgados y erróneos para justificar los proyectos en tramitación, con el fin de ocultar la enorme subvención que disfruta el agua de riego con aguas superficiales. En el caso de la cuenca del Ebro, con un pago medio del agua para regadío de 0,011 €/m³, se pretende estar consiguiendo un nivel de recuperación de costes del 80%; mientras que el coste medio calculado de forma rigurosa en los grandes proyectos de regulación y nuevos regadíos en la Cuenca del Ebro durante las dos últimas décadas se mueve entre 0,15 y 0,25 €/m³.

Los resultados en regadíos con aguas superficiales que se presentan oficialmente con niveles de recuperación de costes por encima incluso del 80%, son falsos. Los estudios al respecto más fiables sitúan la recuperación de costes en las aguas superficiales de riego en menos del 10%, una vez se corrigen una serie de errores y trampas contables como las siguientes: i) inadecuados plazos de amortización; ii) los fondos europeos son administrados como subvenciones a fondo perdido; iii) no se asumen costes adecuados de mantenimiento y reposición de infraestructuras y iv) se aplica un descuento correspondiente a la laminación de avenidas como forma de encubrir una subvención pública arbitraria, dado que dicho descuento no se corresponde con la capacidad de regulación reservada efectivamente a tal objetivo de laminación de avenidas.

Esta tasa de descuento en presas a cuenta de la laminación de avenidas, fijado de forma arbitraria, es un denominador común, con valores que por ejemplo en el caso del Guadiana representan un 50% de los costes de las grandes infraestructuras.

En relación con el análisis Coste-Efectividad y su aplicación en los programas de medidas, dicho análisis ha sido ignorado en los proyectos que se impulsan, dado que sistemáticamente se restringen las pretendidas alternativas efectivas a un abanico sesgado que ignora opciones que, siendo efectivas, son más económicas, de forma que la pretendida elección queda viciada por el propio abanico de opciones presentadas. Por ejemplo, en el Plan de Saneamiento y Depuración de Aragón se han sobredimensionado las depuradoras y se ha vetado considerar siquiera las opciones de depuración extensiva en núcleos urbanos de menos de 3000 habitantes. Ello ha llevado a encarecer los servicios de saneamiento, hasta un 1000% sobre el coste que se derivaría de haber aplicado el principio coste-efectividad. Otro caso ilustrativo, con financiación europea, es el abastecimiento de aguas a Zaragoza y su entorno, con ramales de hasta 50 km de longitud y desniveles a vencer de más de 300 m para llevar caudales desde el embalse de Yesa (que se pretende recrecer), ignorando la disponibilidad de caudales de calidad que podrían servirse por gravedad, de forma efectiva y mucho más económica.

En relación con los costes ambientales y del recurso, como se ejemplifica en el Ebro, Guadiana, Segura y generalidad de demarcaciones, no se han considerado costes ambientales en la tarificación de los servicios de riego, ni se han estimado los costes inducidos por la contaminación difusa, tanto en nitratos y pesticidas, como en sales. En cuanto a la medición de los volúmenes usados, si bien es mayor en los nuevos regadíos o en regadíos modernizados, las tarifas y cánones siguen aplicándose fundamentalmente por superficie regada.

La insuficiente e inadecuada repercusión de los costes provoca elevados costes sociales. No sólo por la traslación de las cargas de negocios privados al conjunto de los ciudadanos, sino también porque se excluyen alternativas más costo-eficientes. Es el caso, por ejemplo, de las desaladoras del Vinalopó (y otras cuencas mediterráneas), financiadas con fondos europeos y en buena parte ociosas porque, en ausencia de una política de recuperación de costes (incluidos los ambientales) general, no resultan una alternativa atractiva para unos usuarios que acceden a otras fuentes fuertemente subvencionadas.

4. ESTADO ECOLOGICO Y OBJETIVOS AMBIENTALES

4.1. Estado ecológico y objetivos ambientales

Existe un gran número de masas carentes de definición de estado ecológico, particularmente en las demarcaciones del Ebro (53% de las masas superficiales no evaluadas, incluyendo la mayoría de masas de un espacio protegido tan emblemático como el Delta del Ebro), Guadalete-Barbate, Baleares, Galicia-Costa, Júcar y en la del Tinto, Odiel y Piedras, caso este último donde las masas cuyo riesgo de incumplimiento no ha sido evaluado asciende al 73%.

Existen lagunas y carencias en el establecimiento de las condiciones de referencia, por ejemplo en el caso del Guadalquivir para algunas masas tipo río, en el Plan del Guadiana para casi todos los tipos de lagunas o en el Ebro, donde no hay condiciones de referencia para aguas de transición, aguas costeras y buena parte de los lagos.

Por otra parte, los planes no incluyen algunos indicadores clave de calidad requeridos por la DMA, tales como fauna ictiológica o parámetros hidromorfológicos (por ejemplo de alteración hidrológica). En la mayoría de demarcaciones no se aplican indicadores de peces (caso del Duero, Guadalquivir, Tajo, Guadiana, Ebro, Segura y otras); tampoco hidromorfológicos, salvo algún caso como el Duero, donde se aplican indicadores hidromorfológicos más rigurosos que en otras demarcaciones y donde los objetivos están vinculados a indicadores con valores concretos.

En buena parte de las demarcaciones se han aplicado prórrogas generalizadas para alcanzar el buen estado de las masas de agua, como ocurre en el Duero, el Ebro, el Guadiana (en la cuenca alta del Guadiana se han aplicado prórrogas al 100% de las masas subterráneas), la demarcación del Tinto, Odiel y Piedras, donde el 39% de las masas de agua incumplirán el buen estado en 2015, el Júcar, donde dicho porcentaje sube al 53,5% o el Segura, donde el 53% de las masas superficiales y el 73% de las masas subterráneas no alcanzarán el buen estado en 2015. Además, no se establecen en general objetivos intermedios ni análisis de eficacia de las medidas, lo que genera dudas acerca del logro de los objetivos en 2027.

4.2. Caudales ecológicos

Las propuestas de caudales siguen el esquema establecido desde la Dirección General del Agua orientado a adaptarlas a las necesidades de los usuarios, no existiendo una justificación clara de cómo se derivan dichas propuestas a partir de los trabajos técnicos disponibles. Por ejemplo, las diferencias entre demarcaciones en el caudal propuesto relativo (QPR) parecen contener una arbitrariedad elevada y estar influenciadas por las demandas hídricas para riego y otros usos.

En muchas demarcaciones (como la del Tinto, Odiel y Piedras, Guadiana, Segura, Tajo), no existe vinculación entre los caudales ambientales y el estado de las masas de agua o son claramente incoherentes, incluso cuando existen datos suficientes acerca de su estado: en el caso del Tajo, el borrador de Plan hidrológico sometido a consulta pública en 2013 modificó los caudales en el eje central del Tajo previamente propuestos, sustituyéndolos por unos caudales "mínimos" constantes a lo largo del año (una figura que no existe en la Instrucción de Planificación Hidrológica), muy inferiores al régimen de caudales ecológicos establecidos en el ETI y en el primer borrador del Plan.

En el caso del Segura, sólo en el 24% de las masas de agua tipo río se establece algún valor de caudal ambiental. En el caso del Júcar, solamente se definen caudales ecológicos para el 25% de los ríos en el horizonte de 2021. En el caso del Guadalquivir, los caudales ambientales mínimos se reducen a la mitad de los fijados por el Plan Hidrológico vigente (1998). En esta demarcación, en muchas ocasiones el régimen propuesto produce un hábitat insuficiente para el desarrollo de la vida piscícola, al proporcionar valores inferiores al 50% del hábitat que se puede alcanzar en los tramos.

Por otra parte, en la mayoría de demarcaciones la concertación de caudales ha sido insuficiente o inexistente, como en el caso del Duero, Tajo, Segura o Guadalquivir.

4.3. Zonas protegidas

En relación con el cumplimiento del artículo 4.1.c de la DMA respecto a las Zonas Protegidas bajo la Directiva de Hábitats, hay que decir que, en las demarcaciones de Galicia Costa y del Miño-Sil, se han incluido objetivos específicos para las masas de agua en zonas protegidas, pero en la mayoría de las demarcaciones (como Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Tinto, Odiel y Piedras, Guadalquivir, Segura, Tajo o Guadiana), no aparecen objetivos de conservación de las masas de los Lugares Natura 2000.

Por ejemplo, en el caso del Tajo, no se analizan adecuadamente los requerimientos de las masas de aguas y especies protegidas, ni de los espacios incluidos en la Red Natura 2000. En estos momentos la Comisión tiene en sus manos una Queja interpuesta por los colectivos ciudadanos del Tajo [CHAP(2013)03137], referente a los impactos concretos que la gestión del río produce en los distintos espacios naturales de la Red Natura 2000. En el PH del Tajo, los apartados 2 y 3 del artículo 12 de la Normativa, acerca de nuevas infraestructuras en zonas Red Natura vulneran, como mínimo, los artículos 4.1, 4.7, 4.8 y 4.9, 11 y 14 de la Directiva Marco del Agua en lo relativo a las condiciones para las nuevas modificaciones o alteraciones de las masas de agua.

En la demarcación del Segura, un 68% de las masas de agua tipo río están incluidas en la Red Natura 2000 y otros espacios naturales, pese a lo cual el Plan no realiza diagnóstico alguno de la relación entre las masas de agua y tales espacios ni establece medidas específicas para garantizar los niveles de caudales y calidad del agua requeridos en tales espacios.

En el caso de Baleares se da una situación paradójica. Por un lado la Memoria sí establece la relación entre las zonas protegidas y las masas de agua de la demarcación, así como los requerimientos hídricos cuantitativos necesarios para su gestión. Sin embargo, la Normativa, aprobada en 2013 tras el cambio de gobierno balear, contradice estas determinaciones, pues permite un incremento de extracciones en las masas de agua subterránea, sin tener en cuenta las limitaciones previamente establecidas en las zonas protegidas.

La situación de espacios protegidos tan relevantes como Doñana o l'Albufera de Valencia igualmente evidencian la desconexión entre los planes hidrológicos y las necesidades hídricas de los espacios protegidos de la Red Natura 2000.

4.4. Excepciones

En relación con las exenciones bajo los artículos 4.4 y 4.5, en la generalidad de planes hidrológicos la prórroga de los plazos no se justifica en base a costes desproporcionados sino con una alusión genérica a la falta de disponibilidad presupuestaria, como ocurre en el caso del Duero, en la demarcación del Tinto, Odiel y Piedras, Cuencas Mediterráneas Andaluzas, el Guadiana, el Segura y el Guadalquivir, caso este último donde además la inversión en las medidas se reduce en un 53% respecto al borrador del Plan.

Con respecto a las exenciones por nuevo deterioro de las aguas si la actuación realizada cumple determinadas condiciones (art. 4.7), en España se omite su carácter excepcional y se concibe como una mera actuación que está sometida a condiciones.

La demarcación del Cantábrico Occidental destaca por haber sido la única en que además de identificar nuevas modificaciones o alteraciones, se han consignado los motivos que los justifican de forma expresa. Por el contrario la mayoría de los planes hidrológicos españoles han aplicado esta exención omitiendo la obligación de consignar y explicar los motivos en cada uno de los casos. El caso Balear es llamativo, pues ni siquiera se menciona esta exención en el plan.

Por otra parte, el incumplimiento del plazo en el que debían aprobarse los planes (22.12.2009) también ha supuesto un incumplimiento en las obligaciones de exigir la prohibición del deterioro del estado de las masas de agua, ya que los planes no retrotraen la aplicación de las exenciones por nuevo deterioro de las aguas al menos a dicha fecha.

5. PROGRAMAS DE MEDIDAS Y PROGRAMAS DE SEGUIMIENTO

5.1. Programas de Medidas

La mayoría de los Programas de Medidas han incumplido sistemáticamente los plazos establecidos por la Directiva. En muchas demarcaciones, con planes aprobados en 2013 o 2014, su aplicación será virtual y retórica en todo lo que no se corresponda con proyectos ya en marcha ajenos a la Directiva, dado que el Plan ha sido aprobado cuando su periodo de vigencia y el plazo establecido para alcanzar el Buen Estado, están prácticamente agotados.

En general los programas de medidas están condicionados por la herencia de políticas anteriores, son confusos en cuanto a sus objetivos predominantes, se han establecido sin la exigida evaluación coste-eficacia y carecen de un calendario suficientemente clarificado de ejecución y financiación.

Por otra parte, la vinculación de las medidas con los objetivos ambientales es muy vaga y genérica, no estableciéndose a escala de masa de agua y no respondiendo a los problemas específicos de las mismas en cuanto a su estado ecológico.

Una de las cuestiones básicas es el tipo de priorización de medidas que se establecen y en qué grado responden a medidas básicas bajo la DMA o se trata de proyectos de infraestructuras y otras actuaciones complementarias cuya finalidad no es necesariamente la de alcanzar los objetivos de la DMA. En este sentido, en muchas demarcaciones las medidas se aplican o no independientemente de su inclusión en el mismo, de la fase o estado de aprobación del Plan, y de su eficacia para conseguir los objetivos del Plan.

Además, los planes hidrológicos no suelen evaluar el impacto de las distintas medidas, ya sea positivo o negativo, respecto a los objetivos de alcanzar el buen estado. Entre otros muchos ejemplos, en la Demarcación del Tinto, Odiel y Piedras se prevé la construcción de los embalses de Alcolea, la Coronada y Pedro Arco, a ubicar en masas en estado peor que bueno, sin evaluar el impacto que puedan tener en la no consecución del buen estado ecológico. En la demarcación del Miño-Sil las medidas programadas inciden en la vieja política estructuralista en ámbitos como el abastecimiento, donde no se menciona la gestión de la demanda, o en la prevención de inundaciones, donde se proponen más presas de laminación sin analizar otras alternativas potencialmente más costo-eficaces como la gestión del territorio fluvial. En el caso de Galicia Costa el programa de medidas es más bien un catálogo de obras hidráulicas, sin relación concreta con los objetivos del Plan ni priorización.

En el caso del Segura, pese a que es una de las cuencas más reguladas del mundo, el Plan sigue incluyendo la construcción de nuevas obras de regulación, como el Plan de defensa contra avenidas del Alto Guadalentín o el Plan de actuaciones para el incremento de la laminación de avenidas y regulación en el río Mundo. Este patrón es general para la gran mayoría de demarcaciones. La cuenca del Ebro es un ejemplo emblemático de disociación entre estado de las masas, objetivos ambientales y medidas previstas: se incluye un amplio catálogo de obras hidráulicas así como ampliaciones de regadío, que de facto empeorarán el estado ecológico de las masas de agua, mientras que para algunas masas de agua en mal estado no se establece ninguna medida.

En términos presupuestarios, la inversión asignada a medidas para alcanzar el buen estado ecológico es mucho menor que las dedicadas a la satisfacción de las demandas. En el caso de la demarcación del Tinto, Odiel y río Piedras, sólo el 11% del presupuesto del Programa de Medidas se destina al cumplimiento de los objetivos ambientales. En la demarcación del Segura, las medidas ambientales, excluidas las de saneamiento y depuración, son del 10,49% del total. En la demarcación del Guadalquivir, sólo el 6% de las medidas están destinadas a la recuperación ambiental y no se prevén medidas para garantizar el establecimiento de los caudales ecológicos. En Cuencas Mediterráneas Andaluzas el presupuesto para recuperación ambiental es mínimo. De nuevo la baja proporción presupuestaria para medidas específicamente ambientales constituye un denominador común. Esta baja dotación presupuestaria para medidas ambientales básicas mientras se asigna una proporción predominante del presupuesto a medidas de satisfacción de las demandas y obras hidráulicas ajenas a los objetivos de la DMA, muestra que la alusión a una baja disponibilidad presupuestaria como justificación genérica para no establecer medidas ambientales no responde a la realidad.

Por otra parte, de forma generalizada se incluyen medidas implantadas antes de la adopción de los planes hidrológicos, cuando tales medidas debían haberse incluido en un análisis de referencias. Muchas de estas medidas son ajenas a la DMA y se centran fundamentalmente en infraestructuras hidráulicas, como ocurre en los casos del Ebro, el Segura, Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Miño-Sil y Baleares. En la Demarcación del Ebro, el Programa de Medidas incluye infraestructuras hidráulicas ya aprobadas o cuya tramitación sigue adelante completamente al margen del proceso de planificación (embalse de Mularroya, embalse de Biscarrués, recrecimiento de Yesa, presa de Aguaviva).

Otro de los temas clave en relación con los Programas de Medidas es en qué grado reducen las presiones en la cuenca, por ejemplo a través del ahorro neto de agua y cambios en los patrones de cosechas o en los usos del suelo. En muchas demarcaciones obtener una reducción relevante de las presiones implica necesariamente aplicar medidas ambiciosas en el regadío, dado que en demarcaciones como el Guadalquivir, Guadiana, Segura, Ebro y otras, el regadío es uno de los problemas clave que impiden alcanzar los objetivos de buen estado. En estas demarcaciones el plan hidrológico es rehén del regadío, que puede representar el 80% o más de las demandas. Sin embargo, los planes no establecen medidas que aborden seriamente una reducción de la presión del regadío. De hecho, varios planes incluyen la creación de nuevos regadíos, particularmente en el caso del Ebro (158.000 ha. en el horizonte 2015 y otras 288.000 ha. entre 2015 y 2027) y del Guadalquivir (32.000 ha. en el horizonte 2015). Igualmente en la Demarcación del Guadiana ha tenido lugar una significativa transformación de cultivos leñosos de secano en regadío.

Para reducir los impactos del regadío, la medida estrella de la gran mayoría de planes hidrológicos son los planes de modernización de regadíos. Sin embargo, no están nada claros los resultados de estas millonarias inversiones en modernización, ni en términos de ahorro neto ni en términos de revisión de concesiones.

El argumento utilizado para apostar por la modernización de regadíos es el importante ahorro de agua que producirá. Pero esta hipótesis no está avalada con datos. En general, se contabilizan ahorros brutos del orden del 25-35% pero la disminución de la demanda neta se reduce a un 10-15%, puesto que menguan mucho los retornos de riego a los cauces o infiltrados en los acuíferos. Según los planes de desarrollo rural, el ahorro neto se situaría en un 5-20% del ahorro potencial. De hecho, en Andalucía, uno de los pocos ámbitos con información sobre los resultados de los planes de modernización, los ahorros de agua de la modernización se han empleado en las 290.000 nuevas ha. de nuevos regadíos entre 1997 y 2008, de forma que no ha existido un ahorro real de recursos hídricos y las masas de las

que se captan, en Andalucía mayoritariamente de aguas subterráneas, han mantenido o empeorado su mal estado cuantitativo.

También en la demarcación del Segura y otras los ahorros de la modernización previstos no suponen una menor detracción de agua, por lo que la consideración de la modernización como una medida ambiental (como ocurre en las demarcaciones del Guadalquivir o del Júcar) puede resultar un fraude. Los supuestos ahorros se destinan a aumentar la intensidad de la explotación o a cultivar especies con mayores necesidades hídricas, aumentar la dotación de los llamados regadíos infradotados y, en alguna medida, aumentar la superficie efectiva del regadío.

Por otra parte, no se ha llevado a cabo la revisión de concesiones en casos clamorosos como concesiones en desuso o dotaciones incompatibles con el Plan. En algunos casos, como por ejemplo en el caso de la Comunidad de Regantes de Estremera en la Cuenca del Tajo, los caudales "ahorrados" se vendieron a los regantes de la cuenca del Segura durante la sequía 2005-2008, pervirtiendo así completamente el objetivo de una modernización subvencionada con fondos públicos.

Asimismo, no se están tomando medidas contundentes para controlar las extracciones ilegales, ni siquiera en espacios protegidos tan emblemáticos como Doñana, amenazado de forma directa por extracciones ilegales y donde no se tiene constancia del cierre de pozo alguno en la zona ni aparecen medidas de este tipo en el Plan del Guadalquivir. En el caso del Segura, se mantiene la perniciosa política de hechos consumados y amnistía a los regadíos ilegales de épocas pasadas, dado que su Normativa incluye la regularización de regadíos de hecho, consagrando la ampliación irregular del regadío como una vía ampliamente aceptada y aceptable para el organismo de cuenca. También en el Guadalquivir se han legalizado muchas captaciones ilegales y se han otorgado concesiones que llevaban años paradas o denegadas.

En relación con el cambio climático y los riesgos climáticos, existen comunidades autónomas con buenas prácticas en este ámbito, particularmente Cataluña, País Vasco, Andalucía y Navarra, pero en la generalidad de planes hidrológicos se observan serias carencias. Los planes hidrológicos se han limitado a aplicar los porcentajes de reducción contenidos en la Instrucción de Planificación Hidrológica para el cálculo de los recursos disponibles en 2027, sin que en la mayoría de los casos se ofrezcan datos actualizados acerca de los efectos del cambio climático sobre la disponibilidad de agua.

En relación con las infraestructuras verdes y la mitigación del riesgo de inundaciones, un patrón común en la generalidad de planes hidrológicos es que apenas existen medidas de gestión territorial, menos aún de traslado de infraestructuras u otras acciones para resolver los numerosos casos de ocupación del dominio público hidráulico y otras zonas inundables. Entre otros ejemplos, en el caso del Guadalquivir, el Plan no incorpora adecuadamente en su normativa las determinaciones de los instrumentos de Ordenación Territorial respecto a la red de drenaje.

Respecto a las medidas de restauración fluvial, hay que consignar algunas actuaciones importantes realizadas por las confederaciones hidrográficas del Duero y el Ebro y otras actuaciones dispersas pero interesantes en el Cantábrico, Tajo, cuencas internas de Cataluña, Guadiana y Guadalete -Barbate en Andalucía. Sin embargo, salvo media docena de actuaciones bandera, el resto son pequeñas obras o mejoras que no afectan, por ejemplo, a concesiones, explotación de embalses o demandas preexistentes. Por otra parte, en muchos programas de medidas aparecen actuaciones mal llamadas de restauración fluvial, que en absoluto podrían considerarse como tales.

5.2. Programas de Seguimiento

En relación con la operatividad de los programas de monitoreo y seguimiento, la situación general se caracteriza por serias carencias y en la actualidad por un parón generalizado ligado a limitaciones presupuestarias. En Baleares, desde 2010 no se ha hecho seguimiento de las aguas superficiales, ni epicontinentales, ni costeras. Igualmente los programas de seguimiento se han paralizado o no están plenamente operativos en otras muchas demarcaciones, como la del Guadiana o la del Ebro, incluyendo áreas protegidas como el Delta del Ebro.

Por otra parte, en la mayoría de demarcaciones la disponibilidad de datos se centra en pluviometría, caudales y estado de los embalses, mientras que faltan datos relativos a indicadores biológicos, fisicoquímicos e hidromorfológicos, que son claves para la DMA.

6. AGUAS SUBTERRÁNEAS

Los planes hidrológicos ofrecen una visión aparentemente clara de los niveles de explotación de cada masa de agua subterránea, sin embargo ello contrasta con la escasa cantidad, calidad y nivel de actualización de los datos ofrecidos por los organismos de cuenca y su propio reconocimiento de la falta de registros de usos del agua y carencias en investigación básica en aguas subterráneas.

En relación con la metodología y datos disponibles para la clasificación del estado cuantitativo de las masas de agua subterránea, en muchas demarcaciones siguen existiendo serias lagunas de información, no sólo en relación con las extracciones, en las que existe una generalizada falta de control, con cientos de miles de pozos ilegales y escasa información contrastable sobre los volúmenes bombeados, sino también en relación con los recursos disponibles. En demarcaciones como la del Segura y otras, los datos disponibles no están actualizados, no reflejan las tendencias temporales, no están espacialmente analizados de forma adecuada y las metodologías aplicadas para los cálculos de balances y recursos no están suficientemente explicitadas o verificadas. Esta situación caracteriza también a otros muchos planes hidrológicos.

Por otra parte, como indicador de estado cuantitativo se ha utilizado de forma generalizada la relación entre extracciones/recursos, de forma que no se han aplicado todos los criterios de clasificación del estado cuantitativo del Anexo V.2.1 de la DMA (véase por ejemplo el Plan del Guadiana). Sin embargo la relación extracciones/recursos como indicador de estado cuantitativo presenta numerosas incertidumbres. Su valor tampoco refleja necesariamente la buena o mala calidad de los ecosistemas asociados. El estado cuantitativo debería medirse prioritariamente por la evolución en continuo de caudales surgentes y niveles piezométricos, cuyo uso está perfectamente en sintonía con la DMA, que prevé el control del estado cuantitativo a través de redes de seguimiento. A ello se añade que el mantenimiento de los manantiales representa una de las funciones ambientales más importantes de las aguas subterráneas, dando lugar al mantenimiento de ecosistemas ligados al agua y valores asociados de biodiversidad y paisaje. Por ello sorprende la escasa atención en la demarcación del Segura, la del Guadalquivir y otros muchos planes hidrológicos hacia la importancia del mantenimiento de fuentes y manantiales y sus funciones ambientales y sociales asociadas y sorprende su no inclusión como indicador clave del estado cuantitativo de las masas de agua subterránea.

Existen bastantes demarcaciones con serios problemas para alcanzar el buen estado de las masas subterráneas (casos como las demarcaciones del Tajo, Guadiana, Segura, Guadalate-Barbate, Tinto, Odiel y Piedras o Cuencas Internas de Cataluña), pese a lo cual las medidas previstas en estas masas son muy insuficientes. Como ejemplo, en el Segura no hay medidas específicas para mejorar el estado de las masas subterráneas pese a que el 73% no alcanzará el buen estado en 2015.

7. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Los Informes de Sostenibilidad Ambiental (ISA) de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) siguen de forma generalizada un mismo esquema (véase los casos de los planes hidrológicos del Ebro, Galicia-Costa, Miño-Sil, Cuencas Mediterráneas Andaluzas y otras), en el que destaca un análisis de alternativas carente de sentido ya que, con alguna variación, se contemplan dos o tres alternativas, una de las cuales es la alternativa (0) no hacer nada nuevo, a la que se añade una o dos alternativas más: (1) cumplir con las obligaciones establecidas en la Directiva en su forma más básica y (2) cumplir las obligaciones de la DMA en una forma más exigente. Por tanto, se plantea una alternativa ilegal y por tanto descartable y descartada previamente, que es la posibilidad de incumplir voluntariamente la Directiva Marco del Agua. Con respecto a las otras dos alternativas genéricas, la primera se limita a reproducir los contenidos del Plan y a enfrentarlos a una alternativa ambientalmente más ambiciosa, que queda descartada basada en genéricos argumentos de costes socioeconómicos. Por tanto, dichas alternativas no son tales, lo que desvirtúa los efectos reales de la EAE.

Frente a ello, los procedimientos de EAE no han analizado las alternativas concretas de gestión para los problemas clave de cada demarcación o los impactos del Plan y sus determinaciones sobre la Red Natura 2000. Por ejemplo, en la demarcación del Tajo no se identifica el trasvase Tajo-Segura como problema y, puesto que la identificación de los problemas ambientales ha sido la base para la propuesta de alternativas, ello supone que de facto no se hayan evaluado opciones distintas al trasvase, lo que invalida por completo el análisis de alternativas. En la Demarcación del Ebro el Informe de Sostenibilidad Ambiental renuncia expresamente al análisis de los efectos de cada una de las medidas propuestas, justificado sobre la supuesta complejidad de dicho análisis.

Urge una auditoría técnica y jurídica que analice la aplicación práctica de la EAE en España.

8. LA APLICACIÓN DE LA DMA EN ALGUNOS CASOS EMBLEMÁTICOS

La escasa –o nula – ambición a la hora de aplicar la Directiva y el mantenimiento de las viejas inercias de fomento de la obra hidráulica y ajenas a los objetivos ambientales de la DMA quedan magistralmente ejemplificados en casos tan relevantes como el Delta del Ebro, la Cuenca Alta del Guadiana, Doñana, l'Albufera de Valencia y el Estuario del Guadalquivir, como se describe sucintamente a continuación.

8.1. Delta del Ebro

En el caso del Delta del Ebro, ha habido falta de coordinación entre la CHE (Confederación Hidrográfica del Ebro) y el ACA (Agencia Catalana del Agua) en la designación y delimitación de las masas de agua del Delta del Ebro y del tramo final del río Ebro, así como en la adaptación de los índices de calidad ecológica para las aguas de transición.

En el caso de la determinación de caudales ambientales, la CHE ha prescindido de los datos y los resultados del ACA, y ha utilizado datos y argumentos poco contrastados. La planificación hidrológica ha obviado su estatus de zona protegida y no ha contemplado objetivos más exigentes ni medidas especiales para las masas de agua protegidas.

Por otra parte, se han declarado algunas masas de agua como fuertemente modificadas sin suficiente justificación, ya que de hecho es posible la consecución del buen estado ecológico con medidas técnicamente sencillas y económicamente viables.

Además, las medidas propuestas no se han realizado en su gran mayoría, a excepción de algunas de las que ya estaban programadas antes del 2009 en el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro.

8.2. Cuenca Alta del Guadiana

El Plan Hidrológico del Guadiana explicita cuáles son los impactos que conforman la degradación de la Subcuenca Alta del Guadiana, con siete de las ocho masas de agua subterránea del Alto Guadiana en mal estado cuantitativo, seis de ellas en mal estado químico por contaminación con nitratos. Sin embargo, el Plan no adopta medidas consecuentes para reducir tales impactos, muy al contrario, va en la línea de consolidar de forma permanente los derechos de riego. En 2013 se aprueba el Plan y se elimina el Plan de Protección Especial del acuífero del Campo de Montiel, pese a que los derechos consolidados de uso de agua para regadíos duplican o triplican los recursos máximos disponibles, según datos oficiales de la CHG. Además, recientemente se han ampliado las dotaciones para el Campo de Montiel y en los últimos tres años se han incrementado un 34% los derechos consolidados.

La intensa sobreexplotación de las masas de agua subterránea está afectando a los espacios protegidos de la Subcuenca Alta del Guadiana, donde se hallan diversos LIC y ZEPA dependientes del agua, seis sitios Ramsar, la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda y un Parque Nacional.

Por otra parte, a pesar de las sentencias del Tribunal Supremo reconociendo la afección al Dominio Público de los Ojos del Guadiana y las Lagunas de Ruidera, no se han efectuado las tareas de deslinde y recuperación del mismo.

8.3. Estuario del Guadalquivir

En relación con el proyecto de la Autoridad Portuaria de Sevilla de dragado del tramo final del Guadalquivir, en 2010 la Comisión Científica establecida para valorar dicho proyecto recomendó la desestimación definitiva del mismo. El Borrador de Plan Hidrológico, presentado en 2010, no hacía referencia alguna al proyecto de profundización del dragado. Sin embargo el Plan Hidrológico del Guadalquivir, aprobado en 2013, incluyó el dragado de profundización, aceptando las modificaciones y afecciones que ello supone para las masas implicadas. El Plan aprobado en 2013 hace así caso omiso a los conocimientos disponibles y a los pronunciamientos en contra de todas las instituciones, incluido el Patrimonio Mundial de UNESCO, el Consejo de Participación y la Comisión Científica específicamente creada para evaluar este proyecto.

Este proyecto ha supuesto que la Comisión Europea haya abierto un procedimiento de infracción contra España por el proyecto de dragado del Guadalquivir, pese a lo cual las autoridades pretenden continuar adelante con el mismo.

8.4. Doñana

El principal problema de gestión del agua en Doñana es actualmente la sobreexplotación del acuífero Almonte-Marismas (UH 05.51), compartido con la Demarcación del Tinto-Odiel-Piedras. Según el Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir dicha masa está en buen estado cuantitativo, sin embargo, hay datos suficientes, incluyendo documentos oficiales y artículos científicos publicados, que sustentan de forma consistente, que dicha masa debe ser declarada en mal estado y por lo tanto “en riesgo” de incumplir la DMA. De hecho, tal conclusión es la que alcanza el Esquema de Temas Importantes (ETI) aprobado en 2010.

En relación con la información manejada en los datos de extracciones, la gran cantidad de pozos ilegales presentes en la zona indican que éstas podrían ser mayores que las estimadas. El mal estado del acuífero se evidencia en los niveles piezométricos, que indican claramente que la masa UH 05.51 ha mostrado

tendencias descendentes continuas en su nivel freático en los últimos 40 años, a lo que se une la reducción de caudales que el acuífero aporta a los arroyos, lagunas y marismas.

Con respecto a las medidas, frente a los 30 millones de euros para el dragado del Guadalquivir (que el Plan incluye, irónicamente, como medida de “restauración morfológica”), no hay inversión nueva para Doñana.

Frente a esta realidad, las medidas que se requieren incluyen la constitución de comunidades de usuarios, la imposibilidad de otorgar nuevas concesiones y la elaboración de un plan de extracciones, como elementos imprescindibles para asegurar la recuperación de los niveles del acuífero y asegurar el futuro de Doñana.

8.5. L’Albufera de Valencia

La masa de agua tipo lago “l’Albufera de Valencia”, incluida en el Parque Natural de l’Albufera de Valencia y declarada también LIC, ZEPA y área Ramsar, presenta un estado hipereutrófico por los retornos agrícolas y vertidos urbanos. El Plan Hidrológico del Júcar la ha clasificado como masa de agua muy modificada y retrasa el objetivo de alcanzar el buen potencial ecológico hasta el 2027. La excepción al logro de los objetivos ambientales en el horizonte 2015 para la l’Albufera de Valencia es incompatible con el artículo 4.1.c de la DMA, puesto que no permite el cumplimiento de las Directivas Hábitats y Aves, lo que redunda además, en el incumplimiento del artículo 4.2 de la DMA.

Además, la definición de “buen potencial ecológico” a alcanzar en 2027 no sólo es incompleta –pues no tiene en cuenta todos los indicadores de calidad biológica, hidromorfológica y físico-química requeridos por la DMA- sino que establece como objetivo en dicha fecha un valor medio de clorofila 30µg/l, lo que según los estudios científicos disponibles representa un objetivo de calidad ecológica entre aceptable y mala, mientras que para 2021 se asume el mal estado ecológico (valor medio de clorofila 90µg/l, estado hipereutrófico).

Por otra parte, los estudios científicos disponibles y el Informe para la Comisión Europea sobre la Conducción Júcar-Vinalopó, elaborado en 2004 por la Confederación Hidrográfica del Júcar, señalan que para alcanzar un estado aceptable, cercano al bueno, es necesario aportar un volumen anual de 253 hm³ con una concentración media de fósforo no superior a 0,047 mg/l, mientras que el actual Plan del Júcar fija un volumen de 167 hm³ de requerimientos hídricos a garantizar, sin especificar la calidad mínima que deberían tener dichas aguas.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO

Susanna Abella (PDE-Cataluña) y Julián Ezquerro (COAGRET-Aragón)

Índice de Contenido

1. Introducción	2
2. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA).....	3
3. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	3
4. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6).....	5
5. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5) ...	6
6. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)	8
8. Registro de las zonas protegidas (art. 6)	12
9. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)	12
10. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7).....	13
11. Tarifación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena irrecuperación de los costes” (art. 9)	15
12. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	18
13. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	19
14. Otros aspectos relevantes.....	19

1. Introducción

Desde el punto de vista de aplicación de la Directivas Marco el nuevo plan de cuenca presenta graves incumplimientos:

- Incumplimiento en la transposición de la Directiva Marco del agua
- Incumplimiento en los calendarios de ejecución de los planes
- Incumplimiento en la determinación de las condiciones de referencia
- Incumplimiento en la determinación del estado de las masas de agua
- Incumplimiento en la determinación de objetivos ambientales y de buen potencial ecológico
- Incumplimiento en la elaboración del programa de medidas
- Incumplimiento en Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) en el análisis de los impactos previsibles del Programa de medidas.
- Incumplimiento en la designación de medidas básicas
- Incumplimiento en la recuperación de costes
- Incompleta evaluación del estado de las masas de agua
- El análisis de presiones en algunos casos utiliza umbrales infravalorados para los cambios
 - Umbrales en las extracciones incoherentes
 - Umbrales en la regulación infradotado: (225 presas + 850 azudes en cauce y 10.000 pequeñas balsas regulación no “representan una presión significativa”)
- No se establecen condiciones de referencia para todos los tipos y categorías de masas de agua. Quedan excluidas las más complejas y comprometidas:
 - aguas de transición
 - aguas costeras,
 - para buena parte de los lagos.
- Los indicadores para la evaluación del estado ecológico son insuficientes y en algunos casos no se ha utilizado ningún indicador:
 - no han sido incluidos los peces como elemento de calidad biológica: son el indicador más sensible a la alteración hidrológica de los ríos de la cuenca
 - Aguas de transición y costeras: no se incluye en la evaluación de estado ningún tipo de elementos de calidad biológicos
 - Agua artificiales o muy modificadas: no se incluye en la evaluación de estado ningún tipo de elementos de calidad biológicos
 - surgen dudas de que se haya empleado el nivel taxonómico necesario en los parámetros biológicos “para obtener una fiabilidad y precisión adecuadas en la clasificación de los indicadores de calidad”

- en las evaluaciones realizadas no aparece una estima del nivel de confianza y precisión de los resultados obtenidos mediante los programas de control
- No se ha realizado una evaluación del estado de los sitios de la Red Natura 2000:
- no se realizan programas de control complementarios en las zonas protegidas pertenecientes a la Red Natura 2000
- Ausencia de información sobre el estado de conservación de hábitats y especies al amparo de las Directivas Hábitats y Aves

Por otra parte, hay que señalar que la CHE sólo tiene intención de **reajustar** el plan para cumplir el expediente y los plazos, con el fin de no quedar descolgados de la planificación a nivel europeo.

2. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

Existen modificaciones o interpretaciones cuyo objetivo es vaciar de contenido o darle la vuelta a lo prescrito por la DMA. Por ejemplo, en la Demarcación del Ebro se ha diseñado una comarcalización o “zonificación para la aplicación del principio de recuperación de costes” (anexo 12 del documento definitivo del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro, o anexo 11 del documento presentado a aprobación al Consejo del Agua de la Demarcación). Esta zonificación divide la cuenca en cuatro tipos de “unidades de demanda”, a saber:

- Unidades de demanda a revitalizar
- Unidades de demanda de apoyo intermedio
- Unidades de demanda de apoyo limitado
- Unidades de demanda con recuperación de costes.

Estas últimas son las únicas “unidades de demanda” cuyos usuarios están obligados a sufragar los costes de los servicios contabilizados según las fórmulas legales vigentes. El resto no. El objetivo claro es justificar la no aplicación del principio de recuperación de costes a determinadas zonas de la Demarcación.

El documento se apoya en los artículos 41 y 42 del reglamento de Planificación Hidrológica (R.D. 907/2007) y en la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

3. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

La Demarcación del Ebro no ha tenido problemas en su designación. El Comité de Autoridades Competentes no parece cumplir ninguna función de coordinación sino una función política: asegurarse de controlar la toma de decisiones final.

Existen problemas de coordinación muy claros y evidentes. Se reflejan de una manera muy directa y clara en el documento que transcribe literalmente las sesiones de participación ([http://www.chebro.es:81/Plan Hidrológico Ebro 2010-2015/Memoria/7.- Anejos/12.- Participación/APENDICE 2 - Transcripciones Reuniones Participación.pdf](http://www.chebro.es:81/Plan%20Hidrol%C3%B3gico%20Ebro%202010-2015/Memoria/7.-%20Anejos/12.-%20Participaci%C3%B3n/APENDICE%20-%20Trascripciones%20Reuniones%20Participaci%C3%B3n.pdf)). En las sesiones de participación con la administración, en cada una de las subcuencas se evidencia esta descoordinación e incluso desconexión.

El caso no es extraordinario ya que se percibe que se da también entre las diversas administraciones de cada Comunidad Autónoma. Ya el hecho de que la oficina de planificación tuviera que realizar sesiones de participación con las administraciones (autonómicas) implicadas en cada subcuenca es claramente indicativo de que la coordinación no existe (no existía).

A continuación se muestra como ejemplo un fragmento del Acta del pleno del Consejo del Agua de la Demarcación del Ebro de la sesión del 4 de julio de 2013 (en la que se aprobó el Plan), página 18, intervención de Don Jordi Agustí i Vergés en representación de la Generalitat de Cataluña:

“Consideraciones previas al voto: aspectos formales e institucionales. El tono de las respuestas formuladas por la CHE a las alegaciones presentadas por la Generalitat de Cataluña es del todo inapropiado y no merecido. No sólo no muestra la relación que debe haber entre administraciones competentes en una materia, sino que enfoca las respuestas en posición dominante y como si la Generalitat fuera un alegante particular y en posición de inferioridad, olvidando que el trato que ha de dispensar un organismo autónomo, la CHE, dependiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) y que gestiona una única competencia pública, la Generalitat de Cataluña, que es territorialmente más pequeña pero competentemente amplia y políticamente completa.

Se ha constatado un insuficiente diálogo y voluntad real de entendimiento por parte de la CHE. Las reuniones mantenidas, propiciadas por el MAGRAMA, no han servido para debatir sobre las propuestas técnicas incluidas en el Plan, sino sólo para constatar que las decisiones ya estaban tomadas. La CHE sólo ha demostrado interés por mantener una reunión técnica pocas semanas antes de la convocatoria del Consejo del Agua, y en cualquier caso por intermediación de la Directora General del Agua.”

El Comité de Autoridades Competentes se ha reunido una sola vez, para aprobar el Plan (5 de julio de 2013). El Consejo del Agua de la Demarcación se reunió para su constitución (25 de abril de 2012) y para la aprobación del Plan (4 de julio de 2013)). Anteriormente el Consejo del agua de la Cuenca se reunió para aprobar el ETI (23/07/2009). Posteriormente a la aprobación del Plan, el Consejo del Agua se ha reunido una vez (el 30 de julio de 2014) para aprobar una propuesta de caudales ambientales procedentes al parecer de una concertación (a la que no fueron invitadas las organizaciones ambientales ni de defensa del agua).

Existen actas del Consejo del Agua de Demarcación, pero se envían con la convocatoria de la reunión siguiente y hay que tener en cuenta que muchas veces entre reunión y reunión pasa más de un año. Se ha solicitado en la reunión del Consejo del Agua que las actas sean enviadas a los participantes en un tiempo prudencial, no con la convocatoria de la siguiente reunión. Dichas actas no se hacen públicas, a pesar de las reiteradas peticiones por partes de los vocales de Cuenca Azul (ningún otro vocal de los 94 restantes ha solicitado la publicación de las actas). Por otra parte, se desconoce si las reuniones del Comité de Autoridades Competentes elaboran actas, pero en todo caso no son públicas.

El Comité de Autoridades competentes ha podido incorporar influir en algunas cuestiones, como incluir los caudales del Segre a su paso por Lleida o con algunas medidas del Plan en Euskadi. En cualquier caso, a pesar de que no había acuerdo (los representantes catalanes votaron en contra) se aprobó el Plan.

4. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

Hay que indicar que entre el plan de cuenca que se aprobó en julio 2013 y el publicado en el BOE hay varios cambios, pero en la reunión posterior a la aprobación del plan no se explicaron los motivos de estos cambios.

En el proceso de participación en la Demarcación del Ebro, ante los comentarios sobre el retraso en la aprobación del Plan, se afirmó, por parte de los técnicos del servicio de Planificación de la CHE, que el Plan ya se estaba aplicando, simultáneamente a su elaboración, con la supuesta incorporación de propuestas resultantes de la "participación" pública. Esto es cierto: buena parte de las Medidas incorporadas al Plan corresponde a medidas ya aprobadas anteriormente o al resultado de la aplicación de legislación vigentes (por ejemplo las resultantes de la aplicación de las Directivas vigentes: Nitratos, planes de depuración y otras), ampliaciones o modernizaciones de regadíos ya aprobados o en proceso de elaboración o implementación (canal de Navarra, Segarra-Garrigues, Monegros, PEBEA) e infraestructuras hidráulicas ya aprobadas o cuya tramitación sigue adelante completamente al margen del proceso de planificación (embalse de Mularroya, embalse de Biscarrués, recrecimiento de Yesa).

Otras medidas han seguido un procedimiento de tramitación y aprobación al margen del Plan, es decir independientemente de si el Plan se aprueba o no, o de su contenido (presa de Aguaviva). En estos casos la actividad de gestión e incluso diseño ha continuado completamente al margen del proceso de planificación, sin condicionamiento alguno a los objetivos del Plan.

Finalmente otro tipo de medidas (permeabilización de azudes, aplicación de caudales ambientales) no se han aplicado.

En relación con el grado de cumplimiento de los calendarios del proceso de planificación, el primer incumplimiento tuvo lugar en 2005, sobre la determinación de sistemas de referencia de los tipos de masas de aguas: quedan por determinar los sistemas de referencia para las aguas de transición, costeras y buena parte de lagos. En la información correspondiente al segundo ciclo no se tiene constancia de que se vayan a ampliar estos sistemas de referencia.

El Plan de la Demarcación del Ebro es un plan bicéfalo donde se ha intentado conjugar los principios y objetivos de la Directiva Marco con la vieja política de reparto del agua tan arraigada en esta cuenca.



Aunque en los primeros años se hizo un interesante trabajo siguiendo las guías de la DMA, finalmente quedó totalmente encallado cuando se enfrentaron las necesidades y objetivos de los ecosistemas con la satisfacción de las demandas de unos usuarios que no tienen límite. Al final han prevalecido los intereses de estos usuarios, especialmente de las comunidades de regantes.

El documento del Plan recoge una parte de los requerimientos que marca la DMA, sin embargo en aquellos puntos más comprometidos y más sensibles a la gestión de los recursos, como puede ser las zonas húmedas, las zonas protegidas, las aguas de transición y costeras o aguas artificiales o muy modificadas, cabe señalar que no existe un correcto tratamiento, dado que se pondría en jaque mate las concesiones de agua para los infinitos planes de regadío "ficticios" de la cuenca.

En relación con el incumplimiento de las determinaciones del plan, en la práctica solo están tirando adelante las medidas asociadas a los aprovechamientos de aguas, que son las que tienen financiación a partir de otros planes sectoriales. Sencillamente no hay tiempo para aplicar el Plan. Esto parece justificar la no aplicación, o más bien, que se aplique solo lo que se quiera. Se seguirán realizando las medidas de la anterior planificación y probablemente se dejen para el siguiente periodo aquellas medidas más conflictivas o no relacionadas con los aprovechamientos.

Peor parece el efecto del incumplimiento sobre la revisión del Plan: al no tener tiempo suficiente para ser aplicado, tampoco va a ser evaluado. Así, la falta de evaluación de las medidas del Plan impide su adecuada revisión de cara al segundo Plan ya en marcha. Esto es lo que está sucediendo: el nuevo Plan, 2015-2021 es idéntico al anterior (2014-2015). Se da por perdido el primer ciclo de planificación.

5. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

Existen informes IMPRESS, Informes de situación CEMAS (Control del Estado de las Masas de Agua, el último de 2012), informes de seguimiento trimestrales (el último de 2013), informes anuales de la red de seguimiento de plaguicidas (2013), Red de control biológico en embalses (el último de 2013), Red de control de sustancias peligrosas (último de 2012), red de control biológico en ríos (el último de 2012) y la red de control biológico en lagos y humedales (2012-2013). Existe el informe IMPRESS del año 2005, que es el que se utilizó en el Plan y una ampliación de 2007 para 215 masas de agua que aparecían como en estudio o sin datos en el primer informe IMPRESS. Existen otros informes IMPRESS de 2009 y 2011, siendo el último informe IMPRESS accesible en la web el del año 2012 (enero).

El análisis de presiones parece algo irregular y arbitrario. Hay casos en los que esas presiones no han sido consideradas. Es el caso de la presencia de lindano en la cuenca del Gállego. En el Informe IMPRESS 2009 (<http://www.chebro.es/contenido.visualizar.do?idContenido=22069&idMenu=4044>), capítulo 4.7 - Gállego, no aparece ninguna referencia al lindano, a la antigua fábrica de Inquinosa, a los residuos de los vertederos de Sardas y Bailín, ni a la existencia de sedimentos contaminados en el embalse de Sabiñánigo. Cuando estudia las fuentes puntuales de contaminación, el nivel en sustancias peligrosas es nulo. En consecuencia, tampoco aparecen medidas ni actuales ni propuestas para este problema. En el informe IMPRESS de 2012 se sigue considerando nula la presión por vertido de sustancias peligrosas.

En otros casos se consideran las presiones, pero a pesar de las evidencias se valoran como de bajo nivel. Es el caso de la contaminación difusa de origen agrícola en la masa 426 Río Gállego desde el río Sotón hasta su desembocadura en el Ebro. Se menciona el fuerte impacto del barranco de la Violada sobre la conductividad en la masa de agua (debido a los retornos de regadío) que pasa de 575 a 1940 ms/Cm, sin embargo se considera su impacto bajo (Informe IMPRESS 2009 4.7-Gállego, pp. 666 y 667). En la propia masa de agua Barranco de la Violada la presión de la contaminación difusa por el regadío se considera baja o nula, a pesar de que todo el caudal que baja por el barranco son retornos de riego.

Respecto a la relación entre presiones e impactos, da la impresión de que ambos se consideran independientes. En el análisis del riesgo de no cumplir los objetivos del buen estado se consideran por un lado el análisis de las presiones. Según el IMPRESS de 2012, “no se ha actualizado el inventario de presiones hasta la fecha de publicación de este informe, los valores de presión global empleados en el informe IMPRESS 2010 [CHE, 2011b], siguen estando vigentes y son los que se emplean para recalculer el riesgo con los nuevos datos de estado.”. Por otro lado se realiza un análisis independiente de los impactos, valorados a partir de los datos de estado ecológico, estado químico y zonas protegidas. En el cuadro que cruza impactos con presiones para calcular el riesgo se puede dar cualquier tipo de cruce: impactos altos con presiones bajas o presiones altas con impactos bajos. No hay nada que impida que se den estos resultados. Parece pues que presiones e impactos son independientes.

En el informe IMPRESS 2012 se señala que el cruce de bajos valores de presiones pero altos impactos no es normal pues debería haber relación entre ambos y sugiere que un estudio más detallado de las presiones detectaría cuáles son las que dan lugar a esos impactos. Esto es precisamente lo que ocurre en el alto Gállego (masas 569, 571, 573 y 575), donde no se detectan presiones significativas pero los impactos son altos por el estado físico-químico. Es evidente la existencia de un erróneo análisis de presiones, que además no se corrige.

El inventario de presiones no ha sido actualizado y no se analizan posibles cambios futuros esperables. Por otra parte, no se plantean medidas alternativas. En el programa, todas las medidas tienen el mismo nivel, de forma que no hay priorización de medidas.

Se tienen en cuenta las zonas protegidas, en concreto las Zonas de captación (Dir. 75/440/CEE), Zonas de baño (2006/7/CE), Zonas piscícolas (Dir. 2006/44/CE) y Zonas afectadas por nutrientes (Dir. 91/676/CEE y Dir. 91/271/CEE). No hay referencia a Zonas de protección de Hábitats y especies.

No se argumenta adecuadamente la selección de servicios relacionados con el agua para la determinación de costes ni se cuantifican los servicios de los ecosistemas relacionados con el agua. Tampoco se incorporan expresamente los costes ambientales y del recurso ni existe un análisis racional de recuperación de costes:

1º En la mayoría de las medidas de regulaciones y embalses, se alude al “gran esfuerzo inversor de los regantes” para justificar que la Administración del Estado asuma el 80% del coste de la infraestructura.

2º En todos las propuestas de embalses se les añade un objetivo: asegurar caudales ambientales. Ya de por si es absurda la idea, que una infraestructura, que altera el régimen natural del río, se justifique con el objetivo de asegurar una función que la propia infraestructura desregula. El colmo es que sea la Administración del Estado quien asuma, por esa razón, una parte del coste y

mantenimiento del embalse, cuando la lógica dice que deberían asumirlo los beneficiarios de la infraestructura que ha alterado el régimen natural del río.

3º La regulación de avenidas también se añade a los objetivos de los embalses. El estado asume una parte del coste de la obra y de su mantenimiento como beneficiario de este fin. El problema es que esta parte varía en un amplio margen de una obra a otra sin que se sepa por qué.

6. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

Existen falsas expectativas en torno al estado ecológico del río Ebro. El Plan del Ebro presume de un río en muy buenas condiciones, con un 70% de las masas en buen estado, frente a la media de ríos europeos que a duras penas superan el 50%. Los objetivos para el 2015 aún son más ambiciosos porque se pretende llegar al 85%. Sin embargo esta valoración es bastante sesgada y da lugar a una falsa visión del estado real del río.

	nº masas	longitud /superficie	DATOS	longitud /superficie
costera	3	310,2	0	
lago	110	129,4	0	
	0	439,6		
embalses	56	650,8	0	
rio	644	11966,9	386	7.650,70
transición	8	197	0	
	821	12.814,70	386	

De las 821 masas sólo se tiene datos de 386, es decir sólo se tienen datos del 47% de las masas de agua. Por tanto, existe una incompleta evaluación del estado de las masas de agua.

- El análisis de presiones en algunos casos utiliza umbrales infravalorados para los cambios
 - Umbrales en las extracciones incoherentes
 - Umbrales en la regulación infravalorado: (225 presas + 850 azudes en cauce y 10.000 pequeñas balsas regulación no “representan una presión significativa”)
- No se establecen condiciones de referencia para todos los tipos y categorías de masas de agua. Quedan excluidas las más complejas y comprometidas:
 - aguas de transición
 - aguas costeras,
 - para buena parte de los lagos.
- Los indicadores para la evaluación del estado ecológico son insuficientes y en algunos casos no se ha utilizado ningún indicador:
 - no han sido incluidos los peces como elemento de calidad biológica: son el indicador más sensible a la alteración hidrológica de los ríos de la cuenca

- Aguas de transición y costeras: no se incluye en la evaluación de estado ningún tipo de elementos de calidad biológicos
- Agua artificiales o muy modificadas: no se incluye en la evaluación de estado ningún tipo de elementos de calidad biológicos
- surgen dudas de que se haya empleado el nivel taxonómico necesario en los parámetros biológicos “para obtener una fiabilidad y precisión adecuadas en la clasificación de los indicadores de calidad”
- en las evaluaciones realizadas no aparece una estima del nivel de confianza y precisión de los resultados obtenidos mediante los programas de control
- No se ha realizado una evaluación del estado de los sitios de la Red Natura 2000:
 - no se realizan programas de control complementarios en las zonas protegidas pertenecientes a la Red Natura 2000
- Ausencia de información sobre el estado de conservación de hábitats y especies al amparo de las Directivas Hábitats y Aves

	Estado ecológico		Estado químico
	nº masses	longitud /superficie	nº masses
Muy bueno	71	1248,00	
bueno	167	3.642,70	352
Moderado	110	2.453,20	
MALO	7	184,00	34
Deficiente	31	898,20	
sin info	258	3.540,80	258
	644	11.966,90	644

			Objetivos medio-ambientales 2015	
			nº masas	
ríos	cumple	INFO	298	36%
	cumple	SIN INFO	253	31%
	no cumple	INFO	82	10%
	no cumple	SIN INFO	4	0,5%
	muy modificada	INFO	7	1%
rio (embalse)	muy modificada	SIN INFO	56	7%
Costeras		SIN INFO	3	0,4%
Lago		SIN INFO	10	13%
Transición		SIN INFO	8	1%
Todas las masas			821	

Existe también una incompleta determinación de objetivos de buen potencial ecológico:

De las 109 masas muy modificadas, 63 corresponden a tipo río (10% de masas tipo río son muy modificadas), de estas la mayor parte de masas artificiales y muy modificadas están asociadas a los diferentes embalses de la cuenca (56). Destaca en el eje central del Ebro el conjunto de embalses situados en serie de Mequinensa (masa: 70), Ribarroja (masa: 949) y Flix (masa: 74) con una extensión de 96,6 km, 45,0 km 13.4 km respectivamente. Las restantes siete masas tipo río muy modificadas corresponden a ríos propiamente dichos. Todas a excepción del río Guadalupe (masa: 911) son de una extensión considerable. A su vez también coinciden generalmente con masas asociadas a importantes zonas de regadío.

Curiosamente también coinciden con las zonas de nuevos regadíos propuestos en el Programa de medidas, en el apartado B, Satisfacción de las demandas. Teniendo en cuenta que el Esquema de Temas Importantes asocia la contaminación difusa a la presencia de regadíos intensivos como los propuestos, difícilmente mejoran las condiciones actuales en estas masas de agua, e incluso pueden verse seriamente agravadas tal como indican las tendencias actuales.

Destacan dentro de las aguas de transición como masas muy modificadas las bahías del Fangar (892) y dels Alfacs (893) en pleno delta del Ebro, también de una extensión considerable. Todas estas masas de agua no tienen en ningún caso fijados los objetivos de buen potencial ecológico, por lo que en ningún caso se podrá hacer un correcto seguimiento de los efectos de las medidas sobre estas masas.

7. El Delta del Ebro en el contexto del Plan de cuenca

El Delta del Ebro es dentro de la cuenca uno de los espacios de mayor importancia ambiental. Dado que se haya al final del río, será también la zona donde mejor se observará la gestión de la cuenca y los posibles impactos. Es por ello que debe ser una de las zonas mejor caracterizadas y donde tanto los sistemas de referencias, la evaluación del estado ecológico y los objetivos ambientales deberían estar más claros.

Sin embargo, la mayor parte de sus masas no están evaluadas ni tienen objetivos ambientales ni de potencial ecológico. Sorprende en este caso que de las 16 masas de esta zona, únicamente las 3 masas costeras tengan evaluado el estado ecológico y sin ni siquiera conocer su estado químico se determine que se encuentran en buen estado ecológico.

				EVALUACIÓN			OBJETIVOS			
		nº masa	Naturaleza	riesgo	estado ecológico	estado químico	estado final	Objetivo en 2015	Prórroga 2021-2027	Objetivos menos rigurosos
Tramo Bajo del Ebro	Eje Ebro	949	M Mod							
		74	M Mod	alto						
		459	Natural		MO		NO		SI	
		460	Natural	alto	DEF	NO	NO		SI	
		461	Natural	Bajo	MO		NO		SI	
		462	Natural	Bajo	MO	NO	NO		SI	
		463	Natural	alto	B		B	B		
	Transición	891	Natural	Bajo				B		
		892	M Mod							
		893	M Mod							
		1684	M Mod							
		1685	M Mod							
		1686	M Mod							
		1687	M Mod							
		1688	M Mod							
	Costera	894	Natural		B		B			
		895	Natural		MB		B			
		896	Natural		B		B			
	Lagos y lagunas	1671	M Mod							
		1672								
1673										
1674		Natural								
1675		Natural								
1676		Natural								
1670	Natural									

En el Plan Hidrológico del Ebro se desconoce totalmente el estado ecológico y químico del Delta del Ebro, por lo que difícilmente se podrá evaluar los impactos previsibles de las medidas efectuadas aguas arriba. Tampoco se podrán evaluar los efectos de las medidas propias de esta zona, agrupadas en el Plan de Protección Integral del Delta del Ebro.

Desde el punto de vista de evitar el deterioro del Delta del Ebro, tanto los caudales líquidos como sólidos son de gran trascendencia, sin embargo el nuevo PHCE, en el caso de los caudales sólidos que amenazan la supervivencia física del Delta, no son ni siquiera tenidos en cuenta. De hecho en el documento final del

Plan de cuenca se llega incluso a negar la existencia de un fenómeno natural típico de todos los deltas como es la subsidencia:

Informe de las observaciones y sugerencias presentadas a la Propuesta de Proyecto del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro
— 125 —

2 y 3) En la propuesta del Plan se ha realizado un seguimiento y análisis exhaustivo de todos los aspectos relacionados con la dinámica sedimentaria de la Cuenca del Ebro y la gran cantidad de estudios realizados sobre el Delta del Ebro. En el apéndice 2 se muestra un resumen de toda la información disponible, concluyéndose que la disminución del aporte sedimentario no ha provocado tanto un problema de subsidencia como más bien una estabilización del edificio deltáico. En el programa de medidas del Plan está previsto el seguimiento y apoyo de estudios relativos a los sedimentos de la Cuenca.

No se han definido objetivos concretos para los distintos indicadores de calidad por masas de agua. Ni siquiera se han definido objetivos concretos de cada una de las medidas respecto a los indicadores en los que podría incidir (por ejemplo % de reducción de carga de nitrógeno obtenida por la aplicación de buenas prácticas agrarias o por la aplicación de planes de modernización de regadío). Así, difícilmente se puede evaluar si las medidas han cumplido sus objetivos (ya que estos se desconocen). Solo se han planteado objetivos generales a nivel de demarcación, en porcentaje de masas de agua totales que alcancen el buen estado

Las prórrogas en alcanzar los objetivos no tienen una justificación por masa de agua relacionada con sus presiones específicas. Se utilizan justificaciones generales. Por ejemplo para justificar la prórroga en el cumplimiento de los objetivos en las masas de agua subterráneas en mal estado químico (prorrogan todas sus objetivos), se utiliza en todas ellas el mismo argumento sin evaluar si hay diferencias en cada masa de agua.

8. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

A pesar de que el 75% de las masas de agua están vinculadas a una zona LIC o ZEPA, no están determinados en ningún caso los objetivos ambientales de estas zonas protegidas, pese a que algunas de ellas dependen inevitablemente del agua para su conservación.

	Directiva	nº masas
92/43/CEE	Lugares de interés comunitario (LIC)	304
92/43/CEE	Zonas especial conservación (ZECs)	119
79/409/CEE	zonas especial protección aves (ZEPA)	137

Zonas protegidas en la cuenca Ebro según directiva Hábitats y aves

No se ha establecido y publicado la relación entre los objetivos de protección y los requerimientos en cantidad y calidad de agua para su logro, bajo el pretexto de que las zonas de protección son de competencia autonómica y que por tanto son ellas las que han de fijarlos.

9. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

No se han establecido perímetros de protección, salvo el perímetro de protección de Arteta, que abastece Pamplona, de acuerdo al responsable del Área de Calidad de Aguas de la CHE (sesión de participación de las Administraciones en la subcuenca del Jalón. Anejo 12 APENDICE 2 - Transcripciones

de las Reuniones de Participación a nivel Territorial pag1716 y sig. de 3950). A pesar de que algunas administraciones lo demandaban en las sesiones de participación, se respondía la dificultad de plantear esos perímetros de protección ya que afectarían a otras actividades agrarias o ganaderas y los ayuntamientos serían los primeros en oponerse.

10. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)

Es muy preocupante la falta de análisis de la efectividad de las medidas básicas o complementarias que se vienen aplicando desde hace mucho tiempo. Las medidas básicas relacionadas con la Directiva Nitratos (91/676/CEE) se vienen o se deberían estar aplicando desde hace mucho tiempo. Sería de esperar que dichas medidas hayan producido sus efectos. El Plan debería haber analizado el impacto de estas medidas, aplicadas desde el año 1996. Aunque su efecto fuera a medio-largo plazo, después de 18 años se debería notar su efecto. En todo caso, si estas medidas no han sido efectivas, como parece, el Plan debería explicar cuál es la causa y haber revisado las medidas incluidas en el Plan que recogen estos programas de actuación en razón a los resultados de su aplicación.

Efectivamente la declaración de zonas vulnerables está aumentando. La reciente declaración de las zonas vulnerables de Aragón (diciembre 2013) lo confirma. La estimación de que no habrá deterioro adicional es errónea, ya que en el periodo de aplicación del Plan (2009-2015) ha aumentado la declaración de zonas vulnerables. Hay que recordar que este deterioro adicional incumple la Directiva Marco de Aguas, que señala que no se debe producir en ningún caso.

Se tiene en cuenta la inercia acumulada de la contaminación para justificar la no disminución de la contaminación, sin embargo no se aprecia o no se tiene en cuenta ninguna "inercia acumulada" del largo periodo de aplicación de las medidas resultantes de la aplicación de la Directiva nitratos.

Lo mismo puede decirse de la aplicación de las medidas de modernización de regadíos con el objetivo de reducir la contaminación difusa producida por el regadío. Aparte de medidas muy caras, no son las únicas modernizaciones de regadío planteadas en la cuenca del Ebro. En consecuencia se pueden analizar los efectos de las modernizaciones ya llevadas a cabo sobre la contaminación en las masas de agua donde se realizaron. Este análisis no se ha hecho y puede dar una idea de los objetivos esperables de la modernización respecto a la reducción de la contaminación difusa.

En el anexo 5.- Objetivos Ambientales del Plan (Normativa) aparecen ligadas algunas de las medidas más importantes con las masas de agua sobre las que inciden. La gran mayoría de las medidas pertenecen al programa A1) Saneamiento y Depuración de aguas residuales y al A8) Plan de modernización de regadíos. Por otra parte, algunas masas de agua en mal estado no presentan ninguna medida en la tabla (masas tipo río 457, 642, 371, 573, 575, 95, 422, 556, 547, 285,, 92, 278, 88, 488, 248, 485, subterráneas 051, 054, 082).

No se ha estimado la contribución de las medidas al logro del objetivo. Puede aparecer ligada la medida con un objetivo general (por ejemplo la puesta en marcha de depuradoras con la mejora del estado de los ríos, pero no se liga ni a unas masas de agua específicas ni a unas mejoras del estado definidas (estado químico, biológico, hidromorfológico).

No existe ninguna priorización en el orden de aplicación de medidas en el Plan, aunque en la práctica las medidas relacionadas con usos (modernización de regadíos, ampliación de regadíos, embalses) llevan o han llevado un ritmo de aplicación independiente del Plan de Demarcación.

No se ha cumplido la programación de inversiones establecida en el Programa de Medidas. Según el 2º Plan de la Demarcación, se ha ejecutado el 66% del programa de medidas, pero no se especifica cuáles ni las consecuencias de la ejecución de ese 66%.

En la revisión del Plan se hace una pseudo-propuesta de alternativas, una de las cuales plantea una adecuación a la situación socioeconómica: *“alternativa marco 2, de priorización de los aspectos socioeconómicos, se muestra en la Tabla 6. Esta alternativa considera de forma general un cumplimiento mínimo de obligaciones medioambientales –las básicas–, justificable bajo un contexto de limitaciones inversoras y del impacto socioeconómico que una mayor restricción ambiental puede provocar”* (ESQUEMA PROVISIONAL DE TEMAS IMPORTANTES del SEGUNDO CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA: 2015–2021. pg.31-32). Se desconoce si esa adecuación se traducirá en una revisión del calendario futuro, lo que sí es cierto es que el Plan vigente se pretende pasar prácticamente idéntico al segundo ciclo de planificación.

Respecto a la obligación de establecer un programa de medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales, en el caso del PHE no se ha realizado una evaluación adecuada del estado de las masas de agua ni se han establecido para todas las masas de agua los objetivos ambientales que deben cumplir (incluyendo los específicos de las zonas protegidas). De esta manera no es posible diseñar un conjunto de medidas que permitan alcanzar en términos de coste-eficacia los objetivos ambientales a los que se refiere la Directiva.

El Programa de medidas recoge todas las medidas propuestas por las diferentes administraciones sin cuestionar el encaje de unas con otras, ni si cumplen los objetivos ambientales del plan. A la práctica el Programa de Medidas es como la “carta a los reyes Magos” que recoge todas las demandas de los usuarios y comunidades autónomas.

Cada medida tiene su evaluación individualizada pero sin valorar como afecta al conjunto del Plan, falta por tanto un análisis global de todas las medidas, especialmente aquellas que afectan a las mismas masas de aguas. La evaluación ambiental de muchas de las medidas es bastante discutible. En el programa de medidas no aparecen medidas básicas indispensables para la consecución de los objetivos ambientales de las zonas protegidas.

Por otro lado se consideran medidas básicas un conjunto de actuaciones en los epígrafes A8 y A12 que tendrán impactos negativos previsibles a pesar de que la DMA indica muy claramente que La aplicación de las medidas básicas no podrá originar, bajo ningún concepto, ni directa ni indirectamente, una mayor contaminación de las aguas superficiales”. Estas medidas A8 y A12 son medidas de satisfacción de las demandas y tienen un coste considerable en el conjunto de medidas ambientales.

El Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) debería analizar los impactos previsibles del Programa de Medidas. No obstante textualmente dice: *“ya que resulta muy complejo determinar sus efectos de una manera precisa, se pospone para fases futuras el análisis medioambiental detallado de cada una de ellas, con una definición más concreta de sus impactos y medidas, con el fin de determinar si se puede o no desarrollar, y si fuera el caso, de qué forma o con qué condicionantes”*.

11. Tarifación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)

La contaminación puntual producida por los vertidos de los núcleos habitados y de la industria parecería responder al principio “quien contamina paga” (estos vertidos pagan su canon a la CHE). Sin embargo la contaminación difusa, aunque se conozca perfectamente el causante, no parece estar sujeta a este principio y no paga ningún tipo de canon por contaminación de aguas superficiales o subterráneas.

No se establecen las bases para la plena recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua. En los embalses una parte es financiada por los usuarios y otra por el estado en concepto de regulación de avenidas y mantenimiento de caudal medioambiental. Estos porcentajes varían de un embalse a otro sin que se sepa en razón a qué.

Respecto a las medidas del Programa A8, **Plan de modernización de regadíos con prioridad medioambiental**, “se asume una recuperación de costes también variable, entre el 25% (EGA-Varias-01 (Mejora del regadío de la comarca de Campezo, Mejora del regadío de la comarca de Salvatierra - Vitoria Gasteiz, Planes de modernización de regadíos del País Vasco, Castilla y León,) el 30% (Consolidación del regadío del Canal de Piñana), entre el 18 y el 40% en los Planes de Modernización de Regadíos de Cataluña, 50% (Modernización de los regadíos del Canal Imperial de Aragón, Plan de Modernización de Regadíos de Aragón, 35% (Modernización regadíos Huertas de Fraga, Vellilla y Torrente de Cinca), entre el 0% y el 35% en Modernización regadíos tradicionales dependientes del Embalse de Montearagón. La red de distribución en alta desde el embalse de Montearagón (conducción principal común y ramales I y II) se financiará al 100% por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino a través de la Confederación Hidrográfica del Ebro”. La financiación sigue un modelo en que la “recuperación de costes se realizará a partir del cobro de tarifas a cada una de las comunidades de regantes, considerando, de forma preliminar, una recuperación del 25% de la inversión, con una amortización de la inversión a 25 años y un interés de un 4%”. Hay que tener en cuenta que las medidas de este programa A8 son las más caras del Plan, y especialmente en comparación con las medidas de cumplimiento de los objetivos ambientales. Así, los Planes de modernización de regadíos de Aragón ascienden a 374,7 M€ y los planes de modernización de regadíos de Cataluña a 1.549,0 M€.

La recuperación de costes es una de las partes más ambiguas y opacas de todo el Plan del Ebro. El propio Plan reconoce que la heterogeneidad de las fuentes de información (organismos sectoriales y/o autonómicos que plantean las medidas) hace “difícil” presentar un balance global de la recuperación de costes. Todas las entidades públicas involucradas en la gestión de servicios vinculados al agua tiene la obligación de tener una contabilidad. La falta de coordinación entre administraciones no puede justificar esta falta de información y falta de rigor en el análisis económico.

No se ha realizado un análisis coste-eficacia de las medidas. La falta de este análisis coste-eficacia de forma individual y conjunta, convierte al Programa de Medidas del Plan en un listado de actuaciones cuyos efectos se suponen positivos pero no integradas en la esencia clave: cómo contribuyen a la consecución de los objetivos medioambientales.

El Plan dice que los usuarios pagan la mayor parte de las inversiones. Sin embargo, la información aportada en los anejos demuestra que los usuarios se hacen cargo únicamente de los costes simples de explotación anuales (mantenimiento, energía...), ni siquiera de las grandes reparaciones y mucho menos de las infraestructuras que están totalmente subvencionadas a partir de diferentes administraciones públicas incluidas las comunitarias.

Hacer un seguimiento de coste económico de estas infraestructuras es muy complejo por la falta de transparencia y la falta de protocolos que unifiquen las diferentes contabilidades. Sin embargo en algunas medidas se ha realizado un seguimiento específico y se observa que en el mejor de los casos la recuperación de costes de la infraestructura estaría entorno al 5%. Este valor sería menor aun si se tuviera en cuenta el coste ambiental y de recurso. Además se elude el coste financiero de la amortización íntegra de las inversiones de manera que se abaratan aún más la recuperación real de costes.

El Reglamento de Dominio Público Hidráulico dice que la actualización de la amortización sólo se aplica cuando el interés es mayor al 6% (muy inferior a este valor en la última década), con lo cual el cálculo de la amortización se realiza sobre el valor nominal de la inversión, sin tener en cuenta la actualización derivada de la depreciación monetaria. Además la recuperación de costes se plantea a partir de los 25 años de puesta en marcha de la infraestructura/medida por lo que si no ha habido una actualización de precios el importe a recuperar aun es menor que el importe de partida.

Los planes de compensación territorial y otras obras complementarias realizadas como consecuencia de la infraestructura (modificaciones carreteras, obras secundarias etc.) no entran en el coste de esta amortización, cuando deberían entrar porque son consecuencia de esa medida. Los plazos de amortización se estiman mayoritariamente a 50 años, esto puede ser correcto en infraestructuras, pero no en equipos e instalaciones cuya vida útil no supera generalmente los 15 años. En la siguiente tabla se detalla el coste de inversión del Programa de Medidas 2010-2015.

PROGRAMA Y ACTUACIÓN	PREVISION INVERSION TOTAL (M€)	PREVISION INVERSION A 2015 (M€)
Apartado A: Cumplimiento de los objetivos medioambientales	8.962,60	1.744,30
Programa A1) Planes de saneamiento y depuración de aguas residuales	1.543,60	566,80
Programa A2) Actuaciones de restauración de ríos y riberas con criterios medioambientales	145,30	13,00
Programa A3) Plan de choque para el control de tomas de agua	4,20	-
Programa A4) Plan de choque para tolerancia cero de vertidos	41,30	18,40
Programa A5) Plan de reutilización de efluentes urbanos	27,00	0,30
Programa A6) Plan de medidas agroambientales en regadíos	114,60	18,30
Programa A7) Medidas de Protección de aguas subterráneas	54,70	4,80
Programa A8) Plan de modernización de regadíos con prioridad medioambiental	4.795,20	374,80
Programa A9) Implantación de regímenes de caudales ecológicos en tramos prioritarios	50,00	0,30
Programa A10) Programa de revisión concesional (ALBERCA)	6,00	5,60
Programa A11) Mejora y desarrollo de redes de control	71,70	19,40
Programa A12) Propuestas de la Federación de Regadíos del Ebro para la mejora agroambiental de los regadíos de la cuenca del Ebro	470,00	80,00
Programa A13) Plan de mejora de la calidad de agua prepotable	961,90	294,90
Programa A14) Plan integral de protección del Delta del Ebro	175,60	171,40
Programa A15) Plan de choque de especies autóctonas	153,60	7,90
Programa A16) Tratamiento de sedimentos contaminados	237,90	154,80
Programa A17) Plan de educación ambiental y voluntariado	12,00	1,70
Programa A18) Plan de mejora de continuidad de ríos	26,90	1,70
Programa A19) Actuaciones hidrológico-forestales	14,40	2,50
Programa A20) Otros (Espacios protegidos)	13,50	0,60
Programa A21) Cambio climático	5,40	0,70
Programa A22) I+D+i Cumplimiento de objetivos ambientales	37,80	6,40
Apartado B: Satisfacción de demandas	8.394,10	1.801,50
Programa B1) Programa de Usos Agrarios	4.899,80	1.195,00
Programa B2) Ejecución de infraestructuras de regulación y regulaciones internas	2.596,30	430,50
Programa B3) Nuevos aprovechamientos energéticos en infraestructuras existentes	109,40	10,60
Programa B4) Actuaciones de recarga artificial	0,80	0,80
Programa B5) Plan de fomento de usos recreativos y lúdicos	478,80	74,70
Programa B6) Plan de puesta en valor del patrimonio hídrico	7,20	0,20
Programa B7) Plan de conservación, mantenimiento y seguridad de infraestructuras hidráulicas	277,20	87,00
Programa B8) Plan de modernización y desarrollo de infraestructuras de conducción y obras de paso	-	-
Programa B9) I+D+i Satisfacción de demandas	24,60	2,70
Apartado C: Fenómenos Extremos	551,90	126,40
Programa C1) Programa de actuación en sequías	66,20	10,00
Programa C2) Programa LINDE	-	-
Programa C3) Mantenimiento y mejora del Sistema SA IH- SAD	57,90	20,00
Programa C4) Cartografía de zonas inundables (Estudios de inundabilidad. Delimitación de zonas inundables. Gestión del DPH)	24,90	8,50
Programa C5) Programa de limpieza de ríos	47,00	47,00
Programa C6) Actuaciones de defensa en tramos urbanos y puntos críticos	60,60	12,40
Programa C7) Actuaciones para la recuperación del espacio fluvial	288,10	26,00
Programa C8) Actuaciones para la mejora de capacidad de desagüe de obras de paso y eliminación de obstáculos en cauces	-	-
Programa C9) Planes de emergencia de protección civil	-	-
Programa C10) Plan de infraestructuras de laminación de avenidas (construcción de pequeñas represas en cauces de ramblas o barrancos)	-	-
Programa C11) Incendios forestales	5,70	2,00
Programa C12) I+D+i Episodios extremos	150	0,50
Apartado D: Gestión y Gobernanza	251,10	243,30

Este programa de inversión, a pesar de que el PHCE fue aprobado en 28 febrero 2014, ha estado en marcha durante todo el proceso de planificación, especialmente en las medidas que corresponden a otros programas sectoriales que realizan otras administraciones tanto estatales como autonómicas o locales.

En una primera visión del programa de medidas parece bastante equilibrado entre cumplimiento objetivos ambientales (8.962,60M€) y satisfacción de las demandas (8.394,10 M€), sin embargo una parte considerable dentro de los objetivos ambientales A8, A12 y A13 corresponden a satisfacción de las demandas, por lo que más del 75% del programa de medidas corresponde a este segundo bloque, tal como podemos ver en la siguiente tabla:

Programa	PREVISIÓN INVERSIÓN TOTAL (M €)	PREVISIÓN INVERSIÓN A 2015 (M €)	PREVISIÓN INVERSIÓN TOTAL (%)	PREVISIÓN INVERSIÓN A 2015 (%)
A: Cumplimiento de los objetivos medioambientales (elimant A8 la12 i A13)	2.735,50	994,60	15,1%	25,4%
B: Satisfacción de demandas (amb A8+A12+A13)	4.621,20	2.551,20	80,5%	65,2%
C: Fenómenos Extremos	551,90	126,40	3,0%	3,2%
D: Gestión y Gobernanza	251,10	243,30	1,4%	6,2%
Total	18.159,70	3.915,50		

Dada la situación económica vigente, el Programa de medidas es inasumible desde el punto de vista económico y financiero, a pesar de que muchas de las inversiones están previstas a cargo del BEI (Banco Europeo de Inversiones).

Teniendo en cuenta que el primer borrador del Plan aparece en 2009, no se entiende cómo en este periodo de tiempo no se ha revisado a la baja el programa de medidas para adaptarlo a la nueva situación económica. Tampoco se entiende cómo el PHCE no recoge en ningún punto cuales son las prioridades en la inversión, más teniendo en cuenta que tampoco en estos años se ha hecho una revisión a la baja de los objetivos del 2015 que continúan siendo del 85% del buen estado. Por tanto es un plan que nace totalmente tergiversado de la realidad tanto desde el punto de vista económico como ambiental y también de satisfacción de las demandas.

12. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

Si bien se ha dado un paso adelante en los procesos de participación, ya que antes eran inexistentes, no parece que los procesos planteados obedezcan al objetivo fijado de la participación ciudadana. De entrada, en los procesos participativos se ha separado a los diferentes actores de la cuenca según su procedencia, por lo que sectores con visiones tan dispares como colectivos sociales y usuarios, nunca se han sentado en la misma mesa de participación.

A tenor de lo que se puede leer en las actas de estos procesos participativos que se han transcrito literalmente, los participantes han ido a pedir cada uno las viejas reivindicaciones locales sin tener en ningún momento presente que los objetivos que fija la Directiva Marco son muy diferentes a sus viejas reivindicaciones históricas.

Desde la Confederación se ha alentado que los actores locales pidan nuevas infraestructuras más allá de su viabilidad social, económica y ambiental. Estas reivindicaciones de infraestructuras han sido recogidas mayoritariamente en el Plan sin ningún criterio de selección ni viabilidad. Sin embargo la propuesta de

moratoria a las grandes infraestructuras expresada repetidamente por los colectivos sociales de afectados por grandes infraestructura y por los colectivos ambientales no se recoge en ningún documento del Plan. Concretamente se pedía una moratoria en la ejecución de infraestructuras hasta que el plan hubiera recogido el estado de las masas de aguas y sus objetivos, así como los caudales ecológicos pertinentes.

La preocupación de las ONGs deriva de que se están dando más concesiones de los recursos disponibles y esto va a hipotecar el estado de las masas de agua. Hay que señalar que esta preocupación la comparten algunos técnicos de la CHE y lo manifiestan en dichas jornadas de "participación". Esta evidencia no es recogida por el Plan.

13. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

Los programas de seguimiento han tenido recortes y reducciones debido a la crisis. Toda la información referida al seguimiento de las masas de agua y zonas protegidas remite al informe anual de los CEMAS pero en la mayor parte de casos los puntos de análisis de los CEMAS no coincide con las masas de agua. Tampoco en ningún caso se establece relación con la medida de los CEMAS y el estado. Teóricamente esta relación viene fijada por la Instrucción de Planificación Hidrológica pero no se recoge ni explica en el plan.

El tramo final del río el último aforo es el 027-TORTOSA donde se hacen los siguientes controles: Red de control vigilancia, red control operativo, Control sustancias peligrosa, control de nutrientes.

14. Otros aspectos relevantes

Se destacan a continuación una serie de errores importantes:

- Calificar las medidas del programa A6) que son los *Planes de Medidas Agroambientales en regadíos*, resultado de la aplicación de la Directiva nitratos (91/676/CEE), como medio básicas medio complementarias, mientras las del programa A8) *Plan de modernización de regadíos con prioridad medioambiental*, se consideran en su totalidad medidas básicas. Según la DMA y el contenido de dichos Planes, el programa A6 son medidas básicas y el programa A8 son medidas claramente complementarias. La consecuencia es que se considera prioritario el programa A8 frente al A6.
- Error en la evaluación del crecimiento poblacional en toda la cuenca. Ello ha llevado a planificar o sobre-dimensionar medidas que podrían ser innecesarias o mucho menores, con el consiguiente incremento de costes. El Plan de depuración de Aragón está detenido y ha sido un fracaso económico en parte por ese sobredimensionamiento. Muchas de las propuestas de nuevos abastecimientos, una vez descartados los exorbitados crecimientos poblacionales en zonas de evidente despoblamiento, y planteando medidas de ahorro y eficiencia, serían innecesarias.
- No solo los objetivos de satisfacción de las demandas presentes se sitúan por encima de los objetivos ambientales del Plan, como se reconoce abiertamente, sino también la satisfacción de unas demandas futuras, previstas o no, definidas o solo genéricas: reservas hidráulicas del Gobierno de Aragón, de La Rioja, de Navarra, de Castilla y León, de Cataluña, del País Vasco, de Castilla La Mancha y Generalitat Valenciana (artículo 32. 1 de la Normativa del Plan Hidrológico de la Demarcación del Ebro).

- El Plan es un documento que no parece tener más significado que el burocrático de cumplir una obligación legal, de elaborar una documentación y un largo proceso administrativo. Las distintas administraciones implicadas (o por lo menos la central y la de algunas autonomías) no han asumido o no han querido asumir su significado. En consecuencia el plan no significa nada. Las CCAA (o por lo menos algunas de ellas como la Aragonesa) no se sienten responsables del Plan. Las medidas incluidas en el Plan se aplican o no independientemente de su inclusión en el mismo, independientemente de la fase o estado de aprobación del Plan, y el Plan no las ha podido cambiar al margen de su idoneidad o eficacia para conseguir los objetivos del Plan. Los planes de modernización de regadíos, los planes de depuración, los planes de ampliación de regadíos, las infraestructuras de regulación, los planes energéticos, las medidas de reducción de la contaminación por nitratos, todos ellos se llevan a cabo independientemente de cómo afectan a los objetivos del Plan de Demarcación. El Plan no hace una evaluación del impacto de esos planes o medidas (algunos de los cuales llevan decenios aplicándose), haya sido positivo o negativo respecto a los objetivos de alcanzar el buen estado de las masas de agua.
- Por otra parte se implementan nuevas medidas que no aparecen en el Plan, a pesar de que su elaboración ha tenido que ser contemporánea al mismo (Véase el *Anteproyecto de zonas con potencial de extracción periódica de sedimentos en el tramo medio del Ebro para mejora de la sección de desagüe* en <http://www.chebro.es>).



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Noviembre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR

Graciela Ferrer Matvieychuc

Xúquer Viu

Vocal titular en el Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Júcar en representación de los intereses ambientales

Fundación Nueva Cultura del Agua

Índice de Contenido

1. Publicación del Plan Hidrológico y del Programa de Medidas (art. 13.6)	3
2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	4
3. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)	9
4. Establecimiento de los objetivos ambientales, excepciones y zonas protegidas (art. 4, 6 y 7 DMA)	10
5. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11).....	20
6. Repercusión de los costes de los servicios del agua atendiendo al principio “quien contamina, paga” (art. 9)	24
7. Participación pública (art. 14)	26
8. La evaluación estratégica ambiental del PHCJúcar.	33
9. Anejo 1: Ejemplos	39
<i>Ejemplo 1. La evaluación incompleta del estado en las masas de agua tipo río y el sesgo optimista en la valoración del estado de estas masas de agua.</i>	<i>39</i>
<i>Ejemplo 2. Evaluación optimista del estado cuantitativo de las masas de agua subterráneas: el régimen hidrogeológico alterado se toma como referencia para el cálculo de la recarga y del recurso disponible.....</i>	<i>45</i>

<i>Ejemplo 3. Sólo se considera que una presión por extracción es “significativa” si el volumen extraído supera el 75% del recurso natural, lo que implica una subestimación generalizada de esta presión sobre las masas de agua afectadas.....</i>	49
<i>Ejemplo 4. El deficiente diagnóstico de estado, presiones e impactos como argumento para aplicar excepciones de prórroga de plazo al logro de los objetivos de la DMA.</i>	50
<i>Ejemplo 5. La sobreasignación de recursos subterráneos en la masa de agua 080.129 Mancha Oriental.</i>	53
<i>Ejemplo 6. La sobreasignación de recursos subterráneos con cargo a las masas de agua en mal estado cuantitativo del sistema Vinalopó-l’Alacantí.</i>	56
<i>Ejemplo 7. Las medidas de restauración de la calidad hidromorfológica consideradas como medida complementaria y la modernización de los regadíos como medida básica, contradice el contenido del artículo 11 de la DMA.....</i>	57
<i>Ejemplo 8. El abastecimiento a población en la comarca de la Ribera del Júcar: los perjudicados por la contaminación, pagan.</i>	59
<i>Ejemplo 9. Trasvase Júcar-Vinalopó: Plan Hidrológico de Cuenca y Protocolo de Colaboración Ministerio-Generalitat Valenciana.....</i>	69

1. Publicación del Plan Hidrológico y del Programa de Medidas (art. 13.6)

El Plan Hidrológico de Cuenca de la Demarcación Hidrográfica del Júcar correspondiente al periodo 2009-2015 entró en vigor el 13 de julio de 2014, mediante Real Decreto 595/2014 de 11 de julio, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 12 de julio de 2014. El Real Decreto de aprobación del Plan contiene como Anejo las disposiciones normativas del Plan, mientras que la Memoria del Plan y los 12 anejos –entre los que se incluye el Programa de Medidas- está publicado en la página web de la Confederación Hidrográfica del Júcar (<http://www.chj.es/es-es/medioambiente/planificacionhidrologica/Paginas/PHC-2009-2015-Plan-Hidrologico-cuenca.aspx>). En esta página web se pueden consultar los documentos del Plan sometidos a consulta pública y los finalmente aprobados. En la página web <http://www.chj.es/es-es/medioambiente/planificacionhidrologica/Paginas/PHC-2009-2015-Indice.aspx#> se pueden consultar los documentos de las distintas fases de elaboración del plan a lo largo del primer ciclo de planificación. Teniendo en cuenta que el artículo 13.6 de la DMA establece que el plan debía publicarse a más tardar 9 años después de la entrada en vigor de la DMA (23 de diciembre de 2000), el retraso acumulado en el caso de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (DHJúcar) alcanza los 4 y 7 meses.

A pesar del abultado retraso acumulado, la documentación del plan aprobado en 2014 no contiene ninguna justificación del incumplimiento del calendario de planificación de la DMA. En las reuniones mantenidas con la Confederación Hidrográfica del Júcar entre 2009 y 2013, el incumplimiento del calendario se justificó por la falta de delimitación efectiva del ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (cuencas hidrográficas cuyo territorio ocupe más de una comunidad autónoma), bajo competencia del gobierno central, contenida en el Real Decreto 125/2007 y el conflicto de representatividad de los gobiernos autonómicos en el Consejo de Agua de la Demarcación derivado de la aplicación del ámbito territorial del citado decreto y de los criterios de población/territorio para determinar el número de miembros de las distintas comunidades autónomas en dicho Consejo (Real Decreto 26/2007). Tras varios años de conflicto y diversas sentencias judiciales (del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional), en abril de 2013 se aprobó el Real Decreto 255/2013, que modificó el Real Decreto 125/2007 permitiendo la inclusión “provisional” de las cuencas internas de la Comunidad Valenciana (estatutariamente bajo competencia del gobierno autonómico valenciano, pero en la práctica, no ejercida tal competencia) el ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, bajo competencias de planificación y gestión de la Confederación Hidrográfica del Júcar, es decir, del gobierno central de España. En el apartado 2 de este informe se explica con más detalle este conflicto. Según la información periodística, los gobiernos de Castilla La Mancha y Comunidad Valenciana presentaron recurso ante el Tribunal Supremo contra el Real Decreto 255/2013, sin que se haya conocido hasta la fecha resolución al respecto. Sin embargo, el nivel de crispación se relajó sensiblemente. Entre las posibles causas de esta circunstancia cabe señalar la coincidencia del mismo partido político en gobiernos con mayorías absolutas parlamentarias tanto a nivel estatal como en las dos principales comunidades autónomas de la Demarcación, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha. Por otra parte, en octubre de 2012 el Tribunal de Justicia Europeo condenó al Reino de España por incumplimiento del calendario de implementación de la DMA en gran mayoría de las demarcaciones españolas, entre ellas la del Júcar. Asimismo, en noviembre de 2012 el Comisario Europeo de Medio Ambiente en visita oficial a España urgió a las autoridades españolas a aprobar los planes hidrológicos a la brevedad ante la posibilidad de sanciones económicas, y el entonces ministro competente, Arias Cañete, garantizó a la Comisión Europea que todos los planes se aprobarían en 2013. Estas presiones y la coincidencia partidista de los responsables políticos en ambos niveles de

gobierno podrían explicar la reducción de la intensidad conflictiva institucional, a pesar de que el fondo de la cuestión permanece prácticamente sin cambios.

Por otra parte, tanto los partidos mayoritarios a escala estatal (PP y PSOE) como los principales usuarios del agua –regantes e hidroeléctricas- han mantenido un discurso respecto a la naturaleza de la Directiva Marco del Agua como directiva enfocada meramente a las cuestiones de calidad de las aguas, “hecha a la medida de los problemas de la Europa del Norte, donde no hay escasez de agua”, pero que no tiene en cuenta, e incluso puede resultar contraproducente para un país como España, donde el problema del agua es “un problema de cantidad”. De hecho, el proceso de modificación de la DMA que se abrirá entre 2016 y 2019 ha sido uno de los argumentos que las autoridades españolas han señalado para urgir no sólo la aprobación de los planes del primer ciclo de planificación, sino también para lanzar el segundo ciclo de planificación y cumplir con sus plazos, incluso antes de que se aprobara el Plan del primer ciclo. Así, al mismo tiempo que el borrador de Plan del primer ciclo estaba en fase de consulta y elaboración de la propuesta final, tuvo lugar la consulta pública del EpTI del segundo ciclo de planificación. Las urgencias en el cumplimiento de plazos ha sido utilizada como excusa ya en el segundo ciclo de planificación para reducir a la mínima expresión la participación activa, que ni siquiera cumplen con el Plan de Participación aprobado en 2013.

2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

El enfrentamiento del gobierno valenciano y el gobierno español en materia de política del agua ha sido una característica central que ha marcado el proceso de elaboración del plan de cuenca (2004-2014), en particular entre 2004 y 2008, aunque ha perdurado hasta finales de 2011, cuando el color político de gobiernos devino coincidente, al ganar las elecciones generales el Partido Popular. Durante la primera legislatura socialista en el gobierno central, el enfrentamiento fue encarnizado, y se manifestó en la activa campaña política y mediática del gobierno valenciano articulada a través de la Fundación Agua y Progreso, creada y subvencionada por el gobierno valenciano con más de 7 millones de euros entre 2004 y diciembre 2011 –fecha de su disolución- para tal fin. El objeto central de controversia fue la derogación del trasvase del Ebro a la Comunidad Valenciana y el plan de sustitución de esta transferencia por infraestructuras de desalación marina (Programa Agua), cuya ejecución, a lo largo de las dos legislaturas socialistas en el Ministerio, se vio constantemente entorpecida en el plano administrativo y judicial por el gobierno autonómico valenciano.

Otro elemento de controversia durante este periodo fue la modificación del trasvase Júcar-Vinalopó, que implicó la modificación del punto de toma de aguas del Júcar para situarlo en el Azud de la Marquesa (Cullera) frente al proyecto inicialmente aprobado y en fase de ejecución, que situaba la toma en Cortes de Pallás. La oposición del gobierno autonómico, apoyando las pretensiones de los futuros usuarios beneficiarios de este trasvase que abogan por recuperar el proyecto original y el uso de los caudales trasvasados tanto para sustituir extracciones subterráneas con destino a la agricultura como para usos urbanos –incluyendo nuevos desarrollos urbanísticos en las comarcas del Vinalopó, l’Alacantí y la Marina Baixa-, se ha mantenido aunque a partir de 2012 el grado de crispación entre niveles de gobierno se ha reducido al ser ambos del mismo partido político, y conseguir que el gobierno central asignara los caudales trasvasados indistintamente para usos agrícolas y urbanos en el plan de cuenca aprobado en 2014 y dejara abierta las posibilidades de una segunda toma aguas arriba de la construida y en funcionamiento del Azud de la Marquesa (en Antella o Cortes de Pallás) o de utilizar la infraestructura del trasvase Tajo-Segura para tomar aguas

del Júcar en el embalse de Alarcón, mediante un protocolo firmado entre ambas administraciones el 26 de marzo de 2014, en el tramo final de la tramitación del citado plan de cuenca.

Estas cuestiones han puesto de manifiesto la controversia entre la política del agua defendida desde el gobierno autonómico valenciano –resumido en el lema “Agua para todos”- y desde el gobierno central entre 2004 y 2011 que, con intensidad decreciente a lo largo de este periodo, había apostado la implementación de la Directiva Marco del Agua.

Un ámbito de conflicto entre autoridades del gobierno central y de los gobiernos autonómicos ha sido el de la delimitación territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, sobre la que la Confederación Hidrográfica del Júcar debía coordinar la planificación y gestión del agua. Aunque el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas y la identificación de las autoridades competentes debía haberse definido a más tardar en diciembre de 2003, según el calendario de la DMA, no fue hasta febrero de 2007 que el gobierno español aprobó el Real Decreto 125/2007 mediante el cual delimitaba el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias –es decir, las que afectan a las cuencas hidrográficas con ámbito territorial en más de una comunidad autónoma. Asimismo, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado mediante Ley Orgánica en 1982, establece que el gobierno autonómico valenciano ostenta competencias exclusivas sobre la planificación y gestión de las cuencas hidrográficas que transcurren íntegramente en su territorio. Sin embargo, la Generalitat Valenciana no ha ejercido nunca dichas competencias sobre estas cuencas ni ha mostrado interés en ejercerlas. El ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar –dependiente del gobierno central- incluía tanto cuencas intercomunitarias como cuencas internas valencianas. La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 derogó diversos artículos de la normativa del Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar de 1998 porque entendió que la Confederación invadió competencias exclusivas autonómicas al planificar usos del agua en las cuencas internas valencianas. Ante esta situación, y teniendo como telón de fondo la conflictividad institucional entre niveles de gobierno antes explicada, la delimitación del ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar fue un nuevo escenario de conflicto.

El Real Decreto 125/2007 definía que el ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (artículo 2.3) “comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Cenia, incluida su cuenca, junto con sus aguas de transición. Quedan excluidas las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana, así como las aguas de transición a ellas asociadas. Las aguas costeras tienen como límite sur la línea con orientación 100.0 que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Elche y Guardamar del Segura y como límite norte la línea con orientación 122,5.0 que pasa por el extremo meridional de la playa de Alcanar. Quedan excluidas las aguas costeras asociadas a la fachada litoral de las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana”. Asimismo, contemplaba una disposición transitoria única titulada “Adscripción transitoria de las cuencas no traspasadas” que establecía:

“1. La delimitación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas que comprenden cuencas hidrográficas intracomunitarias cuyo traspaso de funciones y servicios no se haya efectuado se revisará inmediatamente después de que dicho traspaso tenga lugar.

2. Hasta tanto se produzca la revisión a que se refiere el apartado anterior, toda cuenca hidrográfica intracomunitaria no traspasada quedará provisionalmente adscrita a la

demarcación hidrográfica cuyo territorio esté incluido en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica a la que la cuenca de que se trate pertenezca en la actualidad”.

De esta manera, las cuencas hidrográficas valencianas permanecían provisionalmente dentro del ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar hasta que la Generalitat Valenciana decidiera ejercer sus competencias sobre las mismas. Sin embargo esta solución no resultó ser satisfactoria ya que se interpusieron diversos recursos ante el Tribunal Supremo que dieron lugar a la derogación del artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007. No fue hasta abril de 2013 que se solventó este problema de ausencia de ámbito territorial para la planificación en esta demarcación, mediante la aprobación del Real Decreto 255/2013, que en su disposición final segunda modifica el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007 e incorpora una disposición transitoria segunda al mismo, en los siguientes términos:

Artículo 2.3. “Demarcación Hidrográfica del Júcar. Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas intercomunitarias y, provisionalmente, en tanto se efectúa el correspondiente traspaso de funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, el territorio de las cuencas hidrográficas intracomunitarias comprendido entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Cenia, incluido su cuenca; y además la cuenca endorreica de Pozohondo, junto con las aguas de transición. Las aguas costeras tienen como límite sur la línea con orientación 100º que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Elche y Guardamar del Segura y como límite norte la línea con orientación 122,5º que pasa por el extremo meridional de la playa de Alcanar”.

Disposición transitoria segunda. “Adscripción provisional de las cuencas no traspasadas de la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

1. En la Demarcación Hidrográfica del Júcar podrán segregarse cuencas hidrográficas intracomunitarias cuando esta segregación no menoscabe la eficiencia en la planificación y en la gestión del agua y según se produzca la transferencia de las funciones y servicios en materia de agua a la comunidad autónoma competente.

2. La adscripción de cuencas intracomunitarias no traspasadas de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, así como de sus aguas de transición y de las costeras correspondientes, será provisional hasta tanto se produzca la transferencia de las funciones y servicios en materia de agua a la que se hace referencia en el apartado anterior. A continuación se procederá a revisar la delimitación del ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

3. La revisión del ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, conforme a lo previsto en los apartados anteriores, irá acompañada, en su caso, de una revisión del ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica, que se efectuará por real decreto que modificará este real decreto, así como, los que regulan la composición de sus órganos de gobierno, administración y cooperación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 del texto refundido de la Ley de Aguas.”

La segunda legislatura socialista en el gobierno central (2008-2011) diluyó la centralidad de la política ambiental y, en particular, la de la política del agua al fusionar el Ministerio de Medio Ambiente con el de Agricultura, Pesca y Alimentación, e imponer una ralentización –o mejor, una paralización- de todo el proceso de implementación de la DMA en las demarcaciones intercomunitarias, en particular, en la del Júcar, como vía para paliar la conflictividad con el gobierno valenciano e intentar agilizar la ejecución de las infraestructuras de desalación en la costa mediterránea.

En este contexto, no sólo ha habido problemas de coordinación sino incluso de mera colaboración institucional (por ejemplo, suministro de información sobre actuaciones, medidas o políticas sectoriales autonómicas) entre la administración valenciana y la Confederación Hidrográfica del Júcar, para elaborar los contenidos de la planificación hidrológica. Estas circunstancias de contexto han de sumarse a la propia inercia en el funcionamiento de las administraciones carentes de mecanismos que permitan el intercambio fluido de información y de coordinación de objetivos y medidas entre departamentos y entre niveles de gobierno.

Según se pone de manifiesto en el Anejo 11 del Plan (pág. 52 y sig.), la participación de las autoridades autonómicas en la elaboración del plan se han circunscrito a responder a las solicitudes de información sobre actuaciones previstas por éstas a ser incluidas en el programa de medidas y de datos de reutilización y modernización de regadíos y la revisión del Plan nacional de calidad de las aguas, todo ello enfocado a la elaboración del Programa de Medidas. También se remitió a las autoridades municipales una encuesta para conocer las características de las demandas y usos urbanos del agua. Las autoridades autonómicas valencianas se encargaron de la elaboración de la designación, diagnóstico, identificación de temas importantes y programa de medidas para las aguas de transición (estuario del Júcar y Estany de Cullera) y de las masas de agua costeras. Estos contenidos se incorporaron de manera aditiva y parcelada a la planificación hidrológica de las masas de agua continentales elaborada por la Confederación Hidrográfica del Júcar. La fase en que tuvo lugar este intercambio de información fue el de elaboración del esquema de temas importantes – marzo de 2008 a diciembre de 2009. Con posterioridad a esta fecha se señala que se mantuvieron reuniones -sin más especificación- entre autoridades del gobierno central y de los gobiernos autonómicos.

De ello se deduce que, si bien los miembros del Comité de Autoridades Competentes han podido introducir medidas o influir en la planificación hidrológica, el Comité como tal no ha actuado como un ente de coordinación de actuaciones de cara a la elaboración del Plan y del Programa de Medidas. Más bien ha servido para recoger datos sobre las medidas que las distintas autoridades competentes estaban ejecutando o tenían previsto ejecutar e incorporarlas al Programa de Medidas, pero no para garantizar la coherencia entre los objetivos o medidas de las distintas políticas sectoriales repartidas entre niveles de gobierno y departamentos y el logro o avance en el logro de los objetivos ambientales de la DMA. En este sentido, el Comité de Autoridades Competentes como tal parece haber tenido un carácter meramente formal en la tramitación del Plan Hidrológico, y no como un órgano de elaboración conjunta, colaborativa y/o coordinada, de la planificación hidrológica.

La documentación del Plan no incluye referencias explícitas a problemas de coordinación y/o colaboración entre autoridades competentes del gobierno central y los gobiernos autonómicos. Según consta en el en el Anejo 11 del Plan Hidrológico de Cuenca de la Demarcación Hidrográfica del

Júcar (en adelante, PHCJúcar) (pág. 54 y sig.) el Comité de Autoridades Competentes se ha reunido en 4 ocasiones durante el primer ciclo de planificación:

- Noviembre de 2008: Constitución del Comité de Autoridades Competentes. Solicitud de colaboración para que faciliten la información solicitada por la CHJ.
- Diciembre de 2009: Presentación del Esquema provisional de Temas Importantes y acuerdo de apertura del periodo de consulta pública. Suministro de formularios para la recogida y homogeneización de los datos suministrados por las autoridades competentes para la elaboración del programa de medidas.
- Mayo de 2013: Informe favorable al Esquema definitivo de Temas Importantes.
- Marzo de 2014: Informe favorable al Proyecto de Plan Hidrológico de Cuenca a remitir al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Asimismo, las autoridades competentes también forma parte del Consejo del Agua de la Demarcación, del que además forman parte representantes de los usuarios privativos (un tercio de los miembros del Consejo), representantes de sindicatos agrarios, empresarios, sindicatos y organizaciones ambientales. Durante el primer ciclo de planificación, el Consejo del Agua de la Demarcación se reunió en 3 ocasiones:

- Mayo de 2013: Informe favorable al Esquema definitivo de Temas Importantes. (Consejo de Agua de la Cuenca, constituido en 1997)
- [Enero de 2014: Constitución del Consejo del Agua de la Demarcación y de su Comisión de Planificación Hidrológica y Participación Pública] (no figura en el Anejo 11 de Plan)
- Marzo de 2014: Informe favorable al Proyecto de Plan Hidrológico de Cuenca a remitir al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Las actas de las reuniones de estos órganos no son publicadas. Sólo se remiten a sus miembros. En el caso del Consejo del Agua de la Demarcación, la Confederación Hidrográfica del Júcar las envía a los miembros junto a la convocatoria de la siguiente reunión del Consejo, puesto que el primer punto del orden del día de las reuniones es la aprobación, si procede, del acta de la reunión anterior. Por tanto, el acta de la reunión es accesible de oficio a sus miembros sólo si hay una nueva convocatoria de reunión. Esta mecánica de funcionamiento da lugar a situaciones, cuanto menos, curiosas, pues el acta de la reunión del Consejo del Agua de la Cuenca de mayo de 2013 no fue remitida a sus miembros, ni por tanto aprobada, argumentándose que dicho órgano se había extinguido al constituirse el Consejo del Agua de la Demarcación. Como la composición del Consejo del Agua de la Demarcación cambió parcialmente los miembros que habían participado en la reunión del Consejo del Agua de la Cuenca de mayo de 2013, dicha acta no se remitió ni a los miembros del Consejo extinto ni al del nuevo. A pesar de haber solicitado el borrador de dicha acta en la reunión de Constitución del Consejo del Agua de la Demarcación (enero de 2014), la Confederación declinó su remisión utilizando el argumento arriba explicado.

3. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

La evaluación diagnóstica del estado de las masas de agua, presiones e impactos

La evaluación del estado de las masas de agua llevado a cabo en su momento (año 2004-2005) en el Informe relativo a los artículos 5, 6 y 7 de la Demarcación Hidrográfica del Júcar fue manifiestamente incompleto. Posteriormente, se mejoraron ciertos aspectos como la evaluación de la calidad biológica a partir de campañas de muestreo llevadas a cabo entre 2006 y 2008. Una actualización de buena parte de la información requerida por el artículo 5 de la DMA se publicó en 2009, en forma de Documentos Técnicos de Referencia:

- DTR1: Identificación y delimitación de masas de agua superficial y subterránea
- DTR2: Evaluación del estado de masas de agua superficial y subterránea
- DTR3: Identificación de las zonas protegidas, sus objetivos específicos y su grado de cumplimiento
- DTR4: Metodología y resultados de la estimación de demandas

Aunque estos documentos mejoraron la información disponible en la documentación publicada en 2005 y en 2007 (Estudio General de la Demarcación), importantes lagunas de información ha persistido en relación con los temas tratados por los DTR 2 (evaluación incompleta de los elementos que caracterizan el estado ecológico y el estado químico) , 3 (ausencia de determinación de objetivos específicos para zonas protegidas, como es el caso de las incluidas en la Red Natura 2000) y 4 (escasa correspondencia entre la escala territorial de los datos socio-económicos con la escala territorial de masa de agua o sub-cuenca, ausencia de información sobre la relación entre cantidades demandadas o utilizadas y precios pagados por los usuarios, en particular, en el caso de los usos agrícolas para regadío), así como en otras materias tales como la caracterización e identificación de presiones y fuerzas motrices que las generan, la relación entre las presiones generadas por los distintos usos y los impactos sobre los distintos elementos de calidad del estado de las masas de agua, el establecimiento de condiciones de referencia para evaluar la distancia entre la situación actual y la situación objetivo, y muy especialmente, la relación entre los aspectos socio-económicos (usos del agua, sectores usuarios de agua, usos del suelo, instrumentos de planificación en políticas sectoriales como las de ordenación del territorio y urbanismo) y los aspectos biofísicos materializados en forma de presiones, impactos y caracterización del estado de las masas de agua.

En términos generales, estas lagunas de conocimiento han persistido en la versión final del PHCJúcar aprobado en 2014, aunque a última hora (en la versión final) se introdujo algún nuevo elemento para caracterizar el estado ecológico actual (retrotraído a 2009), incluyendo un indicador de fauna ictiológica en el caso de las masas de agua tipo río, que si bien ha modificado el estatus asignado a las masas de agua –en general han empeorado-, no ha tenido consecuencias significativas en relación con las medidas previstas previamente a la introducción de dicho indicador. Las medidas propuestas en relación con masas de agua que presenten indicadores de ictiofauna que reflejen mal estado se resumen en estudiar, en los próximos ciclos de planificación, “las causas que originan que la ictiofauna no alcance la buena calidad, las posibles alternativas a llevar a cabo para mejorarla, la ejecución de la alternativa propuesta y su seguimiento posterior. Esta última medida tendrá dos fases dependiendo de si se considera que los objetivos se podrán alcanzar a medio o a largo plazo” (Anejo 8 “Objetivos Ambientales” PHCJúcar, pág. 51 del pdf). La determinación de las causas, la

selección de las alternativas de actuación adecuadas y la ejecución de las mismas son aspectos que deberían haber formado parte del plan y del programa de medidas del primer ciclo de planificación. Así, la inclusión de este indicador a última hora a dado lugar a un incremento del número de masas de agua tipo río sobre las que se ha aplicado la excepción de prórroga de plazo (art. 4.4 DMA), en comparación con el borrador del plan sometido a consulta pública. Ver *Ejemplo 1* en el Anejo 1.

En el caso de las masas de agua subterráneas, por ejemplo, su estado cuantitativo se ha determinado tomando como referencia el régimen hidrogeológico alterado, en contra de lo establecido en el Anexo 5 y el artículo 2 de la DMA. Ver *Ejemplo 2* en el Anejo 1.

La información aportada en la documentación del Plan así como la disponible más recientemente en el SIA-Júcar, no presenta el detalle suficiente, en la mayoría de los casos, para analizar la adecuación del umbral de significatividad de cada una de las presiones consideradas. En relación con cada masa de agua se califican las distintas presiones evaluadas como “significativa” o “no significativa”, pero no es posible colegir el grado de significatividad, pues no se aporta información sobre los valores de los parámetros tenidos en cuenta para realizar dicha calificación. Uno de los pocos casos en el que se puede conocer claramente qué se entiende por “presión significativa” es el caso de la presión por extracción. Ver *Ejemplo 3* en el Anejo 1.

La misma falta de concreción cuantitativa referida a las presiones puede aplicarse a la determinación de los impactos que afectan a las masas de agua. En términos generales, no se establece un adecuado análisis causa-efecto entre las presiones e impactos para la identificación y evaluación de los problemas, y la propuesta de medidas para abordarlos. Ver *Ejemplo 4* en el Anejo 1.

4. Establecimiento de los objetivos ambientales, excepciones y zonas protegidas (art. 4, 6 y 7 DMA)

El PHCJúcar se caracteriza por su escasa ambición en cuanto al cumplimiento de los objetivos ambientales de la DMA.

En cuanto a las masas de agua superficial, esta afirmación se pone de manifiesto en la tabla 8. Como Respecto de la situación diagnosticada (año 2009, con un 43% de masas de agua superficiales en buen estado), sólo se prevé que alcancen el buen estado 3 masas de agua superficiales más –es decir, un 1% más- que las que lo alcanzaban en 2009. Esta falta de ambición se traslada además al segundo ciclo de planificación, pues sólo se prevé que alcancen el buen estado un 10% más de masas de agua, respecto a la situación de 2015. El grueso de la mejora (el 46% de las masas de agua superficiales) se confía al tercer ciclo de planificación, con horizonte de consecución de los objetivos ambientales en el año 2027.

Tabla 8. Situación actual (año 2009) y horizontes de logro de los objetivos ambientales en las masas de agua superficiales.

Todas las masas de agua superficiales	2009	2015	2021	2027	Total por categoría y naturaleza	Total por categoría
Río natural	104	107	29	121	257	304
Río muy modificada	25	25	5	13	43	
Masas de agua artificiales	1	1	0	3	4	
Lago natural	7	7	0	9	16	19
Lago muy modificada	0	0	0	3	3	
Costera natural	12	12	0	4	16	22
Costera muy modificada	0	0	0	6	6	
Transición muy modificada	0	0	0	4	4	4
Totales	149	152	34	163	349	349
		44%	10%	46%		100%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la tabla Objetivos.csv para las masas de agua superficial, descargada del Sistema de Información del Agua del Júcar (SIA-Júcar), <http://www.chj.es> (Octubre de 2014)

En cuanto a las masas de agua subterráneas, de las 90 masas de agua delimitadas en esta demarcación, 48 (53 %) se clasificaron en buen estado en la situación actual (año 2009), mientras que las restantes 42 (47%) no alcanzaban el buen estado. La Tabla 9 detalla la calificación del estado global de las masas de agua atendiendo a su estado cuantitativo y químico.

Tabla 9. Resultados de la evaluación del estado de las masas de agua subterránea

Situación actual (año 2009)		Estado químico		Totales
		Bueno	Malo	
Estado cuantitativo	Bueno	48	10	58
	Malo	15	17	32
Totales		63	27	90

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Anejo 12 “Estado de las masas de agua” del PHCJúcar.

Los objetivos previstos por las autoridades competentes se limitan, como máximo, a evitar el deterioro del estado de las masas de agua calificadas en buen estado, pues el número de masas de agua que se considera que alcanzará el buen estado en 2015, una vez implementado el Programa de medidas, es el mismo que ya lo hacía en 2009. Para el horizonte 2021 se prevé que alcancen el buen estado sólo 7 masas de agua adicionales, restando el grueso de la mejora para el horizonte 2027, con 32 masas de agua, y la previsión de que 3 masas de agua ni siquiera en ese horizonte alcanzarán el buen estado por incumplimiento de la norma de calidad ambiental para nitratos, para las que se ha aplicado la excepción de objetivos menos rigurosos.

La aplicación generalizada –y a nuestro entender, errónea- de la excepción prevista en el artículo 4.4 (prórroga de plazo), deriva de una interpretación errónea del rol de las medidas a la hora de establecer el horizonte de logro de los objetivos ambientales. No es el horizonte de implementación de las medidas el que ha de determinar el plazo de prórroga para el logro de los objetivos ambientales (excepción), puesto que hay una inaplicación generalizada de medidas básicas que el artículo 11.3. de la DMA define como “requisitos mínimos que deberán cumplirse”, y por tanto, deben considerarse como si estuvieran operativos, al menos desde 2012 o desde la fecha establecida por la Directiva específica que los regule. Sólo en el caso en el que para alcanzar los objetivos ambientales en 2015 hiciera falta aplicar medidas adicionales, una vez se ha cumplido con toda la legislación previa en sus plazos correspondientes y se hubieran tomado todas las medidas básicas para alcanzar los objetivos, se podría aducir, como justificación de la prórroga de plazo, la existencia de costes desproporcionados, inviabilidad técnica o condiciones naturales. Sin embargo, según se indica en el Anejo 8 “Objetivos Ambientales” del PHCJúcar, la aplicación generalizada de la excepción de prórroga de plazo se basa en una genérica falta de disponibilidad presupuestaria por parte de las administraciones competentes –sin que se hayan aplicado antes de diciembre de 2010, tal como exige el art 9 de la DMA, un esquema de tarificación que repercuta los costes, tanto económicos como ambientales, de los servicios del agua a los usuarios de la mismos, bajo el principio “quien contamina, paga” y con el objetivo de incentivar un uso sostenible a largo plazo de las masas de agua. La argumentada falta de disponibilidad presupuestaria nada tiene que ver, por otra parte, con el restrictivo criterio de “costes económicos desproporcionados” establecido por la DMA para justificar tales excepciones. Esta derogación y extensión de los plazos para alcanzar los objetivos ambientales carece por tanto de cualquier clase de justificación razonada y válida desde el punto de vista de los criterios de la DMA.

En cuanto a las zonas protegidas, el Anejo 4 “Registro de zonas protegidas” del PHCJúcar contiene el inventario de las zonas protegidas y masas de agua asociadas a éstas, atendiendo a las siguientes figuras legales detalladas en la tabla 10.

Tabla 10. Figuras de protección incluidas en el Registro de Zonas Protegidas del PHCJúcar.

Tipo de zona protegida	Normativa europea o española de referencia
Captaciones para abastecimiento a población	Directiva 2000/60/CE Art. 7
Peces	Directiva 2006/44 Art. 4 y 5
Moluscos	Directiva 2006/113 Art. 4 y 5 (deroga Directiva 78/659) y Directiva 91/492 Anexo (parcialmente modificado por la Directiva 97/61)
Uso recreativo	Directiva 2006/7 Art. 1, 3 y 12
Zonas vulnerables	Directiva 91/676 Art. 3
Zonas sensibles	Directiva 91/676 Art. 5 y Anexo II
Protección de hábitats o especies	Directiva 2009/147 (Aves), Directiva 92/43 (Hábitats), Decisión de la Comisión 12/12/08 Anexo
Aguas minerales y termales	Directiva 2009/54/CE
Reservas Fluviales	Real Decreto 1/2001 (Texto refundido de la Ley de Aguas) Art. 42.1.b.c' (introducido mediante Ley 11/2005)
Zonas de protección especial	Real Decreto 1/2001 (Texto refundido de la Ley de Aguas) Art. 43.2
Zonas húmedas	Convención RAMSAR Art 1-3

Fuente: Anejo 4 “Registro de zonas protegidas” de la Memoria PHCJúcar (páginas 12 y sig. del pdf)

De las 349 masas de agua superficiales delimitadas en la DHJúcar, 239 cuentan con alguna o algunas de las figuras de protección mencionadas más arriba. Tal como se desprende de la Tabla 11, de esas 239 masas de agua, sólo se prevé que alcanzarán en 2015 el buen estado o el buen potencial 123 masas de agua, mientras que se prorroga el plazo para el logro de los objetivos ambientales al año 2021 en 20 masas de agua y al horizonte 2027 en las restantes 96 masas de agua.

Tabla 11. Masas de agua superficial con alguna figura de protección y horizontes de logro del buen estado.

Masas de agua superficial con alguna figura de protección	Logran en buen estado en el horizonte temporal:			Total por categoría y naturaleza	Total por categoría
	2015	2021	2027		
Río natural	83	18	62	163	197
Río muy modificada	22	2	10	34	
Lago natural	6	0	7	13	16
Lago muy modificada	0	0	3	3	
Costera natural	12	0	4	16	22
Costera muy modificada	0	0	6	6	
Transición muy modificada	0	0	4	4	4
Totales en número de masas de agua	123	20	96	239	239
Totales en porcentajes de masas de agua	51%	8%	41%	100%	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la tablas Objetivos.csv y Registro zonas protegidas.csv para las masas de agua superficial, descargada del Sistema de Información del Agua del Júcar (SIA-Júcar), <http://www.chj.es> (Octubre de 2014)

De las 239 masas de agua superficiales que cuentan con alguna figura de protección, 209 están vinculadas o pertenecen a espacios de la Red Natura 2000 (Directivas Hábitats y Aves). Como se desprende de la tabla 12, de esas 209, se prevé que sólo 113 masas de agua alcancen el buen estado o buen potencial en 2015, mientras que se pospone el logro de este objetivo al año 2021 en 16 masas de agua, y a 2027 en las 80 masas de agua restantes. Por tanto, en 96 masas de agua superficiales incluidas en la Red Natura 2000 las autoridades competentes han aplicado la excepción de prórroga de plazo (art. 4.4 DMA) incumpliendo los art. 4.1.c y 4.2 de la DMA.

Cabe remarcar que para este ciclo de planificación no se han tenido en cuenta los objetivos específicos de conservación de las zonas protegidas pues la mayoría de los casos no habían sido definidos por las autoridades competentes. Por tanto, dichos objetivos no se han tenido en cuenta en la determinación de los requerimientos hídricos –en términos de cantidad y de calidad- de las masas de agua asociadas.

Tabla 12. Masas de agua superficial incluidas o vinculadas a espacios Red Natura 2000 y horizontes de logro de los objetivos ambientales de la DMA.

Masas de agua superficial incluidas en o vinculadas con Red Natura 2000 (LIC y/o ZEPA)	Logran en buen estado en el horizonte temporal:			Total por categoría y naturaleza	Total por categoría
	2015	2021	2027		
Costera natural	11	0	4	15	19
Costera muy modificada	0	0	4	4	
Lago natural	5	0	7	12	15
Lago muy modificada	0	0	3	3	
Río natural	80	16	54	150	173
Río muy modificada	17	0	6	23	
Transición muy modificada	0	0	2	2	2
Totales en número de masas de agua	113	16	80	209	209
Totales en porcentajes de masas de agua	54%	8%	38%	100%	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las tablas Objetivos.csv y Registro zonas protegidas.csv para las masas de agua superficial, descargada del Sistema de Información del Agua del Júcar (SIA-Júcar), <http://www.chj.es> (Octubre de 2014)

En el caso de las masas de agua subterráneas, de las 90 masas de agua delimitadas, 73 están vinculadas a espacios protegidos de la Red Natura 2000 (Directiva Hábitats y/o Aves). De estas 73 masas de agua sólo se plantea que aquellas que se encuentren en buen estado en 2009 lo alcancen en 2015 –es decir, 47 masas de agua-, mientras que se prevé que 7 más lo alcancen en 2021 y otras 16 en 2027; restando 3 masas de agua –080.131 Liria Casinos, 080.127 Plana de Castellón y 080.142 Plana Sur de Valencia- sobre las que se aplica la excepción de objetivos menos rigurosos por mal estado químico –vinculado a la previsión de imposibilidad de reducir la concentración por nitratos por debajo del umbral de 50 mg/l en el horizonte 2027. La tabla 13 resume estos datos.

Por tanto, en 26 masas de agua subterránea vinculadas a la Red Natura 2000 las autoridades competentes han aplicado la excepción de prórroga de plazo (art. 4.4 DMA) o de objetivos menos rigurosos (art. 4.5 DMA) incumpliendo el art. 4.1.c de la DMA.

Tabla 13. Horizontes previstos de logro del buen estado, teniendo en cuenta los horizontes previstos de logro del buen estado cuantitativo y del buen estado químico, en las 73 masas de agua subterránea vinculadas a espacios protegidos de la Red Natura 2000.

Horizontes de logro de los objetivos		Estado químico				Totales
		2015	2021	2027	OMR	
Estado cuantitativo	2015	47	5	2	1	55
	2021		2	3		5
	2027	6	1	4	2	13
	Totales	53	8	9	3	73

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Anejo 8 “Objetivos ambientales” y del Anejo 4 “Registro de zonas protegidas” de la Memoria del PHCJúcar.

Otro tipo de zona protegida muy importante en relación con las masas de agua subterránea en la Demarcación Hidrográfica del Júcar es la de captación de agua para la producción de agua potable. De las 90 masas de agua subterránea delimitadas, 85 cuentan con captaciones de agua para la producción de agua potable que suman en total 1971 puntos de captación entre manantiales y pozos. Las tablas 14 y 15 resumen los horizontes de logro de los objetivos ambientales para estas masas de agua y el número de captaciones asociadas que prevé el PHCJúcar.

Como puede observarse en dichas tablas, sólo 45 (53%) de las 85 masas de agua subterráneas utilizadas para producción de agua potable estarán en buen estado en 2015 –el mismo número que ya lo estaba en 2009. Ello implica que sólo 804 (41%) puntos de captación de los 1971 existentes contarán con calidad suficiente para el suministro de agua a población. La mayor parte de los incumplimientos de calidad química están asociados a concentraciones de nitratos por encima del umbral de 50 mg/l, incluyendo los casos para los que se han establecido objetivos menos rigurosos. Las 3 (4%) masas de agua para las que se han establecido objetivos menos rigurosos por esta causa afectan 177 (9%) puntos de captación de agua para suministro a población.

De acuerdo con el art. 4.1.c de la DMA, las excepciones aplicadas al logro de los objetivos ambientales no serían tales, sino incumplimientos de los objetivos ambientales de la DMA en 47 masas de agua subterránea asociadas a la producción de agua potable. Asimismo, la escasa ambición en el logro del buen estado de estas masas de agua vinculadas a la producción de agua y la ausencia de aplicación de perímetros de protección a todas las captaciones existentes de agua para la producción de agua potable sería contradictoria con el art. 7.3 de la DMA.

Tabla 14. Masas de agua subterránea utilizadas para producción de agua potable y número de captaciones asociadas, agrupadas por horizontes de logro de los objetivos ambientales de buen estado cuantitativo y de buen estado químico.

Masas de agua protegidas para producción de agua potable y número de captaciones asociadas		Estado químico				Totales
		2015	2021	2027	OMR	
Estado cuantitativo	2015	45	5	4	1	55
	Nº captaciones	804	72	61	36	973
	2021		2	3		5
	Nº captaciones		34	72		106
	2027	13	2	8	2	25
	Nº captaciones	97	406	248	141	892
	Total (nº MASub)	58	9	15	3	85
	Total (nº captaciones)	901	512	381	177	1971

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Anejo 4 "Registro de zonas protegidas" y Anejo 8 "Objetivos ambientales" del PHCJúcar.

Tabla 15. Masas de agua subterránea utilizadas para producción de agua potable y número de captaciones asociadas, agrupadas por horizontes de logro de los objetivos ambientales de la DMA.

Masas de agua protegidas para producción de agua potable y número de captaciones asociadas		
Alcanza OMA en 2015	45	53% MASub. 41% Nº capt.
Nº captaciones	804	
Alcanza OMA en 2021	7	43% MASub. 50% Nº capt.
Nº captaciones	106	
Alcanza OMA en 2027	30	
Nº captaciones	884	
Objetivos menos rigurosos	3	4% MASub. 9% Nº capt.
Nº captaciones	177	
Total (nº MASub)	85	100% MASub. 100% Nº capt.
Total (nº captaciones)	1971	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Anejo 4 "Registro de zonas protegidas" y Anejo 8 "Objetivos ambientales" del PHCJúcar.

Asimismo, el artículo 8 de la Normativa de la propuesta de Plan rebaja sistemáticamente el nivel de exigencia de los supuestos establecidos por el artículo 4.6 DMA en relación con la posibilidad de deterioros temporales del estado de las masas de agua que no impliquen incumplimiento de los objetivos de la directiva. Así, el apartado 1 del art. 8 de la Normativa propuesta dice:

"1. En una situación de deterioro temporal del estado de una o varias masas de agua, las condiciones en virtud de las cuales pueden declararse dichas circunstancias como racionalmente imprevistas o excepcionales son las siguientes:

a) Graves inundaciones. A estos efectos, se entenderán como tales aquellas que se establezcan en los estudios a realizar contemplados en el programa de medidas del este plan. En caso de no disponer de estos estudios se entenderán que son aquellas correspondientes a la avenida de periodo de retorno de 25 años.

b) Sequías prolongadas, entendiéndose como tales las correspondientes al estado de emergencia establecido en el Plan especial de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía de la Cuenca Hidrográfica del Júcar.

c) Accidentes que no hayan podido preverse razonablemente, tales como los vertidos accidentales ocasionales, los fallos en sistemas de almacenamiento de residuos, los incendios en industrias y los accidentes en el transporte. Asimismo se considerarán las circunstancias derivadas de incendios forestales”.

Teniendo en cuenta que a fecha 22 de diciembre de 2011 se debería haber concluido el análisis preliminar de riesgo de inundación (en base a información histórica, modelos, etc.), a finales de 2013 deberían haberse concluido los mapas de riesgo por inundación y a finales de 2015 los planes de gestión de inundaciones así como que la Directiva de Inundaciones establece que el riesgo de inundación es moderado cuando el periodo de retorno es mayor o igual a 100 años, las inundaciones con un periodo de retorno de 25 años implican que el riesgo de inundación es alto y por tanto, según la Directiva de Inundaciones, se han de tomar medidas para evitar los efectos adversos que producen, incluyendo las necesarias para evitar el deterioro temporal del estado de las masas de agua. En este sentido el art. 4.6. de la DMA establece que “[e]l deterioro temporal del estado de las masas de agua no constituir infracción de las disposiciones de la presente Directiva si 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”. Unas inundaciones con un periodo de retorno de 25 años no son "excepcionales" y tampoco puede decirse que no pueda preverse su ocurrencia "razonablemente".

Por otra parte, el estado de emergencia por sequía mencionado en el art. 6.1.b) de la Normativa del Plan no hace referencia a la duración de la sequía. La DMA habla de sequías “prolongadas”, por lo tanto, lo que hay que definir es la duración de la sequía que se considera "prolongada". Se podría trabajar con periodos de retorno de sequías de larga duración (por ejemplo, 50 años como periodo de retorno). En nuestro clima mediterráneo es normal un periodo de sequía de 2 o 3 años hidrológicos cada 7 o 10 años. Por tanto, se trata de una sequía que es perfectamente previsible y que forma parte del régimen hidrológico natural. Lo único que hay que hacer es prever las medidas que hay que tomar para proteger las masas de agua frente al estrés adicional causado por el exceso de usos económicos que soportan incluso en situación de normalidad dichas masas de agua. En la redacción actual cualquier sequía aguda se considera sequía prolongada, lo cual es incorrecto y no cumple con lo establecido por la DMA.

En relación con los accidentes (art. 6.1.c) de la Normativa del Plan) cabe decir que se ha de partir de la base de que deben existir planes de contingencia para evitar o minimizar los impactos de accidentes tales como los vertidos accidentales ocasionales, los fallos en sistemas de almacenamiento de residuos, los incendios en industrias y los accidentes en el transporte. Conforme está redactado este apartado en la Normativa, cualquier accidente o incendio forestal se considera una circunstancia "racionalmente imprevista o excepcional". El Plan debería incorporar los supuestos de accidentes previsibles y el programa de medidas debería contener las medidas que es

necesario tomar para evitar dichos accidentes –tales como la redacción y aplicación de planes de contingencia en zonas que concentren riesgos de vertidos accidentales, lixiviación, infraestructuras de transporte, polígonos industriales, etc. así como planes de prevención de incendios forestales y de minimización de los impactos sobre las masas de agua derivados de ellos.

Por otra parte, el artículo 9 de la Normativa del PHCJ establece las condiciones para las nuevas modificaciones o alteraciones del estado de las masas de agua:

“1. Podrán verse modificados o alterados los objetivos medioambientales fijados en el presente plan hidrológico, aunque ello impida alcanzar el buen estado de las masas de agua, o en su caso, suponga el deterioro del estado de las mismas, cuando se acredite que tal modificación o alteración cumple las condiciones establecidas en el artículo 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica.

2. Para el caso de las actuaciones declaradas de interés general en las que se haya efectuado previamente a la ejecución de las obras el informe de viabilidad requerido según el artículo 46.5 del texto refundido de la Ley de Aguas y quede justificada la viabilidad económica, técnica, social y ambiental de la actuación, no será necesario realizar un análisis adicional para acreditar que las nuevas modificaciones o alteraciones cumplen las condiciones establecidas en el artículo 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica.”.

Como se explica a continuación, esta formulación rebaja del nivel de exigencia para la excepción al logro de los objetivos de la DMA respecto de las condiciones establecidas por el art. 4.7. de la DMA.

El artículo 4.7 DMA establece los requisitos que se deben cumplir las modificaciones que impliquen un deterioro del estado de las masas de agua para que dicho deterioro no sea considerado un incumplimiento de los objetivos de la DMA, en los siguientes términos:

“No se considerará que los Estados miembros han infringido la presente Directiva cuando:

— el hecho de no lograr un buen estado de las aguas subterráneas, un buen estado ecológico o, en su caso, un buen potencial ecológico, o de no evitar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o subterránea se deba a nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea, o

— el hecho de no evitar el deterioro desde el excelente estado al buen estado de una masa de agua subterránea se deba a nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible,

y se cumplan las condiciones siguientes:

a) que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua;

b) que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que los objetivos se revisen cada seis años;

c) que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos establecidos en el apartado 1 se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible; y

d) que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.”

El artículo 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica establece los requisitos que se deben cumplir para admitir empeoramiento del estado de las masas de agua o que no se alcancen los objetivos marcados por el art. 4 de la DMA, en los siguientes términos:

“Para admitir dichas modificaciones o alteraciones deberán cumplirse las condiciones siguientes:

a) Que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua.

b) Que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico.

c) Que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos medioambientales se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud pública, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible.

d) Que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.”

El informe de viabilidad requerido según el artículo 46.5 del TRLA no incorpora toda la información necesaria para evaluar y justificar que los requisitos especificados en el artículo 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica y en el artículo 4.7 DMA se cumplan. Por lo tanto, la exoneración generalista a la realización de un informe incluyendo todos los aspectos señalados por el art. 4.7 DMA y por el art. 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica en el caso de actuaciones declaradas de interés general en las que se haya realizado previamente a la ejecución de las obras un informe de viabilidad con arreglo al art. 46.5 TRLA que se propone en el art. 9.2 de la Normativa de la propuesta de Plan da lugar a una rebaja sustancial del nivel de exigencia de cautela y del nivel de protección ambiental, así como a un incumplimiento de los citados artículos del Reglamento de Planificación Hidrológica y de la DMA.

La justificación del cumplimiento de los requisitos exigidos por el art. 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica y por el art. 4.7 DMA se limita a la cumplimentación de una mera “ficha”, cuando en realidad debería llevarse a cabo un informe en profundidad que aborde en profundidad todos los aspectos de análisis requeridos. Asimismo, tal justificación debería contemplarse para cualquier tipo de proyecto –sea o no declarado de interés general, sea o no de infraestructura- que pueda suponer un deterioro o la imposibilidad del logro de los objetivos de buen estado establecidos por el art. 4 DMA.

5. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11)

El retraso acumulado en la aprobación del PHCJúcar ha tenido como consecuencia que se siguieran llevando a cabo las actuaciones previstas con arreglo al plan de cuenca aprobado en 1998, independientemente de su coherencia con los objetivos de la DMA o los análisis de estado de las masas de agua y necesidades de medidas para alcanzar dichos objetivos. Desde la aprobación del Plan de 1998 y hasta la entrada en vigor del recientemente aprobado las actuaciones centrales, llevadas a cabo en la cuenca hidrográfica del Júcar, han sido:

- la modernización de los regadíos en la cuenca baja del Júcar (Ribera Alta, principalmente, Acequia Real del Júcar –que redujo su concesión de 392 hm³/año a 214 hm³/año, volumen más ajustado al utilizado actualmente, frente al inicial, que al parecer respondía a los usos medios normales entre 1984 y 1994, ya que en la primera mitad de la década pasada apenas alcanzaba los 300 hm³/año), aunque aún restan infraestructuras por finalizarse;
- la construcción de la conducción para el trasvase Júcar-Vinalopó –a pesar de que los artículos de la normativa del plan que le daban cobertura fueron derogados en 2004 por Sentencia del Tribunal Supremo);
- el otorgamiento de concesiones sobre masas de agua subterráneas sobreexplotadas (Mancha Oriental –hasta alcanzar los 460 hm³/año- y acuíferos del Alto Vinalopó –hasta alcanzar los 197 hm³/año-, por ejemplo);
- continuaron realizándose los trasvases de agua del Júcar a la cuenca del Turia (regadíos y suministro de agua a la ciudad de Valencia y su área metropolitana –se concedió 1 m³/s, adicional a los 3 m³/s establecidos en el Plan de Cuenca de 1998, de aguas del Júcar a este abastecimiento);
- se amplió el trasvase de agua del Júcar a la cuenca del Palancia, más allá de la ciudad de Sagunto, a poblaciones del Camp de Morvedre, a pesar de que, al mismo tiempo se ha construido una instalación de desalación con capacidad para producir 8,4 hm³/año que permanece inoperativa;
- se continuó llevando a cabo la sustitución de bombeos para regadío en la Mancha Oriental con aguas superficiales del Júcar (a través de la infraestructura del Acueducto Tajo-Segura, 1ª fase de sustitución; el gobierno de Castilla-La Mancha y el Gobierno central aprobaron la segunda fase, pendiente de ejecución por falta de disponibilidad presupuestaria) y la sustitución de extracciones para abastecimiento de la ciudad de Albacete y su área de influencia, por caudales superficiales del río Júcar captados en el embalse de Alarcón.

Asimismo, hasta la entrada en vigor del nuevo plan (julio 2014) se han continuado aplicando los caudales ecológicos mínimos establecidos por el Plan de 1998, que limitan a un máximo de 1 m³/s dichos caudales en todos ríos de la demarcación, excepto en los 9 puntos fluviales en los que se establecen explícitamente (y son significativamente menores que ese 1 m³/s, excepto en el caso de Alarcón -2 m³/s-, en la cuenca alta del Júcar), a la espera de unos estudios técnicos previstos en el programa de actuaciones de ese plan de 1998, pero que no se llevaron a cabo hasta más de 10 años después, como parte del proceso de elaboración del nuevo plan –documentos técnicos de la Dirección General del Agua del Ministerio con fecha noviembre de 2010. Los caudales ecológicos mínimos y constantes a lo largo de todo el año, establecidos en 1998, no se modificaron hasta la

entrada en vigor del nuevo plan (aunque sólo en aquellos tramos para los que no se había pospuesto la implementación de los nuevos caudales ecológicos al segundo ciclo de planificación), a pesar de ser manifiestamente inadecuados para alcanzar los objetivos ambientales de las masas de agua superficiales a las que afectaban.

Durante este periodo también se permitió el incremento de envíos de aguas depuradas en la EDAR de Pinedo para alimentar el lago de l'Albufera de Valencia, teóricamente a través de los arrozales que rodean el lago en su parte norte, aunque no es descartable que también llegaran caudales residuales depurados en invierno, cuando no hay cultivo de arroz, y por tanto, éstos no actúan como filtro verde para la retención de nutrientes, contribuyendo esta medida a incrementar el problema de exceso de fósforo y nitrógeno que alimenta la situación de hipereutrofización del lago.

Superpuestas al plan de cuenca de 1998, también se llevaron a cabo actuaciones encuadradas dentro del Programa Agua del Ministerio de Medio Rural, Medio Marino y Medio Ambiente, como la construcción de la desaladora de Mutxamel –vinculada al cambio de punto de toma del trasvase Júcar-Vinalopó-, y se finalizaron las obras de ampliación y construcción, respectivamente, de las desaladoras de Alicante I y Alicante II, entre otras actuaciones.

La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 derogó diversos artículos de la normativa del Plan de 1998, incluyendo el relativo a la delimitación de los sistemas de explotación así como las asignaciones y reservas para las transferencias entre el Júcar y el Túrria y entre el Júcar y el Vinalopó. El contenido de dicha sentencia, en la práctica, ha sido ignorado por las autoridades competentes. Así por ejemplo, en 2010 y 2011 se otorgó autorización administrativa a Acuamed (sociedad estatal dependiente del Ministerio de Medio Ambiente) para trasvasar un total máximo de 12 hm³ del Júcar (desde el Azud de la Marquesa) al Vinalopó (Balsa de San Diego) justificándose tal decisión en la necesidad de realizar pruebas de carga de la conducción Júcar-Vinalopó. En septiembre de 2012, la CHJ autorizó a la Junta Central de Usuarios del Vinalopó, l'Alacantí y Consorcio de la Marina Baja (Junta Central de Usuarios, en adelante), para distribuir entre sus usuarios los caudales almacenados en la balsa de San Diego (finalmente un volumen de 4,4 hm³), argumentando que dicha balsa debía vaciarse para realizar la reparación de unas importantes filtraciones. La Junta Central de Usuarios firmó un convenio con ACUAMED mediante el cual se comprometía a abonar 0,05 €/m³ más IVA a dicha sociedad estatal por los caudales almacenados en San Diego, y que dicho precio se mantendría para una futura transferencia de hasta 12 hm³ prevista para 2013 –una vez arreglados los desperfectos en la balsa de San Diego-, pero que no se llevó a cabo hasta la entrada en vigor del Plan de Cuenca aprobado en julio de 2014 por el Consejo de Ministros. Al mismo tiempo, la Junta Central de Usuarios suministró estos caudales a las comunidades de regantes a un precio de 0,18 €/m³ (no sabemos si incluía el IVA o no), precio que, al parecer, se mantiene para las aguas trasvasadas desde julio de 2014 también. Según la información aparecida en la prensa (El País, septiembre de 2012), el diferencial de 0,13 €/m³ se justificaba, por una parte, para enjugar costes financieros, jurídicos y técnicos incurridos por la Junta Central de Usuarios entre 2003 y 2012 (0.10 €/m³). Los 0,03 €/m³ restantes se dedicarían a una reserva para contingencias que pudieran surgir en el uso de las obras del post-trasvase margen derecha, cuya construcción financió la Generalitat Valenciana (en torno a 41 millones de euros), que cedió a coste cero a la Junta Central de Usuarios mediante convenio firmado también en septiembre de 2012, con la condición de que dicha Junta se hiciera cargo de los costes de explotación, mantenimiento y reparación de la infraestructura. Una vez aprobado el PHCJúcar, en julio de 2014, la Confederación Hidrográfica del Júcar autorizó hasta diciembre de 2014 el envío de hasta 7,6 hm³ de aguas del Júcar al Vinalopó tomando como referencia el acuerdo antes mencionado entre la

Junta Central de Usuarios del Vinalopó y ACUAMED, firmado en septiembre de 2012. Estos envíos, tanto el de 2010 –para pruebas de carga- como el de 2014, se han llevado a cabo sin que existan normas de explotación del trasvase que establezcan el destino de los caudales y los pozos sustituidos, y utilizando el mismo esquema de repercusión de costes antes mencionado, que no alcanza a cubrir ni siquiera la tercera parte de los costes de explotación de esta infraestructura, lo que resulta contrario a lo establecido en el artículo 9 de la DMA. Cabe recordar que la Conducción Júcar-Vinalopó ha contado con cofinanciación de 120 millones de euros de la Unión Europea a través de Fondos FEDER, y que esta financiación está sujeta al cumplimiento de un conjunto de condiciones impuestas por la Comisión Europea en sus decisiones C(2003)5311 y C(2006)6739, entre las que se menciona explícitamente el cumplimiento de la DMA o la existencia de normas de explotación del trasvase que contemplen el cumplimiento de los caudales ecológicos en la cuenca del Júcar así como la garantía de suministro a los usuarios de la cuenca cedente, previamente a cualquier trasvase. Estas condiciones, entre otras, no se han cumplido.

El Plan y Programa de Medidas aprobados son un compendio de hechos consumados. Son claros ejemplos las asignaciones y reservas de recursos por encima de los recursos disponibles en los sistemas de explotación Júcar y Vinalopó-l'Alacantí (artículos 28 y 32 de la Normativa, respectivamente). Asimismo, los caudales ecológicos establecidos en la normativa del plan (capítulo 4 y Anejo 6 de la Normativa) se refieren exclusivamente a la componente de caudales mínimos, y éstos –además de exiguos- no guardan coherencia hidrológica, justamente para poder respetar los derechos de uso de agua concedidos previamente a la entrada en vigor del Plan de 2014 y que responden a los equilibrios alcanzados entre usuarios y entre comunidades autónomas –en particular, Castilla La Mancha y Comunidad Valenciana- para aprobar el plan de cuenca de 1998. El resto de componentes de caudales ecológicos para ríos permanentes sólo será exigible a nuevas concesiones o modificación de concesiones. Vale decir que, al menos en el caso de la cuenca del Júcar, ya no hay recursos para atender nuevos usuarios –de hecho, el artículo 33 de la Normativa establece que este sistema de explotación requerirá aportes externos a determinar por el futuro PHN por 175 hm³/año. Por otra parte, exigir el cumplimiento de caudales máximos o tasas de cambio sólo en caso de nuevas concesiones o modificaciones de las existentes es absolutamente ineficaz ya que los caudales máximos en régimen natural se superan sistemáticamente en verano en la situación actual, y las tasas de cambio en la actualidad están fuera del rango natural, tal como se pone de manifiesto por la creciente pérdida de biodiversidad fluvial autóctona (por ejemplo, el caso de la loina del Júcar, en peligro de extinción).

Este plan consolida y planifica el déficit hídrico, lo cual es claramente contradictorio con el objetivo de uso sostenible a largo plazo de los recursos hídricos, y la solución adoptada apuesta por un nuevo incremento de la oferta de agua –aportación externa a determinar por el Plan Hidrológico Nacional de 245 hm³/año para enjugar el “déficit” de los sistemas de explotación Júcar (175 hm³/año) y Vinalopó-l'Alacantí (70 hm³/año) (art. 33.2 Normativa PHCJúcar)- pero no se plantea la revisión a la baja de los derechos de uso otorgados, es decir, aplicar instrumentos de gestión de la demanda de agua, como planes sectoriales de reducción de superficie en regadío o instrumentos de ordenación del territorio. De hecho, el criterio aplicado a las asignaciones y reservas de recursos hídricos del

plan es el de consolidación de los aprovechamientos existentes, tal como se expresa en el artículo 22 de la Normativa del PHCJúcar.¹

En la documentación del Plan no se presenta un análisis de medidas alternativas para alcanzar un mismo objetivo ambiental o distintos grados de logro de los objetivos ambientales. La documentación no contiene un análisis a escala de masa de agua o de masas de agua agrupadas en el que se relacione explícitamente la aplicación de distintos tipos o combinaciones de medidas para alcanzar distintos niveles de logro de los objetivos ambientales de dichas masas de agua. La falta de concreción y transparencia vicia cualquier posibilidad de evaluación ex post del análisis llevado a cabo de las medidas.

La explicación contenida en el apartado 8 del Anejo 10 “Programa de Medidas” del PHCJúcar sobre el análisis de la efectividad de las medidas realizado, de cara a informar la selección de alternativas y priorizar las medidas, es poco aclaratoria y no se presenta ningún resultado concreto. Sólo se dice que se ha aplicado a algunos tipos de medidas y para algunos parámetros de los indicadores de estado ecológico, básicamente DBO5 y P total (e indirectamente para IPS e IBWP, pues se considera que la evolución de estos indicadores está directamente relacionada con la DBO5 y P total) en masas de agua superficiales tipo río, y estado químico, concretamente referido a concentración de nitratos en masas de agua subterránea. También se enumera un conjunto de estudios territorializados en los que se ha analizado la efectividad de las medidas, que ni siquiera se adjuntan como anejos del Programa de Medidas. Sin embargo, en ningún caso se presenta información explícita sobre cuáles han sido las medidas alternativas tomadas en consideración y los objetivos concretos que se pretendían alcanzar. La cuestión de los objetivos a alcanzar es relevante, pues mediante el Programa de Medidas se pretenden alcanzar teóricamente los objetivos ambientales de la DMA, pero en la Ley de Aguas española incluye además los objetivos tradicionales de la planificación hidrológica española enfocados a la atención de las demandas de agua por parte de los distintos usuarios.

El PHCJúcar contiene incluso medidas que son contrarias al logro del buen estado de las masas de agua. Tal es el caso de las asignaciones de aguas subterráneas para regadío y/o abastecimiento a población en masas de agua subterránea en mal estado cuantitativo, concretamente en la masa de agua 080.129 Mancha Oriental así como en las masas de agua del sistema de explotación Vinalopó-Alacantí. Esta medida ha venido acompañada de otras destinadas a incrementar la oferta de agua como la sustitución de bombeos o trasvases de aguas. Ver *Ejemplo 5* y *Ejemplo 6* en esta sección, respectivamente.

Otro aspecto relevante es la contradicción existente en el PHCJúcar en relación con el artículo 11 de la DMA, respecto a qué medidas se consideran básicas y cuáles complementarias. Esta contradicción se manifiesta en las medidas de restauración hidromorfológica y la modernización de los regadíos. Ver el *Ejemplo 7* en esta sección.

En relación con los aspectos hidromorfológicos, el establecimiento de caudales ecológicos y/o requerimientos ambientales en zonas húmedas, incluso protegidas por Red Natura 2000, ha sido testimonial y muy insuficiente. A pesar de que la aplicación del régimen de caudales ecológicos es una medida básica para mantener o lograr el buen estado de las masas de agua superficiales, el

¹ “Con carácter general se asignan los recursos disponibles a los aprovechamientos ya existentes, persiguiéndose como objetivo genérico su consolidación”.

PHCJúcar sólo contempla la aplicación de la componente de caudales mínimos en un número testimonial de masas de agua tipo río de carácter permanente y dilatando su aplicación al año 2021 en una decena de puntos, a pesar de que las medidas básicas deberían estar operativas al menos desde diciembre de 2012. Así, la mayor parte de las masas de agua superficiales no cuenta con ningún tipo de caudal ecológico, ni siquiera en su componente de caudal mínimo. Vale la pena recordar que para que el régimen de caudales ecológicos sea una medida efectiva de cara a mejorar el estado de las masas de agua (características hidromorfológicas), deben establecerse todas sus componentes (mínimos, máximos, generador o de avenida ordinaria, tasas de cambio), y exigirse su cumplimiento a todos los usuarios privativos. Cada una de las componentes del régimen de caudales está relacionada con procesos bióticos y abióticos del ecosistema fluvial y costero que tiene influencia directa sobre la biodiversidad y la integridad ecológica del mismo. Los caudales mínimos establecidos en la Demarcación Hidrográfica del Júcar carecen de coherencia hidrológica, ya que no respetan el carácter creciente del régimen hidrológico natural desde el nacimiento hacia la desembocadura de los ríos, y, además, mayoritariamente se encuentran fuera del rango de variabilidad natural –es decir, son inferiores a los caudales mínimos absolutos en régimen natural. La variabilidad intra-anual de los caudales mínimos no refleja la magnitud de la variabilidad estacional del régimen natural de caudales mínimos. Tampoco se ha evaluado cómo los caudales ecológicos establecidos (los mínimos) contribuirán al logro de los objetivos ambientales, ya que no hay estudios que vinculen esta medida con el estado ecológico de las masas de agua o los objetivos de conservación en aquellas incluidas o vinculadas a Red Natura 2000. No se han establecido regímenes de caudales –ni siquiera de caudales mínimos- que tengan en cuenta la variabilidad interanual que caracteriza el régimen hidrológico mediterráneo (años secos, años medios, años húmedos). En el caso de lagos, sólo se ha establecido un requerimiento mínimo anual para l'Albufera de Valencia, que resulta completamente insuficiente, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Ver *Informe Monográfico sobre l'Albufera de Valencia* (<http://www.fnca.eu/images/documentos/ODMA/5%C2%AA%20FASE/29%20Albufera.pdf>).

6. Repercusión de los costes de los servicios del agua atendiendo al principio “quien contamina, paga” (art. 9)

Los costes ambientales (incluidos los del recurso) no han sido cuantificados. Respecto a los costes económicos asociados a los servicios del agua para aguas superficiales (inversiones en infraestructuras, mantenimiento y explotación) se aplica el régimen económico-financiero de la Ley de Aguas, incluyendo rebajas discrecionales (no justificadas) de los costes repercutibles por laminación de avenidas o reserva de capacidad para futuros usuarios, la no repercusión de los costes financieros asociados a la inversión, y en el caso de usuarios de aguas subterráneas, la Ley de Aguas no establece ningún tipo de mecanismo de repercusión de costes más allá de la asunción por los usuarios de los costes en los que incurran para la realización de bombeos, si éstos son de iniciativa privada, o sólo los costes de explotación, si son de iniciativa pública. Asimismo, en el caso de las tarifas de utilización y los cánones de regulación, los usuarios de abastecimiento a población pagan un importe por metro cúbico sensiblemente superior al de los usuarios agrícolas, a pesar de utilizar volúmenes significativamente inferiores a éstos últimos.

Los instrumentos de recuperación de costes contemplados más claramente asociados al principio “quien contamina paga” son el canon de vertidos a cauce público, asociado la correspondiente autorización de vertidos, y el canon de saneamiento, ambos aplicados a supuestos de

contaminación puntual; el primero, enfocado a instalaciones industriales (incluidas estaciones depuradoras de aguas residuales) y el segundo enfocado a usuarios domésticos y asimilables a domésticos. Para los supuestos de contaminación difusa, no se establece ningún instrumento económico que penalice estas prácticas. Más bien al contrario, en el caso de la permuta de caudales superficiales asignados a los regantes tradicionales del bajo Júcar y los abastecimientos a población de la misma zona (comarca de la Ribera del Júcar) afectados por contaminación por nitratos (y plaguicidas) de las aguas subterráneas de las que tradicionalmente se abastecían, son estos últimos –los perjudicados por una contaminación que no han generado- los que han de pagar el coste de la sustitución de caudales o los costes de tratamiento adicional para la eliminación de plaguicidas de las aguas de las que se suministran. Ver *Ejemplo 8* en el Anejo 1.

En otros casos de sustitución de fuentes de suministro para abastecimiento a población debido a su contaminación por fuentes difusas (generalmente, agrícolas) por otras no contaminadas, las administraciones públicas (estatal o autonómica) son las encargadas de sufragar las infraestructuras de sustitución, sin que quede claro si posteriormente dichas cargas se repercutirán a los usuarios de abastecimiento o no. En cualquier caso, no se plantea la repercusión de los costes a los generadores del daño.

El único caso contemplado como excepción a la aplicación de recuperación de costes (art. 59 de la Normativa PHCJúcar) es el del Convenio de Alarcón, firmado en 2001 entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Unión Sindical de Usuarios del Júcar (USUJ) (Apéndice 1 del Anejo 9 “Repercusión de costes del PHCJúcar). Mediante este Convenio, estos usuarios están exentos de pago de cualquier coste asociado a su utilización de aguas del sistema de explotación Júcar para satisfacer las concesiones que tienen otorgadas sobre las aguas del embalse de Alarcón hasta el año 2061, en virtud del Convenio de Alarcón firmado en 2001 entre USUJ y el Ministerio de Medio Ambiente. En el caso de la modernización de los regadíos, sólo una parte de los costes de inversión son asumidos por los usuarios. Por ejemplo, en el caso de los regadíos tradicionales de la Ribera del Júcar, en torno al 10% de la inversión, en aplicación del Convenio de Alarcón firmado en 2001 entre USUJ y el Ministerio de Medio Ambiente.

En el caso de la sustitución de bombeos en la Mancha Oriental, el importe de la inversión no se ha repercutido a los beneficiarios y/o a los usuarios de aguas subterráneas que generaron la sobreexplotación de los acuíferos afectados.

En cuanto a los usuarios de aguas subterráneas, se asume que, en general, recuperan plenamente los costes ya que se encargan directamente de asumir el coste energético de los bombeos –principal capítulo de los costes de explotación-, puesto que no se tienen en cuenta los costes ambientales (incluidos los del recurso). No existe información sobre la repercusión de costes de inversión en baterías de pozos financiados con fondos públicos. En cuanto a los usuarios de aguas superficiales, existe una gran opacidad en relación con los costes de inversión, explotación y mantenimiento, así como a los niveles de uso y repercusión de los costes de las infraestructuras necesarias para el uso del agua, en particular, aquellas destinadas a satisfacer las necesidades agrícolas.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, en el caso del trasvase Júcar-Vinalopó, hasta el momento los caudales trasvasados se han suministrado a un precio muy inferior, incluso, a los costes de explotación. El Plan no establece el mecanismo de repercusión de costes de esta infraestructura a los usuarios.

En cuanto a las infraestructuras de producción de recursos hídricos “no convencionales”, como es el caso de las desaladoras de agua marina, no es posible identificar en la documentación el plan cuáles son los costes de explotación y mantenimiento, el nivel de repercusión de los costes (si incluye o no los costes de inversión, si incluye todos los gastos de explotación y mantenimiento), y el nivel de uso real de las mismas.

A pesar de que el art. 9 de la DMA establecía un plazo máximo de 10 años desde su entrada en vigor para que se estableciera un sistema de tarificación basado en el principio de recuperación de costes utilizando el criterio “quien contamina, paga”, para promover el uso eficiente y sostenible del agua, no se han tomado medidas en este sentido, y sólo se prevén en el Programa de Medidas algunas medidas a aplicar en el periodo 2016-2021 en el caso de los usuarios urbanos, pero no en el caso de los usuarios agrícolas o hidroeléctricos.

7. Participación pública (art. 14)

La DMA introduce la participación del público en general y de las partes interesadas (incluidos los usuarios) como un elemento central en el proceso de toma de decisiones de la política del agua.² La implementación de la DMA en la Demarcación Hidrográfica del Júcar está siendo llevada a cabo por la Confederación Hidrográfica del Júcar –organismo con competencias para la gestión y planificación del agua en dicha demarcación hidrográfica.

Históricamente la Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ) se ha caracterizado por un elevado grado de participación orgánica y activa –en términos de discusión de planes, toma de decisiones compartida³ y autodeterminación⁴– de un grupo limitado de actores (administraciones públicas y usuarios privativos del agua –usuarios de riego y energéticos⁵) en la toma de decisiones en relación con el gobierno, la gestión y la planificación del agua.⁶ Mateu (2010)⁷ señala la sindicación de los intereses de los usuarios agrícolas y energéticos con el interés del Estado de fomentar el crecimiento económico como el origen en la década de 1930 de este organismo como instrumento de desarrollo de los recursos hidráulicos.

A diferencia de la notable representación y capacidad de influencia de los usuarios privativos tradicionales del agua, el resto de partes interesadas –usuarios comunes, asociaciones de

² Considerandos 14 y 46 y artículo 14 de la DMA.

³ Este concepto se aplica en el sentido definido en CIS (2002; 20)

⁴ Este concepto se aplica en el sentido definido en CIS (2002; 20)

⁵ La representación de los usuarios urbanos se considera cumplida por los representantes de los gobiernos municipales.

⁶ Artículos 26 a 28 y 31 a 36 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001, de 20 de julio).

⁷ Mateu, J. (2010): La primera Confederación Hidrográfica del Júcar (1934-1942), Valencia, Confederación Hidrográfica del Júcar.

consumidores, asociaciones empresariales, asociaciones en defensa de intereses ambientales, entidades locales, sindicatos, etc. – han tenido una participación testimonial en el proceso de toma de decisiones, limitada a su inclusión en órganos de participación consultiva,⁸ con una representación reducida frente a los usuarios privativos tradicionales y los representantes gubernamentales, y con una importante asimetría respecto al acceso a la información a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones.

En contraste con la recomendación de temprana involucración del público y las partes interesadas en la aplicación de la DMA realizada por la Guía de Participación de la Estrategia Común de implementación de la DMA (CIS, 2002, 26),⁹ la definición y puesta en marcha del proceso de participación pública asociado a la DMA en la Demarcación Hidrográfica del Júcar ha sido tardía y ha acumulado importantes discontinuidad en el tiempo y el espacio así como un significativo retraso.

Hacia mediados de 2007 la CHJ comenzó a desarrollar actuaciones de participación pública vinculadas con la planificación hidrológica, cuyo desarrollo en lo que se refiere a participación activa y consultas públicas se sintetiza en la Ilustración 1.¹⁰

El retraso acumulado en este ciclo de planificación ha dado lugar a una situación esperpéntica: los documentos iniciales y proyecto de participación del segundo ciclo de planificación –en el que teóricamente se evalúa y se plantean mejoras al Plan Hidrológico 2009-2015- han salido a consulta pública en mayo de 2013, antes de que lo hiciera el borrador de Plan cuya implementación se pretende evaluar. Además, durante el periodo de consulta pública de este borrador de Plan también ha comenzado el periodo de consulta pública del Esquema provisional de Temas Importantes del segundo ciclo de planificación. Resulta evidente que para la administración la participación pública es un mero trámite a cumplimentar por exigencia de la DMA –convocando las consultas públicas en forma de trámites administrativos de información pública de 6 meses-, ya que esta superposición de procesos vacía de contenido la participación pública, alimenta la confusión, desactiva el interés de la ciudadanía por participar frente a los conductos de comunicación e influencia privilegiados de los usuarios privativos, que mantienen una elevada capacidad de información e influencia sobre la toma de decisiones a través de los órganos de participación y de gestión de la CHJ de los que toman parte, frente a las partes interesadas en defensa de intereses sociales, ambientales y comunes, que tienen

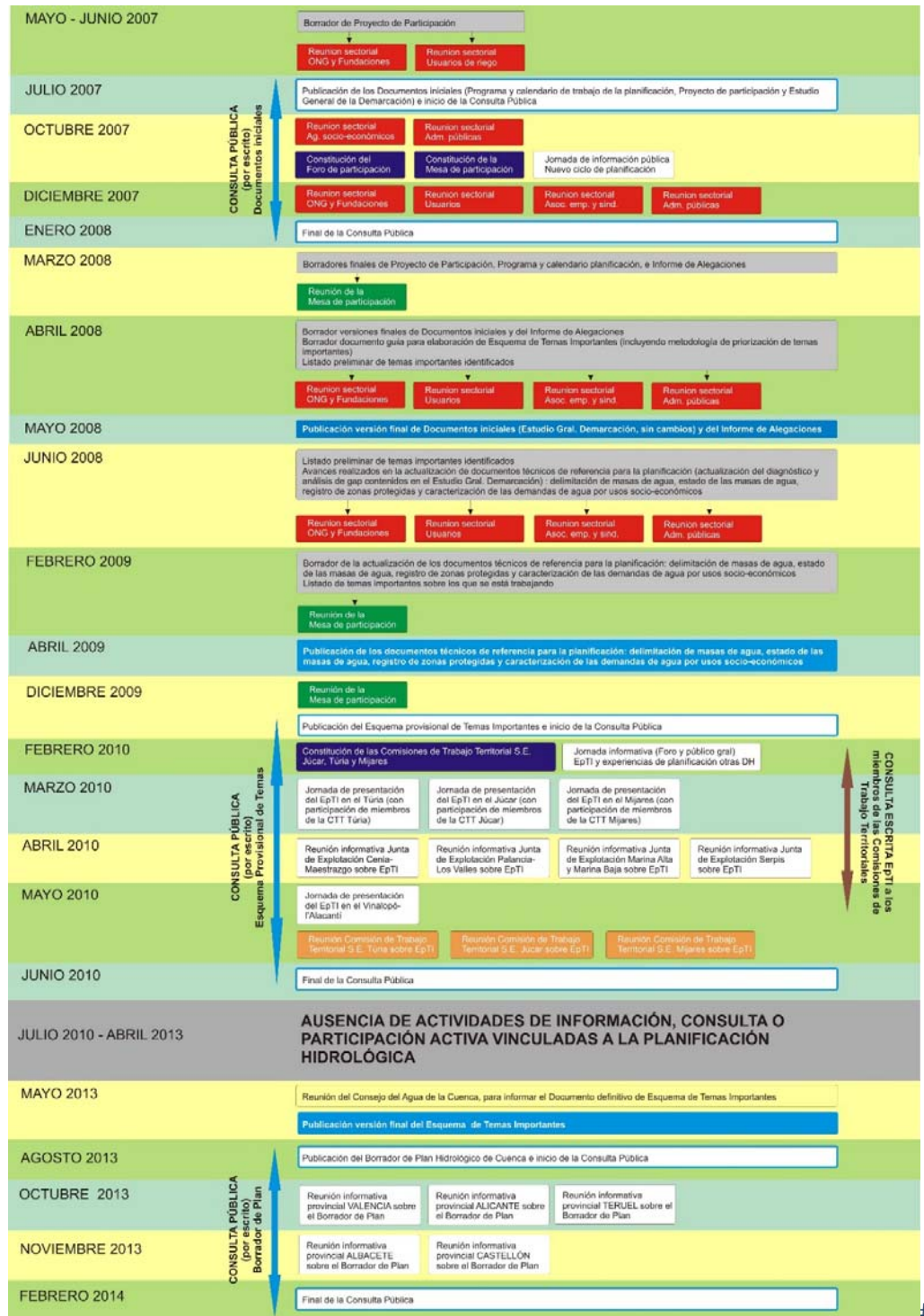
⁸ Consejo de Agua de la Cuenca, denominado desde la modificación de la Ley de Aguas de diciembre de 2003, Consejo de Agua de la Demarcación.

⁹ “El éxito de esta involucración no se alcanzará sólo vía el procedimiento en tres fases de información y consulta de conformidad con la segunda frase del artículo 14(1) de la Directiva. [...] El plan de gestión de cuenca es en buena medida un resumen y justificación de todas las opciones y la participación pública ha de tener lugar antes. Comenzar la participación pública sólo en 2006 no funcionará si no se ha involucrado al público en la realización de estas elecciones. Para asegurar la transparencia y la aceptación, la participación pública ha de empezar lo antes posible.” CIS – Water Framework Directive Common Implementation Strategy (2002): Public Participation in relation with the Water Framework Directive, Luxemburg, Office for Official Publication of the European Communities. Página 26

¹⁰ A lo largo de este periodo también se han llevado a cabo reuniones informales bilaterales, sin embargo tales reuniones no se han reflejado en la memoria de actividades del proceso de participación de la Confederación Hidrográfica del Júcar.

una presencia testimonial sólo en el Consejo del Agua de la Demarcación, pero ninguna presencia en los órganos de gestión de la CHJ.

Ilustración 1 Proceso de participación llevado a cabo desde mayo de 2007 hasta octubre de 2013



Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles en la Memoria de actuaciones del proceso de participación del nuevo ciclo de planificación de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (web CHJ) y Anejo 11 de la Memoria de la propuesta de Plan.

Más allá del retraso acumulado respecto al calendario vinculante de implementación de la DMA, se han desaprovechado los espacios y potenciales de la participación pública para mejorar la calidad de las decisiones en materia de agua, aplicando un enfoque rígido y unidireccional, e incumpliendo el propio Proyecto de Participación aprobado en 2008.

El proceso de participación supone un avance forzado por la DMA hacia una mayor transparencia y acceso a la información en este ciclo de planificación hidrológica comparado con la práctica tradicional en la toma de decisiones de la política del agua en la Demarcación Hidrográfica del Júcar, concretamente con el Plan Hidrológico aprobado en 1998. Sin embargo, como se desprende de la evaluación que se presenta a continuación, los resultados e instrumentos utilizados son insuficientes para alcanzar los objetivos de participación pública requeridos para la implementación efectiva de la directiva.#

También resulta significativa del escaso interés de las autoridades competentes en realizar actividades de participación activa, la ausencia de actividades o propuestas en este sentido por parte de la Generalitat Valenciana, que ostenta competencias exclusivas sobre las cuencas internas valencianas, incluidas “provisionalmente” en la Demarcación Hidrográfica del Júcar, así como sobre las masas de agua superficiales de transición y costeras. Esta administración autonómica no ha tenido ningún tipo de iniciativa propia para promover la participación activa, realizar consultas públicas o suministrar información al público en el ámbito de sus competencias, más allá del suministro de contenidos a la Confederación Hidrográfica del Júcar para la elaboración de los documentos de planificación.

Asimismo, al margen del propio Plan y a su aprobación por el Consejo del Agua, el Ministerio Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente firmó, el 26 de marzo de 2014, sendos protocolos de colaboración con la Junta de Castilla-La Mancha y la Generalitat Valenciana que inciden sobre el alcance o modifican medidas contempladas en la normativa del Plan y en el Programa de Medidas. Ver *Ejemplo 9* en relación con las consecuencias de estos Convenios en relación con el Trasvase Júcar-Vinalopó.

Tampoco se han explicado los cambios realizados al borrador derivados de las reuniones bilaterales con algunas partes interesadas (según consta en el Anejo 11 del Plan), que fueron las únicas actividades desarrolladas por la administración en lo que ésta entiende que es participación activa en la fase final de la elaboración del Plan. Las autoridades competentes a escala autonómica no han llevado a cabo ninguna actividad de participación pública en relación con los aspectos de planificación hidrológica en los que ostentan competencias. En el caso concreto de la Generalitat Valenciana, que se ha encargado de la implementación de la DMA en las masas de agua de transición y costeras, no se ha llevado a cabo ningún tipo de proceso de participación o consulta pública para la elaboración de documentación o propuesta de medidas más allá de las realizadas por la CHJ. No es posible conocer si las administraciones autonómicas han mantenido reuniones bilaterales con partes interesadas, y en su caso con cuáles o sobre qué temas, ya que estos detalles no se reflejan en el Anejo 11 del Plan.

Participación activa: inexistente en la práctica

El modelo de participación en relación con la participación de las partes interesadas aplicado en la Demarcación del Júcar (CHJ, 2008) se articula en dos niveles: el Foro de Participación y la Mesa de Participación. El Foro de Participación es un órgano abierto a todo aquel que esté interesado en formar parte de él (sea persona física o jurídica) y cuenta con 328 miembros cubriendo los distintos sectores interesados en la política del agua de la Demarcación. Desde su constitución en octubre de 2007, sólo se ha reunido una vez (en febrero de 2010). Dichas reuniones han tenido un formato de conferencia impartida y el grado de participación que han permitido ha sido muy limitado, siendo básicamente actividades informativas.

La Mesa de Participación está formada por un subconjunto de miembros del Foro, de manera que los cuatro grupos de partes interesadas identificados por la Confederación (administraciones públicas, usuarios, intereses empresariales y sindicales, y ONG ecologistas y fundaciones) se encuentran representados, sumando un total de 48 miembros. La incorporación de nuevos miembros a la Mesa de Participación es restringida. La Mesa de Participación puede ser convocada para llevar a cabo reuniones plenarias o bien reuniones sectoriales. También se prevé la posibilidad de constitución de Comisiones Territoriales multisectoriales en el seno de la Mesa de Participación a escala de cuenca hidrográfica o sistema de explotación.

Hasta febrero de 2010, la mayoría de las reuniones de participación activa llevadas a cabo fueron reuniones sectoriales de la Mesa de Participación. El formato de las reuniones ha sido particularmente estático: presentación electrónica de la cuestión a tratar y apertura de un espacio de tiempo para cuestiones o comentarios. No se han aplicado metodologías de participación que permitieran organizar la información generada en el proceso para alcanzar conclusiones o que los participantes conocieran cómo se tendrían en cuenta sus puntos de vista. Generalmente, no se ha dispuesto de la información a tratar en la reunión con antelación suficiente y la extensión o complejidad de la misma en muchas ocasiones ha dificultado la participación efectiva. Por otra parte, los documentos sometidos a participación se encontraban en la mayoría de los casos en fases muy avanzadas de redacción siguiendo directrices de trabajo desde el Ministerio de Medio Ambiente –no siempre facilitadas a los participantes, lo que ha limitado la capacidad de influencia en relación con la aplicación de enfoques alternativos.

Posteriormente a 2010, no se ha vuelto a convocar ni al Foro de Participación, ni a la Mesa de Participación ni a las Comisiones sectoriales o territoriales, previstas en el Proyecto de Participación aprobado en 2008. De hecho, las reuniones “territoriales” realizadas por la Confederación Hidrográfica del Júcar para presentar la propuesta de Plan Hidrológico que se desarrollaron entre octubre y noviembre de 2013 se articularon a escala provincial –escala territorial no contemplada por el Proyecto de Participación aprobado para este ciclo de planificación– en lugar de realizarse a la escala de cuenca hidrográfica, que es la escala espacial de referencia para la planificación y la gestión del agua, rompiendo de esta manera con el principio de unidad de cuenca establecido por la Ley de Aguas. Por otra parte, la selección de partes interesadas invitadas a dicha reunión no ha incluido a todas las partes interesadas incluidas en el Foro de Participación ni en la Mesa de Participación, y se desconoce el criterio seguido por la administración para ello. Además de una presentación extensa aunque parcial de los temas incluidos en la propuesta de Plan, se permitió una ronda de intervenciones por parte de los asistentes, y se descartó el desarrollo de actividades de participación activa durante el proceso de consulta pública del borrador de Plan, ofreciéndose sólo la posibilidad de reuniones bilaterales entre la administración y cada una de las partes interesadas.

De esta manera, se ha erosionado cualquier posibilidad de transparencia e intercambio y contraposición de argumentos entre agentes con intereses contrapuestos.

Resulta significativo que no se sometiera a participación activa ni el diagnóstico, ni el análisis de gap entre el estado y los objetivos a alcanzar, ni los objetivos a alcanzar en las masas de agua, ni el programa de medidas, ni el borrador del plan hidrológico. El acceso a la documentación de base para la planificación hidrográfica (*background documentation*) se ha visto además dificultado por la ausencia de una relación de los informes y documentos utilizados, lo que ha dificultado la solicitud por escrito, como establece la DMA, de dichos documentos.

Sólo ha sido posible analizar la documentación del proceso de planificación cuando ésta ha sido sometida a consulta pública, en el marco de los seis meses establecidos para la misma; es decir, cuando las líneas estratégicas de actuación ya habían sido decididas, sin posibilidad de debate abierto sobre las mismas, pues no han sido sometidas con anterioridad a ningún proceso de participación activa. En dichos documentos se incluyen las referencias bibliográficas utilizadas (aunque no siempre están completas), y entonces es cuando se han podido solicitar por escrito los documentos referenciados de interés, que han sido suministrados por la administración.

En relación con la propuesta de Plan Hidrológico, la administración ha renunciado a realizar actividad alguna de participación activa, más allá de las reuniones provinciales de presentación del borrador de Plan mencionadas anteriormente, y su estrategia ha sido la de mantener reuniones bilaterales con algunas partes interesadas. Esta práctica desvirtúa los objetivos de la participación activa tal como han sido concebidos por la Estrategia Común de Implementación de DMA (CIS, 2002).

Consultas públicas: reducidas a meros trámites administrativos de información pública

Una característica de las consultas públicas llevadas a cabo es que se han planteado como meros trámites administrativos de información pública en lugar de como procesos de consulta pública. Un planteamiento de participación a través de consulta pública hubiera requerido que la administración hubiera adaptado la información suministrada a distintos niveles de complejidad y detalle y hubiera orientado a los potenciales participantes respecto a cuáles son las cuestiones sobre las que desea recabar su opinión y los objetivos de la consulta –dejando abierta la opción de presentar comentarios sobre aspectos adicionales. Estas medidas, además de incrementar la eficacia del proceso de consulta, hubieran evitado la creación de falsas expectativas en los participantes y la consiguiente frustración, como la que se generó en relación con las alegaciones presentadas sobre el Estudio General de la Demarcación, que la administración no respondió aduciendo que dicho documento sometido a consulta era “*un documento técnico-descriptivo*” sobre el cual “*no procede actualización*” y sólo se comprometió a “*tener en consideración*” los comentarios presentados en las fases posteriores de la planificación, sin concretar de qué manera (CHJ, 2008; 13).¹¹

Por otra parte, las consultas públicas han sido ineficaces para incorporar opiniones, valores y preocupaciones de la ciudadanía en general. Por un lado, la ausencia de una campaña de comunicación efectiva dirigida al conjunto de la ciudadanía con materiales y acciones adaptadas

¹¹ Confederación Hidrográfica del Júcar (2008): Síntesis del proceso de participación pública e informe de las observaciones y alegaciones. Documentos iniciales del nuevo ciclo de planificación hidrológica en la Demarcación Hidrográfica del Júcar, (versión final, mayo), Confederación Hidrográfica del Júcar.

para explicar los retos, oportunidades y obligaciones derivadas de la DMA ha impedido que el público en general conociera esta oportunidad de participación. Por otro lado, incluso en el caso de un ciudadano informado, la extensión y características de la documentación sometida a consulta, son factores fuertemente desincentivadores de su involucración.

Las alegaciones presentadas en los procesos de consulta pública no se han contestado individualmente a cada uno de los alegantes justificando razonadamente la inclusión o no de las modificaciones sugeridas. Si bien se ha elaborado un informe general de contestación a las alegaciones presentadas en conjunto, no es posible determinar hasta qué punto las propuestas y observaciones presentadas se han tenido en cuenta, y en caso contrario, los motivos por los cuales se han desestimado no incluyen una argumentación razonada de los mismos. A pesar de que este documento es útil y necesario, es insuficiente para dar respuesta a las alegaciones presentadas pues éstas requieren que se argumenten las respuestas de la administración de manera más completa y, sobre todo, más precisa y menos ambigua, de manera que se deje claro si la alegación se acepta o no, hasta qué punto y en qué sentido, y cómo se modifica el texto del borrador en la propuesta final. Ello en absoluto queda claro en relación con muchas alegaciones presentadas en el documento de contestación a las mismas. Las explicaciones o motivaciones para aceptar o denegar alegaciones de los participantes en algunos casos son injustificadas, o no se tienen en cuenta todos los aspectos argumentados por el alegante.

Por otra parte, los cambios realizados en la propuesta final de proyecto de plan respecto del borrador tampoco se identifican o señalan en el texto, ni siquiera en el de Normativa, lo que hace aún más difícil a las partes interesadas y público en general poder identificar cuáles han sido los cambios realizados, especialmente teniendo en cuenta que el proyecto de plan supone más de 4000 páginas. Incluso se introdujeron cambios de última hora en la Normativa del PHCJúcar durante la reunión de aprobación de la propuesta de Plan por el Consejo de Agua de la Demarcación, pactados con alguna de las partes interesadas al margen del Consejo, cuyos motivos no fueron explicados a los miembros del Consejo, tal como se explica en el *Ejemplo 8*, relativo a la situación de los abastecimientos de agua potable de la Ribera.

Suministro de información: incompleto y poco inteligible

La estrategia de suministro de información ha sido estática, girando en torno a la página web de la Confederación Hidrográfica del Júcar como principal instrumento. Las acciones divulgativas presenciales han sido puntuales y no se ha aprovechado el potencial de los medios de comunicación (televisión, radio, prensa) u otros medios emergentes (redes sociales, blogs, etc.).

Si bien hasta 2008 mejoró la transparencia debido al destacable incremento de información disponible a través de la citada página web, en relación con los contenidos existentes en 2004, la información respecto a aspectos importantes de la gestión del agua como los derechos de uso de agua (Registro de Aguas y Catálogo de Aguas) continúa ausente y no se han incorporado a la página web informes técnicos relevantes para la planificación hidrológica producidos con posterioridad a 2007. Por otro lado, la ausencia de un catálogo que relacione los estudios o informes en poder de la administración susceptibles de ser relevantes para la planificación hidrológica o generados en relación con dicho proceso, es un obstáculo importante a la hora de solicitar por escrito dicha documentación, y por tanto ejercitar el derecho de acceso a la información ambiental reconocido por la Ley 27/2006, por la Ley de Aguas y por las Directivas de Acceso a la Información Ambiental y Marco del Agua.

Desde el punto de vista de la calidad de la información suministrada, persisten problemas de distorsión de los datos que alimentan un proceso de toma de decisiones, por ejemplo, en relación a la determinación del estado de las masas de agua, el análisis de la repercusión de los costes de los servicios del agua a los usuarios, el análisis económico de los usos del agua, determinación de caudales ecológicos, etc. La información suministrada a lo largo del proceso de participación pública ha sido incompleta en relación con los requerimientos establecidos reglamentariamente.

La transparencia y trazabilidad de los documentos y datos suministrados ha mejorado respecto a la práctica habitual previa a 2008 en lo que se refiere a una cita más rigurosa de las fuentes de datos. Sin embargo, no se ha presentado evaluación alguna del grado de validez de los datos utilizados (análisis de incertidumbre, tratamiento de la ausencia de datos, etc.) y ha predominado el carácter tecnocrático de la documentación, limitando la comprensión de la documentación a un público iniciado. De hecho, no se ha realizado un documento resumen del borrador del Plan dirigido al público en general, redactado en un lenguaje comprensible y claro, ni se ha llevado a cabo ninguna actividad de información y comunicación al público en general sobre la importancia y consecuencias del contenido del Plan y el Programa de Medidas.

Persiste la presentación fragmentaria de la información de manera que resulta sumamente difícil poder relacionar medidas con objetivos o la caracterización del estado, los objetivos, las presiones e impactos, y las medidas previstas para una masa de agua determinada. Destaca la ausencia de información sobre el valor de cada uno de los parámetros que se han utilizado para caracterizar cada uno de los componentes del estado y de los objetivos ambientales a escala de masa de agua, que sólo ha sido parcialmente subsanada una vez entrado en vigor el PHCJúcar a través de la operativización del Sistema de Información del Agua del Júcar, disponible en la página web de la CHJ. Pero aún así, la información contenida en este servicio es bastante limitada, ya que no permite conocer a qué campañas pertenecen los datos que se muestran y no está integrado con los sistemas de seguimiento de calidad biológica, físico-química y química de las masas de agua. Tampoco resulta claro cuál es el programa de seguimiento del estado de las masas de agua y cuáles son los resultados obtenidos de su ejecución.

8. La evaluación estratégica ambiental del PHCJúcar.

La evaluación estratégica ambiental presenta graves deficiencias tanto desde el punto de vista estratégico como metodológico.

Desde el punto de vista estratégico, el Informe de Sostenibilidad Ambiental presentado está viciado desde su origen y no puede ser considerado un informe de evaluación ambiental estratégica en el sentido de la Directiva 2001/42/CE,¹² puesto que los objetivos propugnados por el Plan son, por definición, insostenibles. Como se expone en diversos momentos de los diferentes documentos del plan (y del Informe de Sostenibilidad Ambiental),

¹² DIRECTIVA 2001/42/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, DOCE nº L 197/30 de 21.7.2001.

*“La planificación hidrológica es un requerimiento legal que se establece con los objetivos generales (art. 40 TRLA) de conseguir el buen estado y la adecuada protección de las masas de agua de la demarcación, la satisfacción de las demandas de agua y el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial. Estos objetivos han de alcanzarse incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales”.*¹³

“Para cumplir con los requerimientos de la DMA, la legislación española ha modificado y adaptado los objetivos de la planificación hidrológica buscando compatibilizar la consecución del buen estado de las aguas superficiales y subterráneas y la atención de las demandas, mediante una gestión racional y sostenible. Además la planificación debe tratar de mitigar los efectos de las sequías e inundaciones.

[...] Sin embargo, el eje fundamental de aplicación de la DMA lo constituyen los planes hidrológicos de cuenca en los que se deben armonizar las necesidades de los distintos sectores que tienen incidencia en el uso y disfrute del agua, sin renunciar al respeto por el medio ambiente y coordinándose con otras planificaciones sectoriales.

La nueva planificación, de acuerdo con la DMA, se debe sustentar en una serie de acciones clave que deben permitir alcanzar los objetivos siguientes:

- a) Integrar las aguas continentales, de transición y costeras en cuanto a su protección.*
- b) Lograr la coordinación y cooperación entre las Administraciones competentes en la demarcación hidrográfica, a través de sus órganos de cooperación y gobierno.*
- c) Promover la participación pública en el proceso de toma de decisiones.*
- d) Centrar esfuerzos en el establecimiento de caudales ecológicos y recuperación y restauración de cauces y riberas.*
- e) Concienciar a los usuarios de la necesidad del aprovechamiento óptimo del agua y de la consideración de las necesidades ambientales.*
- f) Fundamentar los programas de medidas en los análisis económicos de coste-eficacia.*
- g) Establecer una política de precios en los servicios del agua que incentive la gestión racional y sostenible de los recursos”.*¹⁴

“Los artículos 92 bis del texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y los artículos 35 y 36 del Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH) definen los objetivos de la planificación, que consisten fundamentalmente en atender las demandas de agua y proteger las masas de agua de la demarcación, estableciendo unos objetivos ambientales y un programa de medidas para alcanzarlos.

¹³ CHJ (2013) Memoria del proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar. Fase de consulta pública. Agosto 2013. Página 1.

¹⁴ CHJ (2013) Memoria del proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar. Fase de consulta pública. Agosto 2013. Página 40

El plan ha estimado la demanda actual y la previsión de las demandas futuras en los escenarios 2015, 2021 y 2027, resumidas en el epígrafe correspondiente de este informe, junto con las restricciones medioambientales y régimen de caudales ecológicos propuestos, así como ha realizado la asignación y reserva de recursos a los distintos usos.

Se ha comprobado la dificultad que en ocasiones entraña la consecución de los objetivos medioambientales y de atención de las demandas y es en esta tesitura donde este informe tiene un papel relevante para la integración de una dimensión ambiental en el diseño del plan hidrológico”.¹⁵

Esta interpretación que asocia a la DMA (Directiva 60/2000/CE)¹⁶ exclusivamente objetivos ambientales, que tienen que ser complementados, en atención al artículo 40 de la Ley de Aguas,¹⁷ por objetivos adicionales de asignación de recursos para usos humanos, no puede ser considerado sino un ardid para eludir el cambio de enfoque de la política de aguas y mantener el *statu quo* anterior a la entrada en vigor de la DMA. En efecto, la DMA en su artículo primero establece en primer lugar el logro del buen estado de los ecosistemas para, a renglón seguido, relacionar ese buen estado con el uso sostenible del agua.¹⁸ La sustitución de este segundo objetivo que depende

¹⁵ CHJ (2013) Informe de Sostenibilidad Ambiental del proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar. Fase de consulta pública. Agosto 2013. Página 8.

¹⁶ DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

¹⁷ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. BOE nº 176, de 24 de julio de 2001.

“Artículo 40. Objetivos y criterios de la planificación hidrológica:

La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por el Ministerio de Medio Ambiente, o por las Administraciones hidráulicas competentes, que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite. [...]”

¹⁸ “Artículo 1. Objeto

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

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

precisamente de la satisfacción del primero por otro de “*Satisfacción de demandas*” desvirtúa la lógica subyacente de la directiva al desvincular los usos del estado ecosistémico.

La “*Satisfacción de demandas*” tal y como se entiende y se practica en el contexto de la planificación hidráulica española es en sí insostenible. En primer lugar, hay que insistir una vez más en el uso peculiar del término *demandas*, que no puede ser interpretado en su sentido económico –ya que la cantidad de agua demandada no se relaciona con un precio- sino que hay que entenderlo como una *desiderata*. Es decir, la expresión del deseo o la apetencia de unos agentes sociales, por ejemplo, terratenientes o autoridades locales, ante la posibilidad de obtener sin coste un recurso que incrementará el valor de sus terrenos o (se supone) las posibilidades de desarrollo de un municipio. En segundo lugar, como se enseña en cualquier curso introductorio de Economía, cuando el precio de un bien es cero la cantidad demandada tiende a infinito. Por ello la *satisfacción de demandas* ilimitadas es intrínsecamente insostenible. Se podría argüir, con razón, que en el plan no figuran unas demandas infinitas; sin embargo, lo que importa es que estas *demandas* que determinan la planificación por encima de los recursos disponibles se expanden de plan en plan al arbitrio del planificador.

Una perspectiva sostenible de la planificación exige invertir los términos. Esto es, estimar primero las disponibilidades o recursos disponibles –los volúmenes de agua detraíbles de los ecosistemas sin comprometer su estado y su contribución a la renovación del ciclo hidrológico- y ajustar luego los usos a dicha disponibilidad. En el caso de la Demarcación Hidrográfica de Júcar, en la que el análisis del estado de las masas de agua y de los balances hídricos muestra que se han sobrepasado los límites de sostenibilidad, esto implica una revisión a la baja de las concesiones. No cabe duda de que un objetivo de ajuste como este tiene sus dificultades políticas, ni tampoco de que es necesario un periodo de transición. A este fin, se dispone tanto de instrumentos de oferta como la desalación y la reutilización para la sustitución de los caudales destinados a usos que pasarían a destinarse a la recuperación de los ecosistemas relacionados con el agua; como de instrumentos técnicos, económicos y sociales para el ahorro de agua, la mejora de la eficiencia de los usos y la reasignación de derechos de uso privativo, que promuevan el uso sostenible del agua como establece la propia directiva en su artículo primero.

Desde el punto de vista metodológico en el Informe de Sostenibilidad Ambiental no se realizó una evaluación de alternativas de actuación diferenciadas para resolver el mismo problema, sino la construcción *ad hoc* de *pseudoalternativas*, que lógicamente serían finalmente descartadas, como vía para legitimar decisiones predefinidas.

El planteamiento conduce directamente a la solución predeterminada mediante la construcción de alternativas encajadas y la aplicación de un criterio meramente aditivo de los problemas abordados por cada una de ellas. Así la alternativa A0 contempla tan solo el cumplimiento de las directivas anteriores a la DMA (pero no ésta) por lo que evidentemente está destinada a ser eliminada al no abordar el obligado cumplimiento de la DMA. La alternativa A2 incorpora, según la descripción sucinta recogida en el texto, “*los requerimientos de la DMA*”,¹⁹ pero –según se desprende de las

Promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles; [...]”

¹⁹ CHJ (2013) Informe de Sostenibilidad Ambiental del proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar. Fase de consulta pública. Agosto 2013. Página 213.

matrices que relacionan las medidas incorporadas a las distintas alternativas con los problemas que abordan- no se atiende a los problema hidromorfológicos ni se incluyen medidas como la modernización de regadíos (verdadero eje estructural de la política hidráulica de la CHJ en las últimas décadas) ni otras medidas “*complementarias*” al cumplimiento obligado de las directivas. Por su parte, la alternativa A1 sí contempla cuestiones hidromorfológicas y las medidas citadas, pero no incorpora medidas de prevención de inundaciones. Por último, la alternativa A3 contiene todo lo anterior más protección frente a inundaciones. Siendo el criterio de selección el del número de “*problemas*” abordado, la alternativa seleccionada es obviamente la A3.

Detengámonos un momento en este último tema de las inundaciones que resulta determinante en la selección de la alternativa, e ilustrativo de la arbitrariedad con la que se construyen las alternativas.

¿Qué sentido tiene excluir la protección frente a avenidas en una alternativa de planificación? Máxime cuando la directiva 2007/60/CE de riesgo de inundaciones establece, en su capítulo V, la obligatoria coordinación -y posible integración- de los planes de gestión del riesgo de inundación con los planes de gestión de cuenca de la DMA a partir del segundo ciclo de planificación.²⁰ La única explicación razonable es que la alternativa A1 tiene un carácter instrumental en la creación de una apariencia de contraste entre diversas posibilidades mediante la elaboración de una alternativa razonable pero incompleta destinada a ser descartada a favor de la elegida, la A3, precisamente por este motivo.

De esta manera además se elude plantear, al menos, una auténtica alternativa a la escogida *a priori* por el planificador. Una alternativa viable, centrada en la protección de los ecosistemas y en la promoción del uso sostenible, frente a la seleccionada, que prioriza la “*satisfacción de demandas*” en detrimento de la recuperación ambiental y la contención de los usos.

Una evaluación ambiental estratégica correcta debería comparar la alternativa A3 con otra(s) completa(s) –es decir, que abordara(n) todos los problemas identificados, incluyendo la protección frente a avenidas- pero con otras medidas. Por ejemplo, fomentando la recuperación del espacio de inundación y otros instrumentos como los seguros frente a las medidas estructurales de la A3.

Como ya se ha explicado, tras la presentación de las alternativas anidadas ($A0 \subset A2 \subset A1 \subset A3$) se selecciona aquella que atiende a mayor porcentaje de la lista de problemas empleado para construir las alternativas. Concretamente, la alternativa A3 atiende el 100% de los problemas, la A1 el 90% y la A2 el 50% y la A0 el 20%.

²⁰ DIRECTIVA 2007/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de octubre de 2007 relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. DOUE nº L288 de 6.11.2007.

Artículo. 9.2:

“la elaboración de los primeros planes de gestión del riesgo de inundación y sus revisiones posteriores a las que se refieren los artículos 7 y 14 de la presente Directiva se realizarán en coordinación con las revisiones de los planes hidrológicos de cuenca previstas en el artículo 13, apartado 7, de la Directiva 2000/60/CE y podrán integrarse en dichas revisiones;”

Esta selección se complementa con una *evaluación cualitativa de los efectos ambientales* basada en una matriz en la que se cruzan diversos *aspectos ambientales* desglosados en un conjunto de *criterios ambientales estratégicos de evaluación de alternativas* expresados en forma de preguntas, con las cuatro alternativas.

La escala empleada en la evaluación cualitativa presenta un sesgo favorable hacia las categorías positivas ya que de las cinco categorías de la escala sólo una es netamente negativa (-), mientras que aparecen dos positivas (+ o ++) y otras dos ambiguas (+/- "*efecto mixto*" y en blanco, "*efecto indiferente o desconocido*").

Hay que destacar que en la aplicación de las preguntas más directamente vinculadas con la sostenibilidad de los usos (entre otras, *¿Supone un cambio de actividad que permita reducir el consumo de agua? ¿Supone un aumento de la superficie agrícola en zonas con déficit hídrico? o ¿Puede suponer el fomento y la atracción de actividades altamente consumidoras de agua?*) las cuatro alternativas son igualmente valoradas como *efecto ambiental indiferente o desconocido* (categoría en blanco).

No solo se utiliza un criterio sin capacidad discriminatoria, sino que son precisamente las preguntas clave en relación con los usos, es decir las relacionadas con la "satisfacción de demandas", las que quedan sin valorar.

De todas formas hay que advertir que a los efectos prácticos de la selección de alternativas este ejercicio de *evaluación* es irrelevante. La primacía de la opción A3 viene predeterminada por la exclusión de la prevención de avenidas en su única posible rival, la alternativa A1.

La escueta descripción de las alternativas –apenas unas líneas- y la opacidad del proceso de evaluación cualitativa impiden la valoración del análisis. Resulta imposible, por ejemplo, entender por qué en la pregunta *¿Incrementa el número de masas de agua en buen estado cuantitativo?* la alternativa A3 presenta un *efecto ambiental muy positivo* (++)), mientras que la A1 tan sólo un efecto ambiental positivo (+).

9. Anejo 1: Ejemplos

Ejemplo 1. La evaluación incompleta del estado en las masas de agua tipo río y el sesgo optimista en la valoración del estado de estas masas de agua.

De acuerdo a lo establecido en el Anexo V de la DMA, para determinar el estado ecológico de una masa de agua se deben tener en cuenta un conjunto de elementos de calidad biológica, de calidad hidromorfológica y de calidad físico-química. Las Tabla 1, 2 y 3 muestran, respectivamente, una comparación de los elementos de calidad biológica, hidromorfológica y físico-química que deberían haberse evaluado según la DMA, y los que realmente se han aplicado en el caso de la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

Tabla 1. Comparación de los elementos de calidad biológica exigidos en el Anexo V de la DMA para determinar el estado ecológico en masas de agua tipo río, y su aplicación en el caso de la DH Júcar.

DMA	IPH (Instrucción de Planificación Hidrológica)		Aplicación en la DH Júcar
Composición y abundancia de la flora acuática	Flora acuática	Índice de Poluosensibilidad específica (IPS)	Índice de Poluosensibilidad Específica (IPS) (diatomeas)
	Organismos fitobentónicos	Multimétrico de diatomeas (MDIAT)	No se evalúa para determinar el estado ecológico
Composición y abundancia de la fauna bentónica de invertebrados	Fauna bentónica de invertebrados	Iberian Biomonitoring Working Party (IBMWP)	IBMWP
		Multimétrico específico del tipo	No se evalúa para determinar el estado ecológico
Composición, abundancia y estructura de edades de la fauna ictiológica	Fauna ictiológica	Proporción de individuos de especies autóctonas	IBI-Júcar (incorporado en la versión final del PHCJúcar, posteriormente a la consulta pública del borrador del plan)

Fuente: elaboración propia a partir de DMA, IPH y de los datos descargados (Ind. Biológicos.csv) del Sistema de Información del Agua del Júcar (SIA-Júcar), <http://www.chj.es> (Octubre de 2014)

Tabla 2. Comparación de los elementos de calidad hidromorfológica exigidos en el Anexo V de la DMA para determinar el estado ecológico en masas de agua tipo río, y su aplicación en el caso de la DH Júcar.

DMA	IPH	DH Júcar
Régimen hidrológico: Caudales y condiciones hidrodinámicas del flujo de agua	Régimen de caudales ecológicos	No se evalúa para determinar el estado ecológico
	Índices de alteración hidrológica	No se evalúa para determinar el estado ecológico

DMA	IPH	DH Júcar
Régimen hidrológico: Conexión con masas de agua subterráneas	Índices de alteración hidrológica	No se evalúa para determinar el estado ecológico
Continuidad del río	Longitud media libre de barreras artificiales	No se evalúa para determinar el estado ecológico
	Tipología de las barreras	No se evalúa para determinar el estado ecológico
Condiciones morfológicas: variación de la profundidad y anchura del río	Índice de hábitat fluvial (IHF)	No se evalúa para determinar el estado ecológico
Condiciones morfológicas: estructura y sustrato del lecho	Índice de hábitat fluvial (IHF)	No se evalúa para determinar el estado ecológico
	Índice de vegetación de ribera (QBR)	No se evalúa para determinar el estado ecológico

Fuente: elaboración propia a partir de DMA, IPH y de los datos descargados (Ind. Hidromorfológicos.csv) del Sistema de Información del Agua del Júcar (SIA-Júcar), <http://www.chj.es> (Octubre de 2014)

Tabla 3. Comparación de los elementos de calidad biológica exigidos en el Anexo V de la DMA para determinar el estado ecológico en masas de agua tipo río, y su aplicación en el caso de la DH Júcar.

DMA	IPH	DH Júcar
Generales: condiciones térmicas	Temperatura media del agua	No se evalúa para determinar el estado ecológico
Generales: condiciones de oxigenación	Oxígeno disuelto	Oxígeno disuelto
	Tasa de saturación del oxígeno	Tasa de saturación de oxígeno
	DBO ₅	DBO ₅
Generales: salinidad	Conductividad eléctrica a 20°C media	Conductividad
	Opcional: dureza total	No se evalúa para determinar el estado ecológico
	Opcional: cloruros	No se evalúa para determinar el estado ecológico
	Opcional: sulfatos	No se evalúa para determinar el estado ecológico
Generales: estado de acidificación	pH	pH
	Opcional: alcalinidad	No se evalúa para determinar el estado ecológico
Generales: condiciones en cuanto a nutrientes	Amonio total	Amonio total
	Nitratos	Nitratos
	Fosfatos	No se evalúa para determinar el estado ecológico
	Opcional: Fósforo Total	Fósforo Total
	Opcional: Nitrógeno Total	No se evalúa para determinar el estado ecológico

DMA	IPH	DH Júcar
Contaminantes específicos: contaminación producida por todas las sustancias prioritarias cuyo vertido en la masa de agua se haya observado	Contaminantes no sintéticos del anexo II del Reglamento del Dominio Público Hidráulico y sustancias no sintéticas de la Lista II Preferente del anexo IV del Reglamento de la Planificación Hidrológica, para los que no existan normas europeas de calidad	No se especifican los contaminantes que se evalúan para determinar el estado ecológico
Contaminantes específicos: contaminación producida por otras sustancias cuyo vertido en cantidades significativas en la masa de agua se haya observado	Contaminantes sintéticos del anexo II del Reglamento del Dominio Público Hidráulico y sustancias sintéticas de la Lista II Preferente del anexo IV del Reglamento de la Planificación Hidrológica, para los que no existan normas europeas de calidad	No se especifican los contaminantes que se evalúan para determinar el estado ecológico

Fuente: elaboración propia a partir de DMA, IPH y de los datos descargados (Ind. Físico Químico.csv) del Sistema de Información del Agua del Júcar (SIA-Júcar), <http://www.chj.es> (Octubre de 2014)

Como puede observarse en la tabla 1, la caracterización de la calidad biológica, sobre la que pivota en gran medida la clasificación del estado ecológico de las masas de agua tipo río, resulta incompleta. La tabla 2 pone de manifiesto que la calidad hidromorfológica no se evalúa y, por tanto, no se tiene en cuenta ni para diferenciar entre masas de agua en muy buen estado y estado bueno, ni para diseñar el programa de medidas. Finalmente, la tabla 3 muestra que la calidad físico-química también se caracteriza de manera incompleta y aunque se da a entender que los contaminantes específicos se evalúan, no se especifican las sustancias o compuestos evaluados ni los resultados de tales mediciones. De esta manera, la clasificación del estado ecológico de las masas de agua tipo río presenta una elevada incertidumbre.

Un análisis pormenorizado de cómo se trata la ausencia de datos en el esquema de agregación de los indicadores de calidad biológica resulta de interés para ilustrar el sesgo optimista de la evaluación realizada en las masas de agua.

La DMA establece como regla general que se deberá tomar el peor valor de los indicadores biológicos que presente una masa de agua para calificar su calidad biológica. Ahora bien, ¿qué sucede si no se evalúan todos los indicadores biológicos requeridos por la DMA? ¿Cómo se obtiene la calidad biológica agregada de la masa de agua? En la Demarcación Hidrográfica del Júcar se ha aplicado la siguiente regla para determinar la calificación de calidad biológica de una masa de agua: “tomar el peor valor de los indicadores *medidos*”. De esta manera, aquellos indicadores no medidos no son tomados en consideración en la evaluación de la calidad biológica y, por tanto, la ignorancia equivale en la práctica a considerar que los indicadores no medidos, por omisión, toman el valor “bueno” o “muy bueno”. De esta manera, hay una sobreestimación de masas de agua que están en buen estado o estado mejor que bueno, lo que impide detectar problemas y, sobretodo, proteger y mejorar el estado de las masas de agua a través del Programa de Medidas.

Esta situación se ha puesto de manifiesto en la versión final del PHCJúcar si la comparamos con el borrador sometido a consulta pública.

Durante todo el proceso de elaboración del plan, es decir, desde 2004 e incluyendo el borrador del proyecto de PHCJúcar sometido a consulta pública en agosto de 2013, sólo se tomaron el IBMWP y el IPS como indicadores de calidad biológica en el caso de los ríos naturales. Estos indicadores, basados en macroinvertebrados y diatomeas, son especialmente sensibles a las presiones por contaminación orgánica y muestran una correlación directa con los indicadores de calidad físico-química (Anejo 8 “Objetivos Ambientales” del PHCJúcar, pág. 50 del pdf), pero resultan absolutamente insuficientes para reflejar la salud del ecosistema, por ejemplo, en relación con la vida piscícola o las afecciones causadas por presiones hidromorfológicas sobre la fauna acuática, o para analizar la contribución al logro del buen estado de las masas de agua tipo río del establecimiento de medidas básicas como la aplicación de regímenes ecológicos de caudales. Una vez finalizada la citada consulta pública (marzo 2014), la CHJ accedió a incorporar en la versión final del PHCJúcar el indicador de vida piscícola IBI-Júcar en la evaluación del estado de las masas de agua tipo río, dando respuesta a una petición repetida por las entidades ambientales de la Demarcación durante de todo el proceso de planificación hidrológica y reiterada en todas las alegaciones presentadas en las tres consultas públicas del primer ciclo de planificación. El resultado –previsible- de tal incorporación ha sido que el número de masas de agua tipo río natural en buen o muy buen estado se redujo sustancialmente (ver tabla 4). Así, mientras el borrador consideraba que 135 (53%) de las 257 masas de agua tipo río natural estaban en un estado biológico bueno o superior; la versión final del PHCJúcar reducía este número hasta 111 (43%) masas de agua.

Tabla 4. Comparación de la calificación del estado biológico en las masas de agua tipo río natural tomando en consideración sólo los indicadores IPS y/o IBMWP o los indicadores IPS y/o IBMWP y/o IBI-Júcar (en número de masas de agua y porcentaje de masas de agua), aplicando la regla “toma el peor valor de los indicadores *efectivamente medidos*”.

RÍOS NATURALES	Muy bueno	Bueno	Moderado	Deficiente	Malo	No evaluado	SAM	Totales
Borrador Plan (IPS y/o IBMWP)								
Número masas de agua	70	65	22	7	2	22	69	257
Porcentaje masas de agua	27%	25%	9%	3%	1%	9%	27%	100%
Porcentaje masas de agua	53%		12%			35%		100%
Versión final (IPS y/o IBMWP y/o IBI)								
Número masas de agua	35	76	31	16	14	16	69	257
Porcentaje masas de agua	14%	30%	12%	6%	5%	6%	27%	100%
Porcentaje masas de agua	43%		24%			33%		100%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos descargados (Ind. Biológicos.csv) del Sistema de Información del Agua del Júcar (SIA-Júcar), <http://www.chj.es> (Octubre de 2014)

Sin embargo, incluso en esta reducción aún persiste una sobreestimación, puesto que de las 111 masas de agua tipo río natural que alcanzaban el buen estado o muy buen estado una vez incluido el IBI-Júcar, en 50 de ellas este indicador de peces en realidad no se midió (ver tabla 5), por lo que esas 50 masas de agua se han calificado en buen estado biológico o muy buen estado biológico teniendo en cuenta sólo los indicadores de macroinvertebrados y/o diatomeas. Teniendo en cuenta que de las 135 masas de agua que inicialmente se consideraban que tenían una calidad biológica buena o

muy buena de acuerdo con estos dos indicadores, sólo 59 seguían estando por encima del umbral de buena calidad biológica al incorporar el indicador de peces IBI-Júcar, no es descabellado aventurar que un porcentaje significativo de las 50 masas de agua no evaluadas respecto a los peces pueda tener un estado biológico inferior a bueno, si se hubiera evaluado dicho indicador.

Tabla 5. Detalle de la combinación de los indicadores IPS y/o IBMWP con IBI-Júcar para las masas de agua tipo río naturales, y resultado (en colores) de la clasificación de calidad biológica bajo la regla “toma el peor valor de los indicadores *efectivamente medidos*”.

		IPS y/o IBMWP							
RÍOS NATURALES		Muy bueno	Bueno	Moderado	Deficiente	Malo	No evaluado	SAM	Totales
Sin tener en cuenta IBI-Júcar		70	65	22	7	2	22	69	257
IBI-Júcar	Muy bueno	17	10	3	0	0	1	0	31
	Bueno	17	15	1	1	0	1	0	35
	Moderado	8	4	5	1	0	1	0	19
	Deficiente	4	2	1	0	0	2	0	9
	Malo	7	1	3	0	0	1	0	12
	No evaluado	17	33	9	5	2	16	0	82
	SAM	0	0	0	0	0	0	69	69

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la tabla (Indicadores biológicos.csv) para ríos naturales, descargada del Sistema de Información del Agua del Júcar (SIA-Júcar), <http://www.chj.es> (Octubre de 2014)

Si además tenemos en cuenta, por un lado, que los indicadores de calidad hidromorfológica no se han tomado en consideración para la evaluación del estado e impactos sobre las masas de agua tipo río, y que la aplicación de los indicadores de calidad físico-química también ha sido parcial; y por otro, que se aplica de hecho la regla de “tomar el peor resultado de los indicadores *medidos*”, se puede concluir que la evaluación del estado de e impactos sobre las masas de agua ha sido claramente inexacta y marcadamente sesgada hacia la sobreestimación del número de masas de agua diagnosticadas en buen estado ecológico o en muy buen estado ecológico.

Esta sobreestimación del buen estado de las masas de agua pone de manifiesto una apreciación poco cautelosa de la incertidumbre y/o ignorancia en la gestión, y no sólo afecta a las masas de agua tipo río, sino que es generalizable al resto de tipos de masa de agua, y no sólo se refiere al estado ecológico sino también al estado químico que, por ejemplo, en el caso de las masas de agua tipo río (naturales), sólo se ha evaluado en 18 de las 257 masas de agua delimitadas en la Demarcación.

Si analizamos cómo se ha clasificado el estado químico, por ejemplo, en el caso de las masas de agua tipo río (natural), encontramos que la tabla, descargada del Sistema de Información del Agua del Júcar, correspondiente a la clasificación del estado global de estas masas de agua²¹, muestra que 141 masas de agua son calificadas con un estado químico bueno, 8 masas de agua con estado un estado químico peor que bueno, 39 masas de agua con un estado químico no evaluado, y 69 masas de agua con un estado químico no evaluado por no encontrarse agua en los muestreos (sin agua en los muestreos o SAM). Sin embargo, si analizamos el contenido de la tabla, descargada del Sistema

²¹ Estado de las Masas de Agua Superficial - Ríos Naturales.csv

de Información del Agua del Júcar, correspondiente a los Indicadores químicos evaluados (que sólo detalla los grupos de indicadores químicos (sustancias prioritarias, sustancias peligrosas prioritarias y otros contaminantes) tenidos en cuenta para analizar el estado químico²², y una calificación cualitativa, no paramétrica), encontramos que sólo se han analizado 18 de las 257 masas de agua. De esas 18, 10 alcanzan el buen estado químico y 8 no. El resto de masas de agua superficiales (239) se reparten entre 170 no evaluadas y 69 no evaluadas por ausencia de agua en los muestreos. No resulta evidente a partir del análisis de la documentación del PHCJúcar cómo, partiendo de los resultados de estas 18 masas de aguas, se ha podido generalizar el estado químico de 131 masas de agua superficiales para calificarlas en buen estado.

Con estos mimbres se determina que en la “situación actual” (retrotraída al año 2009, ya que el plan se ha aprobado con 5 años de retraso respecto al calendario vinculante establecido por la DMA) el estado de las masas de agua en la Demarcación Hidrográfica del Júcar es el reflejado en la Tabla 6

Tabla 6. Estado global (ecológico y químico) de las masas de agua superficiales en la situación actual o de partida (año 2009).

Todas las masas de agua superficiales	Buen estado en 2009	Estado peor que bueno en 2009	Total por categoría y naturaleza	Total por categoría
Río natural	104	153 (incluye 69 SAM)	257	304
Río muy modificada	25	18 (incluye 2 SAM)	43	
Masas de agua artificiales	1	3 (incluye 1 no evaluado y 1 SAM)	4	
Lago natural	7	9 (incluye 1 no evaluado y 1 SAM)	16	19
Lago muy modificada	0	3	3	22
Costera natural	12	4	16	
Costera muy modificada	0	6	6	
Transición muy modificada	0	4 (no evaluadas)	4	4
Totales	149	200	349	349
	43%	57%	100%	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SIA-Júcar (tablas sobre estado de las masas de agua, excepto para aguas costeras y de transición), Memoria del PHCJúcar (página 320 del pdf).

²² Ind. Químicos.csv

Ejemplo 2. Evaluación optimista del estado cuantitativo de las masas de agua subterráneas: el régimen hidrogeológico alterado se toma como referencia para el cálculo de la recarga y del recurso disponible.

Según se desprende del Anejo 12 “Estado de las masas de agua superficial y subterránea” y del Anejo 2 “Inventario de recursos hídricos” del PHCJúcar, las condiciones de referencia para evaluar el estado cuantitativo de las masas de agua subterránea es el régimen hidrogeológico alterado. Las consecuencias de esta situación se pueden ilustrar con el caso de la masa de agua 080.129 Mancha Oriental, que es la de mayor dimensión territorial delimitada en la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

La principal masa de agua subterránea que tiene influencia en el balance hídrico del sistema de explotación Júcar es la 8.29 Mancha Oriental. En el Anejo 2 “Inventario de Recursos Hídricos” de la Memoria del PHCJ, se toma como referencia la situación actual de alteración del acuífero –derivado de las extracciones para usos agrícolas y urbanos- para determinar la disponibilidad de recursos hídricos y analizar la satisfacción de los usos efectivos y derechos de uso existentes, así como para evaluar su sostenibilidad en relación con el logro del objetivo de buen estado cuantitativo de dicha masa de agua en el horizonte 2027.

La intensificación de las extracciones de aguas subterráneas de esta masa de agua llevada a cabo desde principios de la década de 1980, para satisfacer las demandas derivadas de la expansión del regadío situado principalmente en la provincia de Albacete, ha generado una tendencia de descenso acusado y generalizado de los niveles piezométricos en la misma²³ (Font, 2004; Sanz, 2005; CHJ, 2009; CHJ, 2013b; CHJ, 2013c).

²³ CHJ (2009): Esquema provisional de Temas Importantes de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (2009-2015). CHJ. Diciembre 2009

CHJ – Confederación Hidrográfica del Júcar (2013): Esquema de Temas Importantes de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (2009-2015), Versión definitiva. CHJ. Mayo de 2013

CHJ – Confederación Hidrográfica del Júcar (2013c): Proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (2009-2015), Memoria, Anejos y Normativa. CHJ. Agosto de 2013

Font, E. (2004): “Colaboración en el desarrollo y aplicación de un modelo matemático distribuido de flujo subterráneo de la Unidad Hidrogeológica 08.29 Mancha Oriental, en las provincias de Albacete, Cuenca y Valencia.”, Trabajo de Final de Carrera, Universidad Politécnica de Valencia, Escuela Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, disponible en Internet: <http://www.chj.es>

Sanz, D. (2005): “Contribución a la caracterización geométrica de las unidades hidrogeológicas que integran el sistema de acuíferos de la Mancha Oriental”, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Geológicas, Departamento de Geodinámica, disponible en Internet: <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/geo/ucm-t28173.pdf>

Entre las consecuencias de estos descensos piezométricos cabe destacar los cambios de dirección de los flujos subterráneos respecto al régimen estacionario –como referencia, la situación de esta masa de aguas subterráneas en 1974- y la extensión del tramo de río Júcar desconectado de las aguas subterráneas aguas abajo de la presa de Alarcón²⁴. Estos estudios estiman que se ha producido un incremento de 40 Km de lecho fluvial desconectado de las aguas subterráneas comparando la relación entre niveles piezométricos y cota del lecho del río entre 1974 y 2001. Así, el tramo del río Júcar entre la presa de Alarcón y las inmediaciones de la estación de aforos de los Frailes (aproximadamente 60 Km) actúa como zona de recarga de esta masa de agua subterránea, con un incremento estimado de las entradas a esta masa de agua subterránea en 18 Hm³/año (de 46 Hm³/año en régimen natural a 62 Hm³/año en régimen alterado)²⁵. El deterioro de los niveles piezométricos ha dado lugar a una pérdida de caudal base muy significativa en el tramo del río Júcar comprendido entre la presa de Alarcón y el embalse de El Molinar, estimado entre 200 y 250 Hm³ netos al año²⁶. Adicionalmente, esta caída de los niveles piezométricos ha provocado una merma significativa e incluso la desaparición de fuentes y manantiales que ha afectado negativamente a los ecosistemas terrestres dependientes y el patrimonio socio-cultural en la comarca de La Manchuela²⁷.

Además, la caída de niveles piezométricos afecta el gradiente de flujos subterráneos entre masas de agua subterráneas conectadas, por lo que en régimen alterado las entradas laterales se han incrementado respecto al régimen natural hasta alcanzar los 60 Hm³/año.²⁸ Según consta en la ficha 04.02 del EpTI 2009-2015,²⁹ en régimen natural las entradas laterales se estiman en “46 Hm³/año, procedentes en un 70% de la masa de agua subterránea 080.136 Lezuza-El Jardín y en un 30% de las masas de agua subterránea 080.119 Terciario de Alarcón y 080.120 Cretácico de Cuenca Sur. En régimen alterado, a causa de la disminución de niveles, se ha inducido un gradiente hidráulico mayor entre la Mancha Oriental y el resto de masas de agua subterráneas con lo que las transferencias laterales han aumentado hasta 60 Hm³/año”. Sin embargo, en estas estimaciones no

²⁴ Font, E. (2004): “Colaboración en el desarrollo y aplicación de un modelo matemático distribuido de flujo subterráneo de la Unidad Hidrogeológica 08.29 Mancha Oriental, en las provincias de Albacete, Cuenca y Valencia.”, Trabajo de Final de Carrera, Universidad Politécnica de Valencia, Escuela Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, disponible en Internet: <http://www.chj.es>

Sanz, D. (2005): “Contribución a la caracterización geométrica de las unidades hidrogeológicas que integran el sistema de acuíferos de la Mancha Oriental”, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Geológicas, Departamento de Geodinámica, disponible en Internet: <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/geo/ucm-t28173.pdf>

²⁵ CHJ – Confederación Hidrográfica del Júcar (2013): Esquema de Temas Importantes de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (2009-2015), Versión definitiva. CHJ. Mayo de 2013. Ficha 04.02

²⁶ Idem nota 24.

²⁷ López-Sanz, G. y Molina Cantos, R. (2011): Inventario y plan de recuperación de fuentes y manantiales de La Manchuela. Informe Final. Mancomunidad para el Desarrollo de La Manchuela y la Universidad de Castilla-La Mancha.

²⁸ Idem nota 25.

²⁹ Idem nota 5.

se ha tenido en cuenta el impacto que la disminución de niveles piezométricos está teniendo en las masas de agua subterránea pertenecientes a la Demarcación Hidrográfica del Guadiana, colindantes con la de la Mancha Oriental. El estudio llevado a cabo por la Confederación Hidrográfica del Guadiana³⁰ (CHG, 2005) indica que en el periodo 1974-2001 ha tenido lugar un desplazamiento hacia el oeste de la divisoria de aguas entre la masa de agua Mancha Oriental y las unidades hidrogeológicas 04.01 Sierra Altomira-Depresión Intermedia (por su sector nororiental), 04.04 Mancha Occidental (por su sector oriental) y 04.06 Campo Montiel (por su sector suroriental). Como consecuencia de los acusados descensos piezométricos en la masa de agua Mancha Oriental, el citado estudio estima que en situación alterada, la masa de agua Mancha Oriental presenta un incremento de su recarga por transferencia lateral procedente de las unidades hidrogeológicas 04.01 Sierra Altomira-Depresión Intermedia y 04.04 Mancha Occidental de 4,5 Hm³/año y 46 Hm³/año, respectivamente.

Finalmente la estimación en régimen alterado de la recarga de la masa de aguas subterránea Mancha Oriental contabiliza 50 Hm³/año por retornos de riego y 14 Hm³/año por retornos urbanos³¹.

La estimación de los recursos renovables de la masa de agua Mancha Oriental en situación alterada es superior en 96 Hm³/año a la correspondiente a la situación estacionaria, tal como se puede observar en la Tabla 7.

Tabla 7. Estimación de los recursos renovables de la masa de agua Mancha Oriental en situación natural y en situación alterada³².

Régimen	Infiltración pluvial (Hm ³ /año)	Infiltración de cauces (Hm ³ /año)	Entradas laterales* (Hm ³ /año)	Retornos agrícolas y urbanos (Hm ³ /año)	Recursos renovables (Hm ³ /año)
Natural	148	44	46	--	238
Alterado	148	62	60	64	334

* Procedentes de las masas de agua 080.136, 080.119 y 080.120.

Tanto en la ficha 04.02 del EpTI 2015-2021³³ como el PHCJúcar estiman el recurso renovable de esta masa de agua en 330,9 Hm³/año. A partir de esta cifra se realiza la determinación del recurso disponible, sustrayendo un volumen de 69,2 Hm³/año en concepto de restricción ambiental. Estas cifras no van acompañadas de explicación alguna respecto a qué criterios se han seguido en su

³⁰ CHG – Confederación Hidrográfica del Guadiana (2005): Mejora del conocimiento hidrológico e hidrogeológico del Alto Guadiana. Memoria. CHG.

³¹ Idem nota 25.

³² Idem nota 25.

³³ CHJ – Confederación Hidrográfica del Júcar (2014): Esquema de Temas Importantes. Demarcación Hidrográfica del Júcar. 2015-2021. Memoria y Anejos. CHJ.

determinación. Las estimaciones previas contenidas en los documentos oficiales³⁴ sugieren que el establecimiento de restricciones ambientales sólo tiene en cuenta las masas de agua superficiales del río Júcar que aún continúan estando conectadas con las aguas subterráneas, es decir, el tramo de río entre la estación de aforos de Los Frailes y el embalse de El Molinar. Es decir, el objetivo a lograr no es el de revertir la situación de desconexión en el que actualmente se encuentra el tramo de 40 km aguas arriba de la estación de aforos de Los Frailes como consecuencia de los descensos continuados de los niveles piezométricos, sino el de estabilizar la situación de deterioro actual de la conexión río-acuífero. Tampoco se toma en consideración la reversión de afecciones a fuentes y manantiales ni de la recarga inducida por la caída de los niveles piezométricos que afecta a otras masas de agua subterráneas tanto de la Demarcación Hidrográfica del Júcar como de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana.

De esta manera, el PHCJúcar (y el EpTI 2015-2021) fijan el recurso disponible de esta masa de agua en 261,7 Hm³/año.

En el cuadro 2.1.2 del Anexo V de la DMA se determina que el nivel piezométrico es el elemento central para definir el buen estado cuantitativo, en los siguientes términos:

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

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

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

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

Así mismo, el artículo 2.27 de la DMA define el concepto de recurso disponible de aguas subterráneas en los siguientes términos:

³⁴ CHJ (2009): Esquema provisional de Temas Importantes de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (2009-2015). CHJ. Diciembre 2009

CHJ – Confederación Hidrográfica del Júcar (2013b): Esquema de Temas Importantes de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (2009-2015), Versión definitiva. CHJ. Mayo de 2013

“el valor medio interanual de la tasa de recarga total de la masa de agua subterránea, menos el flujo interanual medio requerido para conseguir los objetivos de calidad ecológica para el agua superficial asociada según las especificaciones del artículo 4, para evitar cualquier disminución significativa en el estado ecológico de tales aguas, y cualquier daño significativo a los ecosistemas terrestres asociados”.

Teniendo en cuenta el contenido de ambos artículos se deduce que la estimación del valor de los recursos disponibles ha de realizarse tomando como referencia la situación de estado estacionario o natural, pues de otra manera, las extracciones que igualen el recurso disponible estarían dando lugar a alteraciones de la dirección del flujo subterráneo causadas por cambios en los niveles piezométricos que indican una tendencia continua y clara de la dirección del flujo inducida antropogénicamente, así como a afecciones sobre las masas de agua superficiales del río Júcar, lo que significaría que la masa de agua estaría en mal estado cuantitativo incluso aunque su índice de explotación (extracciones/recursos disponibles) no fuera superior a 1.

Ejemplo 3. Sólo se considera que una presión por extracción es “significativa” si el volumen extraído supera el 75% del recurso natural, lo que implica una subestimación generalizada de esta presión sobre las masas de agua afectadas.

El Anejo 7 “Inventario de Presiones” del PHCJúcar, en sus páginas 43 y siguientes, describe la evaluación de la significatividad de esta presión en los siguientes términos:

“Para evaluar la presión por extracciones se han analizado los resultados del Modelo Geolmpress de la Oficina de Planificación Hidrológica de la CHJ. Este modelo realiza las siguientes operaciones:

Acumula el volumen de extracciones por masa de agua (hm³/año) en función del uso que atienden.

A partir de las extracciones por masa de agua y de las aportaciones en régimen natural (hm³/año) obtenidas del Modelo Patricial (Pérez, 2005) se obtienen los caudales circulantes por masa de agua (hm³/año).

Determina el indicador de la presión por extracción ejercida por masa de agua, en función del volumen anual extraído (q_e) respecto a las aportaciones en régimen natural (QRN), mediante la siguiente fórmula:

$$IndExt = \frac{\sum q_e}{Q_{RN}} \cdot 100$$

El indicador de presión próximo a 0 indica que no existe presión y que los caudales circulantes son iguales que en régimen natural.

Si el indicador de presión es próximo a 1 existe una presión elevada, siendo los caudales en régimen natural significativamente mayores que los caudales circulantes.

Una vez realizado este análisis, se ha considerado que existe presión por extracción cuando la relación entre caudal extraído respecto al caudal en régimen natural supere el 75%.”

Conforme se ha diseñado y aplicado el indicador para determinar la presión por extracción a escala anual, éste subestima la significatividad de esta presión por varias razones. En primer lugar, sólo cuando el volumen anual extraído de una masa de agua es superior al 75% del volumen anual estimado en régimen natural para la masa de agua se considera que hay presión significativa. En segundo lugar, al tratarse de un volumen acumulado anual es posible que extracciones veraniegas muy superiores al 75% del recurso natural en esa estación se vean compensadas por extracciones inferiores al 75% del recurso natural en otras estaciones del año, con lo cual, se estaría subestimando la importancia de esta presión en un número indeterminado de masas de agua. En tercer lugar, no está claro cómo la presión por extracción ejercida en una masa de agua es tenida en cuenta en cuanto a su afección sobre otras masas de agua aguas abajo. Y tampoco queda claro, cómo se tiene en cuenta esta presión cuando su afección sobre las masas de agua superficiales es indirecta, es decir, una consecuencia de la afección directa de esta presión sobre una masa de agua subterránea.

Resulta significativo que en la **evaluación global de las presiones hidrológicas**³⁵ no se haya evaluado la presión por regulación de los caudales circulantes, que es una de las principales presiones que afectan a la gran mayoría de las masas de agua tipo río en la Demarcación Hidrográfica del Júcar, al reducir de manera significativa los caudales circulantes en invierno e incrementarlos significativamente en verano (inversión del régimen de caudales) o producir grandes variaciones en los caudales circulantes en cortos lapsos de tiempo (incremento de las tasas de cambio), en las masas de agua aguas abajo de los embalses de regulación y de las presas hidroeléctricas, respectivamente. La metodología aplicada redundaba en una subestimación sistemática de las presiones significativas sobre las masas de agua.

Ejemplo 4. El deficiente diagnóstico de estado, presiones e impactos como argumento para aplicar excepciones de prórroga de plazo al logro de los objetivos de la DMA.

Según se explica en la Memoria del PHCJúcar, la información de presiones (que denominan “presiones motrices”) se cruza con los resultados del estado para algunos de los indicadores de la lista que teóricamente se han de utilizar como indicadores para determinar el estado ecológico o el estado químico, ya que no se han utilizado todos los indicadores establecidos en la DMA para la evaluación del estado. Y cuando han encontrado que la masa de agua sufre impactos pero, teniendo en cuenta la metodología que han aplicado, las presiones analizadas son clasificadas como “no significativas”, la respuesta es la prórroga de plazo para alcanzar el buen estado o buen potencial y establecer una medida genérica que se puede resumir en “seguir estudiando” en el siguiente o en los siguientes ciclos de planificación.

Un caso paradigmático de caracterización y diagnóstico insuficiente es el de las denominadas en la planificación “masas de agua sin agua en los muestreos (SAM)”. Estas deficiencias se han traducido

³⁵ Confederación Hidrográfica del Júcar (2014): Borrador de Plan Hidrológico de Cuenca de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, Memoria, Anejo 7 “Inventario de presiones”, versión 11 de marzo de 2014. Página 46

en que a las masas de agua afectadas la administración les aplique una prórroga de plazo para el cumplimiento de los objetivos ambientales de la DMA. Esta excepción está contemplada en el artículo 4.4. de la DMA, según la cual el plazo establecido de manera general en diciembre de 2015 por el artículo 4.1. podrá *“prorrogarse para la consecución progresiva de los objetivos relativos a las masas de agua, siempre que no haya deterioros del estado de la masa de agua afectada, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes”* : (a) las mejoras necesarias del estado de las masas de agua no pueden lograrse razonablemente en los plazos establecidos debido a imposibilidad técnica, costes desproporcionados o condiciones naturales; (b) las prórrogas y las razones que las justifican irán consignadas en el plan; las prórrogas no podrán superar el horizonte 2027; (c) deberá incluirse en el programa de medidas que acompaña al plan un resumen de las medidas necesarias para alcanzar el buen estado de las masas de agua en el plazo prorrogado, el calendario de aplicación de las mismas y las razones de cualquier retraso significativo.

Por tanto, el diagnóstico incompleto o la falta de aplicación de medidas básicas no encajan dentro de los supuestos que contempla la aplicación de la excepción de prórroga de plazo.

En contraste con lo establecido por la DMA, el Plan incluye la aplicación de esta excepción posponiendo el logro de los objetivos ambientales al horizonte 2027 en las masas de agua *“en las que no se tiene conocimiento preciso de los orígenes de los problemas de la calidad de las aguas o no se dispone de medida específica para la mejora de la misma, se plantea una medida genérica recogida en el programa de medidas del plan destinada a estudiar y analizar el origen de los problemas y a la ejecución de las actuaciones necesarias para mejorar la calidad en estas masas de agua. Estas medidas presentan un horizonte de finalización al 2027, con el objeto de poder realizar el correspondiente estudio de caracterización, el planteamiento de alternativas para alcanzar el buen estado y ejecución de las medidas”*.³⁶

En similar situación se encuentran *“las masas de agua que no presentan agua en los muestreos (S.A.M) y por tanto no se ha podido evaluar su estado, [que] se han analizado en un apartado específico dada la particularidad de las mismas. No obstante las medidas planteadas tienen como año de finalización el 2027, siendo este el horizonte previsto para el cumplimiento de los objetivos en estas masas”*.³⁷ Según la documentación del Plan, son 72 las masas de agua tipo río (sin especificar si se trata de masas de agua naturales o muy modificadas, aunque incluye una masa de agua artificial) cuyo estado no se ha evaluado debido a que *“no presentan un caudal circulante suficiente que permita la toma de muestras y su evaluación del estado”*.³⁸

³⁶ Confederación Hidrográfica del Júcar (2014): Borrador de Plan Hidrológico de Cuenca de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, Memoria, Anejo 8 “Objetivos medioambientales y exenciones”, versión 11 de marzo de 2014. Página 39.

³⁷ Confederación Hidrográfica del Júcar (2014): Borrador de Plan Hidrológico de Cuenca de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, Memoria, Anejo 8 “Objetivos medioambientales y exenciones”, versión 11 de marzo de 2014. Página 39.

³⁸ Confederación Hidrográfica del Júcar (2014): Borrador de Plan Hidrológico de Cuenca de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, Memoria, Anejo 8 “Objetivos medioambientales y exenciones”, versión 11 de marzo de 2014. Página 41.

En los párrafos del Anejo 8 “Objetivos ambientales” del PHCJúcar (página 42 y siguientes) que se reproducen a continuación se especifica el procedimiento seguido para identificar si la ausencia de agua en el momento de los muestreos se debe a causas naturales o antrópicas, y en su caso, las medidas a tomar.

“Para ello, se ha identificado en cada una de las masas de agua si existe presión significativa por extracción que puede producir una reducción del caudal circulante, tal y como se recoge en el anejo 7 del presente Plan. Posteriormente se ha cruzado dicha información con la clasificación de régimen hidrológico natural de las masas tal y como se define en el anejo 5 del presente Plan. En la Tabla 6 se muestra el resultado de este análisis que permite identificar las masas de agua que son S.A.M. de forma natural de aquellas que son debido a una extracción de agua y por tanto con un origen antrópico.

Masas S.A.M.	Presión por extracción No Significativa	Presión por extracción Significativa	Total
No permanente	58	-	58
Permanente	11	2	13
Sin clasificar*	1	-	1
Total	70	2	72

Tabla 6 Cruce de presiones y clasificación según régimen hidrológico (*masa de agua artificial)

De las 72 masas S.A.M., 58 no tienen presión por extracción significativa y de la clasificación del régimen hidrológico se desprende que no tienen un régimen natural permanente. De igual modo ocurre con la masa artificial (18.14.01.05 Río Arquillo: Az. Volada Choriza – Albacete) que no tiene presión significativa por extracción. Por tanto son masas de agua que por naturaleza, no presentan agua de forma continua. Para estas 59 masas de agua se propone la medida “Caracterización de las masas de agua S.A.M. y definición de un procedimiento específico para la evaluación de su estado”.

Con esta medida se pretende por un lado caracterizar estas masas que están clasificadas como masas de agua pero que quizá algunas de ellas, por su singularidad, convendría verificar si presentan los requisitos necesarios para identificarse como masas de agua y por otro lado, para aquellas que finalmente se caractericen como masas de agua definir un procedimiento específico para poder evaluar su estado teniendo en cuenta la peculiaridades del régimen hidrológico.

Para las 13 masas restantes, cuyo régimen debiera ser permanente, se proponen las siguientes medidas:

- *Para las masas S.A.M. permanentes y sin presión significativa por extracción (11) se plantea la medida “Estudio enfocado a la detección de las causas del déficit de agua en las masas S.A.M. permanentes sin presión significativa y en su caso la implantación de un caudal ecológico”. Esta medida pretende analizar el origen de la*

escasez de caudal circulante y determinar las medidas a adoptar, que previsiblemente será el establecimiento de un caudal mínimo ecológico.

- *Para las masas S.A.M. permanentes y con presión significativa por extracción (2) se plantea la medida “Estudio de la implantación de un caudal ecológico que restituya el régimen hidrológico natural en las masas S.A.M. permanentes con presión significativa por extracción”. Como su nombre indica, esta medida va encaminada a reducir la presión por extracciones y establecimiento de un caudal mínimo ecológico.*

Estas medidas propuestas para las S.A.M quedan recogidas en el programa de medidas del presente Plan. Si bien se han considerado dentro del sexenio 2016-2021, se indica que dada la incertidumbre que se tiene sobre ellas no se garantiza que se puedan alcanzar los objetivos a medio plazo, planteando el cumplimiento de los mismos a 2027, si bien se revisará en el siguiente ciclo de planificación si es posible poder alcanzarlos antes”.

Como resulta evidente de los párrafos anteriores, en este caso la justificación de la prórroga de plazo para el logro de los objetivos ambientales más allá de 2015 tiene que ver con el deficiente diagnóstico realizado en relación con el estado, presiones e impactos que sufren las masas de agua, es decir, con una deficiente aplicación del artículo 5 de la DMA, que afecta de lleno la eficacia del plan para el logro de los objetivos de la DMA.

Ejemplo 5. La sobreasignación de recursos subterráneos en la masa de agua 080.129 Mancha Oriental.

Los datos facilitados en la documentación de planificación hidrológica indican que los volúmenes extraídos para regadío se situaron entre 2000/01 y 2005/06 en torno a 380 Hm³/año en promedio, mientras que entre 2006/07 y 2011/12 lo hicieron en torno a los 300 Hm³/año, muy por encima de los 261 hm³/año estimados como recurso disponible, incluso tomando como referencia el régimen hidrogeológico alterado en esta masa de agua.³⁹ En el segundo quinquenio considerado han influido diversos factores: en primer lugar, la puesta en servicio de la primera fase de sustitución de bombeos con 33 Hm³/año de aguas procedentes del Júcar (en el embalse de Alarcón); en segundo lugar, la oferta pública de adquisición temporal de derechos de agua en el acuífero del Mioceno desarrollada durante la sequía 2005-2008, que dio lugar a una reducción global de las extracciones para situarlas en torno a los 300 Hm³/año; en tercer lugar, el incremento del precio de la energía eléctrica derivado de la liberalización del mercado eléctrico posterior a la sequía mencionada que estimuló, junto a otros factores coyunturales, el crecimiento de las superficies cultivadas con cereales de primavera en detrimento de los cereales de verano, más consumidores de agua; y, en cuarto lugar, la existencia de un periodo especialmente húmedo entre 2009 y 2011 que redujo las necesidades de riego e incrementó la recarga pluvial de los acuíferos. Estos factores coadyuvaron a que se hayan detectado mejoras coyunturales en diversos

³⁹ CHJ – Confederación Hidrográfica del Júcar (2013c): Proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (2009-2015), Memoria, Anejos y Normativa. CHJ. Agosto de 2013

piezómetros –tal como se muestra en el EpTI 2015-2021- en los años hidrológicos 2009/10, 2010/11 y 2011/2012. Sin embargo, la continuidad de factores a lo largo del tiempo no es previsible.

En la última década se ha llevado a cabo el reconocimiento de derechos de uso de aguas subterráneas de esta masa de aguas subterráneas para regadío por un volumen de 459 Hm³/año, aplicando unas normas de regularización de extracciones establecidas en 2001, pero no especificadas en la documentación de planificación hidrológica (ni en la del primer ciclo, ni en la del segundo ciclo). A la vista de este resultado, dichas normas o su aplicación no han tenido en cuenta el cumplimiento de la DMA, en vigor desde el 22 de diciembre de 2000, de evitar todo deterioro adicional de las masas de agua subterránea. El PHCJúcar así como la documentación disponible del segundo ciclo de planificación tampoco contemplan la justificación preceptiva del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 4.7 de dicha directiva, mediante el cual se regula la excepción al principio de no deterioro.

Este proceso de regularización, que se ha llevado a cabo en paralelo con el proceso de implementación de la DMA y en aplicación de lo establecido por el Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar en vigor desde 1998, ha condicionado y está condicionando la planificación actual.

El objetivo establecido para la masa de agua subterránea Mancha Oriental en el Plan 2009-2015 en proceso de aprobación, así como en el EpTI 2015-2021 es el de lograr el buen estado cuantitativo en el horizonte 2027. Teniendo en cuenta la definición de buen estado cuantitativo del art. 2 DMA, recuperar el buen estado cuantitativo implica la recuperación de los niveles piezométricos a una situación en la cual estos no estén sujetos a alteraciones antropogénicas que impidan el logro del buen estado de las masas de agua superficiales dependientes o provoquen un deterioro significativo de los ecosistemas terrestres dependientes de las aguas subterráneas.

Las medidas contempladas en el artículo 28 de la Normativa del PHCJúcar, que encuentran continuidad en los planteamientos del EpTI 2015-2021, incluyen:

- Asignación de 320 Hm³/año de aguas subterráneas de la masa de agua Mancha Oriental para regadíos, frente a unos recursos disponibles (estimados en régimen alterado) de 261,7 Hm³/año.
- Reducción paulatina de esta asignación a 260 Hm³/año en el horizonte 2027.
- Asignación de 80 Hm³/año de aguas superficiales del Júcar (adicionales a los 320 Hm³/año asignados de aguas subterráneas) para la sustitución de bombeos.
- Reserva de 100 Hm³/año de aguas superficiales del Júcar para completar sustitución de bombeos, atender derechos existentes y desarrollo de nuevos regadíos que se reducirá a 80 Hm³/año una vez se materialicen aportes externos a determinar por el Plan Hidrológico Nacional.
- 120 Hm³/año de aportes externos a determinar por el Plan Hidrológico Nacional para sustituir 60 Hm³/año de extracciones subterráneas y alcanzar un volumen máximo de extracciones de 260 Hm³/año en el horizonte 2027; y, para satisfacer 60

Hm³/año de derechos de uso de aguas subterráneas reconocidos que no pueden ser sustituidos con recursos propios, ni subterráneos ni superficiales, por su inexistencia.

El conjunto de medidas contemplado difícilmente podrá dar lugar a una recuperación de los niveles piezométricos de magnitud suficiente para recuperar el buen estado cuantitativo de esta masa de agua, que implicaría, entre otros elementos, la recuperación de la conexión hidráulica río-acuífero perdida en los últimos 30 años. Tal como se ha planteado, se permite una extracción por encima de los recursos disponibles en régimen alterado por un volumen de 60 Hm³/año, que mantendría o incluso agudizaría el deterioro piezométrico (especialmente si en los próximos años no se dan periodos especialmente húmedos) y podría incrementar las afecciones sobre las masas de agua subterráneas conectadas que aumentarían sus pérdidas laterales. Por otra parte, si bien la sustitución de bombeos puede mejorar los niveles piezométricos, el alcance de dicha recuperación para tener consecuencias positivas en cuanto a la recuperación de la conexión río-acuífero puede tomar décadas, tal como muestra Font (2004) en su análisis de las leyes de influencia acuífero-río para el caso de la Mancha Oriental y las medidas de sustitución de bombeos ejecutadas y en fase de ejecución.⁴⁰ Mientras tanto, los volúmenes extraídos del río Júcar implicarán una presión significativa adicional por detracción de caudales a su maltrecho balance hidráulico y precario estado ecológico, que no ha sido evaluada de acuerdo con lo establecido por el artículo 4.7 de la DMA.

En el horizonte 2027, teniendo en cuenta la inercia de las aguas subterráneas y las previsiones a medio plazo (2010-2040) de menores precipitaciones medias en la llanura manchega respecto al decenio 1990-2000 como efecto del cambio climático,⁴¹ las medidas propuestas lograrían como máximo estabilizar la situación hidrológica de alteración actual, manteniendo las afecciones negativas sobre las masas de agua subterráneas conectadas, sobre ecosistemas terrestres asociados y sobre las masas de agua del río Júcar desconectadas de las aguas subterráneas como consecuencia del descenso de los niveles piezométricos hasta las cotas actuales. Además, se incrementaría la presión por extracción de aguas superficiales del río Júcar para la sustitución de bombeos desde el embalse de Alarcón. Es necesario que se evalúe la efectividad de las medidas propuestas en relación con el objetivo que se pretende alcanzar en la masa de agua subterránea así como los efectos que éstas tendrán sobre el estado de las masas de agua superficiales y subterráneas

⁴⁰ Font, E. (2004): "Colaboración en el desarrollo y aplicación de un modelo matemático distribuido de flujo subterráneo de la Unidad Hidrogeológica 08.29 Mancha Oriental, en las provincias de Albacete, Cuenca y Valencia.", Trabajo de Final de Carrera, Universidad Politécnica de Valencia, Escuela Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, disponible en Internet: <http://www.chj.es>

⁴¹ Chirivella (2010): Caracterización de los futuros escenarios climáticos en la Comunidad Valenciana: propuestas de mejora para la evaluación de la oferta y demanda de recursos hídricos. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, España.

vinculadas a ésta y los ecosistemas terrestres asociados. La evaluación integrada de las medidas debería prevenir la traslación de impactos de unas masas de agua a otras así como permitir la identificación de medidas sinérgicas que mejoren la situación de varias masas de agua simultáneamente, en línea con lo establecido por el artículo 4.8 de la DMA.

Resulta significativo que todas las medidas propuestas apunten a un incremento de la oferta de recursos hídricos para satisfacer unas demandas de agua para riego cuya sostenibilidad no se evalúa ni en el marco del proceso de planificación ni fuera de él, por parte de las autoridades competentes sectoriales. En ningún caso se plantean medidas estructurales de racionalización y de reducción de las demandas de agua, reduciendo las superficies en regadío. Más bien al contrario, se insiste en establecer una reserva de 100 hm³/año de aguas superficiales del Júcar para, entre otros destinos, el desarrollo de nuevos regadíos. Cabe recordar que las fuertes presiones antrópicas, que soportan las masas de agua y que provocan el deterioro de su estado, incrementan la vulnerabilidad ambiental, social y económica ante situaciones climáticas extremas como las sequías prolongadas. Desafortunadamente, el planteamiento del PHCJúcar se ha mantenido en el ETI del segundo ciclo de planificación.

Ejemplo 6. La sobreasignación de recursos subterráneos con cargo a las masas de agua en mal estado cuantitativo del sistema Vinalopó-l'Alacantí.

Al igual que en el caso de la masa de agua subterránea Mancha Oriental, a lo largo de los últimos 15 años se han reconocido derechos de uso de agua subterránea en el sistema Vinalopó-l'Alacantí muy por encima de los recursos disponibles, incluso calculándolos en régimen alterado. Frente a 48 Hm³/año de recursos disponibles, se han otorgado derechos de uso por 197 Hm³/a. Además, el PHCJúcar asigna 113 Hm³/a de estas masas de agua subterráneas en mal estado para los usos actuales (art. 32 de la Normativa), dando lugar a un índice de explotación global de 2.35, claramente insostenible. Las medidas propuestas en el Plan y repetidas en el EpTI 2015-2021 son contrarias al logro del buen estado cuantitativo incluso en el horizonte 2027, pues mantienen una asignación de recursos por encima de los recursos disponibles, y la aplicación de medidas de incremento de la oferta de agua: la puesta en marcha del trasvase Júcar-Vinalopó –que aportaría hasta un máximo 80 hm³/año desde el río Júcar, dependiendo de los recursos excedentes existentes cada año-; la puesta en marcha de la desaladora de Mutxamel –con una capacidad de producción de 18 hm³/año, de los cuales sólo 7 hm³/año se destinan a sustitución de bombeos subterráneos en el Vinalopó, mientras los 11 hm³/a restantes se podrán dedicar a nuevos desarrollos urbanísticos-; y la reutilización de hasta 40 hm³/año. Los 48 hm³/año de capacidad de desalación instalados en las desaladoras de Alicante I y Alicante II no son tenidos en cuenta explícitamente en estas asignaciones, sino que los volúmenes procedentes de desalación en estas instalaciones –que no se cuantifican- se incluyen en los 50 hm³/año gestionados por la Mancomunidad de Canales del Taibilla, cuyos recursos proceden del mix entre recursos trasvasados del Tajo al Segura a través del Acueducto Tajo-Segura, recursos del río Taibilla (cuenca hidrográfica del Segura) y desalación (incluyendo no sólo las infraestructuras mencionadas sino también otras localizadas en la Demarcación Hidrográfica del Segura). Sin embargo, el Plan no incluye un plan detallado de reducción de extracciones, de cómo la aportación de estos recursos externos o no convencionales aportados sustituirán en cada masa de agua subterránea en mal estado cuantitativo extracciones insostenibles. Tampoco se plantea una revisión a la baja de los derechos de uso de agua otorgados para situarlos por debajo de los recursos

disponibles; en cambio, el Plan establece que 70 hm³/año adicionales externos a la Demarcación Hidrográfica del Júcar deberán ser aportados a través del Plan Hidrológico Nacional para poder atender todos los derechos de uso reconocidos en el sistema de explotación Vinalopó-l'Alacantí (artículo 33 de la Normativa del PHCJúcar).

Ejemplo 7. Las medidas de restauración de la calidad hidromorfológica consideradas como medida complementaria y la modernización de los regadíos como medida básica, contradice el contenido del artículo 11 de la DMA.

A pesar de que en el primer ciclo de planificación no se evaluó la calidad hidromorfológica de las masas de agua ni se tomó en consideración para calificar su estado ecológico, las alteraciones hidromorfológicas son una de las causas fundamentales de deterioro de la calidad biológica y del funcionamiento ecológico de los ecosistemas fluviales (Prat y Rieradevall, 2006; Ollero y Romero, 2007).⁴² Estudios científicos en todo el mundo certifican que la alteración acusada del régimen hidrológico está vinculada con la pérdida de integridad ecológica y, por ende, de biodiversidad en los ecosistemas fluviales (Poff *et al.*, 1997; Bunn y Arthington, 2002).⁴³ En el mismo sentido actúan alteraciones como la pérdida de conectividad vertical, longitudinal y lateral, los encauzamientos, las rectificaciones de cauce, la ocupación del espacio de divagación fluvial, la inversión del régimen hidrológico natural, la alteración de la temperatura del agua derivada de la gestión de infraestructuras de regulación, etc. (Bunn y Arthington, 2002; Munne y Prat, 2006; Mann y Bass, 1997; Humphries y Lake, 2000; Martínez-Capel *et al.*, 2009; Barceló-Culebras y García de Jalón, 1986; Cowx y Gould, 1989; Harby, 2009).⁴⁴

⁴² Ollero, A. y R. Romeo (2007): Las alteraciones morfológicas de los ríos, Estrategia Nacional de Restauración de Ríos - Mesa de trabajo de alteraciones morfológicas, Ministerio de Medio Ambiente – Universidad Politécnica de Madrid, junio de 2007.

Prat, N. y M. Rieradevall (2006): “25-years of biomonitoring in two mediterranean streames (Llobregat and Besòs basins, NE Spain)”, *Limnetica* 25 (1-2): 541–550.

⁴³ Poff, N.L.R., J.D. Allan, M.B. Bain, J.R. Karr, K.L. Prestegard, B.D. Richter, R.E. Sparks y J.C. Stromberg (1997): “The natural flow regime. A paradigm for river conservation and restoration”, *BioScience* 47(11), 769-784.

Bunn SE, y A.H. Arthington (2002): Basic principles and ecological consequences of altered flow regimes for aquatic biodiversity. *Environmental Management* 30 (4).

⁴⁴ Barceló, C. E.& D. García de Jalón (1986): Edad y crecimiento de la boga de río (*Chondrostoma polylepis* Steindachner 1865) en la cuenca del Duero. *Limnetica* 2: 235-240.

Bunn SE, y A.H. Arthington (2002): Basic principles and ecological consequences of altered flow regimes for aquatic biodiversity. *Environmental Management* 30 (4).

Cowx I.G. y Gould R.A. (1989): Effects of stream regulation on Atlantic salmon *Salmo salar* L. and brown trout *Salmo trutta* L. in the upper Severn catchment, UK Regulated Rivers: Research and Management 3, 235-245.

El artículo 11.3 de la DMA recoge como medidas básicas “medidas para fomentar un uso eficaz y sostenible del agua con el fin de evitar comprometer la consecución de los objetivos especificados en el artículo 4” y “para cualquier otro efecto adverso sobre el estado del agua [...] medidas para garantizar en particular que las condiciones hidromorfológicas de las masas de agua estén en consonancia con el logro del estado ecológico necesario o del buen potencial ecológico de las masas de agua designadas como artificiales o muy modificadas”. Así, las medidas dirigidas a mejorar la calidad hidromorfológica o renaturalizar las masas de agua –incluidas o no en zonas protegidas- son medidas básicas. Sin embargo, en el Programa de Medidas del PHCJúcar dichas medidas –eliminación de azudes en desuso, restauración de bosque de ribera, régimen de caudales ecológicos en todas las masas de agua- se clasifican como “complementarias” y, por tanto, aduciendo “costes desproporcionados” como justificación genérica para su inaplicación, su implementación se pospone en la mayoría de los casos al periodo 2022-2027.

En contraste, el Anejo 10 “Programa de Medidas” del PHCJúcar califica la modernización de los regadíos como medida “básica”, aunque la DMA, en su Anejo VI parte B, le otorga la consideración de mero ejemplo de “medida complementaria” dentro del listado no exhaustivo incluido en el mismo. Cabe recordar que la aplicación de medidas complementarias está sujeta a evaluación costo-efectividad, pues de lo que se trata es de garantizar el nivel de eficacia a la hora de lograr los objetivos ambientales utilizando las medidas que resulten menos costosas.

En el Programa de Medidas aprobado, la modernización de regadíos constituye la única medida de “gestión de la demanda” para los usos agrarios, mediante la cual se supone que se ahorrarán significativos volúmenes de agua, principalmente procedentes de masas de agua superficial. Usualmente la contabilización de los ahorros generados por esta técnica se realiza en términos brutos, sin descontar los retornos de riego que métodos menos “eficientes” de riego generaban y que se traducían en recarga de acuíferos (por ejemplo, la masa de agua 080.142 Plana Sur de València), recursos no regulados utilizados aguas abajo (parte de los retornos de riego a manta de los regadíos históricos de la Ribera) o aportaciones a zonas húmedas (por ejemplo, l’Albufera de

Harby A., Alfredsen, K., Forseth, T., Halleraker, J.H., Scheit, T., Sunt, H. & O. Ugedal (2009): Integration of flow, habitat and temperature mitigation in regulated rivers. 7th International Symposium on Ecohydraulics. Concepción, Chile.

Humphries, P. and Lake, P.S. (2000): Fish larvae and the management of regulated rivers. Regul. Rivers: Res. Mgmt., 16: 421–432.

Mann, R. H. K. y J. A. B. Bass (1997): The critical water velocities of larval roach (*Rutilus rutilus*) and dace (*Leuciscus leuciscus*) and implications for river management, Regulated Rivers: Research & Management.

Special Issue: The River Great Ouse, Volume 13, Issue 3, pages 295–301, May 1997.

Martínez-Capel, F. et al. (2009): Factores de degradación de las poblaciones de loina (*Parachondrostoma arrigonis*) y el estado de su hábitat actual en la cuenca del río Júcar (2006-2008). Informe Final del Inst. de Investigación para la Gestión Integrada de Zonas Costeras –IGIC (Universidad Politécnica de Valencia).

Munné, A. y N. Prat (2006): “Estado ecológico de los ríos en Cataluña. Diagnóstico del riesgo de incumplimiento de los objetivos de la Directiva marco del Agua”, Tecnología del Agua nº 273, 30–46.

Valencia) y otras masas de agua superficial. Sin embargo, esta medida no viene acompañada de un análisis costo-efectividad riguroso y detallado para garantizar que esta solución tecnológica es la más adecuada para cumplir con los objetivos ambientales de la DMA. El ejercicio de análisis costo-eficacia contenido en el Anejo 10 “Programa de Medidas” del PHCJúcar mide la eficacia de la modernización de regadíos en relación con el ahorro bruto teórico de caudales obtenido, que no sólo no es un indicador del estado de las masas de agua, sino que además puede resultar contraproducente para el estado de masas de agua y ecosistemas dependientes de los retornos de riego tradicionales.

Tampoco se incluye como medida en el programa de medidas la racionalización de los usos del agua mediante la revisión de los derechos concesionales otorgados para ajustarlos a los usos realmente existentes una vez acabada la modernización ni para ajustarlos a la disponibilidad real de recursos hídricos de manera que se garantice el uso sostenible a largo plazo de las masas de agua. Ni se contempla la asignación de los recursos liberados por el ahorro a mejorar el estado de las masas de agua. En muchos casos, la modernización de regadíos se ha traducido en una expansión de la superficie efectivamente regada o en la intensificación de los cultivos, sin reducir apenas el volumen absoluto de agua realmente utilizado o incluso incrementándolo.

Asimismo, no se tiene en cuenta que la modernización de regadíos incrementa la vulnerabilidad de la agricultura a las sequías, pues no hay margen de reducción de la dotación hídrica por hectárea, ya que en situación de normalidad se encuentra muy ajustada y requiere mayores niveles de garantía. De esta manera, la ganancia de eficiencia a escala de parcela no sólo puede resultar ineficaz a la hora de reducir el uso del agua en términos absolutos a escala de subcuenca o cuenca (derivado del *efecto rebote* o *paradoja de Jevons*),⁴⁵ sino que, además, puede incrementar la vulnerabilidad de la agricultura frente a los periodos de sequía.

Ejemplo 8. El abastecimiento a población en la comarca de la Ribera del Júcar: los perjudicados por la contaminación. pagan.

El caso del abastecimiento de agua a población en diversos pueblos de las comarcas de la Ribera Alta y la Ribera Baja del Xúquer pone de manifiesto la ausencia de transparencia en el proceso de toma de decisiones en la planificación hidrológica llevada a cabo. 13 pueblos de estas comarcas ribereñas del bajo Júcar (Alzira, Algemesí, Albalat de la Ribera, Benicull del Xúquer, Carcaixent, Corbera, Cullera, Favara, Fortaleny, Llaurí, Polinya del Xúquer, Riola y Sueca) sufren desde la década de 1980 un progresivo empeoramiento de la calidad de las aguas subterráneas de las que depende la producción de agua potable para sus habitantes, derivado de las crecientes concentraciones de nitratos en las masas de agua subterránea 080.142 Plana Sur de Valencia y 080.149 Sierra de las Agujas. Este problema ya fue detectado en el Plan Hidrológico de 1998 y como solución se propuso la posibilidad de sustituir (total o parcialmente) los caudales subterráneos contaminados por caudales superficiales del río Júcar, captados en el embalse de Tous, mediante un intercambio de volúmenes superficiales asignados a los regantes de la Ribera por un volumen equivalente de aguas subterráneas asignados a los abastecimientos, de manera que el balance hidráulico permaneciera inalterado. El coste de este intercambio –coste de extracción de las aguas subterráneas,

⁴⁵ Sobre este concepto consultar, por ejemplo, Sorrell y Dimitropoulos (2007): “The rebound effect: microeconomic definitions, limitations and extensions”, *Ecological Economics*, 65 (3), 636-649.

mantenimiento de pozos, etc.- correría a cargo de los usuarios beneficiados, que se entendía que serían los de abastecimiento, puesto que se les “solucionaba” el problema de la pérdida de calidad de sus fuentes de suministro.

[ORDEN de 13 de agosto de 1999 por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio.

Art 24.24]

Si la evolución de la calidad de las aguas subterráneas actualmente destinadas a abastecimiento de poblaciones hiciera aconsejable sustituir tales abastecimientos con aguas superficiales procedentes del río Júcar no asignadas ni reservadas en este Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar, la sustitución se realizará con recursos superficiales anteriormente destinados a regadíos, y que serán sustituidos por los correspondientes recursos subterráneos liberados, sin producir variación en los balances globales del sistema de explotación.

El coste asociado a la sustitución deberá en todo caso ser financiado por los usuarios beneficiados.

Sin embargo, en enero de 1997, unos meses antes de que se aprobara ese Plan de Cuenca, la Generalitat Valenciana y el entonces Ministerio de Medio Ambiente firmaron un Convenio en el que, entre otras actuaciones, la Generalitat Valenciana se comprometía a llevar a cabo una batería de pozos en el acuífero de la Sierra del Ave para obtener recursos subterráneos de buena calidad –bajo contenido en nitratos- y mezclarlos con los recursos contaminados que se estaban utilizando en los pueblos afectados, de manera que la concentración de nitratos en el agua utilizada para la producción de agua potable se situara por debajo del umbral de no potabilidad (50 mg/l de nitratos).

[Resolución de 19 de noviembre de 1997, de la Subsecretaría del Secretariado del Gobierno y Relaciones con las Cortes de la Conselleria de Presidencia, por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat Valenciana en materia de obras de infraestructura hidráulica, publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana nº 3144 de 17/12/1997, http://www.docv.gva.es/datos/1997/12/17/pdf/1997_12508.pdf]

Suscrito previa tramitación reglamentaria, entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat Valenciana, el día 14 de enero de 1997, un Convenio de colaboración en materia de obras de infraestructura hidráulica, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, procede la publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana de dicho Convenio que ha quedado inscrito en el Registro de Convenios con el número 0601/97, y que figura como anexo de esta resolución.

[... Estipulación segunda, IV.2)]

Abastecimiento a la Ribera Alta y la Ribera Baja.

En la comarca de la Ribera se asienta una de las zonas de riego tradicional más importante de la Comunidad Valenciana presentándose el mismo problema que en la Plana: la

contaminación por nitratos del agua subterránea utilizada de forma generalizada para el abastecimiento.

La solución previa al aprovechamiento del agua superficial regulada por el embalse de Tous pasa por utilizar agua subterránea de acuíferos no contaminados situados más al interior de la zona regable donde todavía no ha alcanzado la contaminación.

[Anejo 1. Programa para el desarrollo del Convenio.]

2. Actuaciones a cargo de la Generalitat Valenciana

[...]

1.7. Abastecimiento de la Ribera: 4.000 millones de pesetas

La Generalitat Valenciana comenzó la tramitación de este proyecto en 1998 (expediente 620/98-AIA, referente al proyecto de Abastecimiento de Agua a la Ribera (comarcas de La Ribera Alta y La Ribera Baixa), promovido por la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (COPUT).

Según consta en la ficha 04.07 del ETI de la Demarcación Hidrográfica del Júcar aprobado el 13 de mayo de 2013 (http://www.chj.es/es-es/medioambiente/planificacionhidrologica/Documents/Plan-Hidrologico-cuenca-2009-2015/Anejo0405_Mayo2013.pdf), el citado proyecto de la Conselleria “*plantea complementar los abastecimientos existentes que extraen agua del acuífero de la Plana de Valencia Sur (de alto contenido en nitratos), con agua de calidad procedente de los pozos de la Garrofera, situados en el acuífero de la Sierra del Ave (zona de baja concentración de nitratos), cerca de Tous, para alcanzar mediante mezcla un contenido en nitratos admisible, manteniendo los abastecimientos actuales. La finalidad de estas actuaciones es paliar las necesidades urgentes de abastecimiento de agua de calidad y, simultáneamente, proyectar unos sistemas de abastecimiento de alcance zonal que garanticen dicha calidad a medio-largo plazo*”.

Sin embargo, la Declaración de Impacto Ambiental emitida por la Dirección General de Planificación y Gestión del Medio de la Conselleria de Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana con fecha 10 de enero de 2000 (publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana nº 4208, de 12/03/2002, página 6862 y sig. - http://www.docv.gva.es/datos/2002/03/12/pdf/2002_1824.pdf) recoge un informe de los Servicios Técnicos de Espacios Naturales en el que se destaca “*la necesidad de estudiar con más detalle las posibles incidencias sobre los espacios naturales relacionados con los convenios internacionales de protección. Particularmente muestran la preocupación de proteger el manantial del “Riu Verd” (Massalavés), al tratarse de un singular espacio natural que contiene especies en peligro de extinción, endémicas y merecedoras de protección especial (Valencia hispanica, Dugastella valentina, Unio elongatus, Theodoxus valentina, y Th. Velascoi), que en el caso de las especies del género Theodoxus, constituye la única población conocida a nivel mundial. En este sentido, comunican que la Dirección General para el Desarrollo Sostenible elaboró el año 1998 el Plan de Conservación y Manejo de estas dos especies, el cual incluye una propuesta de normativa de protección y un programa de actuaciones que, ambos casos contemplan la necesidad de proteger el acuífero que alimenta el nacimiento y la no modificación de las condiciones naturales del hábitat de los mencionados endemismos, en especial las relativas a las características cualitativas y cuantitativas de los recursos hídricos. El mismo estudio considera vital para la pervivencia de estas especies mantener la calidad de las aguas y sus características físicas y químicas (entre ellas la temperatura) y considera inadecuada la posible reposición de los caudales de la fuente mediante otros recursos hidrológicos procedentes del acuífero de la Plana de Valencia. También indica que otra población de estos endemismos (el riu dels Sants, en l’Alcúdia de Crespins) quedó extinguida con motivo de la regulación que se hizo de este manantial, que llegó a secarse*”.

Teniendo en cuenta este informe, entre otros, la Dirección General de Planificación y Gestión del Medio emitió “*declaración de impacto ambiental, al efecto ambiental y sin perjuicio de la previa obtención de las autorizaciones sectoriales que le sean de aplicación, la ejecución del Proyecto de Abastecimiento de Agua Potable a las Comarcas de La Ribera Alta y La Ribera Baixa, promovido por la COPUT, siempre que la actividad se desarrolle de conformidad con el cumplimiento de las medidas propuestas en el Estudio de Impacto Ambiental y las modificaciones introducidas por las condiciones siguientes*”, entre las que figura la siguiente:

“La captación de caudales de agua subterránea dentro del sistema drenado por el “Naixement del Riu Verd” (Massalavés) vendrá condicionada a un estudio hidrogeológico previo que garantice el adecuado funcionamiento, en régimen natural, de este manantial, con el fin de evitar la modificación del hábitat de las diferentes especies protegidas que de él dependan. En caso de que la explotación proyectada pusiera en peligro el mantenimiento de este régimen natural, será necesario buscar otras alternativas y puntos de explotación. Cualquier alternativa que se adopte habrá de contar con la previa conformidad del Servicio de Espacios Naturales y con un programa específico de seguimiento de los posibles efectos ambientales, así como también la previsión de las medidas que se consideran adecuadas para mantener, en todo momento, la integridad y funcionamiento hidrológico natural de este espacio natural.

Con el fin de evitar afecciones innecesarias a los diferentes espacios propuestos para su inclusión en la Red Natura 2000, será necesario ampliar la EIA con el fin de revisar que ninguna de las acciones del proyecto puedan afectarlos. Al efecto, se habrá de revisar y considerar las diferentes propuestas y delimitaciones existentes en esta materia, disponibles en los servicios de Espacios Naturales y de Protección de Especies. El documento de esta ampliación, con las posibles modificaciones de trazado y de ubicación de los elementos proyectados, habrá de ser informado favorablemente por el Servicio de Espacios Naturales, como requisito previo al inicio de las obras relacionadas o próximas a estos espacios”.

Hacia mediados de 2009, una vez finalizada toda la batería de pozos sobre el acuífero Sierra del Ave y de los tres depósitos cubiertos con capacidad de almacenamiento de 30.000 m³, y avanzadas las obras de interconexión de éstos con las redes municipales de destino, la Generalitat Valenciana anunció que sería necesario llevar a cabo la construcción de una potabilizadora para tratar aguas superficiales del Júcar captadas en el embalse de Tous para completar los caudales que se pudieran extraer utilizando los pozos realizados.

Evidentemente, la extracción de en torno a 11 hm³/año de aguas subterráneas de la masa de agua Sierra del Ave –necesarias para, una vez mezcladas con las aguas subterráneas contaminadas, rebajar la concentración de nitratos a niveles inferiores al umbral de 50 mg/l en el agua destinada a la producción de agua potable- implicaría la afección directa sobre el LIC Nacimiento del Río Verde, pues la ficha 04.07 del Esquema provisional de Temas Importantes sometido a consulta pública en diciembre de 2009 (http://www.chj.es/es-es/medioambiente/planificacionhidrologica/Documents/Plan-Hidrologico-cuenca-2009-2015/EpTI_Anexo_B_Parte_2.pdf) indica que la masa de agua 080.144 Sierra del Ave tenía un índice de explotación entre 0,8 y 0,9 de sus recursos disponibles en el estado actual (año de referencia: 2005). Concretamente de 0,84, teniendo en cuenta la caracterización del estado cuantitativo de esta masa de agua contenida en el anejo 12 del Plan Hidrológico vigente desde julio de 2014 (31,8 hm³/año de recursos disponibles y las extracciones de 26,7 hm³/año) ([http://www.chj.es/es-](http://www.chj.es/es-es/medioambiente/planificacionhidrologica/Documents/Plan-Hidrologico-cuenca-2009-2015/EpTI_Anexo_B_Parte_2.pdf)

[es/medioambiente/planificacionhidrologica/Documents/Plan-Hidrologico-cuenca-2009-2015/PHJ09_Anejo12_Estado_13julio.pdf](https://www.boe.es/boe/dias/2008/09/22/pdfs/A38472-38582.pdf)). Según la Instrucción de Planificación Hidrológica (<https://www.boe.es/boe/dias/2008/09/22/pdfs/A38472-38582.pdf>), una masa de agua se encuentra en mal estado cuantitativo cuando su índice de explotación (cociente entre las extracciones y los recursos disponibles) es mayor de 0,8 y además existe una tendencia clara de disminución de los niveles piezométricos en una zona relevante de la masa de agua subterránea. Al mismo tiempo la Instrucción indica que *“asimismo se considerará que una masa o grupo de masas se encuentra en mal estado, cuando esté sujeta a alteraciones antropogénicas que impidan alcanzar los objetivos medioambientales para las aguas superficiales asociadas que puede ocasionar perjuicios a los ecosistemas existentes asociados o que puede causar una alteración del flujo que genere salinización u otras intrusiones”* (epígrafe 5.2.4.1). Resulta evidente que cualquier incremento de las extracciones no sólo empeoraría el índice de explotación de esta masa de agua subterránea, que ya estaba soportando una presión por extracciones significativa, sino que además afectaría el drenaje del acuífero a través de las surgencias del nacimiento del río Verde, lo que implicaría automáticamente el deterioro de esta masa de agua subterránea, pasando del buen estado al mal estado cuantitativo.

Por tanto, ya en el Esquema provisional de Temas Importantes sometido a consulta pública en diciembre de 2009 se apuntaban como soluciones al problema de la contaminación por nitratos de las fuentes de suministro para abastecimiento urbano en La Ribera la sustitución parcial (11 hm³/año) o total (22 hm³/año) con aguas superficiales del Júcar captadas en el embalse de Tous (ficha 04.07), mediante un intercambio de caudales subterráneos por superficiales con los regantes de la Unión Sindical de Usuarios del Júcar, tomando como referencia normativa el artículo 24.24 de la Orden de 13 de agosto de 1999, mediante la cual se publicó el contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar de 1998.

Entre 2011 y 2013 la Generalitat Valenciana construyó una potabilizadora de agua con dos líneas de potabilización con capacidad para tratar 0,5 m³/s cada una (y la posibilidad de una ampliación posterior incorporando una nueva línea con capacidad equivalente), es decir, en torno a 30 hm³/año, en el término municipal de Alzira, en las cercanías del punto de toma del Canal-Júcar Turia (Túnel de l'Escala) en el embalse de Tous, ya que se utilizaría esta infraestructura para acceder a las aguas superficiales del Júcar almacenadas en Tous.⁴⁶

Desde 2010 hubo diversos movimientos de los ayuntamientos afectados para constituir una Mancomunidad o Consorcio para gestionar las infraestructuras asociadas al suministro de caudales superficiales y los costes asociados a la sustitución, sin embargo, el proceso fracasó.⁴⁷

⁴⁶ “Cotino y Bastidas colocan la primera piedra de la planta potabilizadora en Alzira e inauguran las obras de modernización” - <http://www.alzira.es/alziraPublic/inicio/noticias/hemeroteca?noticia=8361ea72-c79d-4a94-b61f-6702709cf076> (Fecha en google: 25/03/2011)

“El Consell construirá la potabilizadora de La Ribera, en Alzira” - <http://www.asagua.es/Noticias/post/el-consell-construira-la-potabilizadora-de-la-ribera-en-alzira> (Fuente: Alzirapress - 7/2/2011)

⁴⁷ “El consorcio que regirá la potabilizadora de la Ribera está bloqueado por falta de acuerdo” (Levante-EMV, 23/04/2013) <http://www.levante-emv.com/comarcas/2013/04/23/consorcio-regira-potabilizadora-ribera-bloqueado-falta-acuerdo/991989.html>

La detección de contaminación por sustancias prioritarias (principios activos de herbicidas), además de la ya conocida por nitratos, en las aguas subterráneas destinadas a producción de agua potable en Carcaixent (en septiembre de 2012) y en Alzira (en febrero de 2013) que obligó a dichos ayuntamientos a prohibir el uso del agua suministrada a través de la red para cocinar y beber, y poner en funcionamiento unas estaciones portátiles equipadas con filtros de carbono para garantizar el suministro público de agua –a las que la gente podía ir con sus recipientes para abastecerse- mientras se instalaban en los depósitos municipales filtros de carbono para eliminar las sustancias prioritarias de la red de abastecimiento municipal, puso de actualidad el debate sobre el problema de la calidad del agua de boca en los pueblos de la Ribera. Esta reactivación del debate social puso de manifiesto la falta de eficacia de la Generalitat Valenciana para solucionar el problema, ya que las obras de la potabilizadora estaban ejecutadas al 50% en 2012, e impulsó al gobierno autonómico a llevar a cabo su finalización, que no llegaría hasta finales de 2013. Al mismo tiempo, puso sobre la mesa la necesidad de establecer cómo se gestionaría tanto las infraestructuras como el intercambio de caudales subterráneos y superficiales entre abastecimientos y regantes para llevar a cabo la sustitución de la fuente de suministro de los abastecimientos afectados.

En este contexto, en la primavera de 2013, la Acequia Real del Júcar, con el apoyo activo de la Generalitat Valenciana y la aquiescencia de la Confederación Hidrográfica del Júcar, propuso la constitución de una comunidad de usuarios que aglutinara, por una parte, a todos los ayuntamientos que fueran a utilizar aguas superficiales y, por otra, a todas las comunidades de regantes incluidas en USUJ que se acogieran al intercambio de parte de sus aguas superficiales por aguas subterráneas extraídas utilizando los pozos de sequía construidos por la Administración General del Estado y cedidos gratuitamente a dichas comunidades de regantes. El Convenio de Constitución de la Comunidad de Usuarios establecía, entre otros aspectos, que el coste medio a pagar a los regantes por los ayuntamientos, por el uso del agua superficial, estaría en torno a 0,07 €/m³, teóricamente, equivalente al coste de mantenimiento de los pozos de sequía que se pondrían en funcionamiento para compensar los recursos superficiales que los regantes dejarían de utilizar, aunque dicho convenio no se acompañó de un estudio económico-financiero. Todo ello acogiéndose al texto normativo citado más arriba del Plan de 1998. Además, el texto del Convenio dejaba en manos de los usuarios regantes prácticamente todas las decisiones relativas a partidas de costes a repercutir a los usuarios de abastecimiento, control de los volúmenes subterráneos realmente extraídos, etc., dejando en una situación de indefensión a los ayuntamientos.

A pesar de la existencia de oposición social y política en diversos de los pueblos afectados que solicitaban una asignación directa de agua superficial del Júcar para los abastecimientos afectados, mediante un cambio de origen en los títulos concesionales de abastecimiento, el retraso acumulado en la planificación hidrológica que mantenía la vigencia del plan aprobado en 1998, creó una situación de indefinición e incertidumbre y muchos argumentaron que la adhesión a la Comunidad de Usuarios propuesta por los regantes sería una solución provisional, para poder realizar la sustitución por agua de calidad del Júcar lo antes posible, hasta tanto se aprobara el nuevo Plan, en el marco del cual, solicitaban una asignación directa de recursos superficiales del Júcar. Así, se consolidó el intercambio de caudales frente a la asignación directa y cambio de origen de los recursos, y la Comunidad de Usuarios, dominada por los regantes, se constituyó en el mecanismo de gestión del mismo.

Hacia finales de 2013 la Generalitat Valenciana anunció que la potabilizadora de la Garrofera estaba conectada a la red de suministro de 6 de los 13 pueblos afectados por la contaminación con nitratos,

entre ellos, los más recientemente afectados por contaminación por herbicidas. 5 municipios (Alzira, Carcaixent, Llaurí, Cullera, Favara) de los 6 conectados en primer lugar⁴⁸ están gobernados por mayorías suficientes del Partido Popular y aceptaron inmediatamente acogerse a la fórmula de la Comunidad de Usuarios propuesta por los regantes de la Acequia Real del Júcar y la Generalitat Valenciana, si bien en algunos casos, planteando fórmulas de “provisionalidad” hasta tanto el nuevo plan de cuenca, entonces en proceso de elaboración, asignara recursos superficiales a los abastecimientos afectados de la Ribera y por tanto se pudiera tramitar la correspondiente concesión.⁴⁹

El borrador de proyecto de Plan sometido a consulta pública en agosto de 2013 mantenía el mismo planteamiento en este tema que el Plan de 1998. Concretamente, el artículo 28.B.1. d) del borrador de Normativa textualmente decía que:

“Hasta 10 Hm3/año de recursos superficiales del Júcar para sustituir recursos subterráneos que se utilizan en el abastecimiento de las poblaciones de la Ribera del Júcar. Esta sustitución se realizará con recursos superficiales anteriormente destinados a regadíos y que serán sustituidos por los correspondientes recursos

subterráneos liberados, empleando para ello los pozos de sequía ubicados en la masa de agua subterránea de la Plana de Valencia Sur, que ya disponen de las infraestructuras de interconexión con la zona de regadío, sin producir variación en los balances globales del sistema de explotación del Júcar. El coste asociado a la sustitución será financiado por los usuarios beneficiados”.

A lo largo del proceso de consulta pública la CHJ recibió multitud de alegaciones tanto de los ayuntamientos afectados, como de partidos políticos (excepto el PP), plataformas locales, entidades socio-ambientales (como Xúquer Viu que realizó junto con otras entidades locales una campaña activa en estas comarcas para que se modificara radicalmente el borrador de plan, entre otros aspectos, sobre este tema, que dio lugar a la presentación de más de 3000 alegaciones individuales), e incluso de la propia Generalitat Valenciana solicitando a la CHJ que modificara el citado artículo de manera que se asignaran recursos superficiales del Júcar a estos abastecimientos de manera directa, sin intercambio con otros usuarios. La gran mayoría de las alegaciones presentadas solicitaba que se sustituyera la totalidad de los recursos subterráneos, deteriorados por contaminación difusa y utilizados por estas poblaciones de La Ribera (unos 22 hm³/año), por aguas superficiales del Júcar. Sólo la alegación presentada por USUJ, de fecha 4 de diciembre de 2013, solicitaba que se mantuviera la redacción del borrador con pequeñas variaciones:

[Alegación nº 21 (Alegación de USUJ nº 2), pág. 244 y sig. del documento “Propuestas, observaciones y sugerencias recibidas al proyecto del Plan Hidrológico de Cuenca de la

⁴⁸ Alzira, Carcaixent, Llaurí, Cullera, Favara y Corbera.

⁴⁹ El Pleno del Ayuntamiento de Corbera adoptó un acuerdo (PP-PSOE) a principios de septiembre de 2014 para incorporarse a la Comunidad de Usuarios formada por comunidades de regantes pertenecientes a USUJ y los ayuntamientos antes mencionados.

Demarcación Hidrográfica Del Júcar”,
http://www.chj.es/Descargas/CartografiayDatosWeb/PHJ09_PropObservSug.pdf

[..] se propone la siguiente redacción:

B. Asignaciones

1. Se establecen las siguientes asignaciones de recursos superficiales para el abastecimiento urbano e industrial:

d) Hasta 10 Hm³/año de recursos superficiales del Júcar para sustituir recursos subterráneos con problemas de calidad que se utilizan en el abastecimiento de las poblaciones de la Ribera del Júcar. Esta sustitución se realizará con recursos superficiales anteriormente destinados a regadíos y que serán sustituidos por los correspondientes recursos subterráneos liberados, empleando para ello los pozos de sequía que ya disponen de las infraestructuras de interconexión con la zona de regadío, sin producir variación en los balances globales del sistema de explotación del Júcar. El coste asociado a la sustitución será financiado por los usuarios de abastecimiento beneficiados.

El informe de alegaciones, en su versión de 11 de marzo de 2014, a pesar de ignorar las más de 3000 alegaciones individuales presentadas dentro del plazo de consulta pública –error subsanado en la versión del informe de 17 de marzo de 2014 (http://www.chj.es/es-es/medioambiente/planificacionhidrologica/Documents/Plan-Hidrologico-cuenca-2009-2015/PHJ_Inf_Prop_Obs_Sug_17Marzo.pdf)-, estimaba las alegaciones presentadas por los ayuntamientos afectados, la Generalitat Valenciana, diversos partidos políticos y entidades sociales y ambientales de la Ribera, que solicitaban una asignación de caudales superficiales del Júcar no sujeta a sustitución o intercambio con otros usuarios:

[Respuesta de la CHJ a las Alegaciones del Ayuntamiento de Benimuslem, Alegación nº 1, Tema 1 “Solicitan una dotación de agua suficiente para suministrar agua potable del río Xúquer a todas las poblaciones de la comarca de la Ribera, que permita obtener de la CHJ una concesión administrativa de agua propia del río”, pág. 37].

Atendiendo a un gran número de alegaciones recibidas, en la normativa del plan se ha contemplado una asignación, no condicionada al procedimiento de sustitución, de hasta 10 Hm³/año para sustituir recursos subterráneos que se utilizan en el abastecimiento a las poblaciones de las Riberas Alta y Baja del Júcar con recursos superficiales. Por otra parte, en el apartado de reservas, el plan contempla una reserva de 21,5 Hm³/año superficiales del río Júcar, adicionales a los asignados, para el abastecimiento de esas poblaciones.

En el mismo documento se zanjaba de manera, como mínimo, ambigua la alegación presentada por USUJ en los siguientes términos:

[Respuesta de la CHJ a las Alegaciones de USUJ 2, Alegación nº 21, Tema 1 “Solicitan se realicen cambios en el articulado de la normativa (art. 28.B.1.d) de forma que se suprima la referencia a la masa de agua subterránea de la que deberán extraerse los recursos hídricos sustituidos (Plana de Valencia Sur), que se haga constar que la sustitución es para la mejora de la calidad del abastecimiento de las poblaciones de la comarca de la Ribera y que se sustituya la expresión “usuarios beneficiados” por “usuarios de abastecimiento beneficiados””, pág. 59]

Se modifica el apartado de este artículo.

Así, la propuesta de plan remitida a los miembros del Consejo del Agua de la Demarcación con fecha 12 de marzo de 2014, y que debía informarse en la reunión del 14 de marzo, convocada a las 11 h., establecía en el artículo 28 de la Normativa, referido al Sistema de Explotación Júcar, que:

B. Asignaciones

1. Se establecen las siguientes asignaciones de recursos superficiales para el abastecimiento urbano e industrial:

[...]

d) Hasta 10 Hm3/año de recursos superficiales del Júcar para sustituir recursos subterráneos con problemas de calidad que se utilizan en el abastecimiento de las poblaciones de las Riberas Alta y Baja del Júcar.

La reunión del 14 de marzo comenzó con una hora de retraso por incomparecencia de la presidenta de la CHJ y de los responsables de la Oficina de Planificación Hidrológica y Comisaría de Aguas, estando la mayoría de los miembros del Consejo presentes en la sala. Una vez comenzada la reunión, a la hora de tratar el punto segundo del orden del día, referido al informe del Consejo sobre la propuesta de proyecto de Plan, la presidenta de la CHJ y presidenta del Consejo solicitó a una funcionaria que repartiera a los miembros del Consejo la “versión final” de la Normativa del Plan. En ese momento se suministró a los miembros del Consejo una fotocopia con la nueva redacción de dos artículos de la Normativa: el artículo 28 (asignaciones y reservas del sistema de explotación Júcar) y el artículo 59 (excepciones a la aplicación del principio de repercusión de los costes). La modificación del artículo 28 afectaba a la asignación de aguas superficiales del Júcar para los abastecimientos afectados de la Ribera y venía a dejar su redacción prácticamente igual que como estaba en el borrador, pero incluyendo todas las modificaciones solicitadas por USUJ en su Alegación nº2 (Alegación nº 21), y añadiendo un párrafo adicional que abre la posibilidad a asignaciones sin permuta con los regantes, pero sujeta a las disponibilidades del sistema de explotación.

[Art 28, Normativa del Plan]

B. Asignaciones

1. Se establecen las siguientes asignaciones de recursos superficiales para el abastecimiento urbano e industrial:

[...]

d) Hasta 10 Hm3/año de recursos superficiales del Júcar para sustituir recursos subterráneos con problemas de calidad que se utilizan en el abastecimiento de las poblaciones de la Ribera del Júcar. Esta sustitución se realizará con recursos superficiales anteriormente destinados a regadíos y que serán sustituidos por los correspondientes recursos subterráneos liberados, empleando para ello los pozos de sequía que ya disponen de las infraestructuras de interconexión con la zona de regadío, sin producir variación en los balances globales del sistema de explotación del Júcar. El coste asociado a la sustitución será financiado por los usuarios de abastecimiento beneficiados.

Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de una posible asignación sin sustitución de una parte del volumen antes referido, en función de las disponibilidades del sistema.

Vale la pena aclarar que el sistema de explotación Júcar se ha caracterizado como un sistema “deficitario” que requiere al Plan Hidrológico Nacional una aportación de recursos externos cuantificada en 175 hm³/año (artículo 33.2 de la Normativa del Plan en vigor desde el 13 de julio de 2014), incluso una vez ejecutadas todas las medidas de ahorro y mejora de la eficiencia en el uso del agua. De hecho, se ha priorizado la ejecución de las actuaciones pendientes para culminar la modernización de los regadíos en las zonas regables de la Ribera (principalmente, Acequía Real del Júcar y demás comunidades de regantes de la Unión Sindical de Usuarios del Júcar) aduciendo que es necesario incrementar la eficiencia de dichos regadíos para liberar recursos y así incrementar los recursos disponibles en el sistema de explotación Júcar. Sin embargo, estos “nuevos recursos” provenientes de las medidas de ahorro se han destinado directamente a engrosar la partida de “recursos excedentes” trasvasables a través de la conducción Júcar-Vinalopó:

[Artículo 28. A) Criterios básicos, Normativa del Plan]

1. La asignación y reserva de los recursos del río Júcar se formula y estructura de acuerdo con los siguientes criterios generales:

a) Se asignan los recursos disponibles a los usos existentes, persiguiéndose el objetivo genérico de la consolidación de tales usos con preferencia a nuevos desarrollos futuros. Para ello:

[...]

iv. Los recursos excedentes, incluyendo ahorros procedentes de la modernización de regadíos de la Ribera del Júcar, podrán aprovecharse para paliar la sobreexplotación de acuíferos y déficit de abastecimientos del área del Vinalopó-Alacantí y Marina Baja.

Por lo tanto, el párrafo segundo del artículo 28.B.1.d que teóricamente abriría la puerta a una asignación directa –sin permuta con los regantes, onerosa para los usuarios de abastecimiento- es una disposición vacía de contenido efectivo, a tenor de lo dispuesto por los artículos 33.2 y 28.A.1.a).iv de la misma Normativa del Plan.

Sin dejar apenas tiempo suficiente para poder leer el contenido de los cambios introducidos en la Normativa del Plan, la presidencia del Consejo solicitó a los miembros del mismo que expresaran su voto favorable o desfavorable al informe de la propuesta del plan.

En ningún momento, a pesar de haberse solicitado explícitamente, la presidencia del Consejo explicó las razones de interés general o de cualquier otro tipo por las cuales se había vuelto a la versión del borrador en relación con la asignación de recursos superficiales para los abastecimientos a población de la Ribera, desdiciéndose de lo argumentado por la propia administración en el Informe de Alegaciones que, por cierto, no se modificó para dar cuenta de esta modificación de última hora, tal como se puede constatar consultando dicho informe en la página web de la CHJ (http://www.chj.es/es-es/medioambiente/planificacionhidrologica/Documents/Plan-Hidrologico-cuenca-2009-2015/PHJ_Inf_Prop_Obs_Sug_17Marzo.pdf).

Ejemplo 9. Trasvase Júcar-Vinalopó: Plan Hidrológico de Cuenca y Protocolo de Colaboración Ministerio-Generalitat Valenciana

El art. 28 de la Normativa del PHCJúcar establece que los "recursos excedentes" que se destinarán al trasvase Júcar-Vinalopó, se determinarán con posterioridad a la aprobación del Plan, pero incluye como tales todos los ahorros de agua generados por la modernización de los regadíos de la Ribera. En segundo lugar, establece que se destinarán como mínimo 12 Hm³/año de recursos hídricos no regulados de los afluentes del Júcar aguas abajo de Tous al trasvase. En tercer lugar, el destino de las aguas trasvasadas es paliar la sobreexplotación de los acuíferos y el déficit de abastecimiento del Vinalopó, Alacantí y Marina Baja.

La indefinición en el Plan de lo que se entiende por "recursos excedentes" permite a los dirigentes de la Junta Central negociar con la Generalitat Valenciana y la Confederación máximas garantías de disponibilidad de agua, y no necesariamente al final del río, en el Azud de la Marquesa, donde está situada la toma del trasvase Júcar-Vinalopó. Esos excedentes se pueden definir en cualquier punto del sistema de regulación del río Júcar y compensarlos aguas abajo por recursos no regulados que utilizarían los regantes de la Ribera –de ahí el detalle de los 12 Hm³/año de recursos no regulados asignados al trasvase-, que tienen sus tomas de agua en la cuenca baja del río. Los grandes perdedores serán el río, l'Albufera y los ciudadanos ribereños que continuaran asumiendo mayor deterioro ambiental y vulnerabilidad ante las sequías.

El hecho de destinar "los ahorros generados por la modernización de los regadíos tradicionales de la Ribera" directamente a garantizar agua para el trasvase implica que se reducirán aún más las aportaciones de agua del Júcar que todavía recibe la Albufera de Valencia o los caudales circulantes del propio río. Como es sabido, este lago se ha alimentado históricamente de agua dulce proveniente de los retornos de riego de los regadíos tradicionales de la Ribera, principalmente, de los de la Acequia Real, principal área de implantación de la modernización del regadío. Una parte sustancial del incremento de eficiencia en el riego proviene de reducir significativamente los retornos de riego, lo que ha dado lugar a mermas acusadas de entradas de agua lago de la Albufera que se agudizarán en el futuro. Por tanto, una parte de esos ahorros, tan anunciados por las administraciones para justificar las inversiones públicas en los proyectos de modernización de regadíos, en realidad son caudales con funciones ambientales, que se deberían continuar aportando en cualquier caso si se quiere cumplir con la legislación vigente (europea y estatal) para evitar el deterioro adicional de este ecosistema protegido. Pero la redacción aprobada de la Normativa del Plan no garantiza dichas aportaciones, pues no define ni el origen ni la calidad del caudal ecológico establecido por el lago, sino que reserva íntegramente los volúmenes de agua liberados por la modernización de los regadíos de la Ribera para enviarlos al Vinalopó.

Además, recuperar la redacción hecha por el Plan de Cuenca de 1998 respecto del destino de las aguas trasvasadas a través de la conducción Júcar-Vinalopó implica que se quiere hacer depender del Júcar nuevas demandas de abastecimiento a población que, como es sabido, tienen prioridad máxima y, por lo tanto, requieren la máxima garantía de suministro. Ello implica que, en la práctica, la gestión de la cuenca cedente deberá garantizar la satisfacción de esas demandas por delante de los regadíos tradicionales del Júcar, e incluso, por delante de los caudales ecológicos del río en situaciones de sequía. Al mismo tiempo, se niega una concesión directa de agua del río a los ayuntamientos de la Ribera del Júcar afectados por la contaminación de las aguas subterráneas con nitratos y pesticidas, y se les obliga a comprar el agua del Júcar a los regantes.

A pesar de estos hechos plasmados en la Normativa del Plan, desde la Confederación Hidrográfica del Júcar se insiste en decir que no hay ningún tipo de segunda toma de aguas prevista en el Plan y que la construcción de esa infraestructura no se contempla en su Programa de Medidas. Si bien no se contempla una segunda toma explícitamente, se deja la puerta abierta para concretarlo a lo largo del período 2015 hasta 2021, en el borrador de Plan que se aprobará en 2015, tal como indica el protocolo firmado entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y la Generalitat Valenciana el 26 de marzo de 2014. En este protocolo, pactado de espaldas a la participación pública en la elaboración de la política de aguas exigida por la DMA, ambas administraciones consideran que la toma del Azud de la Marquesa no es más que una "solución provisional" y proponen estudiar esta interconexión "considerando las infraestructuras existentes, planteadas o que pudieran plantearse". Ello implica que el trasvase de aguas de Júcar al Vinalopó no sólo se plantea utilizando la conducción del trasvase Júcar-Vinalopó desde el Azud de la Marquesa, sino también la conexión Júcar-Segura desde Alarcón a través del trasvase Tajo-Segura y la Mancomunidad de Canales del Taibilla que suministra parte del sur y la costa de la provincia de Alicante. Asimismo, también abre la puerta a nuevas tomas al trasvase, aguas arriba de la actualmente existente, ya sea en la descartada en 2005 por inviabilidad técnica, económica y ambiental de Cortes de Pallás, o bien plantear una nueva toma aguas en el Azud de Antella. De esta manera, se está abriendo la puerta clarísimamente a una segunda toma de aguas que pudiera incluirse en la revisión de este Plan de Cuenca, que ya está iniciada y que culminará – previsiblemente- en 2015.

Cualquier planteamiento de nueva toma para este trasvase aguas arriba de la del Azud de la Marquesa así como derivaciones de caudales desde Alarcón a través del acueducto Tajo-Segura afectaría los de por sí magros caudales ecológicos mínimos fijados para el río Júcar, así como las aportaciones necesarias para recuperar un estado aceptable del ecosistema de l'Albufera de Valencia; e, incluso, podría afectar la disponibilidad de recursos para los usuarios de abastecimiento y usos económicos en la cuenca cedente.

Estas posibilidades de segunda toma se están barajando en una Comisión Técnica en la que sólo han sido invitados a participar los usuarios privativos de la cuenca cedente (USUJ), los beneficiarios del trasvase (la Junta Central de Usuarios del Vinalopó, l'Alacantí y Consorcio de la Marina Baja), la Dirección General del Agua de la Generalitat Valenciana, la Confederación Hidrográfica del Júcar, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el CEDEX –como soporte técnico. Dicha comisión fue convocada con total discreción y el resto de partes interesadas, como es el caso de los representantes de los intereses ambientales o los usuarios de abastecimiento de la Ribera del Júcar, han conocido de su existencia por una filtración aparecida en la prensa. Este comportamiento abunda en la opacidad con la que se ha tratado este tema en los últimos años y es meridianamente contrario a la supuesta participación pública en la planificación hidrológica. Además vulnera el derecho a participar de todas las partes interesadas, en igualdad de condiciones con el resto, en los asuntos públicos, en particular, en materia ambiental.

Asimismo, una vez conocida la existencia de dicha Comisión, la asociación ambiental Xúquer Viu remitió una carta a la Confederación Hidrográfica del Júcar solicitando conocer la documentación manejada hasta el momento y participar en las reuniones posteriores justificando tal petición no sólo en que todas las partes interesadas han de estar presentes en dicha Comisión, sino en los precedentes de participación de dicha asociación en comisiones similares tales como la Comisión de Estudio de la Viabilidad del Traspase Júcar-Vinalopó de acuerdo al cumplimiento de las condiciones de co-financiación exigido por la Comisión Europea en su decisión de 2003 –que puso de manifiesto

la inviabilidad del trasvase desde cualquier punto aguas arriba del Azud de la Marquesa-, y posteriormente el Grupo de Técnico de Seguimiento para evaluar el cumplimiento de las condiciones impuestas por la Comisión Europea en 2006 para financiar la modificación del trasvase finalmente ejecutada. Esta solicitud, cursada en abril de 2014, sólo recibió como respuesta, en mayo de 2014, que la Confederación trasladaba dicha solicitud al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. No ha habido contestación por parte del Ministerio, convocante de dicha Comisión, y ésta ha continuado reuniéndose a lo largo de 2014.

Asimismo, en el protocolo entre el Ministerio y la Generalitat se hace referencia a la posibilidad de reactivar las actuaciones contempladas en el Convenio entre los usuarios de la conducción Júcar-Vinalopó y Aguas del Júcar, SA, de fecha 13 de julio de 2001, es decir, el trasvase desde Cortes de Pallás. Y, además, este protocolo plantea darle a la Junta Central del Vinalopó la capacidad de proponer el régimen de trasvases y la gestión técnica y económica de la distribución de caudales que llegan a la Balsa de San Diego, de manera que la administración se desentiende del destino final de las aguas trasvasadas y de la repercusión de costes que esta entidad haga sobre los usuarios finales.

Cabe recordar que el citado Convenio -que fundamenta estatutariamente la constitución de esa Junta Central- fue anulado por acuerdo de 29 de julio de 2005 del Consejo de Administración de Aguas del Júcar, S.A. ante su incumplimiento por parte de los futuros usuarios del trasvase al no pagar la parte correspondiente de las inversiones (75 millones de euros) por la construcción de la conducción desde Cortes, desde el inicio de las obras en 2003. Resulta dudoso, al menos, que jurídicamente esta organización pueda ostentar las atribuciones legales y desarrollar funciones de gestión en calidad de usuarios de esta infraestructura, cuando el Convenio que les daba ese carácter hace casi 10 años que se anuló y, por tanto, ha desaparecido el hecho que fundamenta su constitución tal como se recogía en sus estatutos. Sin embargo, la Confederación Hidrográfica del Júcar, que actúa como garante del estatus legal de esta entidad de derecho público, no ha revisado estos estatutos y no ha solicitado a las personas jurídicas y físicas involucradas en la misma la adaptación de sus estatutos a la realidad jurídica imperante desde 2005.

Conforme se ha planteado el trasvase Júcar-Vinalopó en el Plan de Cuenca 2009-2015 y en combinación con el citado protocolo, tanto el Ministerio como la Generalitat han reabierto el conflicto en torno a dicho trasvase y hacen evidente la amenaza sobre el río de una segunda toma de aguas.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA

Julia Martínez Fernández

Fundación Nueva Cultura del Agua

Índice de Contenido

1. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	2
2. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)	2
3. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA).....	6
4. Registro de las zonas protegidas (art. 6).....	8
5. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7).....	9
6. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)	10
7. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	12

1. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

Lo más destacable del Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación del Segura es su práctica ausencia real en el proceso de planificación, limitándose a una mera transferencia de información a la Confederación Hidrográfica del Segura en los ámbitos que no son de su competencia, como los datos de calidad de las aguas costeras. Desde su constitución ha cumplido un papel reducido a los mínimos para un aparente cumplimiento formal de la Directiva pero lejos de las funciones, mucho más ambiciosas y resolutorias, previstas por la DMA, como instrumento clave para una gestión realmente integrada.

2. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

Acerca de los recursos disponibles

En el análisis y diagnóstico general de la Demarcación, algunos epígrafes, incluidos por constituir un contenido específicamente requerido por la normativa, aparece^{1,2n} prácticamente vacíos de contenidos sustantivos y desarticulados del resto del Plan. Es el caso de la incorporación de las previsiones del cambio climático. El Plan adopta los valores mínimos aplicables de reducción esperable de recursos establecidos por la Instrucción de Planificación Hidrológica y presenta de forma diferenciada tanto los recursos estimados según la serie hidrológica larga como los recursos disponibles estimados en la actualidad. No obstante, el Plan no tiene en cuenta que el cambio climático continuará reduciendo los recursos hídricos disponibles en el largo plazo, reducción que debería haber sido incorporada e integrada en el conjunto de diagnósticos y disposiciones del Plan. Por otra parte, el Plan no justifica porqué aplica los valores mínimos de la Instrucción en lugar de previsiones procedentes de estudios científicos específicos y actualizados para el ámbito de la Demarcación del Segura.

Pese a su capital importancia, el Plan de la Demarcación sigue arrastrando un grave problema en cuanto a la cantidad y calidad de los datos sobre aguas subterráneas. Los datos de calidad y niveles piezométricos son totalmente insuficientes en cantidad, extensión de la red, idoneidad de los puntos piezométricos, continuidad e intensidad de muestreo y otros aspectos. El desconocimiento sobre el comportamiento de los acuíferos y sobre todo de su dinámica espacial y temporal es notable para la gran mayoría de los acuíferos, que, o bien carecen de modelos 3D, o en todo caso no se ha facilitado información a tales datos. Esta grave carencia invalida buena parte del diagnóstico sobre los recursos disponibles.

El diagnóstico de los recursos disponibles y de los déficit hídricos que resultan de su comparación con la evaluación de las demandas presenta otras deficiencias, como un uso excesivo de valores medios interanuales desconectados de las propias medidas contempladas en el proceso de planificación, como las establecidas en el Plan Especial frente a la Sequía (PES). Por ejemplo, la cuantificación del déficit medio interanual se reduciría considerablemente si se incorporan las restricciones al suministro que contempla el PES. La planificación hidrológica no puede hacer abstracción de la variabilidad interanual y de la existencia de periodos de sequía.

Debe abandonarse la planificación rígida, basada en demandas fijas, y asumir una planificación y gestión adaptativa, basada en demandas con un cierto margen de flexibilidad. En años secos ha de aplicarse el Plan Especial de Sequías, lo que debe implicar una reducción de las demandas. Esta reducción debe considerarse e incorporarse en la planificación, pues no es razonable asumir que los valores de demanda deben permanecer estables, independientemente de que estemos en un año seco o en un año húmedo.

En el establecimiento de balances y déficits, debe incorporarse la recurrencia de los periodos de sequía y la reducción de las demandas que en tales periodos establece el PES y, por tanto, cuantificar el déficit medio hiperanual incorporando todos estos elementos, lo que debería traducirse en una estimación de déficits hídricos medios más reducidos. Además, una relajación en las garantías de suministro de los usos, que puede tener valores diferentes según el tipo de uso, no sólo es posible sino deseable desde el punto de vista de la sostenibilidad del agua, la gestión adaptativa, los costes ambientales y económicos y el análisis coste-beneficio de las medidas de oferta de recursos hídricos. El establecimiento del nivel de garantía no puede responder a consideraciones meramente técnicas y debe responder a la relación entre nivel de garantía, coste económico y afecciones ambientales asociadas. Sin embargo este análisis está completamente ausente del Plan.

Acerca de la información y diagnóstico de presiones e impactos

El proceso de planificación en la Demarcación del Segura ha realizado un análisis de presiones e impactos rutinario y con notables insuficiencias de información. De entrada, sorprende que el inventario de presiones se haya realizado tan sólo para las masas de agua superficiales, pero no para las aguas de transición y aguas costeras ni tampoco para masas de agua subterránea, lo que implica un directo incumplimiento de la Directiva Marco de Agua, que invalida además las posteriores previsiones del Plan y muy especialmente las relativas al Programa de Medidas.

El Plan carece de un diagnóstico sobre las salidas de los acuíferos a través de manantiales, en términos de evolución en el tiempo de sus caudales, presiones que les puedan afectar y medidas para su protección y recuperación. Esto es preocupante porque buena parte de los manantiales y humedales asociados a las aguas subterráneas de la cuenca del Segura han sufrido procesos de desecación, reducción de caudales y degradación general de sus condiciones ambientales.

Los manantiales, que constituyen la salida natural de los flujos de agua subterránea, tienen una función socioeconómica y ambiental de la máxima importancia, especialmente en una cuenca como la del Segura, donde buena parte del territorio presenta condiciones áridas y semiáridas y en la que el uso sostenible de los manantiales ha sido fundamental para los asentamientos humanos y los aprovechamientos tradicionales. A ello se añade que los manantiales representan una de las funciones ambientales más importantes de las aguas subterráneas, dando lugar al mantenimiento de ecosistemas ligados al agua y valores asociados de biodiversidad y paisaje. Sorprende la escasa atención del Plan de la Demarcación del Segura

hacia la importancia del mantenimiento de fuentes y manantiales y sus funciones ambientales y sociales.

En este sentido, es preocupante que el Plan Especial frente a la Sequía de la Cuenca del Segura, ante situaciones de emergencia por sequía, establezca como acuíferos prioritarios para la apertura y entrada en funcionamiento de los denominados "pozos de sequía", a los acuíferos que están en equilibrio, precisamente los acuíferos que son todavía capaces de mantener manantiales y ecosistemas asociados en buen estado. Muy al contrario, en caso de emergencia las extracciones adicionales de agua subterránea que pudieran ser necesarias deberían realizarse sobre alguno de los numerosos acuíferos ya sobreexplotados, en los que la funcionalidad ambiental de sus reservas es considerablemente menor.

Existen series lagunas de información en relación con las aguas de transición y costeras y su integración con la dinámica de las aguas continentales. El Plan no incluye el necesario nivel de detalle de las aguas costeras y de transición, limitándose a adjuntar la información aportada por otras administraciones y sin que la misma haya sido utilizada para un diagnóstico completo y realmente integrado con las masas de agua superficiales directamente conectadas con las aguas de transición y costeras.

Estas carencias culminan con el hecho de que la única masa de agua de transición de la Demarcación del Segura (Laguna de La Mata y Torrevieja) permanece todavía sin evaluar, por lo que no se aporta información alguna acerca de su Estado Ecológico. Estas carencias son preocupantes dada la centralidad de esta integración en la Directiva Marco del Agua. Por otra parte, la información que se aporta sobre las aguas costeras aparece desconectada de otros apartados del Plan. Esta falta de integración de las aguas de transición y costeras, una de las grandes innovaciones de la DMA, refleja con toda claridad el escaso calado de la Directiva en el nuevo ciclo de planificación de la Demarcación del Segura.

Acerca del diagnóstico sobre las presiones de origen agrícola y sus impactos sobre el estado de las masas de agua

Las presiones de origen agrícola aparecen pobremente diagnosticadas e insuficientemente conectadas con los impactos - cuantitativos y cualitativos - que generan sobre las masas de agua. La propia cuantificación del consumo de agua en los usos agrícolas sigue arrastrando los problemas de pobreza de datos y escasa documentación de los mismos, en relación con las fuentes, metodologías empleadas y niveles de incertidumbre, entre otros aspectos. No existe suficiente acceso a la información relativa a los perímetros de regadío (ubicación, superficie, estatus jurídico y consumo real). Estas deficiencias en la disponibilidad y accesibilidad a una correcta evaluación del consumo hídrico en las actividades agrarias lastra todo el proceso de planificación, dado el peso tan dominante del consumo agrario.

Por otra parte, el Plan sigue utilizando el concepto de Unidad de Demanda Agraria (UDA), sin correspondencia en la Directiva y que no contribuye a un diagnóstico fiable y desagregado de los consumos agrarios, especialmente teniendo en cuenta que muchas UDAs mezclan tipos de

regadío y recursos hídricos de muy diferente naturaleza. Además, los perímetros reconocidos oficialmente suelen ser superiores a la superficie regada total permitida dentro de los mismos, situación que, sin un estricto control parcelario, facilita el crecimiento irregular del regadío.

En este sentido, el Plan mantiene la perniciosa política de hechos consumados y amnistía a los infractores de épocas pasadas. En efecto, su Normativa específica que "Se constituyen como usos consolidados y en consecuencia no tendrán la consideración de nuevos regadíos, aquellos que puedan acreditar su existencia con anterioridad a la fecha de aprobación del Plan Hidrológico de la cuenca del Segura aprobado mediante RD 1664/1998 de 24 de julio". Para estos regadíos el Plan de la Demarcación prevé su regularización y el otorgamiento de concesiones. Hay que recordar que vienen aplicándose amnistías similares, desde los años 40, sin que el incremento irregular del regadío haya podido ser controlado. En fechas más recientes, se aplicaron amnistías al regadío irregular en los distintos mapas e instrumentos de planificación del trasvase Tajo-Segura, en el Decreto de sequía de la cuenca del Segura de 1986, en los documentos previos al Plan del 98 y en el propio Plan del 98. Esta nueva amnistía no hace sino consagrar la ampliación irregular del regadío como una vía ampliamente aceptada y aceptable para el organismo de cuenca.

De igual modo, el tratamiento de las Unidades de Demanda Agraria no diferencia de modo adecuado, ni en el diagnóstico, ni en su gestión o estatus, los perímetros de riego conectados espacial y funcionalmente a ríos y manantiales. Estos regadíos tradicionales son los más antiguos de la cuenca y presentan valores ambientales adicionales de carácter paisajístico, de biodiversidad, de funcionamiento y dinámica de los flujos hídricos y de patrimonio cultural, aspectos que no son diagnosticados ni reconocidos en los distintos apartados del Plan. Estos regadíos tradicionales deberían tener un estatus específico y diferenciado que reconozca sus valores, tanto en relación con los derechos de acceso al agua y su calidad, como en otros aspectos implicados.

Por otra parte, el Plan no realiza un diagnóstico acerca de los Planes de Modernización de Regadíos ya ejecutados, que en términos de superficie abarcan ya a la gran mayoría del regadío de la cuenca. No aparece una evaluación de los resultados reales de dichos planes en relación con la superficie total cubierta, coste final y porcentaje de subvención pública total recibida, objetivos de ahorro de agua cuantificados según el proyecto de modernización de regadíos aprobado, consumo hídrico después de la ejecución del Plan, ahorro hídrico real conseguido, análisis coste-efectividad del volumen de agua ahorrado y destino preciso del volumen de agua ahorrado. En septiembre de 2007 la administración estatal reconocía que no se ha revisado ninguna concesión de agua en las cuencas del Norte, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Júcar y Segura, a pesar de los numerosos proyectos de modernización ejecutados y todo parece indicar que la situación sigue siendo exactamente la misma, agravada por el hecho de que los planes de modernización han continuado.

La ausencia de dicha evaluación impide conocer la eficacia y la efectividad última de tales planes de modernización, que no han desembocado en recisiones concesionales de ningún tipo. Todo ello lastra de forma significativa el Plan de la Demarcación. Además, dicha evaluación de los

Planes de Modernización, debería incluir una evaluación específica, diferenciada, de los Planes de Modernización de Regadíos Tradicionales, dado que los criterios para la evaluación de la eficiencia de riego en perímetros espacial y funcionalmente conectados con el río así como con el acuífero subálveo son, necesariamente, muy diferentes, a lo cual hay que añadir el enorme valor del patrimonio ambiental y cultural que atesoran, patrimonio que puede quedar seriamente dañado con los planes de modernización de regadíos.

Acerca del acceso ciudadano a la información sobre el uso y control del Dominio Público Hidráulico

Siguen existiendo claras carencias y enormes dificultades para que los ciudadanos podamos acceder a la información relativa al uso y control del Dominio Público Hidráulico, incluyendo las concesiones y captaciones de aguas superficiales y subterráneas. En la actualidad es verdaderamente difícil que los ciudadanos puedan verificar la legalidad o no de una determinada extracción de agua y que desde la Confederación Hidrográfica se confirme al ciudadano el estado de legalidad de dicha extracción, según la información disponible en los catálogos y registros de la Confederación, a partir de datos fácilmente obtenibles por el ciudadano como las coordenadas de los pozos y puntos de extracción.

Esta extrema dificultad en verificar el estatus jurídico de los pozos y puntos de extracción facilita las situaciones irregulares y deja en una posición de indefensión a los ciudadanos y entidades, en su imprescindible labor de corresponsabilidad a la hora de velar por el cumplimiento de las normativas e instrumentos de planificación y gestión vigentes en materia de aguas en la Demarcación del Segura. Lo mismo cabe decir en relación con los vertidos, así como de la efectividad de las medidas disciplinarias en los casos de actuaciones irregulares o no conformes con la normativa. Esta información no aparece en el Plan ni está consultable a través de internet de forma accesible para los ciudadanos.

3. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

El Plan utiliza valores cuantitativos de demanda ambiental de forma totalmente inapropiada para el establecimiento de un régimen de caudales ambientales adecuado y según los objetivos establecidos por la Directiva Marco del Agua. El marco normativo vigente señala con toda claridad que el régimen de caudales ambientales adecuado es aquel que contribuye a alcanzar el buen estado o buen potencial ecológico en los ríos y aguas de transición y mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera. La normativa específica que este régimen es el que permite mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los sistemas terrestres asociados. Los valores finalmente propuestos configuran un régimen de caudales mínimos raquíuticos, que de ninguna forma pueden garantizar el mantenimiento de la vida piscícola que habita o pudiera habitar de forma natural el río, así como de la vegetación de ribera asociada.

Por otra parte, en las consideraciones en torno a los caudales ambientales debe tenerse en cuenta la necesidad de un caudal de desagüe en Guardamar, el cual suponga una aportación neta al mar, tanto de volúmenes hídricos como de caudal sólido, atendiendo a las necesidades y requerimientos de las aguas de transición y ecosistemas de aguas costeras, tal y como establecen múltiples estudios científicos y la normativa vigente. Frente a ello, el Plan de la Demarcación condena al tramo final del río Segura a seguir careciendo de caudal de ningún tipo. Esto es especialmente grave no sólo a nivel ecológico sino también económico, por los crecientes problemas de salinidad en el tramo bajo del río Segura, que afectan especialmente al regadío tradicional de la Vega Baja.

Junto a lo anterior, es especialmente grave que el Plan de la Demarcación renuncie a establecer objetivos ambientales, en términos de caudales ambientales, en la mayoría de las masas de agua superficiales, relegando el establecimiento de tales objetivos al siguiente ciclo de planificación. En definitiva, en la mayoría de tramos fluviales el Plan actual no especifica caudal ambiental de ningún tipo. Sólo en 18 de las 75 masas de agua tipo río se considera el establecimiento de algún valor de caudal ambiental, y sólo en 15 de esas 75 masas, dicho valor ha de ser alcanzado en 2015.

En relación con el conjunto de todas las masas de agua superficial, el Plan aplica asimismo extensiones generalizadas y no justificadas del plazo para alcanzar el Buen Estado Ecológico. Así, de las 114 masas de agua superficiales de la cuenca, se establecen medidas para alcanzar el Buen Estado Ecológico en 2015 en menos de la mitad de las masas (47%), mientras que el resto seguirá sin alcanzar el Buen Estado en dicha fecha. Existen muchos tramos fluviales en los que se deroga el objetivo de alcanzar el Buen Estado en 2015, lo cual incluye todos los tramos fluviales que el Plan considera como no estratégicos (una categoría "ad hoc" ajena a la Directiva), junto a los tramos fluviales que, pese a considerarlos estratégicos, se sitúan aguas abajo de Ojós (transición entre la Vega Alta y la Vega Media), así como otros muchos tramos y ríos, como el río Argos en toda su longitud, en el que alcanzar el Buen Estado se demora hasta el año 2021.

La razón para derogar el objetivo de alcanzar el Buen Estado en 2015 y demorarlo hasta el año 2021 en más de la mitad de las masas de agua superficial, según indica el Plan, se basa en una genérica falta de disponibilidad presupuestaria, lo que en absoluto se corresponde con el restrictivo criterio incluido en la Directiva Marco de Agua como "costes económicos desproporcionados". Esta derogación y extensión de los plazos para alcanzar los objetivos ambientales carece por tanto de cualquier clase de justificación razonada y válida desde el punto de vista de los criterios de la Directiva.

En el caso de las masas de agua subterráneas la situación es todavía peor. El Plan aspira a alcanzar el Buen Estado para 2015 tan sólo en el 27% de dichas masas. De forma que el 73% tendrá no alcanzará el Buen Estado en dicha fecha. En las masas de agua con problemas de sobreexplotación, se prorroga dicha situación hasta el año 2027 y además se condiciona la eliminación de dicha sobreexplotación a la disponibilidad de nuevos recursos externos.

Esta vinculación entre alcanzar el Buen Estado en las masas subterráneas con la existencia de transferencias futuras desde otras cuencas no es en absoluto aceptable como justificación para derogar el cumplimiento de los objetivos ambientales en el marco de la Directiva, incumple el requisito de gestión a escala de cuenca que la misma prioritariamente establece y constituye una de las más claras demostraciones de que, más allá de declaraciones retóricas y muy genéricas y de la adecuación formal de los epígrafes o la estructura del Plan que exige la Directiva Marco de Agua, lo cierto es que no estamos ante un plan diferente al aprobado hace 15 años, puesto que se mantienen los mismos objetivos obsoletos de la vieja hidráulica y esencialmente las mismas actuaciones, ajenas a los objetivos ambientales.

Además, de la misma forma que en caso de la derogación de objetivos y extensión de plazos en las masas de agua superficiales, esta derogación de objetivos ambientales en las masas de agua subterránea no queda justificada en términos de "costes económicos desproporcionados" en la restrictiva y detallada forma que exige la Directiva, sino que se alude genéricamente, sin análisis serios, a que "para el caso de las masas de agua subterránea y problemas cuantitativos la prórroga se justifica por la necesaria sustitución de recursos subterráneos no renovables por recursos externos, lo que conlleva un elevado coste socioeconómico para los usuarios derivado del incremento de la tarifa en alta del recurso". Esta afirmación es todo lo que el Plan de la Demarcación entiende por justificación de la derogación de objetivos ambientales y extensión de los plazos para alcanzar el Buen Estado, lo que obviamente no puede entenderse como una justificación razonada y detallada en los términos requeridos por la Directiva ni el argumento en sí aportado está amparado por la Directiva.

4. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

La coordinación entre el Plan de la Demarcación y las políticas de conservación de la naturaleza continúa siendo una asignatura pendiente, pese a que la necesidad de una mayor integración forma parte desde hace tiempo de los diagnósticos y constituye una de las directrices de la Directiva. Esta necesidad es aún mayor en el caso de cuencas como la del Segura, caracterizada por una baja disponibilidad de agua y una gran presión antrópica sobre los flujos hídricos y los sistemas naturales que dependen de los mismos, incluyendo los espacios protegidos que incluyen masas de agua.

Excluyendo los 118 kilómetros de masas de agua muy modificadas por encauzamiento, de los restantes 1.268 kilómetros de masas de agua tipo río existentes en la demarcación del Segura, un 68% están incluidos en distintas figuras de protección (Carreño et al, 2011¹), pese a lo cual el Plan de la Demarcación no realiza diagnóstico alguno de la relación entre las masas de agua y los espacios protegidos y por supuesto no establece medidas específicas para garantizar que

¹ Carreño, M.F.; Terrer, C.; Hernández, I.; Baños, I.; Esteve, M.A; Martínez, J. 2011. Valoración del grado de protección de los hábitats asociados a ecosistemas acuáticos y humedales en zonas áridas y semiáridas del Sureste Ibérico. *VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua. Ríos Ibéricos+10*. Organizado por la Fundación Nueva Cultura del Agua. Talavera de la Reina, 16-19 Febrero 2011

tales masas mantienen los niveles de caudales y calidad del agua requeridos por las especies y hábitats que dieron lugar a la protección del espacio protegido, muchos de los cuales incluyen hábitats de interés comunitario o prioritarios asociados al agua (humedales, ramblas y ríos).

Por otra parte, pese a las considerables agresiones que el río Segura y resto de cauces han venido sufriendo desde largo tiempo, la Demarcación sigue manteniendo tramos fluviales de gran valor por razones, paisajísticas, biodiversidad o grado de conservación. Por ello, es fundamental que estos tramos de singular relevancia sean declarados como Reservas Naturales Fluviales. Frente a todo ello, el Plan establece tan sólo una Reserva Fluvial Protegida, que abarca 10 kilómetros del río Madera (un afluente muy inicial del Segura) y menos de 9 kilómetros del río Segura, ambos en su cabecera más inicial, obviando los valores ecológicos y naturales de otros muchos tramos fluviales de la cabecera de la cuenca y otros puntos de la Demarcación (Cabría considerar entre 15 y 20 tramos bien conservados que merecerían su declaración como Reserva Fluvial Protegida). Declarar esta única Reserva demuestra la falta de interés por reconocer y preservar los ríos bien conservados existentes, lo que sin duda aumenta su vulnerabilidad y las riesgos de degradación por destrucción de la vegetación riparia, construcción de diques y encauzamientos, alteraciones del cauce, extracciones de áridos, reducciones del caudal, vertidos y otros impactos.

A lo anterior habría que añadir que la Demarcación del Segura es la única en la península que no tiene ningún tramo fluvial declarado de protección para la vida piscícola, pese a que en la Demarcación existen distintos muchos tramos fluviales que presentan fauna piscícola tanto de la asociada a niveles de calidad para especies salmonícolas como de la asociada a especies ciprinícolas. Esta carencia de tramos declarados de protección de la vida piscícola supone una anomalía en el conjunto de demarcaciones peninsulares y constituye un indicador más del escaso interés por aplicar estatus de protección a las masas de agua de la Demarcación del Segura.

5. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

En la Demarcación del Segura, una parte significativa de los recursos hídricos utilizados para abastecimiento urbano son de origen subterráneo. El Plan no incluye un régimen de protección de las captaciones de aguas subterráneas para abastecimiento, poniendo en riesgo la calidad de tales captaciones. Así, el Plan establece que las zonas de salvaguarda de las captaciones en masas de agua subterránea deberán ser establecidas durante el periodo de vigencia del Plan, cuando dichas zonas deberían estar ya claramente incluidas en el propio Plan, a lo que hay que añadir además el sinsentido de hablar de un periodo de vigencia que nace prácticamente muerto. Tampoco establece zonas de protección para la captación de aguas costeras (para desalación marina), relegando dicha protección a un futuro indefinido durante el periodo de vigencia (virtual) del Plan.

6. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)

Las medidas orientadas al alcanzar el Buen Estado Ecológico de las masas de aguas superficiales son totalmente insuficientes, considerando que de las 70 masas de agua de la categoría río, 42 masas de agua (un 60% del total) presentan un Estado Ecológico Inferior a Bueno. Por ejemplo, si bien actualmente el grado de contaminación orgánica del agua se ha reducido mucho con respecto a la escandalosa situación de años pasados, sigue existiendo un problema muy importante de baja calidad del agua tanto por una elevada salinidad del agua, factor que sigue incidiendo en la Vega Baja, especialmente en el riego de cultivos hortícolas, en los que el exceso de conductividad impide su utilización en los cultivos más sensibles. Pese a ello, no se contemplan medidas para atajar el grave problema de la creciente salinización del agua del río Segura en su tramo medio-bajo.

El Plan de la Demarcación no incluye medidas para alcanzar y mantener el Buen Estado de las aguas subterráneas, pese a que un 75% de las masas de aguas subterráneas tienen un Estado Ecológico Inferior a Bueno. Esto debería obligar a medidas urgentes para revertir dicha situación, medidas que no son abordadas por el Plan. Por ejemplo, en relación con las presiones cuantitativas sobre las aguas subterráneas, responsables de que muchas masas de agua subterránea tengan un estado ecológico inferior a Bueno, el Plan de la Demarcación pasa de puntillas sobre el grave problema de pozos y sondeos en situación de irregularidad y el insuficiente control acerca del volumen realmente extraído de cada uno de los pozos y acuíferos, así como el destino final y localización final de las aguas extraídas, mayoritariamente utilizadas para regadío. Además de no contemplar medidas para revertir esta situación, este insuficiente control vicia desde el inicio el proceso de planificación.

Otras masas de agua subterránea presentan un estado ecológico inferior a Bueno por problemas de contaminación. En este sentido, El Plan ha desvelado la existencia de un serio y enormemente preocupante problema de contaminación por fenoles y plaguicidas. Se han encontrado valores de contaminación por plaguicidas, con cifras muy superiores a los límites establecidos en la Directiva de Aguas Subterráneas, en las masas de agua subterránea de Taibilla, Anticlinal de Socovos y Campo de Cartagena (tabla 221 del Plan de la Demarcación del Segura). Pese a ello, el Plan no contempla las medidas urgentes en la cantidad y trascendencia necesarias para atajar el problema de esta grave contaminación por estas sustancias tóxicas y peligrosas, persistentes y bioacumulables, que pueden pasar a las aguas superficiales, al suelo e ingresar en las redes tróficas y que tienen comprobados efectos sobre la salud en relación con problemas de cáncer, disrupciones endocrinas y otras patologías.

La asignación presupuestaria a las distintas medidas demuestra que nos encontramos ante una continuación de la vieja política hidráulica de fontanería y obras públicas para satisfacer las demandas, sobre todo el regadío, y que nada tiene que ver con los objetivos ambientales a los que obliga la Directiva Marco de Agua. La mayor parte del coste total del programa de medidas corresponde a las medidas que tienen como objetivo la “satisfacción de las demandas” y el “saneamiento y la depuración”, con un 27% (1.376,5 millones de euros) y un 25% del total (1.272,5 millones de euros) respectivamente. Hay que señalar que las actuaciones de

saneamiento y depuración han venido recibiendo inversiones millonarias desde hace casi tres décadas, a pesar de lo cual la situación sigue lejos de lo requerido por las Directivas europeas y siguen asignándose elevadas cantidades de recursos públicos a saneamiento y depuración. Si se excluyen estas partidas, las inversiones para medidas de carácter ambiental del Programa de Medidas ascienden a un exiguo 10,49%.

Frente a la escasa atención a las medidas ambientales, el Plan sigo incluyendo medidas que nada tienen que ver con los objetivos de la Directiva, reflejando más bien la lógica de épocas pasadas dominada por la satisfacción de las demandas y por una desfasada concepción de la vieja hidráulica frente a los riesgos hidrológicos. Así, pese a que la cuenca del Segura es una de las más reguladas del mundo, el Plan sigue incluyendo la construcción de nuevas obras de regulación, como el Plan de defensa contra avenidas del Alto Guadalentín, el Plan de actuaciones para el incremento de la laminación de avenidas y regulación en el río Mundo y otras obras de corrección hidrológica, desagües, drenajes y encauzamientos.

Todo lo anterior evidencia que, más que una genérica falta de disponibilidad presupuestaria, lo que existe es una clara preferencia por medidas de satisfacción de las demandas y de obras hidráulicas, en detrimento de medidas básicas para alcanzar los objetivos ambientales de la DMA.

Además, el Programa de Medidas ha incumplido sistemáticamente todos los plazos establecidos por la Directiva, y de hecho su aplicación será virtual y retórica en todo lo que no se corresponda con proyectos ya en marcha ajenos a la Directiva, dado que el Plan ha sido aprobado cuando su periodo de vigencia, y el plazo establecido para alcanzar el Buen Estado, están prácticamente agotados.

Más allá de las asignaciones presupuestarias, los contenidos y determinaciones del Plan y del Programa de Medidas demuestran que las mismas siguen respondiendo a la lógica de la vieja hidráulica y no al objetivo de alcanzar el Buen Estado Ecológico de las masas de agua. Por ejemplo, aunque de forma acertada el Plan prioriza la utilización de los cauces naturales sobre las conducciones artificiales como medio para distribuir el agua hasta los usuarios finales, dicha priorización no se concreta a nivel normativo, ni en el Programa de Medidas, ni en las distintas actuaciones y previsiones del Plan, lo que convierte dicha prioridad poco menos que en papel mojado.

Igualmente, el Plan carece de medidas para restaurar y conservar el el Dominio Público Hidráulico y la vegetación riparia. Son muchos los puntos del río Segura, y resto de cauces públicos en los que los particulares, agricultores fundamentalmente, han invadido la zona de Dominio Público Hidráulico, hasta hacer que los cultivos lleguen hasta el mismo talud del río. Esto supone imposibilitar el paseo y el tránsito por las márgenes de los ríos, y además en muchas ocasiones estas invasiones implican la destrucción de las bandas de vegetación ribereña, que son eliminadas. Pese a ello, el Plan carece de medidas acompañadas de una priorización dirigidas a recuperar dichos espacios, empezando por los ubicados dentro de

espacios naturales y áreas de la Red-Natura 2000, así como los propuestos, o que se puedan proponer, en el marco de un catálogo de Reservas Fluviales Protegidas.

En este ámbito, el Plan carece de una evaluación de las actuaciones con el objetivo de su recuperación ambiental realizadas en el Dominio Público Hidráulico y su grado de compatibilidad con la Directiva Marco de Agua y con la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos. De hecho, el Plan no ofrece diagnóstico alguno sobre estas actuaciones y no establece referencia alguna a la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos, lo que constituye una muestra más de descoordinación con las políticas ambientales y del escaso peso que los objetivos ambientales tienen en el Plan de la Demarcación.

El uso público de estos espacios, y especialmente las zonas de baño, tampoco reciben la atención que merecen. Resulta asombroso que, en toda la Demarcación del Segura, como zona de baño en aguas continentales el Plan sólo haya reconocido un punto de baño, en el Río Alhárabe ¿Cómo es posible que no se admita la posibilidad del baño con las correspondientes medidas de vigilancia en ningún otro tramo, incluidos los ríos y tramos fluviales de la cabecera de la cuenca o de la Vega alta del Río Segura? Esta grave omisión supone expropiar los ríos como patrimonio ambiental y cultural y como patrimonio ciudadano, obviando el derecho a disfrutar de ríos sanos y con caudal de suficiente cantidad y calidad

7. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

Durante el proceso inicial de participación pública, se abordó un perfil muy bajo, de forma rutinaria, con escaso interés y sin identificar a los actores relevantes en el ámbito social. Por ejemplo, algunas de las principales convocatorias no llegaron a actores clave como la Plataforma Segura Limpio o la Plataforma Comarcal del Agua del Noroeste. No se facilitó la participación (horarios de reuniones y otras cuestiones prácticas), no se han generado mecanismos activos de información pública para la población general (documentos divulgativos, medios de comunicación) y apenas se estructuró el proceso de participación (organización de los temas a discutir y de las propuestas a elaborar, engarce de las mesas de participación con el órgano formal reglado, el Consejo del Agua...).

Los cauces de participación formal existentes (que se reducen al Consejo del Agua y dentro del mismo la Comisión de Planificación, junto a la Comisión de la Sequía), siguen presentando incluso mayores deficiencias que hace 15 años, cuando se aprobó el hasta ahora vigente Plan de Cuenca. En efecto, si en el periodo 1997-1998 existía un representante ecologista en la Comisión de Planificación con voz y con voto, 15 años más tarde dicho representante ecologista tiene voz pero no voto, lo que supone un claro retroceso.

A lo anterior se añade la pésima situación existente en cuanto al número de cauces de participación formal, composición, funcionamiento (frecuencia de las reuniones, intensidad de la dinámica interna...), presupuesto, recursos puestos a disposición de la participación y efectividad en términos del grado de influencia de dicha participación formal en las decisiones finalmente adoptadas.

La modificación del régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura introducida por la puerta de atrás en la Ley de Evaluación Ambiental y la forma en la que se ha elaborado esta modificación demuestra, además de escaso talante democrático de los mecanismos de negociación y aprobación utilizados, que existe un claro interés por situar las decisiones importantes sobre el agua lejos del escrutinio público y mucho más lejos de la participación pública. Además de situarse totalmente al margen de los procesos reglados de planificación en la Demarcación del Segura (y en la del Tajo), la negociación secreta y a puerta cerrada entre una parte muy concreta de agentes interesados, básicamente los beneficiarios directos del trasvase Tajo-Segura, define perfectamente qué ha sido la participación pública en el proceso de planificación de la Demarcación del Segura: un entretenimiento desconectado de la planificación real y la toma de decisiones y un molesto trámite en el que se han cumplido los mínimos formales para pasar el examen de la Directiva. Además, la modificación supone una gestión del trasvase ajena a los objetivos ambientales requeridos por la Directiva, no tiene en cuenta la reducción de recursos que se derivan del cambio climático ni el carácter prioritario del abastecimiento a poblaciones en casos de sequía extrema, entre otros muchos problemas.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR

Leandro del Moral Ituarte (FNCA, Universidad de Sevilla)

Con la colaboración de Antonio Herrera Grao (CIREF, FNCA), Alejandro Ramos Garrido (ACPES), Antonio Amarillo y Lola Illescas (EEeA), Eva Hernández (WWF) y Carlos Fernández Delgado (APHANIUS, UCO)

Índice de Contenido

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. Cronología de las etapas, documentos y procedimientos seguidos	2
2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	3
3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6).....	5
4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (cumplimiento del arts. 5, 6 y 7 DMA en 2005)	5
5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)	8
6. Registro de las zonas protegidas (art. 6)	10
7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)	12
8. Establecimiento y operatividad de los Programas de Medidas (art. 11.7)	12
9. Tarificación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)	16
10. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	17
11. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	17
12. Evaluación ambiental estratégica	18
13. Otros aspectos relevantes	20

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. Cronología de las etapas, documentos y procedimientos seguidos)

El ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir quedó fijado por el [Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero](#), por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas. En la redacción del Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir se ha seguido el Reglamento de la Planificación Hidrológica aprobado por el [Real Decreto 907/2007, de 6 de julio](#) y la Instrucción de Planificación Hidrológica, aprobada por la [Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre](#). Los procedimientos de elaboración del Plan y sus contenidos se justifican en el seguimiento y aplicación de esta normativa y la legislación en la que se apoya y desarrolla.

En el primer ciclo de planificación de la Demarcación del Guadalquivir se distinguen tres etapas que a continuación se describen sintéticamente.

Etapas inicial (julio 2007-mayo 2008)

En esta primera etapa se elaboraron los siguientes documentos: i) Programa, Calendario y Fórmulas de Consulta; ii) Proyecto de Participación Pública y iii) Estudio General de la Demarcación (con los apartados de Introducción, Aguas superficiales, Aguas subterráneas, Análisis económico y Anejos).

Estos documentos fueron expuestos a consulta pública desde el 26 de julio de 2007 hasta el 26 de enero de 2008, de acuerdo con los plazos marcados por la Dirección General del Agua en la Resolución 50.073/07, 25 de julio. Las alegaciones y sugerencias recibidas se recogen en el Listado de Participación de la Oficina de Información, así como en el Informe Primera Fase: Documentos, 28 de mayo 2008.

Segunda etapa (julio 2008-octubre 2010)

En esta etapa se presentaron los documentos relativos al Esquema de temas importantes (ETI), incluyendo el Informe sobre el proceso de Consulta Pública del Documento. Estos documentos fueron sometidos a un proceso de participación pública desde el 31 de julio de 2008 hasta el 31 de enero de 2009, de acuerdo con la Resolución 48.123/08, de 30 de julio. Acabado el periodo de exposición pública, se extiende un periodo de **21 meses de paralización del proceso (enero 2009-octubre 2010)**, que en la cuenca se explica como consecuencia del atasco de las negociaciones sobre composición de los Consejos del Agua de Demarcación a escala estatal. Para superar este 'impasse', en virtud de la disposición transitoria única incorporada al Reglamento de la Planificación Hidrológica, por el [Real Decreto 1161/2010, de 17 de septiembre](#), y al no estar todavía constituido el **Consejo del Agua de la Demarcación**, el Esquema de Temas Importantes, se sometió a informe preceptivo y fue informado favorablemente por el **Consejo del Agua de la Cuenca**, el 26 de **octubre de 2010**. Dos días después es informado favorablemente por el **Comité de Autoridades Competentes**, el 28 de octubre de 2010. La composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias había sido regulado por el [Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero](#).

Tercera etapa (diciembre 2010-mayo 2013)

Se presenta la propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, que consta de la Memoria, 11 anejos (Designación de Masas de Agua Muy Modificadas y Artificiales, Inventario de Recursos, Usos y Demandas, Zonas Protegidas, Implantación Régimen Caudales Ecológicos, Sistemas Explotación y Balances, Inventario de Presiones, Objetivos Medioambientales, Recuperación de Costes, Programa de Medidas y Participación Pública), junta a la Normativa y la Cartografía. Asimismo, se presenta una “Propuesta de Memoria Ambiental del Proyecto de Plan Hidrológico del Guadalquivir” [sic].

La propuesta de proyecto de Plan Hidrológico y el “informe de Sostenibilidad Ambiental”, fueron sometidos a un proceso de participación pública desde el 15 de diciembre de 2010 hasta el 14 de julio de 2011, de acuerdo con el anuncio de la Dirección General del Agua publicado en BOE el 15 de diciembre de 2010. Cerrado el periodo de alegaciones, la Confederación Hidrográfica publica el Informe de alegaciones, el Informe del proceso de consulta pública y el resumen del proceso de consulta pública.

Desde **julio de 2011 hasta septiembre de 2012** se extiende otro largo ‘impasse’. Finalmente, la propuesta de proyecto de Plan Hidrológico del Guadalquivir y la Memoria Ambiental fueron informadas favorablemente por el **Consejo del Agua de la Demarcación** el 19 de **septiembre de 2012**, cuya composición, estructura y funcionamiento había sido establecida por el Real Decreto 1598/2011, de 4 de noviembre.

Por su parte, el **Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación**, informó favorablemente el documento (19 de **septiembre de 2012**). La redacción final del proyecto de Plan Hidrológico y el Informe de Sostenibilidad Ambiental fueron remitidos el 9 de octubre de 2012 al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Este Departamento sometió el proyecto a consulta del **Consejo Nacional del Agua**, que emitió su informe preceptivo el 13 de **diciembre de 2012**, como paso previo a su aprobación mediante **real decreto por el Gobierno**: R.D. 355/2013 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (BOE 21 de **mayo 2013**).

2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

Aunque en el proceso de planificación han existido problemas de coordinación entre administraciones, tales problemas no se explicitan en la documentación. Analizando en detalle los documentos del Plan, se ponen de manifiesto de manera especialmente acusada los **déficits de información y de participación pública**, así como la carencia, en muchas ocasiones, de **elementales procesos de coordinación interadministrativa**.

El plan carece de las medidas de adaptación a los medios y técnicas actuales para mejorar el intercambio de información y los vínculos de cooperación con los agentes y organizaciones implantadas en el territorio de la demarcación. No incorpora de manera concreta y específica las propuestas de las administraciones competentes en materias que afectan al agua. No se potencia la integración operativa de los objetivos de la planificación hidrológica y otras políticas sectoriales (urbanismo, turismo, energía, industria, ordenación del territorio), con especial atención a política agraria y de desarrollo rural. Escasas medidas de sensibilización y gobernanza no sólo para la ciudadanía o el público en general, sino también de carácter interadministrativo. Falta la adopción de las medidas necesarias para concienciar y actualizar en su formación a los técnicos de otros organismos públicos con competencias concurrentes.

Los diagnósticos, objetivos y medidas presentados en el análisis concreto de las masas de agua (tramos de río, acuíferos, lagos o sectores costeros, a escala de detalle, como establece la DMA), ponen de manifiesto un elevado desconocimiento o falta de atención a las actuaciones, proyectos o planes que realmente han incidido recientemente, están incidiendo o está previsto que afecten a los territorios concretos. Se ha comprobado concreta y detalladamente en aquellos casos en los que la demanda social ha solicitado el asesoramiento del OPPA (antes ODMA) y en donde los propios agentes sociales locales han aportado información: Estuario del Guadalquivir, río Guadaíra, río Castril, acuíferos de Bedmar-Jódar, Mancha Real-Pegalajar, Caniles-Baza, etc.

Las reuniones del Comité de Autoridades Competentes (CAC) no se publican o al menos no se informa al Consejo del Agua de la Demarcación de ellas ni se publican sus actas. El CAC sí ha negociado modificaciones al Plan de Cuenca aprobado en 2013. Con el cambio del gobierno central al PP, las relaciones Junta de Andalucía-Gobierno Central se deterioraron mucho y al parecer el único foro de negociación que le quedó a la Junta de Andalucía fue el CAC. En el último minuto se negociaron cambios al Plan Hidrológico, que se llevaron al CAD como correcciones dictadas por la Comisaría y la Oficina Técnica (una de ellas con fecha del día en que se reunió el CAD para aprobar el plan de cuenca y otra con fecha del día anterior), posiblemente para evitar que se echasen atrás como modificaciones sustanciales del Plan al margen de la participación pública. En el Consejo del Agua de la Demarcación, la Junta de Andalucía votó en contra del Plan Hidrológico de la Demarcación.

El Consejo del Agua de la Demarcación se ha reunido las veces justas para aprobar el ETI y el Plan Hidrológico de la Demarcación. Las actas no se facilitan después de la reunión sino en la siguiente, con lo que el seguimiento de las decisiones es muy complejo y resulta en algunos casos hasta anacrónico. Las actas sólo se distribuyen a los miembros del Consejo y no están disponibles en internet.

En cuanto al seguimiento del plan, brilla por su ausencia, no existiendo información alguna en la web de Planificación de la CHG y tampoco está disponible a través de otros procedimientos.

Desconexión de la gestión del agua de la ordenación urbanística y territorial

Un caso de especial importancia en relación con la ***descoordinación interadministrativa*** es la desconexión de la gestión del agua de la ordenación urbanística y territorial con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad frente a la inundación.

La tradicional y todavía creciente ***ocupación desordenada de llanuras de inundación*** sigue requiriendo una atención e intervención mayor por parte del organismo de cuenca. Por otra parte, cada vez se dejan sentir con más intensidad las consecuencias del ***sellado e impermeabilización de suelos***, con impacto en procesos de hidrología urbana que crean nuevas situaciones de riesgo o agravan las existentes. Un mayor volumen de agua concentrado en menos tiempo llega por superficie, o a través de canalizaciones y de colectores, a la red de drenaje. La reducción del espacio de los ríos como consecuencia de los rectificadores, canalizaciones, cambios de trazado, ocupaciones del cauce y sus riberas, etc., imposibilitan los procesos naturales de laminación y disipación de energía. Todo ello, está provocando profundas incisiones en el suelo, el desmoronamiento y desplome de las riberas, el deterioro de los ecosistemas fluviales y el agravamiento del riesgo de inundación.

Para paliar estos problemas es necesario mejorar la necesaria coordinación con la normativa de ordenación territorial y urbanística relativa a la red hidrológica, como establecen el artículo 41.4 del TRLA y la IPH (artículo 8. Programas de medidas, 8.1. Procedimiento de análisis y definición del programa). El Plan no incorpora adecuadamente en su normativa las determinaciones de los

instrumentos de Ordenación Territorial (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y planes subregionales), respecto a la red de drenaje, especialmente el artículo 90 del POTA, en las zonas que sean de aplicación a la demarcación del Guadalquivir. Se ha de incluir la consideración de medidas correctoras del sellado de los suelos que reduzcan las escorrentías y faciliten la retención y la infiltración. Es decir, es necesario plantear **sistemas urbanos de drenaje sostenibles**, que incluyen potenciación de redes separativas, suelos permeables, pozos y zanjas de infiltración, depósitos superficiales y subterráneos de retención (depósitos de tormentas), humedales artificiales, incentivos a la construcción de aljibes privados, cubiertas vegetales, etc.

3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

Los incumplimientos del calendario de planificación no se justifican formalmente, si bien informalmente se ha hablado del efecto de *impasse* derivado de problemas o conflictos en otras cuencas intercomunitarias. Realmente el proceso planificador en el Guadalquivir se inició pronto (octubre 2004) y, con todas sus insuficiencias, podría haber avanzado más rápidamente de no haber dependido de ritmos establecidos por la Administración Central.

Otra cuestión muy relevante es que no se han justificado los cambios existentes entre el borrador de Plan Hidrológico y el documento finalmente aprobado. Esto se expresa de manera especial en el caso concreto del Estuario del Guadalquivir, al que se dedica un informe específico de los que componen la presente evaluación del primer ciclo de planificación.

4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (cumplimiento del arts. 5, 6 y 7 DMA en 2005)

El 7 de marzo de 2005, la CHG presentó el Informe sobre los art. 5, 6 y 7 a la Mesa de información y seguimiento de la DMA. Durante esta etapa inicial de implementación de la DMA (2004-2005), se produjeron dos encuentros entre las partes interesadas identificadas por la propia Confederación y los técnicos de la misma, los días 21 de diciembre de 2004 y 7 de marzo de 2005. Dejando a salvo el esfuerzo realizado y la vía de información abierta, la experiencia no se puede considerar sino como un primer contacto con el trabajo realizado y en ningún momento se pueden entender como una experiencia satisfactoria de información, consulta y participación en el espíritu previsto por la DMA. A las reuniones entre diciembre 2004 y marzo 2005 se acudió sin disponer previamente de la documentación que se iba a presentar. A la entrada de la primera se entregó copia de una de las 4 presentaciones en formato Power Point que se iban a ofrecer y en la segunda se informó, mediando un fin de semana, por correo electrónico a los asistentes de unos enlaces en los que podrían consultar los documentos.

Las reuniones consistieron en la presentación concentrada y consecutiva de los resultados de todos los aspectos del informe sobre art. 5,6 y 7, por parte de los técnicos al cargo de la elaboración de los estudios, seguida de una ronda de intervenciones por parte de los participantes en la reunión. El formato no permitió identificar y centrar el debate sobre temas y problema claves de información, metodología, criterios, decisión que están implicados en la fase actual de los trabajos de implementación de la DMA. El balance de la experiencia desde el punto de vista de los criterios de información y participación de los agentes sociales fue, por tanto, insuficiente. Además, el Informe presentado carecía de resumen y conclusiones, apartados fundamentales precisamente, en una etapa y un procesos de debate.

En relación con los contenidos de dicho Informe, hay que indicar que en la delimitación del ámbito de la Demarcación Hidrográfica se eludía cualquier mención (ni física, ni administrativa ni normativa) a las aguas costeras. Por otra parte, en el apartado dedicado a recursos, demandas y balances se ofrecían datos de recursos disponibles y superficies de riego procedentes de 1992, muy desfasados. La significación de este hecho no es tanto la falta de precisión de los datos, sino la falta de planteamiento del problema de la fiabilidad de la información y los niveles de intervenciones no controladas sobre el recurso.

En este Informe de 2005 se llevaba a cabo una identificación de las masas de agua (ríos) en base a cuencas de 10 km² con la restricción de 100 l/s de caudal modular (3,2 hm³/año). La metodología aplicada requería ser comprobada a la escala adecuada. Se puede presumir que una parte importante de la red hidrográfica de la cuenca, especialmente cursos de agua intermitentes y manantiales de importancia ambiental y territorial, puede quedar fuera de la definición de masas de agua y por ese motivo al margen de las posteriores etapas de diagnóstico, propuesta de medidas y seguimiento.

Por lo que se refiere a lagos y lagunas, se identificaban solamente seis, poniendo de manifiesto cómo pese a la reducción de 50 a 9 ha. con la restricción de 3 metros de profundidad media, el criterio utilizado sigue siendo insuficiente para las características del sistema hidrológico en la cuenca del Guadalquivir. La incorporación de las masas correspondientes a la cuenca del Plan Andaluz de Humedales de la CMA sería un punto de partida incuestionable. Los seis lagos identificados se distribuían en 5 tipos diferentes obtenidos por aplicación de metodología del CEDEX, aceptándose que esta cuestión debe ser desarrollada en etapas posteriores del trabajo. Para la evaluación de impactos y definición de medidas deberían tenerse en cuenta otras variables como anchura media, profundidad, transporte de sólidos, composición del sustrato.

La longitud y extensión media de las masas de agua era de 33 km y 174 km², longitud que duplica el valor medio en otras cuencas (15,5 km en Cataluña, 17 km en el Júcar). En el Informe se aceptaba que, según avance la definición del estado ecológico, las diferencias de éste actuarán como criterio de segmentación complementario para la delimitación de la longitud y superficie de las masas. En este Informe no se identificaban ni caracterizan las aguas costeras, que sí se incorporan en el posterior documento de ***Estudio General de la Demarcación***, de julio 2007.

En relación con la identificación provisional de masas de agua artificiales o muy modificadas, solo se aplicaba el criterio de embalses de más de 50 ha. o que afectan a una longitud de río de más de 5 km. Los 59 tramos propuestos significan 1.160 km, el 11% de la red fluvial. En el tronco del Guadalquivir suponían el 46% de su curso. No se identificaban masas de agua artificiales.

En relación con la identificación de tramos de referencia, tres de los tipos de ríos identificados carecían de tales tramos de referencia mientras que otros dos disponen de tramos de referencia de muy escasa longitud.

Quantificación de recursos naturales y cambio climático (Informe 2007, ET 2008 y PHDG 2010)

En el posterior **Estudio General de la Demarcación** de julio 2007 y en el borrador de ETI (julio 2008) se ignoró la obligación de **reevaluar los recursos naturales** de la cuenca, con el telón de fondo del cambio climático. Finalmente, la propuesta del Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir (PHDG, diciembre 2010), cumpliendo el mandato de la IPH, realiza esta evaluación. De los datos presentados se desprende una **reducción de entre el 10% y el 20% de las aportaciones naturales medias**, según el **sistema de explotación** de que se trate, en la serie reciente (1980-2005) respecto de la larga (1940-2005) (Memoria y Anejo nº 2 *Inventario de recursos hídricos*). La siguiente tabla presenta la reducción de aportaciones para el conjunto de la cuenca, según aparece en la Memoria del PHDG.

Recursos hídricos disponibles en la DHG

Serie de Aportaciones (Hm³/año)			
	1980/82-2005/2006	1940/41-2005/2006	Diferencia
Media	5.754	7.043	1.289 (18,3 %)
Mediana	3.851	5.078	1.227 (24,16%)

Fuente: Basado en la Tabla 18. Memoria de P.H. del Guadalquivir (71).

En cualquier caso, se siguen sin extraer de manera clara y explícita las implicaciones actuales y para el futuro de esta reevaluación de los recursos disponibles. En la simulación del impacto futuro de cambio climático se aplica sin concreción territorial la cifra del 8% de disminución de recursos que indica, con carácter general, el Reglamento de la Planificación (basada en las conclusiones del estudio del Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX sobre la evaluación de los efectos del cambio climático en los recursos hídricos), sin definirse con claridad **a cuál de las dos cifras (serie reciente o larga)** se aplica.

Con ese criterio del 8% de disminución de recursos por cambio climático, la “brecha”, es decir el desequilibrio entre recursos y demandas (el “déficit”) se eleva un 15% y un 20% según se trate de demandas cubiertas con aguas reguladas o no reguladas, según se indica en el cuadro siguiente:

Efectos del cambio climático

Cuenca	Brecha (hm ³ /año)		
	Sin cambio climático	Con cambio climático	%
Demandas Aguas Reguladas	287	330	15
Demandas Aguas No Reguladas	124	153	20

Fuente: Memoria P.H de la DHG. Tabla 87.

Por tanto el PHDG debería incorporar de manera más completa y actualizada la información científica disponible sobre el cambio climático y considerar esta información de manera más rigurosa a la hora de evaluar los recursos disponibles y efectuar los balances en los diferentes horizontes temporales.

Acerca del análisis de presiones e impactos

En primer lugar hay que señalar que no existe un acceso adecuado a la información necesaria sobre estas cuestiones en la web de la CHG. Existe información pero mal distribuida e indexada y basada en documentos ya aprobados en el pasado. La disponibilidad de datos se centra fundamentalmente en la red SAIH (pluviometría, caudales, estado de los embalses), pese a que la aplicación de la DMA debería haber supuesto que otros datos sobre el estado de las masas de agua (datos biológicos, hidromorfológicos y físico-químicos, entre otros) estuvieran igual de accesibles y actualizados, incorporando gráficos y estadísticas. Por ejemplo, resulta muy complicado acceder a información detallada, como el valor de los índices biológicos en una determinada masa de agua y fecha y las fechas de muestreo en los distintos puntos de monitoreo. Por otra parte, muchos documentos que se descargan no están fechados, lo que puede generar confusiones o llevar a error.

Aunque las labores de monitoreo en principio se están haciendo, es muy difícil averiguar si se realizan sobre todas las masas de agua que lo requieren y con la periodicidad necesaria. Por otro lado, existen fuertes bajas en los concursos de adjudicación de estos trabajos, lo que puede afectar al cumplimiento real y al detalle de los protocolos y metodologías pertinentes. Además, estos concursos suelen dejar fuera a muchas pequeñas empresas que podrían hacer estos trabajos perfectamente y con mucha mayor implicación.

Acerca de la determinación de los costes

En el análisis del estado de la recuperación de costes se ha seguido la metodología del documento *precios y costes de los servicios de agua en España* (2007). Se valoran de manera conjunta los costes de los servicios relacionados con el agua públicos y privados, lo que conduce a aumentar el porcentaje de recuperación de costes. Para los costes públicos se utilizan las exacciones previstas en la ley de aguas, lo que aumenta significativamente el nivel de recuperación de costes. No se consideran los costes que no se repercuten, como las inversiones destinadas a laminación de avenidas, prescripciones administrativas de exacciones no cobradas y condonaciones de pagos por situaciones catastróficas de sequías o inundaciones. Se reconoce la obligación de incluir los costes ambientales y del recurso, pero en base a las dificultades para su determinación, no se concreta su cuantificación.

5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

En el Plan se ha hecho un esfuerzo por identificar y consignar las excepciones de los objetivos medioambientales, pero el grado de análisis y explicación de las mismas dista mucho de ser suficiente para que el público y las partes interesadas puedan apreciar su validez ya que, en muchos de los casos, se trata de opiniones técnicas, sin que su razonamiento o datos técnicos de base puedan conocerse directamente.

Aparte del debate legal sobre la fecha de inicio de la obligación de prevención de todo deterioro de los ecosistemas acuáticos (artículo 1 de la Directiva 2000/60/CE) y del deterioro del estado de todas las masas de agua (artículo 4.1.i de la Directiva 2000/60/CE), los importantes efectos jurídicos de la aplicación de estas exenciones hubieran hecho necesaria una identificación y justificación mucho más precisa de lo que se hace.

Queda pendiente la necesidad de incorporar la consideración del cambio climático en la definición de los objetivos, programa de medidas, seguimiento y control de la planificación hidrológica, que debe realizarse teniendo en cuenta tanto los impactos generados por las presiones en el estado actual, como los impactos que generará el cambio climático en próximas décadas. Estas nuevas situaciones exigirán una revisión de las condiciones de referencia utilizadas hasta la fecha y la incorporación de mecanismos que permitan la revisión periódica de los efectos de las medidas en relación con el cambio climático.

La definición de objetivos ambientales a escala de masa de agua se ha alcanzado sólo de forma parcial tanto en relación con las masas de agua como en relación con los indicadores utilizados, dado que sólo se han utilizado algunos indicadores físico-químicos y biológicos (macroinvertebrados y diatomeas), pero no se han aplicado indicadores para peces ni indicadores cuantitativos e hidromorfológicos. Tampoco se han indicado objetivos específicos para las masas de agua o zonas protegidas ni se han argumentado adecuadamente las prórrogas en el cumplimiento de objetivos ni los criterios para el deterioro temporal.

El PHDH Guadalquivir aplica criterios que impiden o dificultan conocer el estado objetivo y comparable de las masas de agua. Su definición de buen estado de las masas de agua se basa en indicadores físico-químicos y biológicos parciales, con ausencia generalizada de **indicadores morfológicos, índices de alteración hidrológica y de comunidades piscícolas**.

En relación con el **régimen de caudales ecológicos**, se caracterizan por ser profundamente inadecuados y no haber sido concertados. En el Guadalquivir la presión de las demandas agrarias –y, en menor medida, energéticas- y la capacidad de condicionar las decisiones por parte de los representantes de estos sectores han dificultado gravemente fijar regímenes de caudales que cubran las necesidades ecológicas básicas de las masas de agua y han condicionado la aplicación de los procedimientos legalmente establecidos para su concertación.

Las comprobaciones realizadas, tanto de los caudales mínimos anuales y máximos estivales, como del conjunto de valores que componen los regímenes propuestos, muestran que en general no siguen el rango natural de variabilidad y resultan insuficientes para obtener un comportamiento hidrológico adecuado. Los caudales ambientales mínimos se reducen, en general, a la mitad de los fijados por el Plan Hidrológico vigente (1998). Ello se justifica aduciendo que aquellos estaban concebidos como caudales de dilución, que con la mejora de los niveles de depuración de la cuenca dejarían de ser necesarios. Las variaciones estacionales que se proponen tampoco van a permitir que se puedan mantener en unos valores aceptables los componentes, funcionalidad y complejidad del sistema fluvial que se trata de preservar. En muchas ocasiones el régimen propuesto produce un hábitat insuficiente para el desarrollo de la vida piscícola, al proporcionar valores inferiores al 50% del hábitat que se puede alcanzar en los tramos.

En el apartado 8 (pág. 34-35) del Anejo nº 5.- *Implantación del régimen de caudales* se dice: “La implantación de los caudales ecológicos debe desarrollarse en cada caso conforme a un proceso específico de concertación, para conciliar los requerimientos ambientales (...) con los usos actuales dentro de cada masa de agua, manifestados en los correspondientes títulos habilitantes (...) Como parte del desarrollo de las tareas de los respectivos contratos, las tres consultoras encargadas de realizar los estudios técnicos elaboraron diversos documentos en los que se plantean de forma teórica las diferentes aproximaciones posibles para realizar la concertación (...) Estas aproximaciones planteadas en los citados documentos constituyen un punto de partida, aunque su carácter eminentemente teórico conlleva la necesidad de detallar y concretar los procesos de concertación, tarea que necesariamente requiere de una implicación importante de las respectivas Oficinas de Planificación Hidrológica. Asimismo, de forma coordinada con la OPH se propone desarrollar el proceso de concertación en las 32 masas que han sido

objeto de estudios específicos. Una vez finalizado el proceso de concertación, el cual tendrá lugar durante el período de consulta pública del borrador del Plan Hidrológico de cuenca, se plantearán tres situaciones (...).”

En el apartado 9 (pág. 36) de este mismo Anejo nº 5 se señala: “La presentación de los resultados de la determinación del régimen de caudales ecológicos se desarrolla en dos momentos diferentes: una primera fase corresponde a los resultados provenientes de los estudios técnicos, previamente al proceso de concertación descrito en el apartado 8, y que son incluidos en el borrador de Plan Hidrológico de cuenca, el cual va a ser sometido a consulta pública. Una segunda fase tendrá lugar una vez concluidos tanto el proceso de concertación de los regímenes de caudales ecológicos como la consulta pública del borrador de Plan.”

Sin embargo, ni antes ni durante el periodo de consulta pública de la propuesta de PHDG se produjo **proceso público de concertación** de ningún tipo (información, consulta pública y participación activa, como establece el art. 3.4.6. de la Instrucción del Planificación Hidrológica, IPH) sobre el régimen de caudales ambientales, cuyas características se han desconocido hasta la publicación de la propuesta definitiva.

El artículo 3.4.6 de la IPH (Proceso de concertación del régimen de caudales) establece que: “En este último nivel se incluirá una fase de negociación o resolución de alternativas, donde estén representados adecuadamente todos los actores afectados [...] Este proceso deberá ser previo a la inclusión del régimen de caudales en el plan hidrológico”. Este procedimiento no se puede entender cubierto por la *Jornada Técnica: Análisis de los Caudales Ecológicos en la Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico del Guadalquivir*, celebrada en Córdoba el 5 de abril de 2010.

6. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

Existe un registro de zonas protegidas en la Demarcación del Guadalquivir accesible a través de internet (<http://www.chguadalquivir.es/opencms/portalchg/lademarcacion/guadalquivir/descripcion/zonasprotegidas/>)

Dicho registro permite el acceso a las zonas de captación de agua para abastecimiento, zonas de futura captación de agua para abastecimiento, zonas de protección de especies acuáticas económicamente significativas; masas de agua de uso recreativo; zonas vulnerables; zonas sensibles; zonas de protección de hábitat o de especies (LICs, ZEPAs); perímetros de protección de aguas minerales y termales; reservas naturales fluviales y protección especial y zonas húmedas (RAMSAR e Inventario Nacional de de Zonas Húmedas). No obstante, en dicha web no aparecen datos concretos para el caso de las reservas fluviales y no se relaciona el espacio protegido con la masa de agua correspondiente.

Si bien en el Plan sí se relaciona el espacio protegido con la masa de agua correspondiente, como ni la evaluación de estado es buena ni los objetivos se fijan considerando las necesidades específicas de conservación (todo es muy genérico) la información que se aporta no permite su correcta gestión. A ello se une el hecho de que no se incluye en dicha relación el papel de las vertientes.

Por otra parte, no existe o no se tiene acceso a la relación entre los objetivos de protección y los requerimientos en cantidad y calidad de agua para su logro. En algunas zonas se han definido caudales ecológicos sin tener en cuenta las especies que hicieron a una zona merecedora de ser LIC, usando en cambio especies bastante generalistas. El proceso de concertación de caudales apenas generó avances reales, salvo elevar los caudales ecológicos en zonas red Natura 2000 para que se considerara un hpu

(hábitat potencialmente utilizable) del 80% en lugar del 50% previsto inicialmente, lo que constituye un avance, si bien la mayoría de masas relacionada con la red Natura 2000 son masas de cabecera muy poco o nada reguladas.

En relación con las reservas naturales fluviales, se trata de una propuesta de mínimos basada en su estado "prístino" y en la que no ha existido coordinación entre la CHG y las autoridades con competencias ambientales, que son de las comunidades autónomas. El plan vigente identifica 8 reservas naturales fluviales, estando pendiente su inclusión en la red de espacios naturales protegidos de Andalucía (RENPA). Sin embargo no existe ninguna zona de protección especial, aunque se establece un listado de lugares de interés hidrogeológico (LIH) -126 en toda la cuenca- que serán estudiados para su posible incorporación en la revisión de la planificación hidrológica. Alguno de esos LIH cuenta con otras figuras de protección, bien como perímetros de protección de abastecimientos; porque pertenecen a espacios incluidos en la RENPA; o porque están ubicados en masas de agua subterránea en mal estado cuantitativo. Hay que indicar que no ha existido un verdadero proceso participativo que recogiera las demandas sociales para proteger determinados tramos de ríos como es el caso del río Castril.

El CEDEX realizó un trabajo en 2008¹ donde contemplaba la propuesta de 26 tramos de río por su alto interés ambiental. También se proponía la protección, bajo la figura denominada "paisaje fluvial", de un conjunto de tramos fluviales de ríos de las cuencas intercomunitarias españolas que, en atención a sus valores socio-ambientales, paisajísticos, recreativos y culturales, requieran una protección urgente, con la que sea posible conservar los valores que en la actualidad aglutinan. Se trata de tramos con signos de alteración por parte del hombre, lo cual les imposibilita para su inclusión en la lista de reservas naturales fluviales. Dentro de los 26 tramos seleccionados por el CEDEX en el Guadalquivir existen 3 catalogados como paisaje fluvial. En base a ello deberían declararse como reservas naturales fluviales, como mínimo los 26 tramos de río contemplados en el trabajo del CEDEX. En estos tramos, los caudales ambientales establecidos deberían coincidir necesariamente con los caudales naturales, tanto cuantitativa como cualitativamente. Además, deberían añadirse los tramos que pertenecen a la cuenca del Guadalquivir del inventario de 114 espacios sobresalientes presentado por la administración autonómica en la reunión del Comité de Humedales donde se celebraba el 40 aniversario de la convención RAMSAR. Tales tramos deberían declararse reservas naturales fluviales o lugares de interés hidrogeológico.

Por otra parte, la Propuesta de Memoria Ambiental del Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir, de 2012, señala diversas deficiencias en relación con las zonas protegidas: "La información contenida en el Plan sólo recoge la coincidencia de las masas de agua las zonas protegidas. Ahora bien, no se incluye un análisis detallado de las afecciones sobre las mismas, ni un análisis de la compatibilidad de los efectos ambientales que supone designar las masas de agua con objetivos menos rigurosos (y por tanto, no alcanzar su buen estado o potencial) con las disposiciones establecidas en sus normas de protección. En particular, para las masas de agua incluidas en Red Natura 2000 no se valora la interacción y la posible incompatibilidad de los objetivos menos rigurosos con el estado favorable de los espacios, sus hábitats y especies" (Propuesta de Memoria Ambiental, 2012, p. 18). Respecto a las exenciones en zonas protegidas, dicho documento indica que "No se analizan con detalle las posibles conexiones con las masas de agua superficial por lo que no existe un análisis ambiental robusto que

¹ "Realización de asistencia técnica, investigación y desarrollo tecnológico en materia de gestión del dominio público hidráulico y explotación de obras. Realización de una propuesta de Catálogo Nacional de Reservas Fluviales". Informe parcial. Tomo único. Cedex. Ministerio de Medio Ambiente. Marzo de 2008.

considere las zonas protegidas, especialmente en lo que se refiere a la Red Natura 2000 y a los humedales RAMSAR” (Memoria Ambiental, 2012, p. 18).

7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

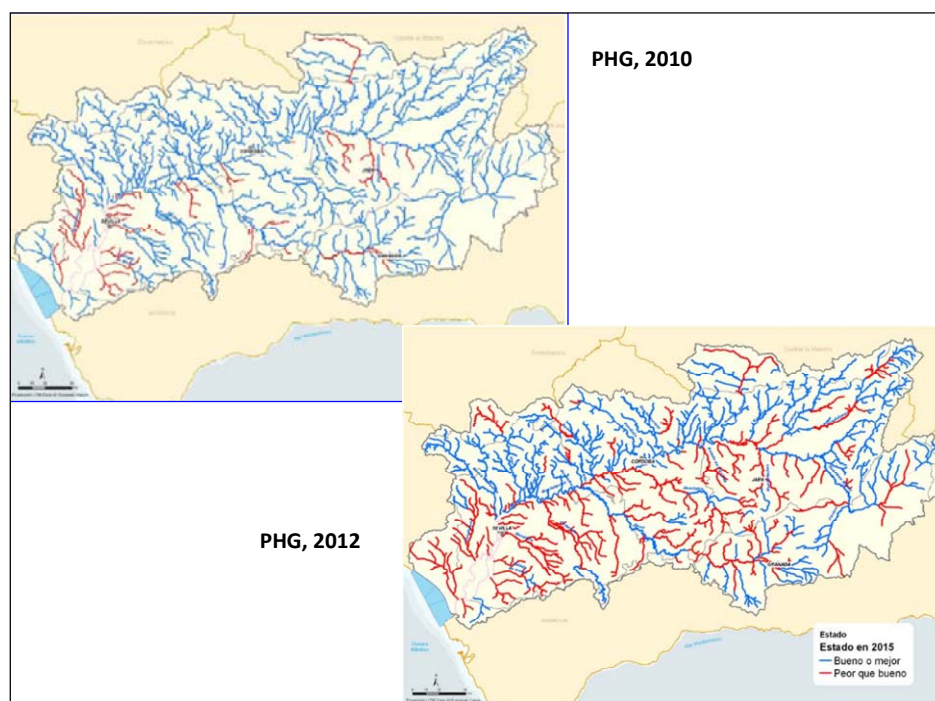
En general el Plan establece perímetros de protección, aunque no suelen ajustarse a los requerimientos de vulnerabilidad del medio e importancia estratégica del uso del agua. Se sigue produciendo durante el periodo reciente (desde 2000) la pérdida de fuentes de captación de aguas potables por contaminación, generalmente por contaminación difusa agraria (nitratos). Los casos más destacados en la cuenca baja del Guadalquivir son el acuífero de Sierra de la Yegua y abastecimiento de Montellano, ambos en Sevilla. Pero también se afectan fuentes de abastecimiento por otros factores: el caso más grave es el acuífero mioceno de base (pie de Sierra Morena desde Huelva hasta Córdoba) contaminado (cianuro) por la actividad de Mina de las Cruces. En relación con las zonas protegidas como futura captación de agua para abastecimiento, la protección de Melonares y de Siles se ha llevado a cabo después de haber impactado severamente los valles de estos ríos con el argumento, insuficientemente justificado, de generar nuevos recursos para el abastecimiento, unos recursos que realmente no se requerían y siguen sin requerirse.

8. Establecimiento y operatividad de los Programas de Medidas (art. 11.7)

La situación real de las masas de agua de la categoría ríos y aguas de transición, de manera especial, su mal estado en lo que se refiere a los aspectos hidromorfológicos y biológicos, especialmente comunidades de peces, hace poco plausible el logro de los objetivos ambientales establecidos. Los resultados de estudios disponibles indican el *paupérrimo estado de conservación* que presenta la comunidad de *peces autóctonos* de la cuenca del Guadalquivir y el grave estado físico, químico y biológico en el que se encuentra el estuario, lo que refleja un serio y generalizado deterioro de los ecosistemas fluviales y estuarinos.

Con el Programa de Medidas propuesto en la propuesta de PHDHG (2010) era muy poco verosímil que el **91% de las masas** de agua categoría ríos (356 de un total de 392) y el 100% de las de transición fueran a alcanzar el buen estado o el buen potencial en el año 2015, como aseguraba dicha propuesta. Este dato suscita grandes dudas sobre el rigor y la solvencia de los análisis realizados. Estas previsiones contrastan con los objetivos de los planes hidrológicos de Holanda o Francia, en donde el objetivo a alcanzar es el 20% y el 60% respectivamente de buen estado en 2015.

En la versión del Plan publicada en 2012 y finalmente aprobada en 2013, el porcentaje de masas de agua categoría ríos que pasan a buen estado **desciende a 69,9%** (ver figuras). Dicha reducción no obedece a un análisis más riguroso de la operatividad de las medidas propuestas, sino a una postergación en el tiempo de las mismas (depuración de aguas residuales urbanas, medidas para paliar la contaminación difusa agraria...).



Objetivos ambientales para las masas de agua categoría ríos de la Demarcación del Guadalquivir en la propuesta de PHDH y en el PHDM finalmente aprobado. Fuente: CH del Guadalquivir 2010 y 2012.

Por otra parte, no se están aplicando medidas que garanticen una implementación efectiva del régimen de caudales ambientales, como se pone de manifiesto en los siguientes ejemplos. En el caso del Alto Genil, tres de los cuatro ríos de caudal permanente (Dílar, Maitena y Monachil) tienen tramos desecados por captaciones abusivas que no respetan los caudales ecológicos, de forma que solo mantiene caudal el propio Genil. En la cuenca del Gadiana Menor, este problema afecta a los siete ríos de caudal permanente: Alhama de Lugros, Alhorí, Alcázar, río del Pueblo, río del Barrio, río Benéjar y río Dólar, los cuales están siendo desecados por captaciones abusivas sin respetar caudales ecológicos. En ninguno de estos ríos se han realizado las actuaciones previstas en el Plan de Medidas, pese a que todos estos ríos están habitados por especies acuáticas amenazadas y en todos ellos se incumple el régimen de caudales ecológicos.

Entre las medidas relevantes del Programa de Medidas, por su esfuerzo inversor, cabe destacar el tratamiento de aguas residuales y la modernización de regadíos. El primero de estos esfuerzos responde al incumplimiento en los objetivos ambientales previos a la DMA y es de lamentar que el retraso de ese cumplimiento impida dedicar estos fondos a otras mejoras. El segundo se considera una medida de carácter ambiental por la mejora de la eficiencia en el uso del agua. Pero el Proyecto de plan olvida que la Ley de aguas para Andalucía establece que en las ayudas que se concedan para la modernización de infraestructuras y regadíos, se establecerán los objetivos del ahorro que deben ser aceptados por los beneficiarios de la subvención, así como la revisión las concesiones de acuerdo con dichos objetivos de ahorro (artículo 37.9).

En cualquier caso, que los ahorros de la modernización previstos formalmente supongan una menor detracción de agua del medio natural no parece real actualmente, por lo que la consideración de la modernización como una medida ambiental puede resultar un fraude. También se puede deteriorar de manera eficiente: no toda reducción de la presión individualmente considerada (menor consumo de agua por hectárea), produce una menor presión general (menor extracción en la masa de agua). Aunque se financien y justifiquen públicamente como medidas ambientales, lo fácil parece que es destinar los supuestos ahorros a aumentar la intensidad de la explotación o cultivar especies con mayores necesidades hídricas, aumentar la dotación de los llamados regadíos infradotados y, en alguna medida, aumentar la superficie efectiva del regadío. En suma, todo indica que se mejora la eficiencia en el consumo pero se aumenta el estrés hídrico y se pierde flexibilidad en la demanda. Por ello, es necesario que el Plan incorpore las determinaciones de la Ley andaluza de aguas (Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, artículo 45.8 y 9 y disposición adicional octava) en relación con los procesos de modernización de regadíos.

En cuanto al control de volúmenes utilizados por usuarios, parece que existen (aunque no se controlan) contadores en algunos pozos. En los de menos de 7.000m³/año es prácticamente generalizada la inexistencia de contadores. La situación no ha cambiado desde la aprobación del Plan. En las captaciones de aguas superficiales no existe contador volumétrico, limitador ni aforador en prácticamente ninguna captación a pesar de ser obligatorio desde el año 2005. Incluso en casos concretos que están desecando ríos en espacios naturales protegidos por captaciones abusivas y que se vienen denunciando desde la entrada en vigor del Plan, siguen sin instalarse dispositivo alguno de control de caudales.

En cambio sí se está aplicando la medida de entubamiento de conducciones a cielo abierto, aunque en algunos casos la medida es controvertida por la afección al patrimonio de acequias tradicionales. En este sentido se está utilizando la **modernización de regadíos** como excusa para incrementar la superficie regable y crear nuevos regadíos. Esto se está haciendo subvencionando actuaciones de modernización que en teoría consiguen un ahorro de agua entorno a un 30%-40%. El 45% de esta agua teóricamente ahorrada se destina a regar nuevas superficies que son incorporadas a la comunidad de regantes modernizada. El cálculo teórico se hace sobre volumen a pie de parcela y no sobre agua captada de la corriente superficial o de la masa subterránea, aplicando dotaciones mínimas, de forma que cualquier actuación de modernización de regadíos lleva aparejada la puesta en regadío de más hectáreas. En definitiva, el resultado de una medida que en teoría buscaba liberar volúmenes para incrementar los caudales ecológicos se ha convertido de hecho en una fórmula para seguir consumiendo los mismos volúmenes de agua o más y además generar derechos de riego de esas propiedades, hipotecando las disponibilidades hídricas futuras.

Otra de las medidas clave, la **revisión de concesiones**, no se aplica salvo para los casos anteriores. Dicha revisión no se ha llevado a cabo en casos clamorosos, como usos industriales prohibidos actualmente por normativa de parques nacionales, revisión de concesiones en desuso, revisión de dotaciones incompatibles con el Plan o revisión de concesiones que se están utilizando para fines diferentes a los concesionales.

En lo que respecta a la **regularización de concesiones**, así como al otorgamiento de nuevas concesiones, sí que hay cambios. Se han legalizado muchas captaciones ilegales que existían y se han otorgado concesiones que llevaban años paradas o denegadas por incompatibilidad con el Plan. Por tanto, lejos de ejercer una labor de policía de aguas para impedir las captaciones ilegales, las medidas aplicadas se han orientado a legalizarlas, hipotecando los recursos hídricos a futuro.

Por otra parte, siguen sin verificarse avances significativos en medidas básicas como la delimitación del DPH, la ampliación y difusión de códigos de buenas prácticas en agricultura y ganadería, el restablecimiento de la continuidad longitudinal de los ríos a través de la construcción de escalas para peces, la restauración de riberas, la recuperación de la morfología del cauce, la protección de especies amenazadas relacionadas con ecosistemas acuáticos y la prevención y control de especies exóticas invasoras en ecosistemas acuáticos, particularmente en el caso del mejillón cebra, pero también en el caso de cangrejos y peces invasores. Igualmente no se evidencia avances en la eliminación de infraestructuras situadas en DPH, ni siquiera en el caso de obstáculos y que suponen un riesgo importante, como puede ser el caso del dique y escala del río Castril. Tampoco se avanza en la adecuación de los órganos de desagüe de las presas para permitir el flujo de sedimentos.

La siguiente tabla sintetiza la inversión en los diferentes programas de medidas y periodos ejecutados y previstos, según figura en el Borrador de Plan de diciembre de 2010.

Programa de medidas	Inversión ejecutada 2009-2011	Inversión 2012-2015	Inversión 2015-2021	Inversión 2021-2027
1. Contaminación puntual	163,09	104,86	556,54	164,36
2. Contaminación difusa	0,00	0,00	0,00	0,00
3.1 Satisfacción de la demanda - Recursos no convencionales	0,00	0,00	0,00	0,00
3.2 Satisfacción de la demanda - Recursos convencionales	0,00	238,26	236,61	0,00
4. Recuperación ambiental	81,18	25,18	274,90	161,17
5.1 Incremento de la eficiencia - Uso agrícola	606,66	206,47	589,98	0,00
5.2 Incremento de la eficiencia - Uso urbano/industrial	62,16	54,63	31,41	0,00
6. Conocimiento, administración y gobernanza	0,00	69,31	6,00	6,00
7. Recuperación de costes (*)	0,00	0,00	0,00	0,00
8. Protección y recarga de acuíferos	0,00	0,00	0,00	0,00
9. Prevención y mitigación de situaciones hidr. Extremas	16,90	59,72	168,34	103,50
10. Aguas de transición y costeras	7,75	51,31	52,93	0,00
TOTAL	937,73	809,74	1.916,70	435,03

* Datos en millones de euros

No obstante, dichas previsiones fueron reducidas a menos de la mitad en el Programa de Medidas definitivo, como ha señalado la Memoria Ambiental del Plan (2012): “Debido a los problemas de desarrollo presupuestario de las Administraciones responsables de la ejecución del Programa de Medidas, la inversión inicial de 4.106 M€ (Borrador de Plan de diciembre de 2010) se ha reducido a 1.747,47 M€ y los objetivos medioambientales fijados en el Plan Hidrológico, si bien no se reducen, sí que se aplazan a futuros horizontes” (Propuesta de Memoria Ambiental, 2012, p. 28).

9. Tarifación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)

El Plan consolida el discurso de que los costes de los servicios de agua ya se están recuperando en un porcentaje muy elevado, afirmándose, contra toda evidencia, que los ingresos obtenidos por los organismos que prestan los servicios significan el 85% de los costes. Este discurso se apoya en la **sobreestimación de los índices de recuperación de estos costes**, construida mediante la eliminación o minoración de numerosas partidas de coste, que por diversos motivos se consideran no repercutibles, además del cómputo inadecuado de costes ambientales. En los debates públicos y en la documentación técnica disponible existen datos y argumentaciones que avalan el hecho de que realmente **la recuperación de los costes se sitúa en torno al 23%**, incluso en ausencia de una estimación rigurosa de los costes ambientales de los servicios del agua. Esta recuperación de costes insuficiente compromete tanto el alcance de los objetivos de buen estado como la viabilidad económica del Plan y la sostenibilidad financiera de la administración del agua.

Por otra parte, los usuarios urbanos soportan un nivel sensiblemente más elevado de recuperación de costes, tanto por los mayores niveles de cánones y tarifas como por la internalización –principalmente en los costes de potabilización y de depuración- de impactos en la calidad del agua ocasionados por el regadío. A través de este hecho se produce una subvención cruzada entre diferentes sectores de uso del agua.

La Directiva marco del agua exige una transparencia en los costes de los servicios relacionados con el agua y la adopción de medidas específicas para incentivar el uso eficiente y la contribución adecuada de los diversos usos conforme al principio de quien contamina paga (artículo 9 y anexo III). En relación a esta obligación el PH del Guadalquivir incurre en los siguientes defectos:

- Como en las demás demarcaciones hidrográficas españolas en la del TOP se ha seguido la metodología diseñada por el Ministerio de Medioambiente en el documento Precios y costes de los servicios de agua en España (2007), lo que conduce a incluir los costes financieros, olvidándose totalmente de los costes ambientales y del recurso.
- No se repercute determinada parte de los costes a los usuarios.
- Ausencia de programas de sensibilización a los usuarios sobre la necesidad de recuperar los costes, en especial los ambientales y del recurso.
- Ausencia de recuperación de costes a los usuarios de aguas subterráneas (más allá de que como cualquier otra actividad económica estén pagando sus propios costes internos).
- Mantenimiento de ayudas indirectas a través de condonación de cánones y tarifas y, en su caso, establecer ayudas directas.

La Memoria Ambiental del Plan planteó algunas opciones para abordar las externalidades negativas del uso del agua: “Los costes ambientales pueden estimarse como las externalidades negativas netas (descontadas las positivas que pudiera haber) del uso de agua. Estas externalidades son difíciles de calcular, y en caso de poder conseguirlo, su internalización podría ser posible por dos vías alternativas: a) Establecimiento de una ecotasa justificada por el cálculo anterior; b) Normativa técnica que obligue a la internalización de los costes mediante la corrección de los impactos negativos de la actividad. En el Proyecto de PH se descarta usar la implantación de una ecotasa, que es un modelo seguido en otros países europeos, y se ha planteado utilizar la segunda vía de actuación para considerar los costes ambientales como señala la IPH cuantificados como el coste de las medidas establecidas para alcanzar los objetivos ambientales” (Propuesta de Memoria Ambiental 2012, pág. 32-33).

10. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

Tras un acto público de presentación de la propuesta de PHDHG celebrado el 24 de febrero de 2010 en Sevilla, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CGH) dió por finalizado el proceso de participación pública en su elaboración. A este acto añadió en el mes siguiente una presentación de media jornada sobre caudales ambientales de carácter informativo en Córdoba.

A partir de entonces, la CHG recibió las alegaciones que se presentaron por escrito, a la vez que estableció contactos directos con los agentes que lo solicitaron. Esto implica que **la CHG no ha impulsado el debate público sobre los contenidos concretos** del Plan. En todo el proceso anterior los usuarios y el público en general no tuvieron conocimiento de los **objetivos, las excepciones y las medidas concretas propuestas para cada masa de agua** de la Demarcación, que sólo se conocieron tras la publicación del proyecto en diciembre pasado. El único acto de participación pública activa que se desarrolló durante la exposición pública del borrador del Plan fue el impulsado por el ODMA de la FNCA, en el que se contó con la presencia y activa participación, muy valiosa, de responsables y técnicos de la CHG y de las Consejerías de Medio Ambiente y Agricultura de la Junta de Andalucía.

El convenio de Aarhus, la Directiva marco del agua y la Directiva de información ambiental (Directiva 2003/4) exigen un importante esfuerzo de difusión de la información y de participación pública activa. Este esfuerzo debe mantenerse en todas y cada una de las tres consultas públicas establecidas en la norma comunitaria, así como el fomento de la participación pública activa de las partes interesadas en toda la aplicación de la Directiva marco del agua (artículo 14). La Confederación ha realizado algunas actuaciones de participación pública a lo largo de proceso, pero cuando existían más elementos concretos que debatir (consulta del borrador del proyecto) ha reducido su empeño.

11. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

En las condiciones climáticas e hidrológicas propias de la cuenca del Guadalquivir, las aguas subterráneas son vitales para el mantenimiento del caudal estival de las masas de agua superficiales. En el PHDG se habla poco de uso conjunto y de recarga de acuíferos y se presta poca atención a los nacimientos de los ríos. Se diferencia sistemáticamente en mapas y tablas las masas de aguas superficiales de las subterráneas, perdiéndose la perspectiva de fusión final de ambas en una misma agua.

El PHDG no da la suficiente importancia a las aguas subterráneas situadas en materiales de baja permeabilidad, que ocupan del orden del 50% de la superficie de la cuenca y en la que sólo se reconoce una explotación del orden de 70 hm³/año. En realidad se trata de territorios de una alta tasa de perforaciones ilegales, sin apenas estudios ni controles, en los que las extracciones son muy superiores y afectan tanto a ríos y arroyos como a masas de aguas subterráneas limítrofes.

El indicador de estado cuantitativo en base a la relación extracciones/recursos presenta numerosas incertidumbres. Su valor tampoco refleja necesariamente la buena o mala calidad de los ecosistemas asociados. El estado cuantitativo debería medirse prioritariamente por la evolución en continuo de caudales surgentes y niveles piezométricos, cuyo uso está perfectamente en sintonía con la DMA, que prevé el control del estado cuantitativo a través de redes de seguimiento.

La Directiva Marco del Agua y la Directiva de Aguas Subterráneas exigen una aproximación integradora a las aguas, que analice las relaciones entre masas de agua subterráneas y superficiales, y entre aquellas y los ecosistemas dependientes. La mejora del seguimiento de las masas de agua subterráneas solo se puede lograr con un esfuerzo inversor que no se contempla de forma suficiente en el proyecto de Plan.

La Inversión de los procesos de deterioro existentes sólo podrá lograrse si se adoptan medidas de control de las extracciones no autorizadas, medidas que tampoco se incorporan de manera suficiente en el borrador analizado.

12. Evaluación ambiental estratégica

Paralelamente a la elaboración del Esquema provisional de Temas Importantes (EpTI, hecho publico en julio 2008) se desarrolló el Documento Inicial, que da comienzo al procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico de la Demarcación (<http://www.chguadalquivir.es/export/sites/default/portalchg/planHidrologicoDemarcacion/demarcacionGuadalquivir/primerCicloPlanificacion/documentacionRelacionada/ficheros/documento.pdf> , ultima consulta el 13 de octubre de 2014). El Documento Inicial fue enviado a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental el 29 de Julio de 2008. Con este envío del Documento Inicial al órgano ambiental, se da inicio formal al procedimiento de EAE.

El Documento inicial es la base para que el órgano ambiental (D.G. de Calidad y Evaluación Ambiental) proceda a realizar el *scoping* y a elaborar el Documento de Referencia que marca el alcance y contenido del Informe de Sostenibilidad Ambiental. (ISA). Con fecha de 28 de octubre de 2008 la Dirección General Calidad y Evaluación Ambiental notificó a las administraciones previsiblemente afectadas y público interesado de carácter estatal y autonómico la iniciación del procedimiento, solicitando sus consideraciones para la realización de la evaluación. Además, se comunicó mediante anuncio en el BOE nº 297 de 10 de diciembre de 2008, el inicio del periodo de consultas. Durante el proceso de consulta se recibieron un total de 17 respuestas en relación al documento (15 administraciones públicas estatales y autonómicas, WWF/Adena y SEO BirdLife). En algunos de los documentos recibidos los participantes subrayaron aquellos objetivos de protección ambiental que se consideran deben ser utilizados en la evaluación ambiental del PHD así como una propuesta de indicadores para verificar su cumplimiento. También, los principales impactos que el Plan tendría sobre los elementos del medio, las principales medidas preventivas, correctoras o compensatorias que consideran aplicables a escala estratégica del Plan para hacer frente a estos impactos.

Las sugerencias remitidas por las administraciones y público interesado en esta primera fase de consultas, junto con el Documento de Referencia y la resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental por la que se aprueba dicho documento, fueron trasladadas por la Dirección General del Agua a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir en mayo de 2010. El Documento de Referencia marca el alcance y contenido que debe tener el ISA, y en este sentido, la SDG de Planificación y Uso Sostenible del Agua elaboró un documento base del Informe de Sostenibilidad que recoge los requerimientos del Documento de Referencia y las sugerencias de las administraciones y público consultado.

El Informe de Sostenibilidad Ambiental se sometió al proceso de consulta pública junto a la Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico, entre el 15 de diciembre de 2010 y el 14 de julio de 2011. Durante el proceso de consulta se recibieron 12 alegaciones que hacen referencia directa al documento ambiental. No obstante, dado que el ISA se elabora en base al resto de documentos que componen el Plan Hidrológico y estos han recibido numerosas alegaciones que han provocado su revisión y, en ocasiones, su modificación, también el ISA ha sido ajustado como resultado del proceso de consulta pública. Las modificaciones de los documentos que conforman el Plan, así como las específicas del ISA, se recogen en la Memoria Ambiental que se redacta conjuntamente por el órgano promotor y el órgano ambiental.

En el ISA, el **análisis de alternativas** se lleva a cabo para cada grupo de problemas pero en general no implican opciones distintas a las ya contempladas por el propio Plan, como se muestra a continuación:

“Grupo 1. Contaminación de las aguas

Alternativa 0: Alternativa tendencial con aplicación de las medidas básicas a las que se refiere el apartado 61 de la normativa del PH.

Alternativa 1: Complementar la alternativa 0 con medidas complementarias, seleccionadas sucesivamente con criterios de coste/eficacia - de menor a mayor valor del índice – hasta lograr el cumplimiento de los objetivos medioambientales del Plan: La aplicación de excepciones se realiza en función de criterios de costes desproporcionados o criterios de viabilidad técnica y/o socioeconómicos.

No se contemplan más alternativas por cuanto que el proceso metodológico seguido en la conformación de la alternativa 1, - por adición progresiva de medidas, seleccionadas con criterios de coste-eficacia – permite alcanzar una solución óptima o, al menos, en el entorno del óptimo, lo que se considera suficientemente aproximado.

Grupo 2. Alteraciones hidromorfológicas y biológicas de las aguas.

Alternativa 0: Ante la práctica inexistencia de medidas básicas que permitieran conformar una alternativa tendencial como alternativa 0, se formula ésta por aplicación del Plan Hidrológico de la cuenca del Guadalquivir de 1998. Este Plan, aunque contiene determinaciones para atenuar esta problemática, está lejos del riguroso enfoque de la legislación actual, cuyos principios derivan de la Directiva Marco del Agua.

Alternativa 1: Alternativa que resulta de la aplicación del conjunto de medidas de carácter complementario que emanan de los criterios de la DMA.

Grupo 3. Satisfacción de las demandas y racionalidad del uso.

Alternativa 0: Alternativa que resulta, en lo que se refiere a la satisfacción de las demandas, de la aplicación del Plan Hidrológico de la cuenca del Guadalquivir de 1998, contemplando las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional – en particular, la respuesta negativa a la solicitud de transferencia de recursos procedentes de otras cuencas-, así como otros aspectos que el paso del tiempo ha ido clarificando, como la imposibilidad por motivos medioambientales del embalse de Úbeda La Vieja, etc.

Alternativa 1: Alternativa que resulta de una revisión del Plan hidrológico de 1998, con la atención puesta en satisfacer, simultáneamente, tanto los objetivos ambientales como las demandas. Por las mismas razones que en el caso del Grupo 1 de problemas, - metodología de selección de medidas sucesivas con criterios de coste/eficacia, que conduce a una solución en el entorno del óptimo - hay que hacer notar que, por criterios de desarrollo sostenible, las medidas se centran fundamentalmente en políticas de racionalización, ahorro y gestión sostenible del recurso.

Sin embargo, medidas que hubieran permitido una nueva alternativa, tales como el levantamiento de regadíos o eliminación de embalses de regulación existentes, han sido descartadas por costes desproporcionados, por lo que no queda margen para nuevas formulaciones alternativas. Y de hecho, la alternativa finalmente propuesta mantiene una cierta brecha en la satisfacción de las demandas, como

prueba evidente de que no es viable, ni por razones socioeconómicas ni técnicas ni medioambientales, alcanzar una teórica situación de equilibrio entre recursos y demandas” (Propuesta de Memoria Ambiental, 2012, p. 35-36).

13. Otros aspectos relevantes

El problema clave, aunque evidentemente no único, de la cuenca del Guadalquivir es la **expansión descontrolada de la superficie de regadío** a lo largo de los últimos 25 años. En cada nuevo documento que se presenta la superficie de regadío se ve incrementada en decenas de miles de hectáreas: hace 23 años el documento Documentación Básica del Plan Hidrológico de cuenca (1988) la estimaba en 418.069 ha; el propio Plan Hidrológico todavía vigente, aprobado en 1998, aunque utilizando cifras de 1992, la cifraba en 443.024 ha; ya en el proceso actual, el Informe de los artículos 5 y 6 (marzo 2005, pág. 33) seguía manteniendo esta misma cifra; el Esquema de Temas Importantes (ETI, julio 2008, pág. 41) la cifraba en 801.157 ha (con datos de diciembre de 2007); el actual proyecto de PHDHG (diciembre 2010), en 845.986 ha. La **demanda de agua para riego** alcanza un **87% del total** de las demandas de la cuenca, 3.329,5 hm³ (el ETI lo cifraba en 3.485 hm³/año), de un total de 3.833,2 hm³ de demanda en los diferentes usos.

La idea principal que se desprende de estos datos es que **el Guadalquivir es rehén del regadío**: este es el **hecho fundamental y clave** que condiciona la gran dificultad para avanzar hacia los objetivos de la Directiva Marco, es decir, conservar o restaurar el buen estado ecológico de las aguas.

Este tema debería recibir una atención específica en el Plan: los agentes sociales sin ánimo de lucro que defienden los intereses generales de la sociedad lo vienen pidiendo en todas sus alegaciones, desde el debate sobre el diagnóstico de la cuenca (Informe de los artículos 5 y 6, 2005) hasta el actual proyecto de Plan, pasando por las alegaciones al citado ETI de 2008. No basta con informar de que el valor marginal del agua en el olivar es alto (0,96€/m³) y asumir ese dato como una variable independiente, incuestionable y suficiente. Esa actitud nos sitúa precisamente en el terreno de la vieja política hidráulica de oferta y de justificación de la irresponsabilidad frente a las inercias.

Hace falta analizar, aprender y diseñar medidas para afrontar los factores, complejos y profundamente enraizados, que han permitido este fenómeno: dejación de autoridad, tolerancia social hacia la ilegalidad en el uso del agua, unida a desinformación sobre sus nefastas consecuencias ambientales y económicas, falta de medios de la administración, redes de influencia, connivencia, mecanismos de presión de los agentes beneficiados y, en su caso, corrupción. Si estos factores no se rectifican, la dinámica de expansión se mantendrá en el futuro. Es necesario incorporar al Plan la consideración expresa y rigurosa del problema de la mala gobernanza del agua (indisciplina y descontrol en la administración del dominio público hidráulico), incluyendo todos sus factores explicativos (políticos, sociales, económicos y administrativos), sus consecuencias y las medidas y alternativas propuestas para su resolución.

Esta dinámica de desgobierno constituye una condición de entorno de todo el proceso planificador que no debe distorsionar el rigor de los trabajos de los que los técnicos son responsables. Se trata de una decisión fundamental sobre el **modelo de desarrollo territorial** que condiciona la gestión de la cuenca cuya responsabilidad debe ser asumida explícitamente ya no por el Presidente de la CHG sino por el conjunto del **Comité de Autoridades Competentes**.

La Directiva marco del agua exige que se adopte un programa de medidas teniendo en cuenta los resultados de los análisis previos con el fin de alcanzar los objetivos medioambientales. El uso de la expresión «tener en cuenta» es una exigencia de coherencia entre el diagnóstico (artículo 5) y el

tratamiento (artículo 11) de la presión más importante que tiene la Demarcación hidrográfica. Exigencia que no se ha cumplido ya que en el programa de medidas no se contemplan suficientes medidas de gobernanza que permitan una disminución efectiva de esta presión. Entre estas carencias destacan:

- Puesta al día, mantenimiento actualizado y aplicación del Registro de Derechos de Uso Privativo de Aguas, precisando en el caso de aguas subterráneas las actuaciones referidas al Registro de Aguas y al Catálogo de Aguas Privadas.
- Aplicación del régimen concesional: revisión de concesiones y caducidad de concesiones.
- Medidas relativas a control de extracciones: medición volumétrica (contadores y caudalímetros), programa de vigilancia y control de extracciones.
- Modificación del orden de preferencia para impedir que nuevos regadío tengan prioridad frente a otros nuevos usos.
- Exigencia de que antes de iniciar cualquier proyecto de modernización se garantice la renuncia a los derechos de uso de las aguas que se prevé ahorrar desde la fecha en la que se concluya la obra.
- Actuaciones referidas a otros problemas de generalizada indisciplina que afectan al DPH (vertidos, ocupación de cauces, actividades incompatibles en zona de policía).



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA

Asociación Ojos del Guadiana Vivos

Índice de Contenido

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA).....	2
2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	2
3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6).....	2
4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5) ...	3
5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)	3
6. Registro de las zonas protegidas (art. 6)	4
7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)	4
8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7).....	4
9. Tarificación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)	5
10. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	5
11. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	5
12. Evaluación ambiental estratégica.....	6
13. Otros aspectos relevantes.....	7

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

Aún no existe una adaptación correcta y completa de la DMA. Conviene tener presente, e insistir, que las Directivas europeas tienen mayor rango y prevalecen sobre la legislación de los países miembros, lo que no se acepta en la práctica de gestión de las aguas, ni en las prioridades de las actuaciones, en las que aparecen con el mismo rango que los objetivos de las directivas de agua los de satisfacción de las demandas. Hay que señalar la existencia de casos puntuales de adaptación incompleta o incorrecta. Por ejemplo, sigue sin transponerse en la Ley de Aguas el concepto de Río, en la gestión se usa habitualmente el de cauce. Por otra parte, las fechas que se usan son las del 31 y no la del 22 de diciembre. Finalmente, la interpretación que se hace de costes ambientales no resulta útil para resolver problemas.

En relación con el recurso a la legislación española para justificar desviaciones respecto a la DMA, hay que decir que la mezcla de objetivos en la ley de Aguas produce un sesgo en perjuicio de los objetivos ambientales, lo que se usa para marginarlos en el orden de priorización de medidas.

2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

No se conocen problemas de coordinación concretos, aunque la Red Natura está descolgada en lo relativo al Plan.

No se tiene la sensación de que el Comité de Autoridades Competentes (CAC) participe realmente en la elaboración y posterior seguimiento del Plan. Además, no se ha producido la necesaria adaptación institucional que evite la obstaculización de los objetivos de la Directiva. No se han hecho públicas las actas del Comité de Autoridades Competentes, Se han incluido modificaciones en relación con el plan sometido a información pública, pero se desconoce si por iniciativa del CAC o por otras presiones.

3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

El Plan del Guadiana fue aprobado por Real Decreto 354/2013 y se publicó en el BOE de 21 de mayo de 2013, entrando en vigor el día 22. Una de las medidas del Plan era poner en marcha las actuaciones en las masas de aguas subterráneas en riesgo de no alcanzar los objetivos ambientales. No obstante tales actuaciones se pusieron en marcha para sólo una de las masas de agua, pero parece que están paralizadas. El resto de medidas ambientales no se han puesto en marcha, aunque continua la de restauración fluvial, con escaso acierto.

Los incumplimientos del calendario de planificación se justificaron por dificultades presupuestarias y en parte por la presunta inviabilidad por motivos físicos o naturales.

Durante el período transcurrido entre diciembre de 2009 y el momento de aprobación del Plan, las administraciones han continuado con las inercias de actuaciones del plan anterior (1998). Estas inercias han supuesto demoras en la tendencia de alcanzar objetivos ambientales.

Con respecto a los cambios que existen entre el borrador y el documento aprobado de Plan Hidrológico, se han justificado por la incorporación de mejoras de conocimiento.

4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

Cabe resaltar los siguientes aspectos:

- Falta de análisis de los impactos para cada una de las masas de agua, que permita trabajar sobre la realidad actual;
- Inadecuado tratamiento y ausencia de interrelación entre los impactos detectados y las presiones de origen antrópico para la detección de problemas;
- Ausencia de incorporación de los costes ambientales y del coste del recurso en el análisis de recuperación de los costes vinculados a los servicios del agua.
- Todo lo cual se manifiesta como insuficiente transparencia

Se ha sugerido revisar la delimitación de las masas de aguas superficiales, **singularmente** las relacionadas con las de aguas subterráneas y con la Red Natura. En las masas de aguas subterráneas sí se analiza su evolución. Sin embargo en las masas de aguas superficiales dicha evolución no se analiza con la misma intensidad. En las superficiales costeras y de transición se desconoce el seguimiento.

Las presiones sobre las masas de agua se conocen. Por ejemplo, en los procedimientos que pasan por evaluación ambiental se informa sobre las afecciones a las masas de agua, cuando se solicita informe a la administración hidráulica. Sin embargo se siguen autorizando nuevas captaciones de agua en masas en mal estado cuantitativo. Además, no se establece un adecuado análisis causa-efecto entre las presiones e impactos para la identificación y valoración de los problemas y su localización sobre las masas de agua.

Por otra parte, las medidas alternativas a aplicar son insuficientes y discutibles. No se analizan adecuadamente la dinámica de las presiones y su posible evolución en el tiempo, así como el análisis de posibles cambios futuros. No se tratan adecuadamente los requerimientos específicos de las masas de agua y zonas protegidas en el análisis de problemas. Por ejemplo, existen Zonas Sensibles y Vulnerables en las que los tratamientos son insuficientes.

No se argumenta adecuadamente la selección de servicios relacionados con el agua para la determinación de costes, pues el control es un servicio que se presta en la gestión, y sus costes no se incorporan. Tampoco se incorporan los costes ambientales ni los del recurso. En cuanto al análisis de recuperación de costes, se aplica la normativa vigente: cánones y tarifas.

5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

El Plan adolece de establecer objetivos ambientales genéricos pero no concretados para cada masa de agua. Por otra parte, las nuevas modificaciones no se explicitan adecuadamente.

No se han definido objetivos concreto por masa de agua. Además, en varios tipos de las diferentes categorías no existen condiciones de referencia suficientes. En ningún caso se ha incorporado como indicador la ictiofauna. No se han indicado objetivos específicos para las masas de agua o zonas

protegidas, como la Red Natura. Se han argumentado las prórrogas para el cumplimiento, si bien las prórrogas se han generalizado para el 2027. En cuanto al deterioro temporal, se han establecido los mismos criterios que establece la Directiva, pero sigue produciéndose deterioro.

6. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

El Plan elude la denominación de *Plan de Gestión* por denominarse Hidrológico de la Demarcación y no establece los objetivos de calidad y las medidas de protección y mejora necesarias para mantener las condiciones por las cuales se establecen las distintas Zonas Protegidas. Por otra parte, se carece de protocolos de actuaciones necesarias para su difusión y uso.

El Registro de Zonas Protegidas no existe como tal, o como debería ser, en el sentido de contener las fechas de alta y de modificaciones de la creación de la zona protegida, la norma correspondiente -o enlace a la misma-, y la norma de actualización. Lo que existe es una relación de Zonas Protegidas o a proteger que recoge el Plan como Anejo Nº8 de la Memoria, anejo que a su vez consta de varios apéndices.

Con respecto a la relación entre las zonas protegidas y las masas de agua, se establece la relación con las masas de aguas subterráneas y superficiales, pero no se analiza. Además, no se ha establecido la relación entre los objetivos de protección y los requerimientos en cantidad y calidad de agua para su logro.

Se han estudiado las posibles reservas naturales fluviales, que por otra parte no están adecuadamente definidas en la Normativa de aguas ni en la Ley de Patrimonio natural y Biodiversidad, pero hay que señalar que solo se ha propuesto una reserva natural fluvial.

7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

El establecimiento de los perímetros de protección de las captaciones de aguas subterráneas para abastecimiento se presenta en la práctica como inviable, pues puede implicar indemnizaciones de las que nadie quiere hacerse cargo porque repercutirían en los costes del recurso, algo que no se pretende aplicar. Se han diseñado perímetros de protección, que se ajustan a los requerimientos de vulnerabilidad del medio e importancia estratégica del uso del agua, pero no se han implantado.

No se ha previsto instrumentos para la información al público de la existencia de las zonas protegidas y no se han identificado los elementos de diagnóstico de las zonas protegidas vinculadas a las masas de agua.

8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)

El programa de medidas carece de un calendario suficientemente clarificado de ejecución y financiación. Además, no todas las medidas han sido ejecutadas según el calendario programado, más teniendo en cuenta el contexto económico de los últimos años.

En relación con los regímenes de caudales ambientales, no parece que exista voluntad de generalizarlos ni de implantarlos.

Las medidas se relacionan con los objetivos, pero de una forma poco transparente, muy condicionada e insuficientemente detallada.

No se ha cumplido la programación de inversiones establecida en el Programa de Medida. Se propone en cambio una revisión del calendario de implementación de las medidas que responda a la situación presupuestaria actual.

9. Tarifación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)

El principio “quien contamina paga” debería red denominarse como “*Quien deteriora o degrada paga*”. La administración hidráulica se escuda en la legislación nacional vigente, no adaptada a los parámetros de recuperación de costes que establece la DMA. Además, la interpretación que se usa de los costes ambientales es absolutamente inadecuada. Por otro lado, por laminación se descuenta en toda la cuenca el 50% de los costes de las infraestructuras transversales. A ello se une que las financiaciones no se consideran en la parte subvencionada.

No se especifican los instrumentos aplicados para hacer efectivo el principio de “quien contamina paga”. Las excepciones a dicho principio sólo se establecen formalmente en la contaminación difusa. Además, las bases para la plena recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua son inadecuadas.

10. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

La participación pública en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca ha sido realizada condicionada por la estructura de participación inadecuadamente ponderada debido a la influencia del sistema de participación en las tradicionales Juntas de Sistemas de Explotación, que proporcionan mayoría aplastante a los regantes. Se trata de una estructura de participación obsoleta y contraria a los actuales valores ecosistémicos de las aguas y a las prioridades de los objetivos ambientales en la gestión. Aunque se ha seguido lo establecido en el Proyecto de Participación Pública del organismo de cuenca, se ha realizado con dicho sesgo en la participación. La transparencia es dudosa, pues paralelamente se han mantenido otros procesos de participación. Por otro lado el análisis del plan y su puesta en ejecución evidencia la escasa efectividad de la misma, mientras que sí se han establecido acuerdos con partes interesadas al margen del proceso formal de participación.

Por otra parte, se han redactado y difundido documentos de síntesis para el público en general, pero la inteligibilidad para el público es muy insuficiente, por la jerga y tecnicismos que incorpora y la escasa voluntad de difundir con claridad los objetivos de la DMA. En cuanto al análisis de las percepciones recogidas en el proceso de participación, y su inclusión o no en los Planes de cuenca, se ha observado un claro sesgo hacia la satisfacción y prioridad de la satisfacción de la demandas.

11. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

Hay que señalar que no hay condiciones de referencia para algunos tipos de masas de la categoría Lago. Por otra parte, las dificultades presupuestarias y la no imputación como servicio y recuperación de los costes de control afectan a la calidad y frecuencia de estas actividades obligatorias. Además, no se ha incluido la ictiofauna en la valoración del estado biológico

No se han establecido planes de seguimiento por masa de agua, salvo en las de aguas subterráneas, ni por zonas protegidas. Existe información para las masas de agua, pero no de forma individualizada, y no existe para la Red Natura. En cuanto a la frecuencia de control, parece suficiente en las establecidas para las masas de aguas subterráneas.

Se ha anunciado la elaboración de un programa de actuación tan solo para las masas de los acuíferos declarados sobreexplotados, aunque dicho programa parece bloqueado. Por tanto hay masas en riesgo para las que no se han iniciado actuaciones.

En relación con el estado ecológico, no se están analizando correctamente e integrando todos los elementos de calidad, aunque hay que señalar que parece que sí se están analizando las sustancias prioritarias y peligrosas en agua, sedimento o biota para el establecimiento del estado químico de las masas de agua y se han determinado los umbrales de calidad específicos para los compuestos químicos en las masas de agua subterránea, así como los métodos para el análisis de tendencias para la evaluación del estado de las masas de agua subterráneas.

El seguimiento cuantitativo absorbe gran parte de la dedicación de los empleados públicos de la administración en detrimento de otras labores de control y de gestión.

12. Evaluación ambiental estratégica

A pesar de que la DMA es un instrumento de la política ambiental, el énfasis en la satisfacción de demandas (en lugar del uso sostenible) obstaculiza una aplicación real de la DMA.

La evaluación se ha efectuado realmente como si de un sistema único de la demarcación se tratase, contemplando el conjunto de todas las masas de agua y de las Zonas Protegidas. No se ha realizado una evaluación a nivel de sistemas parciales

En el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA), las alternativas analizadas fueron:

- **Alternativa 0:** incluye las medidas necesarias para alcanzar los objetivos ambientales para las masas de agua si no se aplicase ni el Plan ni las medidas de la Directiva Marco del Agua, es decir, manteniendo el Plan actualmente vigente y cumpliendo las otras directivas relacionadas con la gestión y calidad del agua (aguas residuales, sustancias peligrosas, nitratos, zonas sensibles, inundaciones, etc).
- **Alternativa 1:** además de las indicadas en la Alternativa 0, en esta alternativa se incluye una serie de medidas que buscan alcanzar la protección adicional de las aguas tal como requiere la DMA así como favorecer el beneficio social y económico de los usos del agua, todo ello sin considerar la dificultad técnica ni los costes de aplicación.
- **Alternativa 2:** a la Alternativa 0 se une la combinación de las medidas de carácter socioeconómico y ambiental, necesarias para cumplir la DMA y cuya aplicación sea económica y técnicamente viable.

Esta última fue la alternativa elegida

¿Se puede considerar que realmente se plantean alternativas? Las alternativas del Plan deberían consistir en analizar las opciones disponibles para cada tema del Esquema de Temas Importantes y para cada subsistema. La evaluación estratégica no excluye la evaluación de alternativas en el programa de grupos de medidas a escala de masa de agua.

13. Otros aspectos relevantes

- No parece que la coordinación entre las administraciones implicadas sea suficiente
- La implicación del personal técnico de las administraciones implicadas es manifiestamente insuficiente
- Las contestaciones a las alegaciones y en los procesos de participación disuaden a los interesados y no motivan al público en general.
- No queda claro si las contestaciones a las alegaciones son realmente analizadas por los miembros del Comité de Autoridades Competentes o exclusivamente por la administración hidráulica o incluso de la de planificación



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO

Con la contribución de María Soledad Gallego (FNCA), Roberto González (SEO-Birdlife), Nuria Hernández-Mora (FNCA), Daniel Martínez (Plataforma Salvemos el Henares), Miguel Ángel Sánchez (Plataforma en Defensa de los Ríos Tajo y Alberche de Talavera de la Reina) y otros colaboradores

Miembros de la Red Ciudadana por una Nueva Cultura del Agua en el Tajo/Tejo y sus Ríos

Índice de Contenido

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA).....	2
2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	2
3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6).....	5
4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5) ...	7
5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)	8
6. Registro de las zonas protegidas (art. 6)	10
7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)	11
8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7).....	12
9. Tarificación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)	16
10. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	16
11. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	18
12. Evaluación ambiental estratégica.....	19
13. Otros aspectos relevantes	23
ANEJO 1. Acta reunión Grupo de Trabajo Memorándum. 28 febrero 2013.....	27
ANEJO 2. Memorándum de entendimiento entre el MAGRAMA y las Comunidades Autónomas de la Región de Murcia y Comunidad Valenciana sobre las aguas excedentarias del Trasvase Tajo- Segura, marzo 2013	30

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

La trasposición de la DMA a nuestro ordenamiento mezcla dos objetivos de la planificación: el productivo y el ambiental en un plan. Los resultados están a la vista: por ejemplo, en los planes de Duero, Ebro y Tajo, se desdeñaron los objetivos del buen estado de las masas de agua, se corrigieron los borradores, y se volvió *a donde solíamos*: presas, regadíos, y aprovechamiento intensivos de los recursos hídricos transformándolos en recursos pecuniarios. Como resultado estamos en un laberinto pues hemos derivado de la DMA y sus objetivos ambientales a los propios de la anterior legislación española de aguas. Hemos gastado un montón de años para *burlar el espíritu y la letra de la DMA*. El plan del Tajo podría resultar un ejemplo paradigmático.

En efecto, aunque no se menciona específicamente en el texto del Plan Hidrológico, toda la planificación hidrológica de la Demarcación hidrográfica del Tajo ha estado condicionada por la legislación del Trasvase Tajo-Segura (Leyes de 1971 y 1980 así como la vigente regla de explotación aprobada en el PHC de 1998), fundamentalmente la posibilidad de establecer un programa de medidas coherente con los objetivos de la DMA. El condicionamiento se ha acentuado con la incorporación de los contenidos del Memorándum del Tajo como enmiendas a la Ley de Impacto Ambiental de diciembre de 2013 (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental) y el Real Decreto Ley de Septiembre de 2014 (RDL 773/2014 de 12 de septiembre) que aprueba las nuevas normas de explotación del Trasvase Tajo-Segura, estableciendo desembalses máximos para el Tajo desde los embalses de cabecera de Entrepeñas y Buendía y caudales mínimos condicionados por esta legislación española (en lugar de un régimen de caudales ecológicos) para los puntos claves de Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina. Sin embargo, es la planificación de la cuenca del Tajo, realizada conforme a la DMA, la que debería condicionar los volúmenes de agua "excedentaria" (no se necesita para ningún uso, objetivo o demanda de la cuenca del Tajo) que puede trasvasarse, y no al revés. Este aspecto se desarrolla con más detalle en otros apartados de este documento.

2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

Si bien no se han encontrado en los documentos de planificación del Tajo menciones explícitas a problemas de coordinación entre administraciones, es obvio que dichos problemas existen, especialmente en la plasmación del Programa de Medidas.

En relación con el funcionamiento del **Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación Hidrográfica del Tajo**, según consta en el Anejo 10 "Participación Pública" de la Memoria del Plan (véase pp. 14 y 15), dicho Comité se constituyó en sesión de 20-11-08. Celebró una reunión el 3 de noviembre de 2010 en la cual se aprobó el Esquema de Temas Importantes, y celebró otras dos sesiones plenarias durante el proceso de elaboración del Plan: en la sesión de 16-4-13, se presentó al Comité la propuesta de proyecto de Plan que se había sometido a información pública el anterior 20 de marzo; en la sesión de 12-11-13, el Comité dio su conformidad a la propuesta. Adicionalmente, en diciembre de 2009 se celebraron sendas reuniones de los dos grupos de trabajo constituidos en el seno del Comité y, asimismo, entre marzo y mayo de 2009 y julio a diciembre de 2013 tuvieron lugar diversos encuentros bilaterales de la Oficina de Planificación con las CC.AA. representadas en el Comité. Dada la cercanía temporal de la aprobación definitiva del Plan (BOE de 12-4-14), no ha habido lugar a la celebración de reuniones de seguimiento ni a la elaboración de los correspondientes informes.

En relación con el **Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Tajo**, su constitución no tuvo lugar hasta bien avanzado el proceso de planificación, debido a que el Real Decreto para su creación no se promulgó hasta finales de 2011 (BOE de 9-12-11). Según consta en el Anejo 10 "Participación Pública" de la Memoria del Plan (véase pp. 16 y 17) su reunión constitutiva tuvo lugar el 15-6-12, celebrando desde esa fecha únicamente otras dos reuniones plenarios: la sesión de 8-5-13, en la que se dio conocimiento a los consejeros de la propuesta de proyecto de Plan sometida a información pública el anterior 20 de marzo, y la sesión de 26-11-13 en la que el Consejo aprobó, por 41 votos a favor, 16 en contra y 6 abstenciones, un informe favorable a la propuesta de proyecto de Plan. Hay que señalar que, además de las reuniones plenarios, la Comisión de Planificación Hidrológica y Participación Ciudadana constituida en el seno del Consejo celebró tres jornadas de participación ciudadana sobre aspectos territoriales del Plan en las zonas de Madrid, Talavera de la Reina y Cáceres y otras dos reuniones en Madrid sobre temas específicos (sistemas de recursos "comprometidos" y concertación de caudales ecológicos). Dada la cercanía temporal de la aprobación definitiva del Plan (BOE de 12-4-14), no ha habido lugar a la celebración de posteriores reuniones de seguimiento ni a la elaboración de los correspondientes informes.

En cuanto al **Consejo del Agua de la Demarcación**, anteriormente a la constitución del nuevo Consejo del Agua en 2011 se celebraron otras dos reuniones en el marco del proceso de planificación DMA:

- 19 de julio de 2007 - Apertura del proceso de participación pública relacionado con la Planificación vinculada a la DMA. Presentación de los trabajos realizados hasta el momento (art. 5, 6 y 8) y plan de trabajo y de participación pública.
- 28 julio 2008 - Reunión de aprobación del sometimiento a consulta pública del Esquema de Temas Importantes (el ETI definitivo se aprobó el 3 noviembre 2010 por el Comité de Autoridades Competentes y el Consejo de Gobierno de la CHT)
- El Esquema de Temas Importantes no fue presentado al Consejo del Agua ya que no se había constituido aún el nuevo Consejo. La CHT optó por aprobarlo mediante reunión de la Junta de Gobierno de la CHT el 3 de noviembre de 2010.

Están disponibles en la página web del Organismo de Cuenca las siguientes actas:

- Reunión del Comité de Autoridades Competentes de 3 noviembre 2010 para aprobación del ETI: http://www.chtajo.es/Informacion%20Ciudadano/PlanificacionHidrologica/Planif_2009-2015/Documents/Borrador%20Acta%20CAC%2020101103.pdf
- Reunión de la Junta de Gobierno de la CHT para aprobación del ETI: http://www.chtajo.es/Informacion%20Ciudadano/PlanificacionHidrologica/Planif_2009-2015/Documents/ActaJG_TajoNov2010.pdf

No están disponibles en la página web del organismo las actas de las demás reuniones del Comité. En cuanto a las reuniones del Consejo del Agua de la Demarcación, las actas de las reuniones plenarios se distribuyen entre los miembros del Consejo pero no están incorporadas a la documentación del Plan ni, hasta el presente, pueden ser consultadas en la página web de la Confederación.

En cuanto a la operatividad del Comité de Autoridades Competentes cabe señalar, con carácter general para las demarcaciones hidrográficas, que su composición y régimen de funcionamiento (único vocal y único voto para administraciones territoriales con muy diferente peso específico en la Demarcación e

intereses frecuentemente en conflicto), dejan poco margen a su Presidencia (adscrita a un Presidente de Confederación cuyo rango administrativo ha sido rebajado recientemente) para conseguir la adopción de decisiones en el seno del propio órgano colegiado. La utilidad del Comité de Autoridades Competentes queda muchas veces limitada a la escenificación de acuerdos alcanzados en ámbitos *extrahidráulicos*, al margen de los objetivos medioambientales establecidos en la Directiva Marco del Agua.

Como destacable singularidad en el proceso de planificación de la Demarcación del Tajo, no puede dejar de señalarse la exclusión, tanto de los órganos como de las autoridades competentes de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, del proceso de toma de decisiones en el seno del denominado “Grupo de Trabajo del Memorándum Tajo-Segura”, plasmadas tanto en las modificaciones del régimen del Trasvase Tajo-Segura efectuadas en las disposiciones adicionales tercera y sexta de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional y el artículo 72 del texto refundido de la Ley de Aguas, como en su desarrollo reglamentario contenido en el denominado “Real Decreto por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el Acueducto Tajo-Segura”, cuyo borrador fue presentado al Consejo Nacional del Agua celebrado el 26-3-14, y aprobado en septiembre de 2014 (RDL 773/2014 de 12 de septiembre). La decisiva participación del citado Grupo en la elaboración de tales modificaciones normativas viene expresamente reconocida en el texto de las enmiendas nºs 295, 303, 304, 305, 306, 307 y 309 propuestas por el Grupo Parlamentario Popular (“*se incorporan los acuerdos adoptados en el seno del grupo de trabajo del Memorándum Tajo-Segura*”, se dice textualmente en la justificación de cada una de las enmiendas citadas), recogidas íntegramente durante la tramitación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, donde se contienen las mencionadas modificaciones. El Grupo de Trabajo del Memorándum estaba compuesto por cinco representantes de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, un Consejero de la Comunidad Autónoma de Murcia, un Consejero de la Generalitat Valenciana y, como invitados, seis representantes de los regantes del Trasvase Tajo-Segura, con exclusión, como queda dicho, de los órganos y las autoridades competentes de la Demarcación Hidrográfica del Tajo (Ver Anejo I: Acta de Constitución del Grupo de Trabajo).

Dado que:

- las modificaciones introducidas inciden de modo sustancial en la determinación de los *excedentes trasvasables* y, por ende, en la garantía de cumplimiento de los objetivos medioambientales y la satisfacción de las demandas de agua en una parte sustancial de la cuenca del Tajo;
- en la nueva normativa se fija un límite máximo de los posibles desembalses a la propia cuenca de los embalses de Entrepeñas y Buendía;
- los aspectos señalados venían siendo regulados –en cumplimiento de la normativa vigente– en el anterior plan hidrológico del Tajo;
- las limitaciones impuestas se disponen al margen del Plan hidrológico recientemente aprobado, cuando no en flagrante contradicción con sus previsiones y objetivos;
- las decisiones han sido acordadas sin consulta ni participación de los órganos y autoridades competentes de la propia demarcación, no cabe sino poner en duda la legitimidad de las medidas adoptadas.

3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

El primer borrador del Plan Hidrológico de la Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo se publicó en Octubre de 2011, con 2 años de retraso en relación con el plazo establecido por la DMA y un año después de la aprobación del Esquema de Temas Importantes (aprobado en Noviembre de 2010). Este primer borrador de Plan Hidrológico sigue en gran medida los planteamientos del ETI, e introduce tres novedades importantes:

- Propone, por primera vez, un régimen de caudales ecológicos en el eje central del Tajo, específicamente en Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina.
- Establece una reserva mínima en los embalses de cabecera de Entrepeñas y Buendía (400 hm³) por debajo de los cuales no se permite realizar trasvases. La regla de explotación del trasvase Tajo-Segura establecida por el Plan Hidrológico de 1998 establecía un nivel de embalse mínimo de 240 hm³.
- Reconoce que, en las circunstancias actuales (reducción de aportaciones de más de un 50% en la cabecera del Tajo en relación con lo establecido en el proyecto del Trasvase Tajo-Segura), la viabilidad del Trasvase Tajo-Segura está en cuestión si se quieren alcanzar los objetivos de la DMA en el eje central del Tajo aguas abajo de Aranjuez.

En ese momento los responsables de la CHT reconocen que el trabajo del Plan está terminado. Sin embargo desde las regiones receptoras del Trasvase, Murcia y Valencia principalmente, se presiona intensamente a la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino para que el borrador del Plan no se publique. Como consecuencia el plan se publica en la página web de la Confederación el viernes 21 de octubre de 2011 pero se elimina un día después. Pocos meses después cesa la Presidenta de la CHT, Mercedes Gómez (septiembre 2010 - marzo 2012) y se nombra a un nuevo presidente, Miguel Antolín.

A partir de ese momento comienza un proceso de negociación política pilotado por la Dirección General del Agua primero bajo el gobierno del PSOE y, a partir de noviembre de 2011, por el PP. En esta negociación participan los gobiernos de Murcia y Valencia y los usuarios de las aguas del Trasvase Tajo-Segura representados por el SCRATS y la Mancomunidad de Canales del Taibilla. De esta negociación están excluidos tanto Castilla La Mancha, como la CHT, como los usuarios y otras partes interesadas de la Demarcación del Tajo, con total ausencia de cualquier participación pública. Como consecuencia de esta negociación en febrero de 2013 se negocia el documento llamado Memorando del Tajo (VER ANEJO 2). Una vez alcanzado este acuerdo, exigencia de los usuarios del trasvase para permitir la publicación del nuevo borrador de Plan Hidrológico del Tajo, este sale a consulta pública en marzo de 2013. El nuevo plan abandona muchos de los argumentos y datos publicados en el primer borrador. En concreto:

- Renuncia a establecer un régimen de caudales ecológicos en el eje central del Tajo, tal como proponía en ETI y el primer borrador, y únicamente plantea caudales "mínimos" (una figura que no existe en la IPH) en Aranjuez (manteniendo los 6 m³/s que establecía la ley del trasvase de 1971) y en Talavera de la Reina, con sólo 10 m³/s (el ETI planteaba 12 para Aranjuez y 18 para Talavera).
- Renuncia a cuestionar la viabilidad del Trasvase.

- Propone cumplir con los caudales mínimos de Talavera mediante la construcción de una canalización que permitiría almacenar los caudales de invierno en el embalse de Finisterre bombeándolos unos 30 km, para luego devolverlos al río en verano. En las pág. 106 y 107 del Programa de Medidas se incluye la descripción de esta obra:

5.2.1.1.2 Actuaciones de mejora de regulación del tramo medio del río Tajo

Para poder atender las demandas del tramo medio del río Tajo, se plantea la regulación de las aportaciones invernales relativamente elevadas provenientes principalmente del Jarama. Dentro de las posibles alternativas, se propone la utilización del embalse de Finisterre, en el río Algodor, de 133 hm³ de capacidad, desafectado de usos actuales de abastecimiento, para derivar agua del río Tajo en los meses de invierno, su almacenamiento en el embalse, y su posterior devolución en los meses de verano para atender regadíos y caudales circulantes por los ríos.

5.2.1.1.2.1 Ámbito territorial

Tramo medio del río Tajo desde la confluencia del Jarama hasta el embalse de Azután.

5.2.1.1.2.2 Coste

Se ha estimado un coste (primera estimación) de 150 millones de euros.

5.2.1.1.2.3 Agente

Administración General del Estado

5.2.1.1.2.4 Fuente de información

Serán necesarios los estudios pertinentes de viabilidad e impacto ambiental exigidos para su declaración de interés general, en base a los artículos 46 y 122-131 del texto refundido de la Ley de Aguas.

Esta nueva actuación no se explica ni justifica en ninguna parte de la Memoria del Plan, ni en los Esquemas de Temas Importantes sometidos a información pública, ni en la versión del proyecto de Plan Hidrológico del Tajo del año 2011. **Tampoco se ha justificado en base a los artículos 4.7, 4.8 y 4.9 de la DMA**, y supondrá el empeoramiento del estado de las masas del agua del río Tajo en verano, al sustituirse en las mismas agua limpia proveniente de Cabecera, por aguas residuales almacenadas durante varios meses. Esta actuación aparece sorpresivamente en esta parte del programa de medidas con la finalidad de trasvasar en invierno hasta el embalse de Finisterre, en Toledo, aguas residuales que el Jarama aporte al Tajo, provenientes de los vertidos de Madrid. Dejarlas reservadas en el embalse de Finisterre, y luego volverlas a trasvasar en verano hasta el cauce del Tajo, para cumplir los caudales mínimos establecidos en Toledo y Talavera, así como las asignaciones y usos de los regantes del tramo medio del Tajo, y en su caso sustitución de los regadíos del Alberche. El objetivo de esta operación de traslado de aguas residuales, es que pueda seguirse trasvasando al Segura en verano un volumen equivalente de agua limpia de la Cabecera del Tajo, trasladando a los regantes y usuarios del tramo medio del Tajo, y al caudal del río Tajo en Toledo y Talavera, el coste de dicha operación, así como los problemas sanitarios y de calidad del agua. En realidad, es un nuevo trasvase desde el Tajo medio, cuya finalidad es asegurar más agua limpia trasvasable al Segura, ya que es una obra sin ningún interés ni utilidad para la cuenca "excedentaria" del Tajo, al contrario es enormemente perjudicial para la misma, sus usuarios, y el cumplimiento de los objetivos ambientales en el río. Además de suponer un dispendio inútil de 150 millones de euros, en las circunstancias actuales en que la propia Memoria del Proyecto

indica que no hay presupuesto suficiente para medidas complementarias e incluso básicas de depuración en la cuenca del Tajo.

En los trabajos del Plan Hidrológico Nacional, en el año 2000 se estudió una operación similar, evaluándose las posibilidades de nuevos trasvases desde el Tajo Medio, en este caso desde las aguas del Tajo en Toledo hasta Finisterre, para llevarlas luego hasta la Roda y trasvasarlas por el acueducto Tajo-Segura. Esta posibilidad se descartó, entre otros motivos, al no querer los regantes del Segura agua de tan deficiente calidad: *“La calidad en origen es deficiente, puesto que aún está muy próxima la incorporación del Jarama con los vertidos de las aguas residuales de Madrid... La contaminación orgánica es por tanto elevada por lo que es necesario estudiar con detalle el riesgo de contaminación de los medios que atraviese, y disponer el tratamiento adecuado en origen, que como mínimo, deberá eliminar el fósforo”* (Plan Hidrológico Nacional. Análisis de antecedentes y transferencias planteadas).

Como se ha explicado anteriormente, en diciembre de 2013 se aprueba la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental en la que se introducen, en el último minuto, una serie de enmiendas que incorporan los acuerdos alcanzados en el Memorando del Tajo en relación a las reglas de explotación del Trasvase Tajo-Segura y la modificación de la regulación de los contratos de cesión de derechos de agua. Unos meses tras la aprobación de la Ley, que de hecho subordina el Plan del Tajo a sus preceptos, se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico del Tajo (Real Decreto 270/2014, de 11 de abril.)

4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

En el proceso planificador de la cuenca del Tajo tenemos el ejemplo paradigmático de negación de la realidad mediante la confección de un aparataje pseudotécnico que justifique la gestión actual, mantenga los usos extractivos, consagre la “puesta en valor” del agua como elemento productivo de diversa índole, e ignore al río en sentido lato, burlando tanto el espíritu como la letra de la DMA.

Los impactos “reales” no se han analizado con la suficiente profundidad. El Esquema de Temas Importantes aprobado oficialmente por el Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, en su reunión de 3 de noviembre de 2010, sí realizaba un análisis detallado del impacto que produce en el Eje del Tajo los tres vectores más impactantes, coadyuvantes a la elevada presión que soporta el propio río Tajo y los afluentes de la margen derecha hasta el río Alberche y que no han sido solventados en el Plan de cuenca aprobado finalmente en abril de 2014. Se analizaba conjuntamente la disminución de aportaciones en cabecera de la serie corta –año 1980/81 a 2005/06–, la detracción media del 50% de las aportaciones de cabecera por el trasvase Tajo-Segura hacia otra cuenca hidrográfica y la presión de los vertidos de la aglomeración urbana de la capital del Estado –Madrid, 6,5 millones de habitantes– a un río muy debilitado en cuanto a aportes de caudales, y con la “obligatoriedad” de alcanzar un buen estado de las masas de agua, lo que implicaba establecer un determinado régimen de caudales ecológicos, especialmente en el punto final del Eje del Tajo, la entrada al embalse de Azután y la ciudad de Talavera de la Reina, la mayor ciudad de España a orillas del río Tajo. Todo esto desaparece en sucesivos borradores del Plan del Tajo, y en el aprobado definitivamente. El trasvase Tajo-Segura se convierte en una condición *sine qua non*, condicionante sobremanera de todo el sistema, pero sin análisis de impacto.

No se analizan las mayores presiones de origen antrópico. Se pasa por encima de ellas. Por ejemplo, el indicado arriba, el trasvase Tajo-Segura; o la no existencia de río como tal en ni uno solo de los cerca de 300 kilómetros lineales entre la entrada del embalse de Azután y la salida de la presa de Cedillo ya en la frontera portuguesa, debido a las cinco presas hidroeléctricas (Las indicadas de Azután y Cedillo más

Valdecañas, Torrejón-Tajo y Alcántara), que almacenan 5.000 hm³ e inundan a su vez 21.000 hectáreas de la ribera primigenia del Tajo.

En cuanto al análisis de la causa efecto de las presiones e impactos, el análisis se detiene someramente en el impacto real de los vertidos al Tajo de aguas residuales parcialmente depuradas, vía río Jarama, verdadero colector a cielo abierto de la conurbación de Madrid. Pero, y enlazando con el aspecto de las medidas alternativas, falta absolutamente un análisis global del conjunto. Por ejemplo, no se analiza de qué manera aumentando los recursos de cabecera para el propio río, aumentando el régimen de caudales en el propio curso, se incide en la mejora de calidad en el tramo y en la consecución de objetivos antes del plazo fijado, extendido hasta la prórroga de 2027. En cambio, sólo incide en aumentar la inversión en depuración de residuales, invirtiendo miles de millones de euros, que –como recoge la propia Memoria del Plan- no son aún así suficientes para garantizar la consecución del buen estado de las masas de agua e ningún caso. Este sesgo, impuesto por la intocabilidad del trasvase Tajo-Segura –que implica desgajar de facto la cabecera del Tajo del resto de la cuenca y sus problemas y soluciones- contamina absolutamente el planteamiento de cualquier tipo de medidas alternativas, especialmente en la consecución del buen estado de las masas de agua, tanto en el Eje del Tajo, como en los afluentes del norte, como el Jarama, Guadarrama y Alberche, puesto que se minimiza el impacto de la detracción de caudales para abastecimiento a Madrid, y el impacto de los vertidos sobre los caudales (ecológicos o “legales”) establecidos. En resumen, se ignora el problema de fondo y se capea el temporal con soluciones inasumibles por el sistema, condenadas al fracaso.

No se analiza la dinámica y evolución de las presiones. Además, muchos de los datos aportados son anacrónicos, y proceden de hace casi una década, cuando el país y el territorio se encontraban envueltos en una espiral de crecimiento urbanístico y económico, frente a la situación que vivimos desde 2009. Se asume la inercia de la “realidad”, y se acomodan las previsiones para esa “realidad”, alargando la – imposible- consecución de los objetivos a 2027 y agotando las prórrogas que permite la DMA.

De la misma manera, no se analizan adecuadamente los requerimientos de las masas de aguas y especies protegidas, ni de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 y afectados por la inadecuada gestión actual, y las consecuentes presiones. En estos momentos la Comisión tiene en sus manos una Queja interpuesta por los colectivos ciudadanos del Tajo [CHAP(2013)03137], referente al impacto que la gestión del propio río produce en los espacios naturales de la Red Natura 2000, y donde se analizan los impactos concretos en cada espacio natural.

En cuanto a Costes hay un somero análisis de los mismos, pero sin profundizar y sin atender a los costes medio ambientales. Así, no se evalúa el impacto de un río con un tramo de unos 300 km fuertemente degradado por el trasvase Tajo-Segura, la falta de caudales y los vertidos contaminantes; ni tampoco la existencia aguas abajo, sin solución de continuidad, de otros 300 km de río embalsado, explotado únicamente con criterios productivos hidroeléctricos. No hay, como en la mayoría de los aspectos, un análisis holístico, determinante y racional de los costes ambientales y de recurso.

5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

Las siguientes líneas tratan de señalar el fallo principal del Plan del Tajo de cara a la DMA, que supone un caso paradigmático de incoherencia entre objetivos y medidas: los caudales mínimos en Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina. El Plan del Tajo se elaboró con la siguiente secuencia, referida sobre todo a la consecución del buen estado de las masas de agua en el eje del río Tajo:

- i. Se determinaron los caudales ecológicos mínimos de acuerdo con la Instrucción de Planificación Hidrológica. Se utilizaron preferentemente los métodos hidrológicos que, al basarse en el régimen natural, proporcionan caudales monótonos crecientes hacia aguas abajo en cuencas hidrogeológicamente "ganadoras". Los métodos hidrobiológicos, por el contrario, pueden presentar --y era el caso del eje del Tajo-- caudales ecológicos mínimos que subían o bajaban según nos movíamos hacia aguas abajo. Se establecieron caudales muy conservadores. Resultaron unos 10 m³/s en Estremera, poco más en Aranjuez, 12 m³/s en Toledo y 14 m³/s en Talavera. En estos dos últimos puntos hubo que "rebajar" las cifras obtenidas en principio, pues resultaban cantidades bastante mayores (ver Anejo de caudales ecológicos del Plan, donde se han incluido todos los resultados). La cifra de Aranjuez se comprende teniendo en cuenta el efecto regulador de los acuíferos de la cabecera del Tajo, que proporciona un régimen de caudales naturales más regularizado (y, por consiguiente, caudales mínimos más altos) que las cuencas desarrolladas sobre sustratos cristalinos, como son las de las vertientes de las sierras de Guadarrama y Gredos.
- ii. Se determinó el estado de partida de las masas de agua, con especial atención al eje del Tajo y a los cursos que discurren aguas abajo de Madrid, por el que circula un gran volumen de aguas usadas.
- iii. Se fijaron los objetivos medioambientales a alcanzar en las distintas masas de agua o grupos de masas de agua, de acuerdo con la DMA y con las condiciones de referencia.
- iv. Se construyó un modelo que relacionaba 5 parámetros de calidad en función de los caudales circulantes, para una carga contaminante dada.
- v. Con ello se determinó la "brecha" entre la situación de partida y los objetivos a alcanzar.
- vi. Secuencialmente se consideraron paquetes de medidas básicas, adicionales y complementarias, a medida que fueron siendo necesarias para que las nubes de puntos que relacionaban parámetros de calidad con caudales circulantes cumplieren los límites de la DMA.
- vii. Estas medidas, con su fecha de entrada en servicio (según los horizontes del Plan y aprovechando al máximo las prórrogas permitidas por la DMA) dieron lugar al Programa de medidas del Plan. Cuando los OMA no se podían alcanzar, se determinaron *objetivos menos rigurosos*, caso de los cursos de los ríos Guadarrama, Manzanares y Jarama aguas abajo de Madrid.

Hasta aquí la versión del Plan de septiembre de 2011 (no toda esta información está disponible en los documentos del plan). Posteriormente el plan fue modificado por orden de la Directora General del Agua, modificando sin justificación alguna los caudales ecológicos mínimos, que pasaron a ser de 6 m³ en Aranjuez, y 10 m³/s en Toledo y Talavera, con el sólo objeto de satisfacer demandas exteriores a la cuenca sin consideración al principio de recuperación de costes.

Pero en la versión aprobada del Plan, no se han modificado el resto de los capítulos, con lo que resulta que todo el proceso de las medidas necesarias para alcanzar los OMA, que es la esencia de la DMA, está adulterado.

6. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

En relación con los vínculos a las Zonas Protegidas de la RN2000, la DMA exige un registro de zonas protegidas (ZP) en cada demarcación hidrográfica, zonas objeto de protección especial bajo normativa comunitaria (DMA, artículo 6.1). Dentro del registro se encuentran categorías diferentes de ZP (DMA, anexo IV), a las que en el caso de España, deben sumarse otras (RPH 907/2007, art. 24.3.). La finalidad es entender su relación con las masas de agua, determinar el objetivo más riguroso en cada caso (DMA, art. 4.2.), y mejorar su gestión integrada diseñando y aplicando las medidas necesarias para las masas con objetivos de ZP (DMA, art. 11.3.).

Analizadas dichas cuestiones en el Plan Hidrológico del Tajo, se confirma que el Plan está muy alejado de lo exigido por la normativa comunitaria, a pesar de las advertencias llevadas a cabo por la sociedad civil a través de los poco fructíferos canales de participación pública establecidos. A continuación se exponen dichas carencias, utilizando como ejemplo cuando se considere las zonas designadas para la protección de hábitats o especies cuando el mantenimiento o la mejora del estado de las aguas constituya un factor importante de su protección (DMA, anexo IV. 1. v). Ya que, si en alguna categoría de estas ZP la falta de desarrollo de las obligaciones comunitarias ha sido especialmente grave, esta ha sido en el caso de los espacios Red Natura 2000. Algunas conclusiones:

1. Falta de accesibilidad real a dicha información. Su presentación con mapas y tablas en documentos PDF es poco útil para quien quiera extraer información (Memoria, apartado. 6, págs. 55-66; anejo 4)¹. Además, la confederación hidrográfica dispone paralelamente, de un visor cartográfico donde faltan parte de esas categorías de zonas protegidas (ZP), y respecto a las que recoge, la información no va más allá del nombre y el código de la ZP.
2. La relación entre ZP y masas de agua no ha sido llevada a cabo con la profundidad y el grado de detalle que asegure su correcta gestión futura. Difícilmente se incorporarán los objetivos de estas zonas a la planificación hidrológica si no existe una cierta precisión en esta tarea. Como ejemplo, la identificación de los hábitats y especies de los espacios Red Natura 2000 ha sido muy parcial a escala de cuenca e inexistente a escala de espacio. Algo que pone en riesgo el cumplimiento de la propia DMA y dificulta la gestión futura de las ZP (Memoria, apart. 6.6, págs. 60; anejo 4, apart. 3.6., págs. 33-35)².
3. El Plan no identifica con claridad los requerimientos de cantidad y calidad de agua para todas las ZP. Tan solo se limita a indicar que *se recogen las exigencias establecidas en las normas en virtud de las cuales han sido declaradas* (Memoria, apart. 8, pág. 80), sin avanzar ni detallar esas exigencias para cada masa de agua, o si esas exigencias podrían representar unos requerimientos más rigurosos para (DMA, artículo 4.2) las masas de agua que se relacionan con ZP (Memoria, apart. 8, págs. 79-84; y anejo 8, apart. 7.8., págs. 307-308)³, algo tampoco detectado en otras ZP (p. ej. zonas húmedas, vida piscícola, etc.).
4. Respecto a las Reservas Naturales Fluviales, el plan si establece un registro (Memoria, apart. 6.8, pág. 62; y anejo 4, apart. 3.8 y 4.8)⁴. Sin embargo, es preciso indicar que según la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, la declaración de éstas exige la previa elaboración y aprobación de un Plan de Ordenación (Ley 42/2007, art. 35), o excepcionalmente justificado, su tramitación en el plazo de un año

¹ RD 270/2014 aprobación del Plan Hidrológico del Tajo, artículo 48.1. (Sección 1, art. 48-53).

² RD 270/2014 aprobación del Plan Hidrológico del Tajo, artículo 48.1. (Sección 1, art. 48-53).

³ RD 270/2014 aprobación del Plan Hidrológico del Tajo, artículo 8 y anejo V.

⁴ RD 270/2014 aprobación del Plan Hidrológico del Tajo, artículo 48 y anejo VIII.

(Ley 42/2007, art. 35). Ya que aunque se pudiera coordinar con los planes de gestión de Red Natura 2000, prácticamente todas las reservas coinciden con estas ZP, estos planes todavía no existen.

7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

La protección de las captaciones de agua para consumo humano se contempla en los artículos 49 a 51 de la Normativa del Plan hidrológico de la demarcación del Tajo. En síntesis, consiste en:

- Para las captaciones de agua superficial en ríos se establece como zona de protección el tramo de cauce aguas arriba del punto de captación, hasta el límite de la masa de agua superficial.
- Para las captaciones de agua superficial en embalse, la zona de protección abarca la extensión total del mismo.
- Para las captaciones de agua subterránea se establece un perímetro provisional –en tanto se tramita un perímetro de protección de los contemplados en el artículo 173 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico– consistente en una circunferencia de 1 km de radio en torno al punto de captación.
- Para tres masas de agua subterránea concretas (30.010, 30.011 y 30.012), situadas en el ámbito de influencia del sistema general de abastecimiento a Madrid, se determina su uso preferente para abastecimiento de la población, estableciéndose limitaciones cuantitativas y constructivas para las nuevas captaciones destinadas a otros tipos de uso, en orden a preservar el buen estado de las masas.
- No se han encontrado en el Plan instrumentos específicos para la información al público de la existencia de las mencionadas zonas protegidas, ni tampoco medidas adicionales para su delimitación, protección o la definición de elementos de diagnóstico.

Por lo que se refiere a la delimitación de perímetros de protección de captaciones de agua subterránea para abastecimiento, no puede dejar de señalarse la falta de cobertura legal para la delimitación de perímetros fuera de masas de agua subterránea declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico. Aunque el fallo viene de atrás (desacertada introducción del restrictivo título “acuíferos sobreexplotados” en el artículo 56 del TRLA cuando el anterior artículo 54, sin título, de la Ley de Aguas era de aplicación general, efectuada en aplicación del Real Decreto Legislativo 1/2001 que facultaba para elaborar un texto refundido de la ley de aguas, no para modificar su contenido normativo), se ha consolidado en la nueva versión del artículo 56 del TRLA dada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, donde la facultad del Organismo de cuenca para delimitar perímetros de protección queda restringida a las masas de agua subterránea que hayan sido declaradas en riesgo.

Dicha falta de cobertura legal dificulta indudablemente la aplicación generalizada del procedimiento establecido en el artículo 173 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico para la delimitación de perímetros de protección de las captaciones de agua subterránea para abastecimiento (artículo que, cabe suponer, está pendiente de revisión junto con el 171 y otros del RDPH para adaptarlos a las últimas modificaciones del TRLA). En cuanto a su repercusión para la demarcación hidrográfica del Tajo, las trabas legales expuestas dificultan la protección de numerosos abastecimientos de agua a núcleos de población, especialmente de los que captan acuíferos de escasa entidad fuera de las masas de agua subterránea definidas en la demarcación. En una primera evaluación se estima que existen en la

demarcación más de 100 núcleos mayores de 50 habitantes en tales circunstancias, ubicados principalmente en las provincias de Guadalajara, Salamanca, Cuenca y Cáceres.

8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)

Entre los indicadores hidromorfológicos que la DMA establece para conseguir el buen estado ecológico de las masas de agua superficiales tipo río, se encuentra el régimen de caudales (Anexo V DMA) que junto a la morfología fluvial, y continuidad de los ríos, juega un papel fundamental en la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y ecosistemas terrestres asociados. Según la DMA, el régimen de caudales ecológicos ha de formar parte del Programa de Medidas para la consecución del buen estado de las masas de agua (art. 11.3.j, DMA). Sin embargo no se fijan regímenes de caudales en muchas masas de agua tipo ríos de la propuesta de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.

El caudal ecológico se define en el Artículo 3 del Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH) como “caudal que contribuye a alcanzar el buen estado o buen potencial ecológico en los ríos o en las aguas de transición y mantiene, como mínimo, la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera”. En los estudios y datos sobre caudales ecológicos aportados por la Confederación Hidrográfica del Tajo, falta con carácter general la determinación de la cantidad y régimen de los caudales necesarios no solo para mantener la vida piscícola, sino también en lo referente a la vegetación de ribera. Elemento clave en el régimen de caudales ecológicos, indicado también por el artículo 42.1 del TRLA, que no ha sido tenido en cuenta de forma adecuada, y que ha conllevado una infravaloración sistemática de los regímenes de caudales ecológicos mínimos establecidos.

En cualquier caso, para conseguir el buen potencial ecológico y buen estado químico en el año 2021 en la Masa de Agua ES030MSPF0101021 Río Tajo en Aranjuez, y 2021 y 2027 en el resto de masas del río Tajo hasta Azután, el Proyecto de Plan establece en el Anejo 8 de la memoria como Medida esencial la “implantación del régimen de caudales *ecológicos*” en Aranjuez (pág. 56 Anejo 8) y en el eje del Tajo hasta Azután. Este último tramo sufre la influencia del Sistema Jarama-Guadarrama en cuanto a la calidad de las aguas y el gran volumen de aguas residuales del Jarama que se incorporan al Tajo (hasta el 80%), en relación con el escaso caudal circulante en el Tajo tras las detracciones del trasvase. El régimen de caudales ecológicos aprobado oficialmente por el organismo de cuenca en el Esquema de Temas Importantes en 2010, y que se consideran imprescindibles para conseguir el buen estado de estas masas del río Tajo son:

Río	OCT- DIC	ENE MAR	ABR JUN	JUL SEP	MEDIA
Río Tajo, desde el embalse de Almoguera hasta el embalse de Estremera.	10,41	10,22	10,83	10,02	10,37
Río Tajo en Aranjuez.	10,90	10,70	11,34	10,50	10,86
Río Tajo en Toledo, hasta confluencia con el río Guadarrama.	14,46	13,93	15,00	13,03	14,10
Río Tajo, desde el río Alberche hasta la cola del embalse Azután.	16,67	16,36	16,50	14,15	15,92

Sin embargo, los caudales mínimos lineales propuestos finalmente en el borrador de PHT de marzo de 2013, para Aranjuez, Toledo y Talavera, de 6, 10 y 10 m³/s, respectivamente, **no son caudales ecológicos**, y por tanto, la rebaja injustificada en relación con el régimen de caudales ecológicos aprobado para estas masas en el ETI de 2010, implica el **incumplimiento consciente, voluntario y deliberado por parte del estado, de los objetivos medioambientales que conforme a la DMA deben cumplir estas masas de agua**.

La Memoria del proyecto de Plan Hidrológico del Tajo reconoce en la página 119 que “en el río Tajo aguas arriba de la confluencia del Jarama las medidas básicas de depuración apenas suponen una mejora en la reducción de fósforo, siendo suficiente la aplicación del nuevo régimen de caudales ecológicos para mejorar las concentraciones”. Sin embargo este nuevo régimen de caudales ecológicos, ha sido suprimido de un plumazo en este borrador de PHT de marzo de 2013, volviendo a dejar, sin más explicaciones, el antiguo caudal “legal” de 6 m³/s establecido desde 1980, que no es un caudal ecológico, y que supone la cantidad mínima para que el río Tajo no se seque en Aranjuez. Esto es más grave si tenemos en cuenta que en la Memoria del Plan se indica (página 119 y 120) que “En la Figura 80 y en la Figura 81 se muestran los resultados para el amonio y la DBO5, pudiéndose comprobar la poca efectividad de las medidas básicas en la reducción de estas concentraciones, salvo la implementación del NUEVO régimen de caudales ECOLÓGICOS en el eje del río Tajo”.

Por otro lado, en cuanto al “Cumplimiento del régimen de caudales ecológicos” establecido en el artículo 14.1 de la Normativa, no se ha justificado que el cálculo trimestral de los mismos y el porcentaje de cumplimiento del 80% pueda conseguir el cumplimiento de los objetivos medioambientales que se persigue con su establecimiento. Máxime cuando otros planes hidrológicos, como el del Segura, proponen caudales medios semanales.

Por otro lado, está también totalmente injustificado que elementos básicos de las medidas aplicadas como el RÉGIMEN de caudales ecológicos como los caudales mínimos en TODAS las masas de agua, máximos, tasas de cambio, y caudales de generación, se establezcan solo a efectos meramente indicativos en el artículo 14.2 de la Normativa del Plan, o para futuras revisiones del mismo. Su establecimiento y aplicación, debe ser obligatorio desde la aprobación del presente plan.

En resumen, no se han tomado medidas necesarias, factibles y viables, como el establecimiento de un nuevo régimen de caudales ecológicos mínimos de al menos 10,86, 14,10 y 15,92 m³/s en Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina (como queda reflejado en el Esquema de Temas Importantes refrendado por el Consejo del Agua del Tajo), o incluso superiores, que permitan alcanzar en estas masas del río Tajo los objetivos medioambientales del artículo 4 de la DMA, que ha sido incumplido. Debiendo además tenerse en cuenta que varias de estas masas de agua pertenecen o están vinculadas a espacios de la Red Natura 2000.

Ni en el propio Plan ni en el Informe de sostenibilidad del mismo, se ha justificado ni evaluado si las condiciones del buen potencial ecológico son suficientes para la protección de las especies de las Directivas de Aves y Hábitats, ni se han definido ni adoptado medidas adicionales conforme a esas dos Directivas, en el plan hidrológico de cuenca.

Debe también tenerse muy en cuenta que según las propias fichas de Designación del Doc. Aux. 1 del Anejo 1, la mayoría de las masas muy modificadas correspondientes al río Tajo, y embalses del mismo (como Almoguera, Zorita, Bolarque, Entrepeñas, Buendía, Castrejón, Azután, etc), y otros ríos y embalses de la cuenca incluidos en la Tabla 1 del Anejo II de la Normativa, pertenecen o están vinculados a

espacios de la Red Natura 2000, por lo que aunque se hayan clasificado como muy modificados, la obligación de las Directivas de Aves y Hábitats de alcanzar un objetivo de conservación favorable, sigue manteniéndose (art. 4.9 DMA).

Las Condiciones de referencia y límite de cambio de clase para masas de agua superficiales categoría río, muy modificadas, vulneran los artículos 4 y 5, y Anexos II y V de la Directiva Marco del Agua (2000/60 CE). Esto, como ejemplo, es especialmente grave en la “Masa de agua desde la Real Acequia del Tajo hasta su paso por Aranjuez” en la que el Plan reconoce (págs. 52 y 56 del anejo 8 de la Memoria) que “El indicador biológico de macroinvertebrados es el responsable de los mayores incumplimientos” y que “La masa de agua presenta problemas en el indicador biológico de macroinvertebrados, determinante para la no consecución del buen estado en el escenario 2015”. Entre las Medidas para el cumplimiento de objetivos ambientales en esta masa, se propone la “Implantación del régimen de caudales ecológicos en Aranjuez definidos en la Normativa del plan de cuenca”. Estos fueron establecidos en el Esquema de Temas Importantes aprobado en 2010 en la cuantía media de 10,86 m³/s. Sin embargo, el Proyecto de Plan Hidrológico suprime la propuesta de caudales ecológicos, proponiendo sin embargo, de forma injustificada, un insuficiente caudal “legal” de 6 m³/s.

.....

El apartado 2 del artículo 12 de la Normativa vulnera claramente los artículos 4.7, 4.8 y 4.9 de la Directiva Marco del Agua, ya que en el mismo se pretende que las obras y actuaciones recogidas en los programas de medidas del plan hidrológico, o que contaran con una declaración previa de interés general en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan hidrológico Nacional, o en cualquier otra Ley (según indica la Memoria), no requieren someterse individualmente a la evaluación y justificación del cumplimiento de las condiciones del artículo 4.7 de la DMA, aunque produzca nuevas modificaciones o alteraciones de las masas de agua. Indicándose en la página 28 y siguientes del Anejo 8 de la Memoria: “El concepto de nuevas modificaciones o alteraciones implica que éstas se lleven a cabo con posterioridad a la elaboración del presente plan hidrológico. Por lo tanto, las consecuencias de estas nuevas modificaciones o alteraciones y las condiciones que deben cumplirse para admitirlas no se tratan en el presente plan sino se atajarán durante su periodo de vigencia, una vez que se tenga conocimiento de dichas modificaciones o alteraciones”, considerando, además, que las nuevas obras declaradas de interés general cuentan con un informe de viabilidad establecido en el artículo 46.5 del TRLA, modificado por la Ley 11/2005, de 22 de junio que cubre y en parte supera los requerimientos del artículo 39 del RPH, y que por tanto no es necesario realizar un análisis adicional para la justificación de nuevas modificaciones o alteraciones que introduzcan las mismas. Sin embargo tal interpretación vulnera el artículo 4.7 y concordantes de la DMA, ya que debe tenerse en cuenta:

1º. La propuesta del artículo 12.2 de la Normativa toma como referencia de la «novedad» el Plan hidrológico, olvidando que la referencia debe ser la obligación de prevención del deterioro que tiene como fecha de entrada en vigor el 22 de diciembre de 2000, y además considera que las exigencias de la excepción (art. 4.7 de la Directiva 2000/60/CE) están integradas en el informe de viabilidad del art. 46.5 del Real Decreto Legislativo 1/2001, sin que el detalle de estas exigencias coincida.

2º. No se han justificado y motivado en la presente propuesta del Plan Hidrológico del Tajo, ni en el ISA que acompaña al mismo, para cada una de las obras e infraestructuras incluidas en el programa de medidas cuya construcción supondrá una nueva modificación o alteración de las masas de agua a las que afectan, el cumplimiento de todos los requisitos y condiciones para aplicar la excepción del art. 4.7 DMA (motivos de interés público superior, y/o beneficios para la salud y la seguridad humana o el desarrollo

sostenible, superiores a los beneficios ambientales, que no existen alternativas ambiental, técnica y económicamente viables, y adopción de todas las medidas correctoras factibles).

3º. Tampoco se ha acreditado, para ninguna de estas obras e infraestructuras, que la construcción de las mismas no excluya o ponga en peligro los objetivos ambientales en otras masas de agua (art. 4.8 DMA), o que en caso de las aves, otras especies y sus hábitats, no suponga un incumplimiento del nivel de protección que para los mismos establecen las Directivas de Aves y de Hábitats (art. 4.9 DMA).

4º. A pesar de incluirse varias obras e infraestructuras en el programa de medidas de la propuesta del plan hidrológico de cuenca, no se ha incorporado la evaluación del artículo 4.7 de la DMA para cada una de ellas, al Informe de Sostenibilidad Ambiental, y a la Evaluación Estratégica de Planes y Programas llevada a cabo.

5º. Además, en el caso de infraestructuras incluidas en el programa de medidas que afecten a un espacio de la Red Natura 2000 (como el embalse de Rosarito, que cuenta con una DIA negativa, o la Conexión Sorbe-Bornova, mencionadas expresamente en el artículo 12.2 de la Normativa del borrador del Plan del Tajo), debe llevarse también a cabo, la “adecuada” evaluación y el procedimiento de autorización, en su caso, que regulan los artículos 6.3 y 6.4 de la Directiva de Hábitats. La regla es que en este caso la autorización sólo se puede conceder si en la evaluación se comprueba que el plan o proyecto no afecta a la integridad de los espacios de la Red Natura 2000, y no existe duda científica razonable sobre la ausencia de afección (art. 6.3 Directiva Hábitats). En caso de duda, o si existe certeza de la afección, la autorización no se puede conceder (principio de cautela), o bien puede autorizarse si se prueba y documenta que no existen alternativas, y que existen razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, estableciéndose medidas compensatorias que se notifiquen a la Comisión Europea. En caso de que en el lugar exista un hábitat o especie prioritarios las razones imperiosas de interés público de primer orden deben consultarse previamente a la autorización a la Comisión Europea, o bien deben alegarse razones de salud humana, seguridad pública, o consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente. Sin que la mera declaración de “interés general” de una obra hidráulica pueda equipararse a las razones imperiosas de interés público de primer orden (art. 6.4 Directiva Hábitats) o a los motivos de interés público superior del artículo 4.7 DMA.

Por todo lo anterior, los apartados 2 y 3 del artículo 12 de la Normativa, vulneran, como mínimo, los artículos 4.1, 4.7, 4.8 y 4.9, 11 y 14 de la Directiva Marco del Agua en lo relativo a las condiciones para las nuevas modificaciones o alteraciones de las masas de agua, debiendo suprimirse los mismos.

En las págs. 106 y 107 del Programa de Medidas (en su versión de 2013), se incluye la obra para el uso del embalse de Finisterre como almacén de aguas residuales para caudales ecológicos legales. Para poder atender las demandas del tramo medio del río Tajo, se plantea la regulación de las aportaciones invernales relativamente elevadas provenientes principalmente del Jarama. Dentro de las posibles alternativas, se propone la utilización del embalse de Finisterre, en el río Algodor, de 133 hm³ de capacidad, desafectado de usos actuales de abastecimiento, para derivar agua del río Tajo en los meses de invierno, su almacenamiento en el embalse, y su posterior devolución en los meses de verano para atender regadíos y caudales circulantes por los ríos. Se ha estimado un coste (primera estimación) de 150 millones de euros. Tal como se ha explicado anteriormente, esta medida no se explica ni justifica en la Memoria del Plan, ni en los Esquemas de Temas Importantes sometidos a información pública, ni en la versión del proyecto de Plan Hidrológico del Tajo del año 2011. Tampoco se ha justificado en base a los artículos 4.7, 4.8 y 4.9 de la DMA, y supondrá el empeoramiento del estado de las masas del agua del río

Tajo en verano, al sustituirse en las mismas agua limpia proveniente de Cabecera, por aguas residuales almacenadas durante varios meses.

9. Tarifación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)

El Anejo 9 del PHT describe los procedimientos seguidos para el cálculo del coste de los servicios del agua, el cálculo del porcentaje estimado de recuperación de costes y las propuestas encaminadas a cumplir con el requisito del Artículo 9 de la DMA. Desde la perspectiva del cumplimiento de los preceptos de la DMA destaca:

- Parte del marco legal establecido por el régimen financiero de la Ley de Aguas y los informes elaborados por el Grupo de Análisis Económico del entonces Ministerio de Medio Ambiente, aunque utiliza un enfoque que en principio parece adaptado a la situación específica de la Demarcación del Tajo.
- El porcentaje variable por canon de regulación que se descuenta de los costes de los servicios varía por tipo de usuario y sistema de regulación considerado. Aunque el Anexo 9 del plan alude a estudios específicos que justifican dicha variabilidad, estos estudios no están disponibles, lo que induce a pensar en cierta discrecionalidad a la hora de asignar estos descuentos. En concreto:
 - 3% hidroeléctricos
 - 8% usuarios no consuntivos
 - 36% abastecimientos
 - 32% regadíos

Por otra parte, no se especifican los instrumentos aplicados para hacer efectivo el principio de “quien contamina paga”? ni se justifican excepciones a dicho principio?.

En relación con la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, El Anejo 9 (que consta de 108 páginas) describe los métodos seguidos para estimar los costes de los servicios del agua y los ingresos recibidos por las distintas administraciones, aunque es en ocasiones difícil entender porqué se han asumido determinados datos. Sin embargo dedica exclusivamente 2 páginas a explicar el ratio de recuperación de costes para los distintos usos (78% uso doméstico; 58% regadío; 80% uso industrial), sin proponer avances en esta línea.

10. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

Tres hechos ponen de manifiesto en el Tajo la superficialidad y falta de eficacia de los mecanismos de participación pública puestos en marcha por la CHT:

- Las decisiones fundamentales que han condicionado el contenido y los tiempos del Plan Hidrológico han estado condicionados por procesos políticos (Memorándum, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Ley que establece las nuevas normas de explotación del trasvase Tajo-Segura) que han estado fuera del proceso de consulta y participación pública.

- Las reuniones de participación eran tan superficiales y faltas de contenido que en 2009 los grupos sociales representantes de intereses ambientales y ciudadanos en la cuenca del Tajo abandonaron el proceso de participación pública y renunciaron a participar en reuniones posteriores.
- Entre 2009 y 2013 no se realizó ningún acto de participación pública: ni reuniones, ni sesiones informativas de ningún tipo. Durante este período, la gestión del plan se centró en los trabajos técnicos de la CHT y en las reuniones políticas para negociar su viabilidad. A partir de 2011, la CHT es intervenida por la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino y los contenidos de la Propuesta de Plan de 2013 responden directamente a las directrices e instrucciones que vienen de la Dirección General del Agua de dicho Ministerio.
- Desde la publicación y sometimiento a consulta pública del segundo borrador del Plan Hidrológico el 20 de marzo de 2013, se celebraron 3 reuniones de presentación de los contenidos del Plan. Sin embargo en estas reuniones se puso de manifiesto que algunos aspectos fundamentales del contenido del plan (fundamentalmente lo relativo a caudales y objetivos ambientales en el tramo medio del Tajo recogidos en la Normativa y Memoria) difería significativamente del plan originalmente debatido y elaborado por el cuerpo técnico de la Confederación Hidrográfica del Tajo y sin embargo respondía a los acuerdos políticos alcanzados en el marco del Memorándum de entendimiento.

En relación con la conformidad con lo establecido en el Proyecto de Participación Pública del organismo de cuenca, en Marzo de 2008 se publica el "Proyecto de organización del proceso de participación pública en el proceso de planificación" (Disponible en: http://www.chtajo.es/Informacion%20Ciudadano/PlanificacionHidrologica/Planif_2009-2015/Documents/participacion.pdf).

No se ha cumplido lo propuesto en relación a la generación de materiales divulgativos. Específicamente no se ha publicado tal como estaba propuesto:

- Folleto divulgativo con el contenido de la Evaluación Ambiental Estratégica.
- Folleto divulgativo con los aspectos más importantes del Plan aprobado.
- Narración divulgativa para escuelas.

El proceso previsto se ha cumplido en lo relativo a los procesos de consulta pública de Documentos Iniciales, Esquema de Temas Importantes, y Propuesta de Plan Hidrológico de la Demarcación, y Evaluación Ambiental Estratégica. Sin embargo, no se ha cumplido lo propuesto en cuanto a participación activa, específicamente en lo relativo a:

- Especificación de objetivos y alcance del proceso - no se ha hecho de manera participada.
- No se realizó un proceso de participación activa en relación con la elaboración del Programa de Medidas tal como estaba establecido en la propuesta.
- En cuanto al proceso de Concertación de Caudales, se ha limitado a dos reuniones de la Comisión de Planificación del Consejo del Agua de la Demarcación en junio de 2013. Cabe destacar que el acta de ambas reuniones así como los escritos recibidos en contestación a dicha acta de parte de algunos participantes se han adjuntado como anexo al Anejo 10 del Plan Hidrológico que contiene el Informe de Participación Pública.

En relación con los acuerdos con partes interesadas al margen del proceso formal de participación, los únicos acuerdos que se han alcanzado han sido con partes interesadas de fuera de la Demarcación, es decir, con los usuarios de las aguas del Trasvase Tajo-Segura por medio de la negociación del Memorándum de Entendimiento. Si se han producido acuerdos bilaterales con representantes de los intereses hidroeléctricos en la demarcación del Tajo o con el Canal de Isabel II, estos acuerdos no han trascendido.

En cuanto a la divulgación para el público en general, se publicó un documento de gran utilidad y claridad tras la aprobación del Esquema de Temas Importantes. Aunque se repartieron algunos ejemplares de este documento (que era una síntesis de la primera propuesta de Plan hidrológico publicada brevemente en 2011), no parece estar disponible en la página web del organismo en la actualidad.

En relación con el retorno y análisis de las percepciones recogidas en el proceso de participación, el Anejo 10 del Plan Hidrológico "Memoria de Participación Pública" recoge un anejo "Informe sobre las propuestas, observaciones y sugerencias recibidas en la consulta pública de la Propuesta de Plan Hidrológico". Dicho documento categoriza los temas aportados por las más de 11.000 alegaciones recibidas a la propuesta, y da contestación a cada uno de los temas planteados. Sin embargo esta contestación es genérica y no es fácil encontrar ejemplos en los que dichas alegaciones se traduzcan en una modificación del contenido del plan. No se han emitido respuestas individualizadas a las alegaciones recibidas. Las alegaciones están disponibles en la página web del organismo.

11. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

Según la DMA, debe establecerse un programa de seguimiento para las masas de agua y las zonas protegidas (ZP), con el fin de obtener una visión general coherente y completa del estado de la cuenca (DMA, art. 8). Asimismo, este seguimiento debe estar operativo desde el año 2006 (DMA, art. 8.2).

En primer lugar, el acceso a esta información es muy complicado. De nuevo, la publicación de esta información mediante mapas globales a escala de cuenca en PDF es de poca utilidad para cruzar estaciones, indicadores, programas de control, masas de agua, zonas protegidas o resultados (memoria apart. 7.1., pág. 67-69, y apart. 12). Además, toda esta información no aparece en el visor interactivo que dispone la Confederación.

Asimismo, el Plan excluye algunos de los elementos de calidad más importantes que deben establecerse en las redes de control para conocer el estado, como son la *Composición, abundancia y estructura de edades de fauna ictiológica* (indicadores biológicos), o el *régimen hidrológico de caudales e hidrodinámica del flujo de las aguas* (indicadores hidromorfológicos) (Anejo 7, apart. 3.4.)⁵. Igualmente, como se explicará a continuación, incumple el Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH, art. 87.2) al obviar la obligación de que los Indicadores del estado de las masas de agua superficial y subterránea tengan en cuenta también los objetivos ambientales de las zonas protegidas, y al no analizar si el estado final indicado asegurará el cumplimiento de los objetivos de las ZP (p. ej. Red Natura 2000).

Si por ejemplo se analiza el seguimiento del estado de las ZP, es evidente su inexistencia dentro de los ejes del seguimiento (Memoria, apart. 12, pág. 127). Además es indiscutible, y lo reconoce el Plan, la falta de información al respecto de muchas de estas ZP. Por ejemplo, en el caso de las Zonas declaradas

⁵ RD 270/2014 aprobación del Plan Hidrológico del Tajo, art. 5 y anejo III y IV.

sensibles o de las Zonas de Protección de hábitats y especies (Red Natura 2000), indica directamente que no existe un control específico y que son controladas por estaciones pertenecientes a otros programas de control, cuyo objetivo es dar respuesta a objetivos que poco tienen que ver con estas ZP en concreto y que no presentan ninguna especificación al respecto, ni ninguna descripción de cómo ajustar este control a los requisitos de estas ZP (Memoria, apartado 7.1.1, pág. 68)⁶. Asimismo, el plan no solo no incluye un programa de seguimiento para la Red Natura 2000, tampoco lo hace para los humedales Ramsar, ni para los humedales del Inventario Nacional de Zonas Húmedas (INZH), ni para las Reservas Naturales Fluviales (Memoria, apartado 7.1., pág. 67-69; anejo 7, apart. 3.3.1.4., pág. 51-54). En el caso de estas últimas ya se han reconocido falta de estaciones de muestreo en algunos tramos específicos. Finalmente, tampoco se presentan los mapas que afectan a los mismos (DMA, anexo VII.4) (Doc. Auxiliar 06 de la Memoria, y anejo 7, apart. 3.3.1.4., pág. 51-54). Un hecho sorprendente cuando todos estos espacios forman parte del Registro de ZP del Plan.

Por todo lo anterior, el Plan Hidrológico del Tajo se enfrenta a un futuro difícil para conocer y hacer un seguimiento con un mínimo de seguridad el estado de las masas de agua y sus zonas protegidas.

A la vista de lo aquí expuesto, la situación no parece mejorar según avanza el calendario de planificación hidrológica si tenemos en cuenta los efectos que los recortes presupuestarios están teniendo en los programas de seguimiento.

12. Evaluación ambiental estratégica

La evaluación ambiental realizada en el Plan del Tajo y la documentación aprobada en base al mismo carece de los análisis más básicos que permitan una adecuada evaluación cómo son valoraciones sobre el impacto del plan sobre espacios naturales protegidos, sobre espacios protegidos de la Red Natura 2000, sobre la fauna y flora (especialmente la amenazadas), sobre verdaderas alternativas de planificación, sobre el cambio climático (mitigación y adaptación), etc. En general, el ISA no cumple con el alcance y amplitud solicitada por el órgano ambiental (MAGRAMA), en virtud del Documento de Referencia⁷.

A continuación se describen los aspectos contemplados en el ISA y aquellos que no lo han sido:

- **Esbozo contenido:** se realiza un resumen general de los aspectos de la memoria del Plan. Se podría calificar como suficiente para las necesidades de la EAE.
- **Relación de planes y programas de protección ambiental.** Se exponen algunos de los más importantes y se realiza una matriz de compatibilidad entre algunos objetivos ambientales de los planes y los objetivos del PHT. Se concluye en la existencia de algunas incompatibilidades que serán abordadas precisamente por la EAE, lo cual no es cierto.

⁶ RD 270/2014 aprobación del Plan Hidrológico del Tajo, art. 5 y anejo III; y RD 270/2014 aprobación del Plan Hidrológico del Tajo, capítulo 10 art. 56-57.

⁷ <https://drive.google.com/file/d/0B8BZXJ98A-nYb0FMZmhyd0llbFE/view?usp=sharing>

- **Diagnóstico ambiental del ámbito territorial.** En primer lugar se hace una descripción general del estado de las masas de agua incluyendo las zonas protegidas. Se expone una relación de los hábitats vinculados al agua dentro de la Red Natura 2000 y se señalan aquellos en categoría C (estado de conservación intermedia o reducida). Se expone una relación de los espacios protegidos en las CCAA. Se expone la ubicación de la cuadrículas con especies amenazadas. Se señalan las masas de aguas con especies exóticas. En la descripción de corredores ecológicos, se ignora la multitud de conexiones ecológicas existentes a través de los ríos.
- **Problemas ambientales.** Se identifican con aquellos determinados en el ETI. No se considera el cambio climático, tal y como había señalado el Documento de Referencia (DR).

Es paradójico que en una cuenca en la que existe un gran trasvase a otras cuencas, no se considere éste como un problema ambiental. Sobre todo considerando que las transferencias de agua a otras cuencas, muy especialmente el trasvase Tajo-Segura ha detruido un promedio de 351 Hm³ anuales en el periodo 1980-2006, aumentando a 476 Hm³ anuales en el decenio 1996-2006. Algunos de los años, el agua transferida ha sido incluso superior a las aportaciones. Si nos ceñimos a los últimos 30 años, el principal motivo de reducción de caudal circulante por el cauce del río Tajo (principalmente en su tramo alto y medio) son los trasvases. Los primeros efectos de la transferencia de agua de la cabecera del río Tajo a otras cuencas hidrográficas se hacen patentes en el curso del río en Cabecera, donde el caudal no sólo se ha reducido considerablemente entre los embalses de Cabecera y Aranjuez (reducción de un 87%, pasando el caudal de aproximadamente 35,6 m³/s antes del trasvase a 6 m³/s) sino que ha cambiado el régimen natural a un régimen regulado en el que prácticamente no existen diferencias estacionales de caudal, o incluso en el que se invierten los patrones naturales. Los cambios en el caudal del Tajo se hacen especialmente visibles en las juntas de los ríos Tajo y Jarama, donde la aportación del curso alto del Tajo pasa de ser el aporte principal antes del trasvase, a un mero canal que aporta algo de agua al curso del Jarama, tras el comienzo del trasvase Tajo-Segura. Dada la no identificación de trasvase como problema o impacto y que la identificación de los problemas ambientales ha sido la base para la propuesta de alternativas supone, de facto, que no se haya evaluado alternativas al trasvase de aguas. Lo que invalida por completo el análisis de alternativas.

- **Estudio de alternativas.** En primer lugar, según la CHT, *“La extensa regulación normativa, tanto en objetivos como en contenidos y proceso de elaboración, restringe de manera significativa la horquilla de posibilidades para plantear alternativas. Las únicas alternativas viables serán, por tanto, aquellas que se mantienen dentro de los márgenes de actuación que permite la normativa”* Las alternativas planteadas para la resolución de cada problema ambiental (definido en el ETI) y el cumplimiento de los objetivos ambientales asociados son:

- Alternativa 0 (escenario tendencial): acciones de prevención, gestión y recuperación que se considera que serán llevadas a cabo en ausencia del nuevo plan hidrológico que se somete a evaluación. Planes en marcha
- Alternativa 1: Aplicación de las medidas básicas del PHT
- Alternativa 2: Aplicación de las medidas complementarias del PHT

Se describen las medidas básicas y complementarias que podrían ser aplicadas para cada problema ambiental. Los efectos de las alternativas son estudiadas según los criterios e indicadores ambientales propuestos en el DR. Se realiza una somera estimación de la evolución de los indicadores (aumento o disminución). Se considera, como era de esperar, que la aplicación de la Alternativa 2 es la mejor opción

para la mayor parte de los indicadores. No existen alternativas por Sistema de Explotación, sólo generales para toda la DHT.

- **Efectos previsibles del PHT sobre el medio ambiente.** Se resumen las medidas del PHT y se dan algunos resultados del análisis coste-eficacia realizado con el programa GESCAL. Agrupadas las medidas en 12 grupos se valora su afección (considerando los posibles efectos ambientales descritos en el DR) con una valoración cualitativa simple que diferencia: medidas previsiblemente favorables, medidas sin efectos significativos, medidas previsiblemente desfavorables y medidas que pueden ser favorables o desfavorables según los criterios empleados. El ISA señala que *“Solo en el caso de la construcción de infraestructuras y en la gestión de situaciones hidrológicas extremas (principalmente debido a los escenarios de sequía) el número de efectos negativos supera al de los positivos. Esto deberá ser objeto de una evaluación más detallada y ponderada de los diferentes efectos, considerando en todo caso que cada una de las obras ejecutadas llevará aparejada su propia evaluación de impacto ambiental donde estas cuestiones se estudiarán y cuantificarán con mucho mayor detalle”*. El ISA realiza a continuación una somera descripción de estos efectos donde destaca la simplicidad del análisis respecto al cambio climático y la biodiversidad.

- Pese a ser una obligación del artículo 6 de la Directiva 92/43 y del artículo 45 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, **no se ha evaluado en ningún momento el impacto sobre la Red Natura 2000**. Y ello a pesar de que el plan tiene importantes efectos sobre la misma. Por ejemplo, el Plan perpetúa un régimen de caudales alejado del natural, con un volumen de caudal pequeño en la Cabecera del Tajo y en el Tajo medio y unos embalses de Cabecera con poco agua. Esta situación generan importantes efectos sobre los espacios de la Red Natura 2000. Las importantes transferencias de agua del Tajo a la cuenca del Segura, algunos años en cantidades superiores a las aportaciones naturales en la zona de captación de recursos, y que el plan aprobado perpetúa, hacen que el agua embalsada en los embalses de cabecera sea insuficiente para garantizar adecuadas poblaciones de aves acuáticas invernantes, formando parte estos embalses de dos Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA ES0000092 “Alto Tajo” y ZEPA ES0000163 “Sierra de Altomira”).

Los LIC ES4240016 y ZEPA ES0000092 “Alto Tajo” que incluyen entre sus límites la cola del Embalse de Entrepeñas, necesariamente se ven afectados por la gestión del embalse y los lugares LIC ES4240018 y ZEPA ES0000163 “Sierra de Altomira” incluyen parte del Embalse de Entrepeñas con importantes poblaciones invernantes de aves acuáticas. Está demostrado que el número de aves acuáticas invernantes en estos espacios de la Red Natura 2000 depende y se correlacionan de forma importante con el volumen de agua embalsado en el complejo Entrepeñas-Buendía-Bolarque.

En todo caso, hay que destacar la falta de objetivos definidos por la falta de planes de gestión de los espacios Red Natura 2000, lo que impide en muchos casos la definición del Estado de Conservación Favorable de especies y hábitats, y por tanto el análisis de la compatibilidad con los objetivos de las masas de agua. Esta cuestión, ponen evidencia el incumplimiento de las CCAA respecto a la obligación de presentar los planes de gestión y establecer objetivos operativos. Aun siendo esto, existen espacios que sí disponen de planes de gestión y sobre los que el análisis de compatibilidad es inexistente.

- Tampoco se ha analizado el **impacto del Plan de cuenca sobre las especies de flora y fauna**, ni siquiera las que están amenazadas. Tampoco se evalúa el impacto de la única medida incluida en el Programa de medidas denominada “Actuaciones de protección de especies amenazadas relacionadas con ecosistemas acuáticos”, básicamente por el hecho de que esa medida complementaria está totalmente vacía al no saberse sobre que especies se actuará, quién lo hará, dónde lo hará, cuando se hará, y ni siquiera cuenta con presupuesto.

- Medidas para prevenir los posibles efectos negativos del PHT. Como medidas correctoras y preventivas contempla de forma general algunas propias del PHT como otras del ámbito de otros planes en su mayor parte de competencia externa a la CHT.
- Seguimiento ambiental del PHT. Se realiza una pequeña descripción del seguimiento del propio Plan.

Aunque la CHT intenta completar la mayoría de los aspectos solicitados por el órgano ambiental, el ISA no pasa de ser un análisis somero de los efectos ambientales del plan que no entra en profundidad en los aspectos sobre los que la EAE debería haber entrado. El análisis de alternativas, no aporta nada al proceso.

En cuanto a las respuestas a las consultas previas, solo se incluye una tabla que indica si se ha tenido en cuenta o no esas consideraciones, pero no se indica de qué manera se ha realizado, ni en que parte de la documentación ambiental se ha incorporado. Es evidente que, aunque se indica que la consideración ha sido tenida en cuenta, realmente no ha sido así.

Otra cuestión es que en algunas ocasiones se justifica el no haber tenido en cuenta factores muy relevantes para una adecuada evaluación por una supuesta falta de tiempo para llevarlas a cabo. Esta excusa es inaceptable si tenemos en cuenta que la Confederación sabe desde el año 2000 que tiene que aprobar un plan de cuenca acorde con las obligaciones de la Directiva Marco del Agua, que este plan ha tenido un retraso de 5 años y que las consultas a las administraciones están disponibles desde diciembre de 2008 y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental trasladó el 7 de mayo de 2009 el Documento de Referencia para la redacción del ISA. Es decir que en el peor de los casos se ha contado con cuatro años para tener en cuenta las consideraciones aportadas por las administraciones y partes interesadas. Por ejemplo, el documento de referencia emitido por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental obligaba a evaluar los efectos del Plan sobre los corredores ecológicos, y los redactores lo omiten por una supuesta falta de tiempo. Sin embargo, un estudio básico sobre esta cuestión no conlleva más allá de 6 meses y el redactor del plan contó con al menos 4 años para hacerlo. El artículo 20 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 10 de la Directiva 92/43 de Hábitats) obligaba a las Administraciones Públicas a prever en su planificación mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad. Para ello, detalla el artículo, se otorgará un papel prioritario a los cursos fluviales, elementos a los que hacen especial referencia desde el punto de vista de planificación los planes de cuenca. Por lo tanto, debe considerarse esta omisión como muy grave. Concretamente, son factores que favorecen el papel de los ríos como corredores ecológicos, el caudal de agua que llevan, la calidad y anchura de sus riberas, la continuidad de las riberas, la calidad del agua; en definitiva, factores clave en una planificación hidrológica. La omisión en el plan de mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores y su falta de evaluación en la evaluación ambiental estratégica del mismo suponen un incumplimiento grave de la legislación y Directivas ambientales.

Como ejemplo de cuestiones en las que podría ahondar la EAE, tenemos los efectos sobre la Red Natura 2000. Aunque esta es una cuestión que por sí debe considerarse en los objetivos ambientales de la planificación, la EAE debería haber detectado carencias respecto al estado de conservación favorable de hábitats y especies. Como se ha comentado en el apartado de exenciones, no se valora la interacción y la posible incompatibilidad de las prórrogas con el estado favorable de los espacios de la Red Natura 2000,

de sus Hábitats y especies. Por tanto, no es posible valorar la existencia de casos de incompatibilidad y posible afección (artículos 4.8 y 4.9 de la DMA). Casos como el de Las Islillas de Mejorada⁸ podrían evitarse detectando las necesidades de conservación con suficiente antelación y con la debida coordinación entre las administraciones. En este caso, se observa, como posibles medidas que mejoran (a priori) el uso del agua (modernización de redes, impermeabilización de tuberías, etc.) pueden tener efectos indeseados sobre especies y hábitats protegidos al no considerar los retornos en su justa medida.

Otro ejemplo, es el gasto energético y la emisión de GEI por la implantación y mejora de los procesos de depuración⁹, que absorbe gran parte de la inversión prevista. Este aspecto es totalmente ignorado siendo sin duda relevante en cualquier fase de planificación.

El 29 de noviembre de 2013, la Dirección General del Agua y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, ambos del MAGRAMA, junto a la propia CHT, firman la Memoria Ambiental (MA)¹⁰, documento conjunto y consensuado que da por finalizada la EAE. El análisis de este documento, lleva a la conclusión del papel secundario jugado por el Órgano Ambiental en el proceso, dando por bueno el trabajo realizado por la CHT. Así, es sorprendente como el apartado de Análisis y Calidad del ISA (apartado 2.2), afirma que el propio ISA ha cumplido con los contenidos requeridos en el DR, cuando son evidentes las carencias.

Las Determinaciones Ambientales (apartado 3) se enfocan únicamente a recomendar el cumplimiento de las obligaciones de la DMA y de la propia IPH en el próximo ciclo de planificación. Estas no suponen ningún condicionamiento adicional sustancial de carácter ambiental. Por tanto, no sólo no intenta corregir el incumplimiento de los objetivos ambientales (especialmente en Red Natura 2000), sino que no incorpora ningún elemento relacionado con el cambio climático, especialmente en cuanto a mitigación. En definitiva, la EAE es una oportunidad perdida para haber producido alguna mejora al resultado final de la planificación. Un proceso, que ha ido a traspié, siempre por detrás de la planificación hidrológica, adaptándose a las exigencias de la CHT y la DGA. En definitiva, la EAE realizada puede haber incumplido los mínimos exigidos por la normativa correspondiente.

13. Otros aspectos relevantes

Existen varias cuestiones que afectan de forma muy importante a la planificación y gestión de la cuenca del Tajo, y que pretenden excluirse de este proceso de planificación y de participación pública. Aunque algunas de estas cuestiones se han mencionado a lo largo de este documento, pensamos importantes resaltarlas en este último apartado. Nos referimos específicamente a las reglas de determinación de excedentes, explotación, y recuperación de costes del Trasvase Tajo-Segura, y por otro lado, la regulación que permite trasvases adicionales de aguas bajo la fórmula de las ventas o cesión de derechos *intercuencas* entre los regantes del Tajo y los usuarios del Segura.

⁸ <http://www.elsoto.org/noticia-desastre-ecologico-las-islillas.htm>

⁹

http://www.idae.es/index.php/mod.documentos/mem.descarga?file=/documentos_Estudio_de_prospectiva_Consumo_Energético_en_el_sector_del_agua_2010_020f8db6.pdf

¹⁰ http://www.chtajo.es/Informacion%20Ciudadano/PlanificacionHidrologica/Planif_2009-2015/Documents/PlanTajo/PHT-PP-MemoriaAmbiental.pdf

1º. El 20 de marzo de 2013, en el mismo día en que se publicó en el BOE el anuncio de sometimiento a información pública de este borrador del Plan Hidrológico del Tajo, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la Región de Murcia, y la Comunitat Valenciana firmaron un "Memorándum de Entendimiento" sobre las aguas "excedentarias" del Trasvase Tajo-Segura, con el fin de analizar mediante un Grupo de trabajo coordinado por el Ministerio, determinadas cuestiones relativas a este trasvase, y formular las acciones a ejecutar y los instrumentos normativos para ello. Todo ello con la finalidad de que previa o simultáneamente a la aprobación del Plan Hidrológico del Tajo, estas acciones e instrumentos normativos puedan entrar en vigor y modificar las limitaciones que dicho Plan, en aplicación de sus legítimas competencias, introduzca sobre las aguas que pueden trasvasarse desde su Cabecera.

2º. Este Memorándum, las conclusiones y propuestas del Grupo de Trabajo, las modificaciones normativas en tramitación, se han mantenido en secreto, no se han difundido públicamente, y se han hurtado al proceso de planificación y participación pública del nuevo Plan hidrológico del Tajo, a pesar de afectar al mismo, entre otras, en cuestiones tan esenciales como: los desembalses hacia el río Tajo desde su Cabecera, modificación de las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura, modificación de la Ley 52/1980 que regula el régimen económico de dicho trasvase y establece (D.A. Novena 2ª) que "El carácter de excedentarias se determinará en el Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo", modificación de la legislación actual para permitir más trasvases adicionales de aguas bajo la fórmula de las ventas o cesión de derechos intercuenas entre los regantes del Tajo y los usuarios del Segura, etc.

3º. Los contenidos de este Memorándum se han visto reflejados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental y en Real Decreto por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el Acueducto Tajo-Segura", cuyo borrador fue presentado al Consejo Nacional del Agua celebrado el 26-3-14, y fue finalmente aprobado en septiembre de 2014 (RDL 773/2014 de 12 de septiembre).

4º. El hecho de que esta regulación condiciona de manera determinante el proceso de planificación del Tajo es reconocido por la propia Confederación Hidrográfica en el "***Informe sobre propuestas, observaciones y sugerencias recibidas en la consulta pública del ETI de la parte española de la Demarcación del Tajo - Ciclo de Planificación 2016-2021***" donde dice: "una vez que las normas reguladoras del trasvase han establecido un régimen legalmente vinculante de volúmenes a trasvasar y, lo que es más importante, de volúmenes máximos a desembalsar para la atención de las necesidades de la cuenca del Tajo aguas abajo del embalse de Bolarque, la revisión del Plan Hidrológico para el período 2016-2021 deberá tener en cuenta estas nuevas condiciones para compatibilizar la regulación del trasvase con la atención de las necesidades de la cuenca del Tajo". (p.23).

4º. Esta regulación, y el proceso seguido para aprobarla, al margen del proceso de planificación oficial y público del nuevo plan hidrológico de la cuenca del Tajo, vulnera, de forma consciente, deliberada, y flagrante:

A) La Directiva 2000/60 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Octubre 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva marco del Agua, DMA). En concreto, vulnera su **artículo 1**, que obliga a prevenir todo deterioro adicional y proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, y de los terrestres dependientes de los mismos. Vulnera el **artículo 4**, y los **objetivos medioambientales** que deben establecerse y conseguirse en la cuenca del Tajo, en base al mismo. Vulnera el **artículo 5**, en cuanto no se ha realizado, ni incluido en el proceso de planificación de la cuenca del Tajo, **el estudio del impacto ambiental de las actuaciones** establecidas y reguladas en la

normativa derivada de dicho Memorandum, ni se ha analizado el **coste económico** de las mismas para la cuenca del Tajo (incluidos los costes medioambientales y los relativos al recurso), vulnerándose también el **artículo 9**, por este concepto. También se vulnera el **artículo 7.3** de la Directiva **al no protegerse adecuadamente las masas de agua del Tajo para la captación de agua potable con destino a Madrid y Castilla-La Mancha**, ni evitar el deterioro de su calidad por las detracciones del trasvase, contribuyendo a incrementar el nivel de tratamiento necesario para la producción de agua potable. También se vulnera el **artículo 11** de la DMA, que obliga a establecer, dentro del proceso de planificación hidrológica y participación pública, un **programa de medidas**, conforme a los resultados del análisis del artículo 5 (análisis que no se ha realizado para las actuaciones derivadas del Memorandum), con el fin de alcanzar los objetivos ambientales del artículo 4. En cualquier caso, tanto el propio artículo 11, como el **Anexo VI de la DMA**, obligan a **incluir en el proceso de planificación hidrológica de esta cuenca, y someter a consulta e información pública, las medidas, que como las derivadas del citado Memorandum, consistan en “instrumentos legislativos” “instrumentos administrativos”, “acuerdos negociados...”, etc.** También se vulnera el **artículo 13** de la DMA en lo relativo a la **información que debe incluir el plan** hidrológico de cuenca, indicada en el **Anexo VII** de la DMA, que incluye las presiones e incidencia significativas de la actividad humana en el estado de las aguas (entre las que se encuentran, obviamente, las actuaciones derivadas de dicho Memorandum), y en concreto, sobre el estado cuantitativo de las aguas del Tajo derivado de las extracciones y ventas de agua por el trasvase Tajo-Segura. En concreto, se vulnera de forma significativa, el **apartado 5 del artículo 13** de la DMA que establece que los planes hidrológicos de cuenca podrán complementarse mediante la **elaboración de programas y planes hidrológicos más detallados relativos a subcuencas, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas** con objeto de tratar aspectos especiales de la gestión hidrológica, recalándose que **la aplicación de dichas medidas no eximirá a los Estados miembros de las obligaciones que les incumben en virtud de las restantes disposiciones de la presente Directiva** (Información y consulta pública, cumplimiento de objetivos ambientales, recuperación de los costes del agua, etc). También, al aprobarse, al margen del proceso de planificación de la cuenca del Tajo, y de forma paralela y secreta al mismo, actuaciones y normativa que influyen de forma significativa en los desembalses de agua que se van a realizar desde la Cabecera por el cauce natural del río Tajo y en aspectos esenciales de la planificación hidrológica de la cuenca, se vulnera de forma deliberada el **artículo 14** de la DMA relativo a la **información y consulta pública** en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca y contenido obligatorio de los mismos. Finalmente, y en lo relativo a la DMA, también se vulnera el **artículo 15 de la DMA**, por la aprobación de las actuaciones e instrumentos normativos derivados de dicho Memorandum, al margen del proceso de planificación de la cuenca del Tajo, y **sin notificar ni enviar los mismos a la Comisión Europea**, a pesar de regularse y establecerse en los mismos aspectos esenciales de la planificación de dicha cuenca.

B) Además de la Directiva Marco del Agua, **se vulneran la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres**), así como la **Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres**, ya que las actuaciones e instrumentos normativos y administrativos derivados del referido Memorandum, pueden afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura 2000 (LICs y ZEPAs) de la cuenca del Tajo, sin que previamente los mismos se hayan sometido a la adecuada evaluación a la que obligan dichas Directivas (art. 6 Directiva Hábitats).

C) También, por la aprobación de las actuaciones e instrumentos normativos y administrativos derivados del referido Memorándum, **sin evaluar el impacto ambiental de los mismos sobre la cuenca del Tajo**, se vulneran la **Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 Relativa a la Evaluación de las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente**, así como la **Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente**.

D) También, por la aprobación de las actuaciones e instrumentos normativos y administrativos derivados del referido Memorandum, de forma paralela al proceso de planificación hidrológica de la cuenca del Tajo, de forma secreta, y sin ninguna información ni participación pública, se vulnera el **Convenio de Aarhus** (Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998) así como la **Directiva 4/2003 de 28 enero 2003** del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso del público a la información medioambiental y la **Directiva 35/2003 de 26 mayo 2003** del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece medidas para la participación del público en la elaboración de determinados Planes y Programas ambientales.

5º. Los instrumentos normativos derivados del referido Memorándum condicionan en elementos de la planificación y gestión de la cuenca del Tajo, y han sido adoptados en paralelo y fuera del procedimiento y contenidos establecidos en la Directiva Marco del Agua, y resto de Directivas mencionadas, por lo que SUPONEN UNA VULNERACIÓN CONSCIENTE Y DELIBERADA DEL DERECHO COMUNITARIO, PUES POR EL PRINCIPIO DE PRIMACIA DEL DERECHO COMUNITARIO, ESTE PREVALECE SOBRE EL DERECHO INTERNO. En este caso, solo se amplía el número de órganos del Estado infractores del Derecho Comunitario (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Dirección General del Agua, Confederación Hidrográfica del Tajo, Consejo de Ministros, Congreso de los Diputados, etc).

ANEJO 1. Acta reunión Grupo de Trabajo Memorándum. 28 febrero 2013**ACTA DE LA REUNIÓN DEL DÍA 28 DE FEBRERO DE 2013
PARA EL ESTUDIO DE LA ARTICULACIÓN DEL TRASVASE
TAJO-SEGURA**

DIA: jueves, 28 de febrero de 2013

Lugar: Plaza de san Juan de la Cruz, s/n

Asistentes:

D. Federico Ramos de Armas, Secretario de Estado de Medio Ambiente.
D^a Liana S. Ardiles López, Directora General del Agua.
D. Adolfo Díaz-Ambrona Medrano, Secretario General Técnico.
D. Antonio Cerdá Cerdá, Consejero de Agricultura y Agua de la Región de Murcia.
D. José Ciscar Bolufer, Consejero de Presidencia, Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua de la Generalitat Valenciana.
D. Daniel Sanz Jiménez, Director General Adjunto de la Dirección General del Agua.
D. Víctor M. Arqued Esquíu, Subdirector General de Planificación y uso sostenible del Agua, de la Dirección General del Agua.

Invitados: (Regantes)

D. Manuel Serrano Richarte, Presidente de la Comunidad de Regantes Riegos del Levante Margen Izquierda.
D. José Antonio Andújar Alonso, Presidente de la Comunidad de Regantes Riegos del Levante Margen Derecha.
D. Francisco Sáez Sáez, Presidente de la Comunidad de Regantes Campo de Cartagena.
D. Julio Zapata Conesa, Presidente de la Comunidad de Regantes Campotéjar.
D. José Manuel Claver Valderas, Presidente del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura.
D. Francisco Cabezas Calvo-Rubio. Asesor externo.

Siendo las 12.15 horas del día 28 de febrero de 2013, comienza la reunión con la intervención del Sr. Secretario de Estado, que da la bienvenida a todos los asistentes y solicita la máxima colaboración de todos ellos para la mejora de la regulación actual del trasvase Tajo-Segura.

A continuación interviene el Sr. Consejero de Presidencia, Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua de la Generalitat Valenciana que plantea la necesidad de

dotar de seguridad jurídica a las actuaciones que se desarrollan en el normal funcionamiento del trasvase de agua del Tajo al Segura. Pone de manifiesto que la futura regulación del Plan Hidrológico del Tajo puede suponer un perjuicio para el Trasvase Tajo-Segura, concretamente en lo que afecta a los volúmenes trasvasables lo que provocará un daño importante en los regadíos de la afectados por la cuenca del Segura Para ello, considera oportuno que en la regulación del trasvase Tajo – Segura deban ser tenidos en cuenta una serie de extremos que posteriormente expondrá conjuntamente con el Consejero de Murcia.

Seguidamente, el Sr. Consejero de de Agricultura y Agua de la Región de Murcia, al igual que su homólogo valenciano, pone especial énfasis en dotar de seguridad jurídica a las actuaciones a que se refiere D. José Ciscar. Asimismo señala que el eventual menoscabo de los volúmenes trasvasables provocará un perjuicio importante en los regadíos vinculados a la cuenca del Segura agravando la situación de precariedad de los aprovechamientos para riego con suministros reales muy inferiores a los legalmente asignados.

Por ello, los Consejeros de Murcia y Valencia, teniendo en cuenta la necesidad de impulsar sin reservas ni dilaciones la planificación hidrológica del Tajo y reducir en lo posible sus efectos adversos sobre los riegos asociados en sureste, plantean al Secretario de Estado analizar los siguientes puntos:

1. Revisión de la legislación actual con la finalidad de mejorar los procedimientos de cesión derechos.
2. Adaptación de la Ley 52/1980 a la legislación vigente en cada momento.Revisión de la cuestión de las menores pérdidas y de su regulación jurídica, considerando su posible asignación parcial o total a los regadíos ante las nuevas circunstancias de abastecimiento urbano
3. Revisión y, en su caso, actualización de la naturaleza y funciones de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura.
4. Análisis de la posibilidad de participación de los usuarios del trasvase en los órganos colegiados procedentes de la Confederación Hidrográfica del Tajo.
5. de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura.
6. Estudio de criterios de actualización de las reglas de explotación del trasvase conforme a las nuevas determinaciones de la planificación hidrológica del Tajo, teniendo en cuenta tanto posibles cesiones de derechos como previsiones sobre la vigencia y caducidad de las decisiones adoptadas.
7. Clarificación tanto del volumen máximo anual trasvasable como del orden de prelación de los distintos trasvases autorizados desde la cabecera del Tajo (al Segura y al Almanzora, para abastecimiento y Riego; al Guadiana, para abastecimiento de la llanura manchega y para fines ambientales en las Tablas de Daimiel; abastecimiento de municipios de la traza del Acueducto Tajo-Segura).

Asimismo, los Sres. Consejeros convienen en la necesidad de constituir un Grupo de trabajo coordinado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente e integrado por representantes del departamento y de las Comunidades Autónomas afectadas.

Este Grupo de trabajo analizará y estudiará las cuestiones recogidas en el presente acta, proponiendo, para cada una de ellas, una o varias soluciones, debidamente motivadas y fundamentadas, con detalle de la acción o acciones a ejecutar y, en su caso, del instrumento normativo que fuere necesario, así como los posibles responsables de su ejecución y los plazos exigibles.

Posteriormente, el Sr. D. José Manuel Claver, en representación del sindicato SCRATS, manifiesta que las cuestiones que plantean los sres. Consejeros deben ser tenidas en cuenta en la regulación del Traspase Tajo-Segura

En este sentido, los Sres. Presidentes de las Comunidades de Regantes ponen de manifiesto el gran esfuerzo que supone para éstas la reducción que van a experimentar los volúmenes trasvasables.

En contestación a las intervenciones anteriores, el Sr. Secretario de Estado de Medio Ambiente expone la conveniencia de analizar las propuestas planteadas por los anteriores intervinientes para alcanzar una correcta y segura regulación del trasvase Tajo-Segura así como la constitución del grupo de trabajo y manifiesta la clara voluntad del gobierno de la nación de asegurar la existencia del trasvase.

Y sin más asuntos que tratar se levanta la sesión a las 14:00 del día 28 de febrero de 2013

ANEJO 2. Memorándum de entendimiento entre el MAGRAMA y las Comunidades Autónomas de la Región de Murcia y Comunidad Valenciana sobre las aguas excedentarias del Trasvase Tajo- Segura, marzo 2013

MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL MAGRAMA
Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LA REGIÓN DE
MURCIA Y COMUNIDAD VALENCIANA SOBRE LAS AGUAS
EXCEDENTARIAS DEL TRASVASE TAJO-SEGURA

La entrada en vigor del Plan Hidrológico del Tajo supondrá una nueva determinación de excedentes que podría alterar el actual régimen de trasvase a través del Acueducto Tajo-Segura.

El regadío con aguas trasvasadas sustenta una actividad socioeconómica fundamental en amplios territorios del sureste peninsular y contribuye al desarrollo y empleo en las zonas rurales, a una agricultura muy tecnificada y productiva, y a un sector agroalimentario asociado de gran interés. Por estas razones, el mantenimiento del trasvase Tajo-Segura y de una actividad agraria segura y sostenible constituye un objetivo estratégico y socioeconómico de primer orden para el Estado, cuya permanencia debe quedar garantizada.

La potencial variación de volúmenes trasvasados se superpone a una situación ya de por sí desfavorable, caracterizada por la precariedad de los aprovechamientos para riego, y por las incertidumbres que como consecuencia del aumento natural de las demandas del Tajo, de la reducción de aportaciones de cabecera y de los posibles efectos del cambio climático, se generaran tanto a corto como a largo plazo.

Se hace necesario, en consecuencia, impulsar, sin reservas ni dilaciones, la planificación hidrológica del Tajo y de las demarcaciones del Júcar y Segura, y proporcionar la mayor seguridad y estabilidad posible al funcionamiento de los regadíos, siempre teniendo en cuenta la indiscutida preeminencia de la satisfacción de las demandas en la cuenca cedente.

Conscientes de esta situación, y tras distintas reuniones y aproximaciones previas, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas de Murcia y Valencia estiman oportuno estudiar posibles acciones, principalmente en los ámbitos normativo y técnico, mitigando, si hubiere lugar, las limitaciones que la nueva planificación hidrológica del Tajo tendría sobre los aprovechamientos dependientes del Acueducto Tajo-Segura.

Por ello, las partes ACUERDAN firmar el presente memorándum de entendimiento, con las siguientes cláusulas:

Primera. Se constituirá un Grupo de trabajo coordinado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente e integrado por representantes del departamento y de las Comunidades Autónomas firmantes. Se invitará a formar parte del Grupo de Trabajo a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Este Grupo de Trabajo analizará y estudiará las cuestiones recogidas en la cláusula segunda, proponiendo, para cada una de ellas, la solución que estime pertinente, debidamente motivada y fundamentada, con detalle de la acción o acciones a ejecutar y, en su caso, del instrumento normativo que fuere necesario, así como los posibles responsables de su ejecución y los plazos exigibles.

El Grupo de trabajo se constituirá tras la firma del memorándum y deberá entregar sus propuestas a la Administración General del Estado en un plazo máximo de tres meses a contar desde su constitución. En el plazo de los tres meses siguientes la Administración General del Estado iniciará la tramitación de las actuaciones que corresponda a la vista de las propuestas que se realicen.

Segunda.- Las cuestiones que el Grupo de trabajo analizará y sobre las que se pronunciará serán, al menos, las siguientes:

1.- Revisión de la legislación actual con la finalidad de mejorar los procedimientos de cesión de derechos, buscando la satisfacción de todos los intereses y ámbitos competenciales afectados.

2.- Adaptación de la Ley 52/1980 a las fuentes y principios informadores del Ordenamiento Jurídico, singularmente en lo relativo a las determinaciones de la Ley de Aguas sobre transferencias intercuenas y sus condiciones hidrológicas.

3.- Revisión de la cuestión de las menores pérdidas y de su regulación jurídica, considerando su posible asignación parcial o total a los regadíos ante las nuevas circunstancias de abastecimiento urbano, y la posible proporcionalidad en la asignación a los usos.

4.- Revisión y, en su caso, actualización de la naturaleza y funciones de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura.

5.- Estudio y análisis de los desembalses y demandas de la cuenca de cabecera del Tajo, así como de las necesidades de agua de las cuencas receptoras.

6.- Estudio de criterios de actualización de las reglas de explotación del trasvase conforme a las nuevas determinaciones de la planificación hidrológica del Tajo, incluyendo la vigencia y caducidad anual de las decisiones adoptadas y procurando un mecanismo de aplicación automática en situaciones ordinarias y de alerta (niveles 1 y 2).

7.- Estudio de la posible derogación de la disposición adicional primera de la Ley 11/2005.

Tercera.- El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas firmantes tendrán en cuenta las propuestas del Grupo de trabajo y pondrán en marcha las actuaciones mejores de entre las que se sugieran, procurando su eficacia simultánea con la del futuro Plan Hidrológico del Tajo.

Y, en prueba de conformidad, las partes firman el presente memorándum en Madrid, el xxx de marzo de 2013.

El Secretario de Estado Medio Ambiente

El Conseller de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua,
Vicepresidente del Consell de la Generalitat Valenciana

El Consejero de Agricultura y Agua de la Comunidad Autónoma de la
Región de Murcia



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO

Domingo Baeza

Fundación Nueva Cultura del Agua

Índice de Contenido

1. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	2
2. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6).....	2
3. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5) ...	2
4. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)	3
5. Registro de las zonas protegidas (art. 6)	3
6. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	4
7. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	4

1. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

Según la documentación expuesta en la web, el Comité de Autoridades Competentes de la parte española de la demarcación dio su conformidad al ETI el día 26 de octubre de 2010. La propuesta de "Proyecto de Plan Hidrológico" fue redactada por la CHD con la participación de los grupos de trabajo territoriales del CAC. También se mantuvieron Reuniones de grupos de trabajo de CAC para la discusión del Programa de Medidas, la propuesta de caudales ecológicos en tramos estratégicos y para el planteamiento de Objetivos y Excepciones.

Se procedió al periodo de exposición pública y se llevaron a cabo acciones de difusión entre las que se destacan:

- Comunicación al Consejo del Agua de la cuenca del Duero, en su sesión del 25/10/10, del próximo inicio de la consulta y discusión del procedimiento a desarrollar.
- Informe al Comité de Autoridades Competentes de la parte española de la demarcación hidrográfica del Duero, en su sesión del 26/10/10.

Tras la consulta pública se hizo la presentación del Proyecto de Plan Hidrológico para informe preceptivo del Consejo del Agua de la Demarcación que se trató en la Junta de Gobierno de la CHD de 5 de julio de 2012.

El consejo del Agua se reunió en diciembre de 2012 para aprobar la propuesta de Plan y posteriormente para constituir la comisión de planificación hidrológica y participación ciudadana.

2. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

No se justifican los incumplimientos en los plazos. Según el jefe de la Oficina de Planificación de ese momento, el Plan estaba terminado en 2010. El Plan se sometió a información pública en enero de 2011, y terminó en junio 2011, se presentaron 933 alegaciones y se modificó el Plan. En el periodo intermedio atendieron a las alegaciones y cambiaron considerablemente el contenido del Plan. Se comunicó la puesta en la web del nuevo documento.

En general las asociaciones consideramos que los cambios eran tan sustanciales que se necesitaría otro periodo de exposición pública. Se realizaron varias reuniones sectoriales, una de ellas para las organizaciones ambientales, donde se explicaron las razones de los cambios introducidos.

3. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

Existe un muy buen inventario de presiones, no sólo publicado en papel sino también en un visor georeferenciado. No hay un buen análisis causa-efecto entre la presión y los impactos. Hay un buen programa de medidas y en parte está justificado y argumentado.

4. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

La parte de objetivos ambientales está muy bien definida, hay indicadores y valores objetivo. No obstante, no se han utilizado todos los elementos de calidad, dado que los peces no son contemplados.

Esta Confederación ha realizado un cambio en el método de evaluación del Estado ecológico, este cambio ha consistido en dos procedimientos:

- Además de los dos indicadores hidromorfológicos aplicados en el resto de demarcaciones (QBR e IHF), en la Demarcación del Duero han añadido otros tres indicadores hidromorfológicos que han diseñado en la Confederación del Duero y que solo usan ellos: el IC, ICLAT e IAH.
- Se ha reordenado la estrategia de calificación de las masas. Si los indicadores hidromorfológicos indican que el estado es peor que bueno, la masa queda con estado peor que bueno, independientemente de lo que indiquen el resto de indicadores.

Existe un cambio sustancial, en cuanto al uso de indicadores. Parece que la medida es muy progresista, ya que han utilizado un indicador hidromorfológico más riguroso y por tanto se obtiene un número mayor de masas que están en estado peor que bueno. El problema es que la mayoría de las masas que ahora aparecen en mal estado son objeto de prórrogas. Otras muchas quedan con objetivos menos rigurosos. En definitiva, se obvia el problema o se pospone.

No justifican con criterios ambientales por qué para unas masas los objetivos ambientales se demoran al 2021 y otras al 2027, ni por qué se definen objetivos menos rigurosos en 93 de tales masas. En el anterior plan utilizaron un modelo para la evolución de DBO y P y constataron que, con las medidas que se proponían en dicho Plan, 50 masas no alcanzaban el buen estado en 2015 según ese modelo para esos dos parámetros para. Para tales masas se proponía alcanzar los objetivos ambientales en 2021. Sin embargo ahora con el nuevo sistema, como en la mayoría de las masas con estado ecológico inferior las causas son problemas hidromorfológicos, presencia de obras en los cauces, canalizaciones, motas y razones similar, y dado que eliminar tales problemas constaría mucho dinero, se ha optado por las excepciones justificadas simplemente por la falta de disponibilidad presupuestaria.

Existen unas fichas en las que se explica con bastante detalle, en qué masas se aplican excepciones, los indicadores, los rangos, los objetivos que se quieren alcanzar y la justificación por la que se alcanzan o no para los diferentes intervalos de planificación.

5. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

Hay disponible un registro, que se puede consultar en la web en el visor. Existe un proyecto LIFE en el que se está avanzando para poner en consonancia la Planificación, masas de agua e indicadores estado, con los EEPP relacionados con el agua en la cuenca y analizar en que la planificación y lo que se sabe sobre el estado de las masas de agua afecta a especies y hábitats de la Red Natura.

6. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

Quizás lo más decepcionante fue el proceso de concertación de caudales. Se llevó a cabo una única reunión antes de aprobar el Plan, en la que se informó, pero no se concertó ni se participó. Ahora han desarrollado un proceso de concertación, trabajando sobre los mismos datos de caudales ecológicos ligeramente modificados. Se convocó una primera reunión en noviembre de 2013 y posteriormente se han celebrado tres reuniones por zonas.

7. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

Se ha avanzado muy poco en relación con el programa de seguimiento. Se reconoce que muchas medidas no se han aplicado y no se van aplicar por falta de presupuesto. Algunos técnicos intentar mejorar, en las masas no muy conflictivas, los aspectos hidromorfológicos. Se están focalizando esfuerzos por ejemplo en el caso del Órbigo y el Adaja.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL MIÑO SIL

Pedro Brufao Curiel

Índice de Contenido

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)	2
2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	2
3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)	3
4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)	4
5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA).....	5
6. Registro de las zonas protegidas (art. 6).....	6
7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)	7
8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)	7
9. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	8
10. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	8
11. Evaluación ambiental estratégica	9

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

Esta cuestión se relaciona con la última abordada en este informe: El análisis de las alternativas y del ISA. Ni los objetivos ambientales, ni los medios ofrecidos para alcanzarlos pueden lograr la consecución de los objetivos de la DMA, máxime cuando en primer lugar se centran en las zonas que no están sobreexplotadas por presas hidroeléctricas, por la cual el Sil y el Miño son una sucesión de embalses concatenados a lo que se añade la actividad agroganadera, la pizarrera o los vertidos industriales y urbanos. En realidad, creemos que es un plan que se centra en los pocos márgenes que deja libre la actual sobreexplotación de esta demarcación, salvo quizás contaminantes urbanos como en el caso de la ciudad de Orense. No se acude a la legislación española que posibilita la mejora de los ecosistemas fluviales, simplemente no se quiere cambiar a fondo el actual *statu quo*.

2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

En la Demarcación Hidrográfica Miño Sil (DHMS) el Comité de Autoridades Competentes es el siguiente:

Función	Organismo	Cargo	Dirección	Localidad
Presidente	Confederación Hidrográfica del Miño-Sil	Presidente Confederación Hidrográfica Miño-Sil	C/ Curros Enríquez, n.º 4, 2.º	Ourense
Secretario	Confederación Hidrográfica del Miño-Sil	Secretario General de la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil	C/ Curros Enríquez, n.º 4, 2.º	Ourense
Vocal	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	Director General del Agua	Plaza San Juan de la Cruz, s/n	Madrid
Vocal	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	Presidente de la Comisión de Límites con Francia y Portugal del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	Plaza de la Provincia, 1	Madrid
Vocal	Junta de Castilla y León	Consejero de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León	C/ Rigoberbo Cortejoso, 14	Valladolid
Vocal	Xunta de Galicia	Presidente de Augas de Galicia	Plaza Camilo Díaz Valiño, 7-9	Santiago de Compostela
Vocal	Principado de Asturias	Consejero de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	C/ Coronel Aranda, 2-4.º	Oviedo
Vocal	Ayuntamiento de Ourense	Alcalde de Ourense	Plaza Mayor, n.º 1	Ourense

Como puede observarse, se incluyen los tres niveles territoriales en España de los territorios que recorre la demarcación, junto con el órgano competente en España de la Comisión de Límites con Portugal. Se echa en falta la mención expresa del gestor del Convenio de Albufeira entre los dos países en el Ministerio de Agricultura, aunque sí se detalla en el documento del plan de la demarcación¹. Como sucede en otras demarcaciones, el peso de la planificación ha recaído en la Confederación Hidrográfica, que a pesar del evidente proceso de adopción de aspectos ambientales, está ampliamente influido por la política del agua tradicional.

¹ Pág. 17 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/15-Listado-de-Autoridades-Competentes/15_Autoridades_Competentes.pdf

El Consejo del Agua del Miño-Sil está Presidido por el Presidente del Organismo del cuenca, este Consejo está formado por 69 miembros, en el mismo, están representados los Departamentos Ministeriales relacionados con la gestión del agua, con 17 vocales; las CCAA que abarca la cuenca hidrográfica, representados, también, por 17 vocales; las entidades locales, 2; los usuarios del agua, 23; y, por último, las asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua, representados por 6 vocales. También, en representación del Organismo de cuenca, forman parte del CAD, el Comisario de Aguas, el Director Técnico, el Jefe de la Oficina de Planificación Hidrológica y el Secretario General, que actuará como secretario, con voz pero sin voto. Como se puede observar, el sesgo burocrático y de los intereses de los usuarios tradicionales del agua es claro, especialmente los hidroeléctricos, frente a los entes locales y los ambientales o sociales.

No tenemos constancia de las actas de las reuniones, pues hay que contar con una clave específica para acceder a las mismas², ni del seguimiento. Nos consta que la influencia de los representantes ambientales en el Consejo hay sido muy escasa, como se podrá comprobar posteriormente en la aprobación de reservas naturales fluviales, teniendo en cuenta su tardía constitución³ a finales de mayo de 2012, aprobó algunas reservas naturales fluviales a finales de diciembre de 2013 y que en fechas muy recientes, a finales de septiembre, ha procedido a la revisión del plan, lo cual produce el efecto de la superposición de las fases de planificación⁴.

3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

El plan de la cuenca se hizo mediante la publicación del RD 285/2013, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil⁵, con un retraso de cerca de cuatro años respecto de los estipulado por la DMA. Como puede entenderse, la inercia administrativa, la reciente constitución del organismo de cuenca, desgajado de la antigua Confederación Hidrográfica del Norte por razones de política autonómica, y los costes de negociación y coordinación con Portugal pueden haber sido causa que expliquen este retraso, teniendo en cuenta que se comenzó en el año 2007 con el programa, calendario y fórmulas de consulta⁶. Las tareas a las que se ha dedicado la Confederación han

² Como puede comprobarse en: <http://www.chminosil.es/es/chms/organismo/organosgobierno/organo-de-cooperacion>

³ <https://es.noticias.yahoo.com/constituido-consejo-agua-demarcaci%C3%B3n-hidrogr%C3%A1fica-mi%C3%B1o-sil-175049454.html>

⁴ <http://www.magrama.gob.es/es/prensa/noticias/el-consejo-del-agua-del-mi%C3%B1o-sil-aprueba-la-primera-fase-de-la-revisi%C3%B3n-del-plan-hidrol%C3%B3gico-de-la-demarcaci%C3%B3n/tcm7-345113-16>

⁵ La memoria del plan se encuentra en: <http://www.chminosil.es/es/chms/planificacionhidrologica/planhidrologico/memoria>

⁶ <http://www.chminosil.es/images/planificacion/DDII-Plan-2009-2015/Programa-Calendario-y-Formulas-de-Consulta.pdf>

sido la elaboración de estudios y la elaboración de los diferentes procesos de planificación, empezados algunos de ellos una vez concluido el año 2009⁷.

El retraso en la ejecución del Plan, junto con el freno al gasto en las inversiones por motivos presupuestarios es evidente, especialmente en lo que se refiere a los sistemas de depuración de vertidos y la contaminación difusa agraria, como por ejemplo en la zona agraria del Limia y la antigua laguna de Antela, junto con el control de la actividad minera de las pizarreras y la sobreexplotación hidroeléctrica.

4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

Analizando los documentos de consulta⁸, puestos a disposición del público en 2007, en principio se plantearon las cuestiones que exige el art. 5 de la DMA y parece corresponderse lo previsto inicialmente con lo finalmente incluido en la Memoria del plan y en los art. 4 y ss. del RD que lo aprueba. Así se predica de la descripción de la demarcación⁹. Entiendo que las presiones e impactos se identifican de modo suficiente, como puede comprobarse en el documento del plan¹⁰, así como las cuestiones económicas¹¹, pero en esos documentos no se recogen las alternativas a la situación actual, ni la dinámica concreta de las presiones¹², pues es más bien una imagen estática de la situación, con datos últimos del año 2005/2006. Los costes

⁷ <http://www.chminosil.es/es/chms/planificacionhidrolologica/estudios-y-proyectos>

<http://www.chminosil.es/es/chms/planificacionhidrolologica/protocolos-de-actuacion>

⁸ Pág. 17 de: <http://www.chminosil.es/images/planificacion/DDII-Plan-2009-2015/Programa-Calendario-y-Formulas-de-Consulta.pdf>

<http://www.chminosil.es/images/planificacion/DDII-Plan-2009-2015/Estudio-General-Demarcacion-Hidrografica.pdf>

⁹ http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrolgico/02-Descripcion-de-la-Demarcacion/02_Desc_Gen_Demarc.pdf

¹⁰ http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrolgico/03-Usos-demandas-y-presiones/03_Usos_Demandas_Presiones.pdf

http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrolgico/00-Anejos/A07-Inventario-de-Presiones/A07_Inventario_Presiones.pdf

¹¹ http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrolgico/09-Analisis-economico-de-los-usos-del-agua/09_Analisis_economico.pdf

http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrolgico/00-Anejos/A09-Recuperacion-de-costes/A09_Recuperacion_Costes.pdf

¹² Pág. 53 y ss. de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrolgico/08-Diagnostico-del-cumplimiento-de-los-objetivos-ambientales/08_Diagnostico_OMA.pdf

ambientales sí se recogen en la documentación, pero más bien de modo expositivo¹³, mientras que sí detallan la metodología de la recuperación de costes¹⁴.

5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

El análisis detallado de la documentación parece mostrar que se ha llevado a cabo un exhaustivo escrutinio de la situación ambiental de las masas de agua de la demarcación¹⁵ y sus objetivos ambientales¹⁶ y la previsión de las excepciones a la consecución del buen estado ecológico y químico en las diferentes fechas previstas y con los criterios de la DMA¹⁷, pero que no se detallan en las masas de agua que puedan incumplir estos criterios, es solo una previsión con algunos elementos de aumento de la contaminación agraria, por ejemplo¹⁸. Sí se han recogido objetivos específicos para las masas de agua y zonas protegidas, vulnerables¹⁹ y sensibles²⁰, a la vez que se ha establecido una metodología que entiendo suficiente para el deterioro temporal²¹, como las inundaciones y las sequías, estas de indudables efectos al descansar el abastecimiento urbano en aguas superficiales principalmente, sin que se favorezca un cambio a las subterráneas, mucho más eficientes y seguras frente a las sequías. En cuanto a las inundaciones, se siguen declarando urbanizables llanuras de inundación e incluso se proponen entubar arroyos, como en el caso de la ciudad de Lugo.

Se recoge la metodología para la exención del cumplimiento de los objetivos ambientales por cuestiones económicas²², pero a la hora de la propuesta de casos concretos, se basan en

¹³ Pág. 80 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/09-Analisis-economico-de-los-usos-del-agua/09_Analisis_economico.pdf

¹⁴ Pág. 60 y ss. y 200 y ss. de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A09-Recuperacion-de-costes/A09_Recuperacion_Costes.pdf

¹⁵ http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/08-Diagnostico-del-cumplimiento-de-los-objetivos-ambientales/08_Diagnostico_OMA.pdf

¹⁶ http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/07-Objetivos-medioambientales-para-las-masas-de-agua/07_Objetivos_MA.pdf

¹⁷ Pág. 20 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/07-Objetivos-medioambientales-para-las-masas-de-agua/07_Objetivos_MA.pdf

¹⁸ Pág. 44 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/08-Diagnostico-del-cumplimiento-de-los-objetivos-ambientales/08_Diagnostico_OMA.pdf

¹⁹ Cuya previsión se recoge, pero sin ningún ejemplo propuesto a la luz de la normativa de contaminación por nitratos de fuentes agrarias, a pesar de los problemas existentes en el Limia y en muchas zonas otras zonas de Orense y Lugo.

²⁰ Pág. 28 y ss. y 128 y ss. de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A08-Objetivos-medioambientales/A08_OMA_Exenciones.pdf

²¹ Pág. 20 y ss. de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A08-Objetivos-medioambientales/A08_OMA_Exenciones.pdf

²² Pág. 12 y ss. de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A08-Objetivos-medioambientales/A08_OMA_Exenciones.pdf

cuestiones técnicas, bien razonadas por otra parte, para aumentar los plazos en masas de aguas concretas, sin que los costes aparezcan como motivo específico²³.

6. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

Se recogen y son accesibles por internet²⁴ las zonas protegidas para abastecimiento humano, especies acuáticas, vulnerables, sensibles, de protección de hábitats o especies, aguas minerales o termales²⁵, reservas naturales fluviales, de protección especial y zonas húmedas. Sin embargo, aunque se recogen los casos de protección de captación de agua para abastecimiento, en una demarcación con tanta importancia fluvial como esta, recordamos que existe la pesca comercial en el tramo libre internacional del Miño regulado por un convenio hispano-uso específico, las zonas protegidas por mor del plan hidrológico son realmente escasas, como un paupérrimo centenar de kilómetros²⁶ de interés salmonícola y ciprinícola, aunque parece que hay una previsión notable de las aguas habitadas por las náyades y el desmán ibérico. El déficit de propuestas de reservas naturales fluviales es alarmante, apenas unas decenas de km en ciertas cabeceras²⁷. Por motivo de la presión social de los últimos años y del valor paisajístico, se incluyen las cascadas o *fervenzas* más representativas, algunas de las cuales han sido objeto de aprovechamiento hidroeléctrico para aprovechar el salto existente²⁸.

Sin embargo, tras el cotejo previo, no parece que exista una relación clara entre los objetivos ambientales y los criterios de calidad y cantidad para su mantenimiento²⁹. Además, solo se incluyen como "zonas protegidas" en el documento de objetivos ambientales las siguientes: aguas para abastecimiento humano, especies acuáticas de valor económico, usos recreativos y zonas sensibles, donde se carece de la mínima especificación. Como aguas costeras y de transición se ha recogido el estuario del Miño por su relación con las especies acuáticas de valor económico, pero no como tales.

²³ Pág. 144 y ss. de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A08-Objetivos-medioambientales/A08_OMA_Exenciones.pdf

²⁴ http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/05-Identificacion-y-mapas-de-zonas-protegidas/05_Zonas_Protegidas.pdf

http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A04-Registro-de-Zonas-Prottegidas/A04_Zonas_Protegidas.pdf

²⁵ De gran importancia socioeconómica en la demarcación.

²⁶ Pág. 14 de http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A04-Registro-de-Zonas-Prottegidas/A04_Zonas_Protegidas.pdf

²⁷ Pág. 32 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A04-Registro-de-Zonas-Prottegidas/A04_Zonas_Protegidas.pdf

²⁸ Pág. 27 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A04-Registro-de-Zonas-Prottegidas/A04_Zonas_Protegidas.pdf

²⁹ Pág. 48 y ss. de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/08-Diagnostico-del-cumplimiento-de-los-objetivos-ambientales/08_Diagnostico_OMA.pdf

7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

El plan de la demarcación recoge una gran número de fuentes de abastecimiento³⁰, muchas de ellas subterráneas y en gran número debido a la dispersión propia de los habitantes del Miño-Sil, especialmente en las provincias de Lugo y Orense, afectadas por el éxodo rural y el despoblamiento. Salvo las zonas destinadas a aguas minerales y termales, que cuentan con zonas de protección en virtud de la normativa propia de la Xunta, no se establecen perímetros de protección en las zonas de abastecimiento, como por ejemplo ante la contaminación difusa agraria o la intensa explotación forestal de la demarcación. Es una de las graves carencias del plan.

La información al público se limita a recoger su catalogación en un anexo concreto y los criterios de selección son meramente cuantitativos: volumen de agua y población³¹.

8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)

El programa de medidas se refiere al saneamiento y depuración, abastecimiento, regadío, inundaciones, restauración fluvial, energía y administrativas, que se exponen sin ningún criterio de prelación ni de relación con los objetivos ambientales, ni sus excepciones, para alcanzar el buen estado ecológico y el químico.

Es más, a pesar de que se trata de un plan con bastante información, las medidas programadas inciden en la vieja política estructuralistas, como por ejemplo en el abastecimiento, donde no se menciona la gestión de la demanda, o frente a las inundaciones, donde se proponen más presas de laminación frente a la gestión del territorio fluvial. Por el contrario, la restauración de cauces se limita a desbroces, podas y dejar expedito el cauce³², pero no a la eliminación de obstáculos transversales y longitudinales de obras hidráulicas obsoletas o que impidan el cumplimiento de la DMA³³.

Sobre la ejecución del programa de inversiones no disponemos de información alguna, pues solo se recoge si están programadas, aprobadas o son "potenciales", junto con su previsión presupuestaria³⁴, ni mucho menos la revisión de calendario alguno.

³⁰ Pág. 6 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/05-Identificacion-y-mapas-de-zonas-protegidas/05_Zonas_Protegidas.pdf

³¹ http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A04-Registro-de-Zonas-Protegidas/A04_Zonas_Protegidas.pdf

³² Un ejemplo polémico y actual es el encauzamiento de las riberas de Sarria (Lugo), origen de conflicto social.

³³ http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A10-Programa-de-Medidas/A10_PDM.pdf

³⁴ Apéndice X.1 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A10-Programa-de-Medidas/A10_PDM.pdf

9. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

El plan ha recogido diversos modelos de participación como la celebración de jornadas, mesas sectoriales o grupos de trabajos y consultas a expertos³⁵, expuesta a través de información pública, consulta pública y participación activa, a través de diversas actuaciones³⁶, que en principio han seguido lo establecido en lo previsto para la elaboración de los planes, con la debida publicación de la documentación previa, accesible a un público no experto.

Como es de prever ante la experiencia de otras demarcaciones, lo debatido allí ha influido realmente poco ante las cuestiones de calado como la consecución de los objetivos ambientales, los programas de medidas y los costes, pues se ha limitado a recoger lo discutido en la participación, sin efecto real de fondo en los objetivos ambientales, la clave de la DMA.

10. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

La documentación accesible solo prevé las medidas concretas de seguimiento, pero se carece de toda información concreta a si esos hechos previstos y futuros se ejecutan en la actualidad. Se incluyen simplemente vaguedades como "se irán realizando informes periódicos...con periodicidad no superior al año", sin más³⁷. De hecho, falta, al contrario que muchos aspectos anteriores ya analizados, el anexo correspondiente con la información de la hay que responder en este apartado³⁸, salvo algunas breves referencias de seguimiento en el ISA³⁹.

³⁵ Pág. 8 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/13-Participacion-publica/13_Participacion_Publica.pdf

³⁶ Punto 13.4 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/13-Participacion-publica/13_Participacion_Publica.pdf

Vid. los listados anexos, muy prolijos, en: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/00-Anejos/A11-Participacion-Publica/A11_Participacion_Publica.pdf

Por ejemplo, las alegaciones recibidas al proyecto de plan y al ISA han procedido en 23 ocasiones del sector minero, 8 a la industria energética, 7 a organizaciones ambientales.

³⁷ Pág. 11 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/14-Seguimiento-del-Plan-Hidrologico/14_Seguimiento_Plan.pdf

³⁸ http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/14-Seguimiento-del-Plan-Hidrologico/14_Seguimiento_Plan.pdf

³⁹ Pág. 342 de:

11. Evaluación ambiental estratégica

La memoria del Plan del Miño-Sil incluye un apartado sobre el ISA⁴⁰, que incluye una amplia descripción de sus elementos ambientales que en principio para acorde con una análisis aceptable, otra cuestión es el análisis de las alternativas en sentido estricto.

Al hablar de las alternativas⁴¹, la clave de toda evaluación ambiental, donde el sesgo tradicional se hace patente, pues se clasifican en atención a tres grupos: satisfacción de demandas⁴², ocupación de zonas inundables y dominio público, contaminación y, curiosamente, medidas administrativas y de gestión. Las alternativas expuestas⁴³ son solo dos, la cero y la 1, donde se quiebra en principio el planteamiento correcto de una variedad de alternativas que permitan su confrontación; además, las alternativas no parece que compitan entre sí, pues, por ejemplo, al hablar de abastecimientos e incluyen en ambas alternativas la mejora de las redes municipales, cuestiones a caballo de las dos.

Otro ejemplo es el de las inundaciones, donde una alternativa es el nefasto plan de cauces de la demarcación frente a algo que es igual, que es el encauzamiento. Esta opción aparece junto a dejar libres las zonas inundables, que también figura en la alternativa contraria, de la mano de la estrategia de restauración de ríos. En definitiva, al confundirse y complementarse las alternativas, no hay tales en un sentido real del término.

⁴⁰ <http://www.ch> http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/Informe-de-Sostenibilidad-Ambiental/Informe_Sostenibilidad_Ambiental.pdf

⁴¹ Pág. 253 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/Informe-de-Sostenibilidad-Ambiental/Informe_Sostenibilidad_Ambiental.pdf

⁴² Se dice literalmente: " Uno de los problemas más importantes de la demarcación es la falta de garantía de las demandas...". Pág. 254 de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/Informe-de-Sostenibilidad-Ambiental/Informe_Sostenibilidad_Ambiental.pdf

⁴³ Pág. 259 y ss. de: http://www.chminosil.es/phocadownload/documentos/file/plan_hidrologico/Informe-de-Sostenibilidad-Ambiental/Informe_Sostenibilidad_Ambiental.pdf



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DE GALICIA COSTA

Pedro Brufao Curiel

Índice de Contenido

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)	2
2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	2
3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)	3
4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)	3
5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA).....	4
6. Registro de las zonas protegidas (art. 6).....	5
7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)	5
8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)	5
9. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	6
10. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	6
11. Evaluación ambiental estratégica	7

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

El Plan Hidrológico de Galicia-Costa (PHGC) se aprobó por el RD 1332/2012, de 14 de septiembre (BOE de 15.09.2012), que derogó el anterior Plan aprobado por el RD el Real Decreto 103/2003, de 24 de enero.

2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

La autoridad competente en la Demarcación de Galicia-Costa corresponde a Aguas de Galicia, ente del Gobierno Autónomo. Su Comité de Autoridades Competentes¹ está compuesto por: El presidente de Aguas de Galicia; tres vocales designados por la Consejería de Medio Ambiente; un vocal de cada una de las Consejerías competentes en protección civil, economía e hacienda, ordenación del territorio, industria, salud pública y pesca, designados por el Consejero respectivo; un vocal en representación de la Administración General del Estado (AGE) a través de la Delegación del Gobierno en Galicia; dos vocales en representación de la Administración Local a través de la Federación Gallega de Municipios y Provincias.

En principio, se recoge la intervención de todas las Administraciones Públicas implicadas, pero existe un claro sesgo en la adscripción tradicional de estas competencias (p. ej. los tres vocales de la Consejería de Medio Ambiente, a la que está adscrita Aguas de Galicia, corresponden a Infraestructuras, Ordenación del territorio y Urbanismo e Impacto Ambiental), mientras que la representación de la Administración Local y del Estado puede entenderse testimonial dado el amplísimo campo competencial de cada una de ellas y la presumible poca especialización, por tanto, en estos asuntos.

Los problemas de coordinación se han reducido, sin embargo, al recaer las competencias principales en las misma Consejería de Medio Ambiente, mientras que la labor de la AGE se reduce a cuestiones de Costas y de la Capitanía Marítima. la coordinación se menciona expresamente en los documentos de planificación, pero de una manera apodíctica, sin un razonamiento adecuado².

No tenemos constancia del levantamiento de las actas correspondientes de las posibles reuniones que hayan tenido para elaborar el Plan de Galicia-Costa. Sobre los Informes de Seguimiento, los documentos accesibles al público se limitan a establecer la necesidad de su elaboración, pero sin ningún detalle de cuáles han sido y en qué han consistido, con resultados

¹ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Cap_15_Autoridades_Competentes_gl.pdf

² http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Cap_14_Seguimiento_Plan_Hidrologico_gl.pdf

concretos³, salvo la creación de una base de datos espacial en la propia Aguas de Galicia, denominado IDE. También desconocemos si el Comité de Autoridades Competentes ha solicitado incorporar medidas o influir en las decisiones para la confección del Plan Hidrológico.

3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

Como se ha visto, el Plan de esta cuenca se hizo en el año 2012, retraso común en muchas otras demarcaciones, incumpliendo el plazo de 9 años del art. 13.6 de la DMA. Uno de los lastres de los que tengo conocimiento es la insuficiencia de los medios técnicos y humanos a la hora de proceder a su elaboración, incluso contando con una demarcación no muy extensa, pero sí con innumerables cauces.

En un sentido estricto, lo que acabamos de citar podría servir como una explicación del retraso, pero no como una justificación de la misma en los cerca de tres años de tardanza en su aprobación, dedicados a la recopilación de información y ciertas consultas públicas en 2008⁴ y 2011 para incluirlas en el texto del Plan finalmente aprobado, gracias al borrador sometido a consulta pública durante 6 meses, (20.08.2010 - 20.02.2011), coincidiendo los últimos 45 días con la consulta pública del Informe de Sustentabilidad Ambiental, dentro del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica al que fue sometido.

Acerca de la cuestión sobre la justificación de los cambios existentes entre el borrador y el documento finalmente publicado, se han producido algunos, como la negativa a nuevas concesiones hidroeléctricas y la alternativa de nuevas repotenciaciones de centrales hidroeléctricas existentes, pero que en principio no guardan relación con la tardana publicación del Plan.

4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

En mi opinión, los impactos en las masas de agua se analizan con exhaustividad en el documento incorporado al PHGC⁵, de acuerdo con la Instrucción de Planificación Hidrológica, estableciéndose según su origen en fuentes puntuales, difusas, morfológicas, extracciones, usos del suelo o por obras de regulación, donde destacan las derivadas de los saltos hidroeléctricos y los vertidos puntuales y su relación causa-efecto⁶. Sin embargo, no se estudia la dinámica de las presiones y su evolución a corto-medio plazo y mucho menos su complejidad respecto del

³ Punto 14.3 de: http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Cap_14_Seguimiento_Plan_Hidrologico_gl.pdf

⁴ Diario Oficial de Galicia de 28.04.2008.

⁵ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Cap_3_Usos_presiones_gl.pdf

⁶ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Anexo_7_Inventario_Presiones%20_gl.pdf

cambio climático, que despacha de modo muy escueto, con una mera referencia de una reducción del 2% de las aportaciones de agua⁷.

Otro aspecto a considerar es que se consideran los requerimientos de las masas de agua y las zonas protegidas⁸, pero dado que estas son muy escasas, siendo paradigmático el caso de las reservas naturales fluviales y las zonas de interés piscícola, no cuentan con una influencia decisiva en la generalidad del PHGC, salvo las zonas de captación de agua de abastecimiento, tanto subterráneas como superficiales.

Acerca de los costes⁹, solo se estudian con detalle los relativos a los usos urbanos del agua, sin que se detengan en la mayor influencia, que son los vertidos puntuales y los usos hidroeléctricos. En general, los propios documentos oficiales se limitan a exponer los diferentes sistemas de valoración de los costes y su importante papel en el establecimiento de demandas reales del agua, pero dejan a una futura ocasión la aplicación real de los mismos¹⁰. La ejecución de los costes, aunque no de todos ellos, se limita a la aplicación de las diferentes tarifas y cánones del agua en los usos urbanos, pero sin llegar a incluir los costes ambientales en su totalidad, a pesar de la asunción de los costes de depuración de aguas residuales urbanas por parte de la Xunta de Galicia en numerosos municipios, por incapacidad de gestión de los mismos.

5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

Al menos formalmente, el PHGC incluye los requisitos del art. 4 de la DMA¹¹, sobre objetivos, indicadores y en su caso lo previsto para las masas de aguas protegidas¹², del mismo modo que parece que se han empleado los elementos de calidad de la DMA, aunque se echa en falta una detallada relación¹³ entre los objetivos ambientales propuestos y las propuestas de medidas¹⁴.

⁷ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Cap_12_Programa_Medidas_es.pdf

⁸ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Anexo_4_%20Registro_Zonas_Protegidas%20_gl.pdf

⁹ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Cap_9_Analisis_Economico_gl.pdf

¹⁰ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Anexo_9_Recuperacion_Costes_gl.pdf

¹¹ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Cap_7_Objetivos_Medioambientales_gl.pdf

¹² http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Anexo_8_Objetivos_Medioambientales_Exenciones_es.pdf

¹³ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Anexo_10_Programa_Medidas_es.pdf

¹⁴ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Cap_12_Programa_Medidas_es.pdf

En todo caso, las medidas propuestas se centran sobre todo en los objetivos de depuración y calidad del agua¹⁵. Las prórrogas y objetivos menos rigurosos se basan en disponer de los medios de depuración concretos para lograr los objetivos de calidad químicos y ecológicos, citando expresamente su necesidad de ampliación al 2021.

6. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

Aguas de Galicia ofrece el acceso a internet de las zonas protegidas en el PHGC. Lo que ocurre es que las zonas protegidas por motivos ambientales, no las relativas a captación para abastecimiento¹⁶, es ciertamente escasa para una demarcación con un elevadísimo número de cuencas fluviales, sometida especialmente a una gran explotación: la impresión es que más bien se ha querido establecer las zonas protegidas de nuevo cuño, a las que se suman las de los diferentes espacios naturales protegidos, en el marco de la planificación con un carácter residual, de ahí que la argumentación de las reservas naturales fluviales sea muy escasa, solo se establecen 13, que apenas ocupan unas decenas de km. Por el contrario, se ha establecido una mayor profusión en las zonas protegidas litorales, costeras y de transición por obra de la producción de moluscos, de gran importancia socioeconómica.

7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

Como ya se ha dicho, el PHGC estudia con detalle las zonas de captación para abastecimiento, tanto de aguas superficiales como de las más numerosas captaciones de aguas subterráneas. En principio, el PHGC recoge estas fuentes con detalle y las liga a los problemas de aportes difusos y puntuales de contaminantes.

8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)

El listado del programa de medidas es más bien un catálogo de obras hidráulicas, donde aparece su presupuesto y localización, sin la correlación concreta con los objetivos propuestos. Sin embargo, con la información disponible, nos es imposible conocer el criterio temporal de su actuación y su grado de cumplimiento¹⁷. Tampoco establece un criterio de prioridades, sino que se suman las medidas en un catálogo ni se incluyen criterios de coste-beneficio para establecer ninguna prioridad, salvo que quizás se entienda un cierto interés por la calidad química del agua gracias al detallado listado de obras de depuración de vertidos. Se carece de revisiones y de

¹⁵ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Anexo_10_Apendice%20X.1_Resumen_Programa_Medidas_es.pdf

A este respecto, se incluyen medidas muy dispares del objetivo de planificación y del art. 4 de la DMA, como la adecuación de senderos para pescadores.

¹⁶ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Anexo_4_Apendice_IV.1_es.pdf

¹⁷ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Anexo_10_Apendice%20X.1_Resumen_Programa_Medidas_es.pdf

programación de inversiones con la información disponible. Es quizás uno de los puntos más preocupantes del PHGC.

9. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

Aguas de Galicia ha detallado los elementos de participación pública en el proceso de planificación¹⁸, con la difusión pública de este proceso y la divulgación a los sectores implicados¹⁹, habiéndose publicado la síntesis de las distintas aportaciones del público²⁰. En principio, ha habido una participación transparente, pero respecto de la eficacia de la misma es muy difícil responder si se atiende a la adopción de los criterios expuestos por la sociedad en el contenido normativo, objetivos y programas de medidas incluidos en el PHGC, a pesar de la inclusión de la síntesis de los documentos y el posterior análisis de lo aportado, que entiendo suficiente.

10. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

El PHGC incluye la previsión de planes de seguimiento con cierto grado de detalle²¹ sobre, entre otras, evolución de las demandas, de los programas de medidas, objetivos de calidad y caudales ecológicos, etc. El PHGC dice que "se informará con periodicidad no superior al año al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino sobre el seguimiento del plan hidrológico. Asimismo, dentro del plazo de tres años a partir de la publicación del plan hidrológico o de su actualización, se presentará un informe intermedio que detalle el grado de aplicación del programa de medidas previsto. Asimismo se elaborarán informes anuales para informar a otras partes interesadas que lo requieran (MARM, CAC, etc.)". Estos plazos pueden ser adecuados, pues se prevén incluso informes semestrales para el seguimiento de los programas de medidas..

Sobre el grado de ejecución y gasto, en el marco de los recortes presupuestarios, no disponemos de la información respectiva y por mis conocimientos, desconozco los grados correctos de índices de calidad de compuestos químicos. El PHGC se limita a la exposición de los criterios químicos de contaminación y la toma de controles o datos, pero sin establecer correlativamente y con detalle la acción pertinente²²

¹⁸ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Cap_13_Participacion_Publica_es.pdf

¹⁹ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Anexo_11_Participacion_Publica_es.pdf

²⁰ Anexo IX de: http://augas.cmati.xunta.es/seccion-tema/c/Planificacion_hidroloxica?content=/Portal-Web/Contidos_Augas_Galicia/Secciones/plan-hidroloxico-gc/seccion.html&sub=Subseccion_002/

²¹ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Cap_14_Seguimiento_Plan_Hidrologico_es.pdf

²² http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Cap_6_Programas_Control_Estado_es.pdf

Sobre las masas de agua muy modificadas²³, se establece una mera relación de las mismas, que coincide con masas alteradas por grandes infraestructuras (presas, azudes y puertos principalmente), pero no se detallan ni las medidas a adoptar para alcanzar el buen potencial o el buen estado ecológico.

11. Evaluación ambiental estratégica

Acerca del ISA²⁴ de la evaluación ambiental estratégica (EAE), se ha publicado con detalle por parte de la Xunta de Galicia y, en principio, parece corresponder con un informe aceptable de estas características, pues por ejemplo incluye la evaluación de las alternativas, algo clave en toda evaluación de este tipo, la valoración de la corrección de los efectos negativos del plan hidrológico y un plan de seguimiento, no solo la valoración de los efectos del PHGC. Sin embargo, otra cuestión muy diferente son las alternativas propuestas:

- Alternativa 0: Actuaciones y medidas ya en marcha;
- Alternativa 1: Gestión sostenible del recurso. Cumplimiento de los objetivos ambientales en 2015, siempre que sea viable social y económicamente, con posibilidad de prórrogas en 2021 y 2027;
- Alternativa 2: Gestión ambiental del ciclo hídrico. Cumplimiento de los requisitos ambientales en 2015 en todas las masas de agua.

Como es previsible, la alternativa seleccionada por la Xunta es la 1, basándose en hueros criterios económicos y sociales, que no especifica, y en los costes energéticos, que tampoco especifica, en clara correlación con una mera sustitución de fuentes hidroeléctricas por otras térmicas, relacionándolas a continuación con los gases de efecto invernadero, algo que puede entenderse torticero y tendencioso. Es un reconocimiento implícito de a quién puede molestar el cumplimiento de los objetivos de la DMA: el sector hidroeléctrico. Por tanto, tales alternativas, no son tales, lo que desvirtúa los efectos reales de la EAE.

²³ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plans/planHidroloxicoGC/PROP_Anexo_1_Masas_Muy_modificadas_es.pdf

²⁴ http://augas.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-augas-de-galicia/plan_hidroloxico_Galicia_Costa/ISA_CAST.pdf



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DE BALEARES

Alfredo Barón

Índice de Contenido

1. Introducción	2
2. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA).....	4
3. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	5
4. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6).....	6
5. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5) ...	6
6. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)	6
7. Registro de las zonas protegidas (art. 6)	7
8. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)	7
9. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7).....	7
10. Tarificación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)	8
11. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	8
12. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	10
13. Evaluación ambiental estratégica.....	10
14. Otros aspectos relevantes. Infraestructuras verdes	11

1. Introducción

En el caso de Baleares, la evaluación del Primer ciclo de planificación no puede hacerse sin tener en cuenta cual ha sido el proceso de elaboración y aprobación de dicho Plan, dada su singularidad.

A efectos de una mejor comprensión y justificación de los hechos acaecidos, se describe a continuación, el proceso de elaboración del Plan Hidrológico de las Islas Baleares (en adelante PHIB) aprobado inicialmente en febrero de 2011 y las circunstancias de su paralización por el nuevo gobierno surgido de las elecciones autonómicas de mayo del mismo año.

La elaboración del PHIB, aprobado inicialmente en 2011, ha seguido un largo proceso que comenzó en 2004 siguiendo las fases establecidas: Caracterización de la Demarcación Hidrográfica, artículos 5 y 6 de la Directiva 2000/60/CE o Directiva Marco del Agua (en adelante DMA). Temáticas importantes. Borrador del PHIB.

A su vez la elaboración del Plan ha representado un ingente esfuerzo técnico (y económico) para cumplir con la DMA. Se ha caracterizado el estado ecológico de las aguas costeras baleares, utilizando los indicadores establecidos por la DMA (fitoplancton, nutrientes, macroalgas, macroinvertebrados bentónicos y Posidonia), las aguas epicontinentales: torrentes y humedales (indicadores fisicoquímicos, diatomeas, macroinvertebrados) y el estado cuantitativo (niveles piezométricos) y químico de las Masas de Aguas Subterráneas (Cl^- , NO_3^- , etc), incluyendo el análisis de las *sustancias prioritarias*.

Todo este trabajo se ha concretado en una serie de documentos técnicos, que constituyen la documentación técnica básica del Plan: Caracterización de la Demarcación Hidrográfica, que incluye series pluviométricas, series históricas de aportaciones y análisis de la pluviometría. Caracterización de las masas de agua subterránea, de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, que incluye la caracterización geológica e hidrogeológica de las mismas (litologías, estructuras, piezometría, calidad del agua...). Estudio de presiones de las masas de agua costeras. Evaluación de la calidad ambiental de las masas de agua epicontinentales: torrentes (Tomo I) y evaluación de la calidad de masas de agua epicontinentales, humedales (Tomo II). Evaluación de la calidad ambiental de las masas de agua costeras, utilizando la Posidonia oceánica como indicador y evaluación de la calidad ambiental de las masas de agua costeras, utilizando como indicadores las macroalgas y los invertebrados bentónicos. Análisis económico detallado de los usos de agua y de la recuperación de los costes en los servicios del agua. Y Plan de Participación Pública, Fases I, II y III.

El Plan de Participación se estructuró en tres grandes fases, vinculadas al calendario del proceso planificador de la DMA y en concreto, a la elaboración del PHIB.

Fase I.- Caracterización de la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares. De octubre de 2006 a mayo de 2007.

Fase II.- Esquema de temas importantes y programa de medidas. De junio de 2007 a febrero de 2008.

Fase III.- Borrador del Plan Hidrológico. De febrero de 2008 a junio de 2009.

Posteriormente y en coordinación con la Comisión Balear de Medio Ambiente, se elaboró la Memoria Ambiental del Plan, tras el informe pertinente de los servicios de la misma, incluyendo en el Plan sus prescripciones. El proceso de integración de alegaciones para la elaboración del texto normativo definitivo, así como la incorporación o adaptación del mismo a las últimas normativas estatales: Real Decreto 903/2010 de 9 de julio de Evaluación y Gestión de Riesgos de Inundaciones y Real Decreto

60/2011 de 2 de enero, sobre Normas de Calidad Ambiental en la Política de Aguas, tuvo una duración de 8 meses.

Finalmente, en fecha 14 de febrero de 2011 el Pleno del Consejo Balear del Agua, informó favorablemente el PHIB y el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, en sesión de 25 de febrero, aprobó con carácter inicial el texto informado por el Consejo Balear del Agua. Este texto, con la documentación pertinente, se remitió a la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (en adelante MARM), en fecha 4 de marzo de 2011 y fue informado favorablemente, junto al Plan de Catalunya, por el Consejo Nacional del Agua el 24 de marzo de 2011, quedando solo pendiente su aprobación por el Consejo de Ministros.

Tras el cambio de gobierno producido por las elecciones autonómicas de mayo 2011, el Conseller Sr. Gabriel Company, solicitó al MARM la paralización del último trámite de aprobación del Plan y su devolución, primero verbalmente en reunión mantenida el 25 de julio 2011, con el Secretario de Estado y la Directora General del Agua. Posteriormente, el 10 de octubre, en reunión mantenida en la sede de la Dirección General de Recursos Hídricos (en adelante DGRH) del Govern Balear, con Dña. Cristina Danés, Subdirectora General de Planificación del MARM y D. Ricardo Segura (MARM), el sr. Salvador Padrosa (Director General de Recursos Hídricos) les justificó la paralización del Plan, mediante un documento, apócrifo, de “Análisis de Alegaciones”, presentadas, según él, por diversas entidades e instituciones. Los representantes del MARM hicieron notar que lo referido en el documento, no podía tener en ningún caso carácter de alegaciones, dadas las fechas. También indicaron que para detener por más tiempo la tramitación del PHIB, era imprescindible un documento oficial de petición. Finalmente, por acuerdo de Consell de Govern de 14 octubre 2011, se solicitó formalmente la devolución del PHIB para su revisión y modificación.

Pero en paralelo, como se pretendía una desregulación lo más completa posible, era preciso derogar algunas normativas vigentes. Para ello, y por el procedimiento del Decreto Ley posteriormente convalidado, se promulgaron la Ley 7/2012 de 13 de junio, de Medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible y la Ley 13/2012 de 20 de noviembre, de Medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, nuevas tecnologías, residuos, aguas, otras actividades y medidas tributarias. Con la promulgación de estas leyes ya se podía acometer la “desplanificación hidrológica”.

La utilización de la figura del Decreto-Ley para cambiar el sistema de régimen especial que rige en Baleares desde 1969 al régimen ordinario, en contra de todos los estudios técnicos existentes o la eliminación de las normas técnicas para la construcción de sondeos de menos de 7.000 m³/año de explotación de aguas subterráneas, o para permitir regar los campos de golf con aguas subterráneas,..., no parece aplicable. Es difícilmente justificable su aplicación por razones de urgencia, salvo para favorecer intereses económicos muy concretos (Directores facultativos de perforación de sondeos y sondistas, “campos de golf”, etc.) en perjuicio del Dominio Público Hidráulico.

Es requisito que quede acreditada la “conexión de sentido” entre las medidas adoptadas y la situación de urgencia que se pretende afrontar a través de su aprobación.

En el caso que nos ocupa, se considera que no se da ninguna de las circunstancias que justifican la figura del Decreto-Ley, se incumple el procedimiento establecido en el Reglamento de Planificación Hidrológica, para pasar del Régimen Especial al Régimen General y se incumple la Disposición adicional décima quinta del Texto Refundido de la Ley de Aguas, sobre la consideración a los efectos de la Ley de Aguas, de las

masas de agua subterráneas en riesgo (y con mayor motivo las prorrogables y excepcionables), como acuíferos sobreexplotados.

En efecto, en la *Ley 10/2003 de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas*, se establecía, la necesidad de autorización para extracción de volúmenes anuales menores de 7.000 m³/año, consolidando así, el Régimen Especial vigente en Baleares desde 1969. Por otra parte, en su punto 3º, párrafo 3º, se decía que, “reglamentariamente, mediante Decreto de Consejo de Gobierno, se determinarán las condiciones técnicas generales para la realización de captaciones y abandonos, a las que deberán ajustarse los proyectos y su ejecución, con el fin de garantizar la protección del dominio público hidráulico ante todo tipo de contaminación. Para las captaciones de abastecimiento público se establecerán unas condiciones específicas”.

En cumplimiento de esta disposición, se publica el Decreto 108/2005 de 21 de octubre, por el cual se regulan las condiciones técnicas de autorizaciones y concesiones de aguas subterráneas y de ejecución y abandono de sondeos en el ámbito de las Islas Baleares. En él, se prohíbe toda nueva captación en la franja de 1 Km desde la línea de costa en la isla de Mallorca y de 500 m en las islas de Menorca e Ibiza. Para captar aguas subterráneas con contenido salino equivalente al del agua del mar, se establece una distancia máxima desde la línea de costa, de 100 m. Por otra parte, el decreto regula las condiciones de cementación de sondeos y su profundidad, para acuíferos libres (en función de su litología) y para acuíferos cautivos superpuestos y multicapa, así como los métodos de descenso de tubería, corona de cementación, utilización de centradores, cierre de la cabeza de la captación, estanqueidad de la misma, desinfección, contador volumétrico, etc., así como la responsabilidad de los directores técnicos en el cumplimiento de las condiciones impuestas. Se prohíbe también las nuevas captaciones en el perímetro de restricciones máximas, 250 m, de las captaciones para abastecimiento. Se regula asimismo, el abandono de sondeos y en su Artículo 9, dice “la Dirección General de Recursos Hídricos ha de establecer los medios de inspección administrativa necesarios, para controlar el debido cumplimiento de las condiciones técnicas establecidas en el presente Decreto”.

La Propuesta de PHIB informada favorablemente por el Consejo Nacional del Agua en marzo 2011, contenía (y aclaraba en el Anejo correspondiente) la Normativa en vigor desde 2005.

La *Ley 7/2012 de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible*, en su Disposición derogatoria punto 1, apartado I, se deroga el Decreto 108/2005 “sólo en lo que respecta a las autorizaciones de explotación de aguas subterráneas con volumen inferior a 7.000 m³/año” (al parecer se considera que, un sondeo mal construido que sólo saque 7.000 m³/año, no es una vía preferente de contaminación).

En la Normativa aprobada definitivamente en 2013, se elimina la obligatoriedad de cumplir cualquier norma técnica de ejecución de sondeos, dejando al libre albedrío de directores facultativos y sondistas, la protección del Dominio Público Hidráulico.

2. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

La trasposición a la legislación española de la Directiva Marco del Agua (en adelante DMA) se ha realizado de forma incorrecta, insuficiente, compleja y fragmentaria. Dado que dicha trasposición se ha realizado a través de diversas normas estatales, no siempre queda clara su aplicabilidad a las cuencas intracomunitarias, como es el caso de las Islas Baleares, aunque debe interpretarse, que le son aplicables al menos con carácter subsidiario.

Inicialmente, la trasposición se realiza de forma incompleta, mediante la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, mediante un artículo (nº 127), que modifica el texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001.

Posteriormente, la Ley 11/2005 de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001 de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, modifica también el TRLA de 2001, para adaptarlo a los mandatos de la DMA.

El Real Decreto 907/2007 de 6 de junio, por el que se aprueba el reglamento de Planificación Hidrológica y la Orden ARM/2656/2008 de 10 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica, modificada por la Orden ARM/1195 de 2011, regulan los aspectos más técnicos de la DMA, aunque de forma todavía incompleta.

El Real Decreto 1514/2009 de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, traspone la Directiva de aguas subterráneas (Directiva 2006/118/CE) e incorpora los apartados 2.3., 2.4. y 2.5. del Anexo V de la DMA.

La Ley 11/2012 de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, publicada en el Boletín oficial del Estado, BOE núm. 305, de 20 de diciembre 2012 (<http://www.boe.es/boe/dias/2012/12/20/pdfs/BOE-A-2012-15337.pdf>), realiza también algunas modificaciones en el TRLA (artículo primero. catorce), en especial añadiendo una nueva disposición adicional décimo quinta, por la cual *“las referencias en el articulado de esta Ley a los acuíferos sobreexplotados, se entenderán hechas a las masas de agua subterráneas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico”*, con lo cual se adapta el Texto Refundido de la Ley de Aguas a la nomenclatura de la Directiva Marco del Agua.

La dispersión de dicha normativa, su fragmentación, en algunos casos sus contradicciones, la diferenciación en cuencas intercomunitarias e intracomunitarias y los procedimientos de aprobación de los planes hidrológicos en el Estado, permiten que puedan aprobarse planes que incumplan claramente el derecho comunitario, sin que exista “control de legalidad” respecto al mismo, salvo el que finalmente, pueda o quiera realizar la propia Comisión Europea.

Esta situación hace que en Baleares, se hayan utilizado de manera selectiva las normas estatales. Así, a título de ejemplo, se utiliza la Ley de Aguas para justificar la distancia mínima entre captaciones, de 100 m, mientras que se ignora la Ley de Aguas al permitir concesiones en las masas de agua subterránea declaradas en riesgo, prorrogables y excepcionables. Lo mismo sucede con el Reglamento de Planificación Hidrológica, la Instrucción de Planificación Hidrológica y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

3. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

Al ser Baleares una cuenca intracomunitaria, no figuraba en el decreto estatal de delimitación de demarcaciones, con lo cual hubo que introducir de manera atropellada, ante la demanda de la Comisión Europea en este sentido, un artículo en un decreto autonómico de reforma de la Administración Hidráulica.

Por el mismo motivo y tal como se contempla en la ley de Aguas, en una cuenca intracomunitaria, no es preceptiva (y probablemente no tiene mucho sentido) la creación de un comité de autoridades competentes. Las distintas administraciones que tienen competencias en aspectos relacionados o afectados por la planificación hidrológica, participan como miembros del Consejo Balear del Agua, con lo cual constituyen de hecho, una comisión dentro del mismo.

En cualquier caso, ni la junta de gobierno del Consejo Balear del Agua ni la citada comisión, han tenido ninguna actividad durante el proceso de elaboración del Plan Hidrológico de las Islas Baleares. Ni en el aprobado inicialmente en 2011, más allá del amplio proceso de participación activa desarrollado, en el que participaron todas las administraciones afectadas, ni en el aprobado definitivamente en el 2013. En ambos casos, el Consejo Balear del Agua sólo se ha reunido para la aprobación de los planes.

4. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

En marzo de 2011, como se explica en la Introducción, el Consejo Nacional del Agua informó favorablemente el plan aprobado inicialmente por el Gobierno Balear. La normativa inicialmente aprobada, incluía con carácter obligatorio, una serie de medidas que hacían viable el cumplimiento de los objetivos previstos en la Directiva Marco.

En el caso de Baleares, la aprobación definitiva en 2013 de una normativa claramente desreguladora, lastra de manera determinante el cumplimiento de las obligaciones de protección y uso sostenible de la política de aguas, es precisamente, la aplicación del plan hidrológico aprobado definitivamente en 2013.

5. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

En la documentación técnica correspondiente al art. 5 (Caracterización de la demarcación), así como del documento "Análisis económico de los costes de los servicios del agua" y posteriormente en la Memoria del Plan, se identifican y analizan correctamente (aunque sin duda debe profundizarse en ello) las presiones de origen antrópico, su posible evolución en el tiempo, la relación causa-efecto, etc.

Por lo que respecta a la incorporación de los costes ambientales, solo se internalizan parcialmente en el caso del abastecimiento urbano con agua desalada, pues la incorporación a las tarifas de los costes de desalación, así puede interpretarse. En ningún caso se tiene en cuenta el aspecto ambiental en la agricultura.

Por otra parte, la gestión de la desalación tampoco tiene en cuenta los aspectos de costes ambientales, sino solamente costes de producción. Por ejemplo, cuando los niveles de los acuíferos se recuperan y podrían producir un retroceso de la salinización, se disminuye la producción de la desaladora o incluso se paraliza.

El principal problema es que los resultados de estos análisis u otros aspectos técnicos, no se traducen en la actual normativa, en medidas concretas obligatorias.

6. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

En la Memoria técnica del Plan Hidrológico de las Islas Baleares, que es sustancialmente la misma que el documento aprobado en 2011, se usaron todos los indicadores establecidos en la Directiva Marco del Agua: se caracterizó el estado ecológico de las aguas costeras utilizando los indicadores de fitoplancton, nutrientes, macroalgas, macroinvertebrados bentónicos y posidonia; las aguas epicontinentales (torrentes y humedales), utilizando los indicadores físico-químicos, diatomeas y macroinvertebrados. Para las aguas subterráneas se utilizaron los niveles piezométricos para valorar su estado cuantitativo y los parámetros geoquímicos (cloruros, nitratos, etc.) para valorar su estado cualitativo, incluyendo el análisis de las sustancias prioritarias. Las sustancias prioritarias se analizaron también para las aguas superficiales.

En base a dicha caracterización, se fijaron unos objetivos y unas medidas, una parte sustancial de las cuales, se incluyeron en la Normativa para garantizar su eficacia.

La desregulación producida en la Normativa del Plan aprobado en 2013, hace que exista una profunda contradicción entre la caracterización del estado de las masas de agua, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos previstos en la Directiva Marco del Agua y la realidad concreta de las medidas de obligado cumplimiento que garantizarían la consecución de dichos objetivos.

Por otra parte, desde 2010 no se ha realizado ningún tipo de seguimiento de las aguas superficiales, ni epicontinentales, ni costeras.

7. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

Las zonas protegidas son accesibles en la Memoria del Plan Hidrológico, aunque no existe un registro específico independiente.

En la misma Memoria se establece la relación entre las zonas protegidas y las masas de agua de la demarcación y los requerimientos de cantidad de agua necesaria para su gestión. Pero la Normativa aprobada en 2013 contradice estas determinaciones, pues permite un incremento de extracciones en las masas de agua subterránea, sin tener en cuenta estas limitaciones.

8. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

Los perímetros de protección para captaciones de abastecimiento figuraban ya en el PHIB de 2001. En el aprobado inicialmente en 2011 se profundizaba en su regulación, protegiendo a las captaciones en los aspectos cualitativos y cuantitativos.

En el Plan finalmente aprobado en 2013, se mantienen los perímetros, pero se rebaja su protección, permitiendo por ejemplo, sondeos sin normas técnicas y a distancias de 100 m (en un perímetro de protección se podrían realizar teóricamente hasta unos 400 sondeos...), actividades agrarias contaminantes e incluso en el radio de 1.000 m, vertedero de sustancias peligrosas sin medidas correctoras.

Por otra parte, en la Normativa aprobada inicialmente en 2011 se establecían franjas de protección precautorias (perímetros) paralelas a los cauces, a los humedales y a las masas de agua costeras. Todo ello se elimina en la Normativa definitivamente aprobada en 2013.

9. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)

Se mantienen las medidas infraestructurales, aunque desplazadas en el tiempo por cuestiones presupuestarias.

Las medidas normativas incluidas en la Normativa aprobada inicialmente en 2011, no sólo no se han aplicado, sino que en la mayoría de los casos, se han eliminado en la Normativa aprobada definitivamente en 2013.

Aunque los volúmenes de los caudales ecológicos para frenar la intrusión marina y para alimentación de humedales se mantienen, se desvirtúan en la Normativa de 2013, al permitir extracciones de agua subterránea sin tener en cuenta estos valores.

El caudal ecológico o ambiental en los torrentes, se fijaba en la Normativa de 2011 (ante la incapacidad para calcularlo) mediante unas limitaciones físicas para la captación de agua en los mismos, que estaban del lado de la seguridad. En la Normativa definitivamente aprobada en 2013, se elimina cualquier referencia a este tema.

10. Tarificación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)

El Plan Hidrológico aprobado inicialmente en 2011, adolecía de una falta de análisis de los costes ambientales y del recurso y por ello, se introducía un programa de trabajo para su definición.

A efectos de recuperación de costes en los abastecimientos, se establecía un sistema de tarifas progresivas (sin cuantificar las tarifas pero sí los bloques) con la obligación de que la cuantificación de las tarifas garantizasen la recuperación de costes.

En el aspecto agrícola se incluía la obligación de cumplir con medidas agroambientales y buenas prácticas agrarias en todo el territorio, como elemento condicionante a los cobros de la PAC y de los planes de desarrollo rural. No se cuantificaban los costes ambientales de los usos agrarios del recurso, ni en cantidad ni en calidad; hay que tener en cuenta que el coste ambiental de la contaminación difusa de origen agrario, se ha estimado en cuencas piloto francesas, entre 500 y 1.500 €/ha, con niveles de contaminación mucho menores que en algunas zonas de Baleares.

11. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

La Participación Pública se estructura, de acuerdo a la Directiva Marco del Agua, en tres elementos: información (a través de la web y comunicarlo a los ciudadanos), consulta (envío de la documentación a las distintas administraciones, departamentos y organizaciones sociales afectadas) y participación activa (consistente en la realización de talleres participativos con los distintos sectores implicados). Las dos primeras opciones son obligatorias y la tercera, está muy recomendada por la Comisión Europea. En Baleares, cumpliendo las dos primeras, se optó por profundizar en la tercera opción.

El Plan de Participación se estructuró en tres grandes fases, vinculadas al calendario del proceso planificador de la DMA y en concreto, a la elaboración del PHIB.

Fase I.- Caracterización de la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares. De octubre de 2006 a mayo de 2007.

Fase II.- Esquema de temas importantes y programa de medidas. De junio de 2007 a febrero de 2008.

Fase III.- Borrador del Plan Hidrológico. De febrero de 2008 a junio de 2009.

Por lo que respecta en concreto al borrador del PHIB (tercera fase del proceso), fue sometido a participación y consulta pública, por un período de seis meses (BOIB nº 143 del 9-10-2008). Tras la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental, éste junto al conjunto del PHIB (Memoria, Normativa, Programas), con la incorporación parcial de observaciones realizadas en los talleres participativos, fue sometido a Información Pública, por un período de 45 días (BOIB nº1 46 20-03-2010).

Se recibieron más de 800 observaciones, sugerencias y alegaciones. De ellas, se incorporaron más del 80% y el resto se desestimaron con respuesta motivada.

Durante el proceso de Participación Pública, han intervenido en los talleres realizados (30 talleres y una jornada científico-técnica), más de 300 entidades, pertenecientes a: Administración municipal (políticos y técnicos), grupos ecologistas y de defensa del medio ambiente, agricultores, regantes, empresas suministradoras de agua, empresas de tratamiento de aguas, perforadores, golf, asociaciones de hoteleros, asociaciones de hoteleros, asociaciones de ganaderos, empresas agroalimentarias, autoridad portuaria, puertos de las Islas Baleares, puertos deportivos, náutica (asociaciones y empresas), Cruz Roja, servicios portuarios, asociación de navegantes, grandes mercantes, salvamento marítimo, gestores de Espacios Naturales, comunidad educativa, Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (en adelante ABAQUA), grandes empresas, Universidad de Baleares, Colegios y Asociaciones profesionales, empresas de jardinería, empresas de análisis y laboratorios, actividades subacuáticas, cofradías de pescadores, asociaciones de pesca deportiva, representantes de reservas marinas, institutos de estudio e investigación, usuarios, Administraciones insular, autonómica y estatal implicadas.

De lo anteriormente expuesto, puede deducirse que el Plan aprobado inicialmente en febrero de 2011, fue un Plan ampliamente participado y consensuado por una amplia representación de la sociedad.

Posteriormente y en coordinación con la Comisión Balear de Medio Ambiente, se elaboró la Memoria Ambiental del Plan, tras el informe pertinente de los servicios de la misma, incluyendo en el Plan sus prescripciones. El proceso de integración de alegaciones para la elaboración del texto normativo definitivo, así como la incorporación o adaptación del mismo a las últimas normativas estatales: Real Decreto 903/2010 de 9 de julio de Evaluación y Gestión de Riesgos de Inundaciones y Real Decreto 60/2011 de 2 de enero, sobre Normas de Calidad Ambiental en la Política de Aguas, tuvo una duración de 8 meses.

El nuevo gobierno, tras la paralización del último trámite de aprobación del PHIB de 2011, sometió de nuevo a información pública el mismo documento (BOIB nº 167 de 8 de noviembre 2011). En realidad, lo lógico hubiera sido modificar el texto y posteriormente someterlo a información pública. Es evidente que se trataba de poder incluir los aspectos ya negociados en los despachos por colectivos como el de Directores Facultativos y sondistas, el sector del agronegocio y similares. Esto provocó un relativo desconcierto. Aquellos sectores, mayoritarios en la anterior fase de participación, que veían reflejadas en el documento sus alegaciones, no vieron la necesidad de alegar, aunque algunas organizaciones sí presentaron alegaciones, insistiendo en que se mantuviese el texto. Los sectores interesados en la modificación del Plan, no tenían muy claro cómo hacerlo, lo cual provocó sucesivas prórrogas del proceso.

Finalmente, se abrió un nuevo periodo de información pública sobre el Informe de Sostenibilidad Ambiental del PHIB (BOIB nº 58 de 30 de abril de 2013). El nuevo texto sometido a información, elimina o banaliza la mayoría de las sugerencias o alegaciones incorporadas al texto aprobado inicialmente en 2011, como consecuencia del proceso de participación activa ya descrito. Pero además, en el preámbulo del nuevo texto normativo aprobado se dice: *"..... las aportaciones que los diferentes agentes de la sociedad civil han hecho llegar a la Administración Hidráulica de las Islas Baleares a través de los talleres de participación que han tenido lugar en la fase de redacción del Plan"* y en el artículo 3.1, sobre la documentación del Plan se hace referencia al *" Plan de participación Pública, fases I, II y III"* que se corresponden con la realizada para la elaboración del Plan aprobado inicialmente en 2011, que es la única que figura documentada y que en la práctica, se ha ignorado en la elaboración de la nueva Normativa, sin dar respuesta motivada a los participantes del anterior proceso, de los motivos de la supresión de las alegaciones anteriormente aceptadas por la Administración e incorporadas en la

Normativa de Planificación de 2011. Evidentemente, las organizaciones que presentaron alegaciones ante esta situación, tampoco han recibido respuesta motivada.

Evidentemente, todo ello crea una gran inseguridad jurídica y representa un grave fraude administrativo e incumple el artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE y el artículo 9 de la Directiva 2001/42/CE.

12. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

En marzo de 2007 se remitió a la Comisión Europea, a través del Ministerio, en cumplimiento del art. 8 de la Directiva Marco del Agua, el programa de seguimiento de las masas de agua, tanto superficiales como subterráneas.

Durante los años 2007 al 2010, se realizaron las campañas previstas en aguas superficiales (torrentes, humedales o aguas de transición y aguas costeras) incluyendo las sustancias prioritarias en sedimento y biota. Las sustancias prioritarias se analizaron también en aguas subterráneas, en efluentes de depuradoras y en áreas de drenaje de zonas agrícolas. Al respecto de las sustancias prioritarias hay que resaltar que, ante los resultados de las primeras campañas, se consideró suficiente realizarlas una vez en cada ciclo de planificación.

En base a esa información se caracterizó el estado ecológico de las masas de agua superficiales, estableciendo los niveles de corte mediante índices multiparamétricos.

Desde 2010 no se ha realizado seguimiento de ningún indicador del estado ecológico de las aguas superficiales.

13. Evaluación ambiental estratégica

Tras la desregulación normativa producida por la aprobación del Plan Hidrológico en 2013, que representaba cambios muy sustanciales respecto a la protección del recurso y del medio ambiente, no se realizó una nueva evaluación ambiental estratégica. Se utilizó el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) realizado para el plan aprobado inicialmente en 2011 y un Anejo al mismo, que elaboró la propia Administración.

Tal y como consta en el "Anejo al ISA" que se sometió a exposición pública el 30 de abril de 2013, junto con el nuevo texto del Plan Hidrológico, el Plan Hidrológico inicialmente aprobado en el año 2011, fue sometido al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, de acuerdo a lo prescrito en la Ley 11/2006 de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Islas Baleares (BOIB núm. 133 de 21 septiembre 2006 y BOE núm. 245 de 13 octubre 2006) y fue aprobado por acuerdo de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares (CMAIB) el 8 de febrero de 2011. Esto implica que se cumplieron todas las fases de tramitación ordenadas en la mencionada Ley hasta su aprobación definitiva, lo cual implica que se trata de un procedimiento acabado y estrictamente vinculado a lo analizado y evaluado tanto en la Memoria como en la Normativa del Plan inicialmente aprobado.

También en el "Anejo al ISA", se aclara que éste se redacta en base a los cambios del Plan Hidrológico, basado tan sólo en el documento aportado por la Dirección General de Recursos Hídricos y que se adjunta como Anejo al ISA. De esto se deduce que para el análisis de este Anejo al ISA, se ha utilizado sólo el documento resumido en tablas adjunto al mismo, el cual carece de las necesarias justificaciones,

ni los estudios, ni el porqué de las decisiones que llevan a eliminar 73 Artículos de la Normativa del Plan inicialmente aprobado, de un total de 213 Artículos, es decir un 30% del contenido normativo.

La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan inicialmente aprobado (y no el ISA) analizó y evaluó pormenorizadamente su Memoria y su Normativa, por tanto sus conclusiones y su dictamen se refieren a la totalidad de su contenido. Difícilmente y probablemente sólo al margen de la legalidad, puede ahora redactarse un Anejo a una etapa de esa EAE finalizada, asumiéndola como válida, dada su aprobación anterior. De hecho, el mismo redactor del “Anejo al ISA” reconoce, que las modificaciones introducidas afectan a la gestión del recurso y pueden ser consideradas como cambios sustanciales. Esta afirmación, es suficiente para emprender un nuevo proceso de Evaluación Ambiental, hecho que debería haber analizado la CMAIB y dictaminar con respeto a la legislación vinculante que tiene asignada hacer cumplir en relación con los procedimientos de evaluación ambiental de proyectos y planes tanto privados como públicos.

En cualquier caso, y quizá debido a que la evaluación efectuada en el Anejo al ISA, sólo se hizo (como su redactor reconoce y deja constancia de ello) tan sólo con el documento aportado por la DGRH, es que como resultado de esa evaluación sí se confirma que habrá numerosas afecciones al recurso y que se disminuye el nivel de protección del anterior Plan, pero no se puede evaluar sus consecuencias; no obstante, dice también que la ejecución de los planes de actuación y seguimiento contemplados garantizarán la gestión del recurso, cuando también dice que dichos planes se derivan a horizontes futuros por la incapacidad de poder emprenderlos a la vez que determinadas infraestructuras necesarias por motivo de falta de liquidez ante la actual coyuntura económica.

Por otra parte, no puede asumirse que el Plan de Vigilancia Ambiental propuesto en la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico inicialmente aprobado, también garantizará el éxito del nuevo Plan propuesto, ya que dicho Plan de Vigilancia se diseñó y aprobó en relación con el anterior Plan inicialmente aprobado y no con lo que constituye la nueva propuesta de Plan. La propia inejecución de algunos planes de actuación y/o seguimiento y la desregulación normativa producida, vacía o al menos reduce considerablemente el contenido y los objetivos que se podrían cumplir.

En definitiva, es claro y concluyente que esta nueva propuesta debería haber sido sometida a un nuevo proceso de Evaluación Ambiental, respetando lo exigido en la Ley 11/2006 de Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas, la cual debería haber sido vigilada en su cumplimiento por la Comisión Balear de Medio Ambiente y los Servicios Jurídicos del Órgano Ambiental, aplicando a los Planes de la Administración, los mismos criterios que a los Administrados.

14. Otros aspectos relevantes

14.1. Aguas subterráneas

El estado de las masas de agua subterránea se ha caracterizado con una aceptable fiabilidad, en base a la amplia red de control, tanto del estado cuantitativo como del estado químico, así como de los innumerables estudios realizados en los últimos cuarenta años. Esta caracterización se resume en las tablas 1 y 2.

En estas tablas se resume el grado de extracción respecto a entradas de recarga y respecto al recurso disponible, según balance actualizado realizado en 2014 por la DGRH, el estado cualitativo (S: intrusión; N: nitratos; SN: intrusión y nitratos; PET: derivados del petróleo y otros

contaminantes; ZVN: zonas declaradas vulnerables) y propuesta de estado de las MAS para 2015. Estos datos son provisionales. En total resultan, 31 MAS en mal estado cuantitativo (explotación superior al 80 %) sobre 87 y 41 MAS en mal estado cualitativo, no todas coincidentes, con lo cual resultan un total de 51 MAS en riesgo (todavía no se han definido las prorrogables y excepcionables). Por último, figura en la tabla el estado de las MAS según el vigente Plan Hidrológico de las Islas Baleares de 2013, con 45 MAS en mal estado (en riesgo, prorrogables y excepcionables).

Tabla 1 Estado de las masas de agua subterránea en la isla de Mallorca

Código	Balance 2014		Exp>80 Estado Quantitat.	S/N/SN/PET Estado Cualitativo	ZVN	2015 (provisio nal)	Estado según PHIB 2013
	%Extracción respecto entrada	%Extracción respecto disponible					
1801M1	8,42%	38,08%		S		R	En riesgo
1801M2	52,26%	108,01%	X	S		R	Prorrogable
1801M3	11,49%	22,33%					En riesgo
1801M4	2,12%	3,70%					
1802M1	1,12%	1,83%					
1802M2	23,00%	23,00%					
1802M3	7,04%	7,04%					
1803M1	0,83%	1,50%					
1804M1	14,54%	24,42%					
1804M2	19,63%	92,45%	X	S		R	Prorrogable
1804M3	30,66%	38,99%		S		R	En riesgo
1805M1	3,30%	3,30%					
1805M2	10,98%	10,98%		S		R	En riesgo
1805M3	19,46%	19,46%			V	R	En riesgo
1806M1	0,24%	0,24%					
1806M2	2,15%	2,15%					
1806M3	13,51%	32,93%		S		R	
1806M4	36,30%	36,30%					
1807M1	10,15%	10,15%					
1807M2	5,60%	5,60%					
1808M1	69,13%	69,13%					
1808M2	0,85%	0,85%					
1809M1	53,03%	53,03%					
1809M2	120,24%	120,24%	X			R	
1810M1	2,49%	2,49%					
1811M1	38,86%	41,64%		SN	V	R	Excepcional
1811M2	63,75%	73,66%		S	V	R	Prorrogable
1811M3	69,08%	69,08%		N	V	R	Prorrogable
1811M4	29,94%	29,94%			V	R	En riesgo
1811M5	98,67%	98,67%	X		V	R	En riesgo
1812M1	27,23%	27,23%					
1812M2	38,73%	44,43%		S		R	Prorrogable
1812M3	20,30%	73,86%		S		R	En riesgo
1813M1	114,12%	161,45%	X	S		R	Prorrogable
1813M2	4,53%	12,68%		S?		R	Prorrogable
1814M1	42,55%	57,30%		S		R	En riesgo
1814M2	34,29%	277,46%	X	SN		R	Excepcional
1814M3	76,57%	118,11%	X	SN	V	R	Prorrogable
1814M4	34,63%	34,63%		PET/N	V	R	Prorrogable
1815M1	34,42%	34,42%					
1815M2	36,19%	36,19%					
1815M3	29,93%	29,93%					
1815M4	101,50%	101,50%	X			R	
1816M1	46,80%	46,80%					En riesgo
1816M2	17,21%	98,33%	X	S		R	En riesgo
1817M1	73,66%	109,11%	X			R	
1817M2	114,18%	125,10%	X	S		R	
1817M3	84,00%	84,00%	X	S Puntual		R	
1817M4	73,06%	73,06%					
1817M5	6,87%	25,15%					
1817M6	8,16%	8,16%					
1818M1	107,23%	107,23%	X	N	V	R	Prorrogable
1818M2	96,16%	96,16%	X			R	En riesgo
1818M3	81,47%	81,47%	X			R	
1818M4	77,88%	77,88%		N		R	
1818M5	50,71%	50,71%					
1819M1	98,29%	98,29%	X	S		R	En riesgo
1819M2	111,28%	111,28%	X	S		R	En riesgo
1820M1	16,72%	136,91%	X	S		R	Prorrogable
1820M2	13,41%	93,81%	X	S		R	Prorrogable
1820M3	7,87%	78,47%	X	S		R	En riesgo
1821M1	17,14%	87,72%	X	S		R	En riesgo
1821M2	29,80%	169,51%	X	SN	V	R	Excepcional
1821M3	55,05%	55,05%					

Tabla 2 Estado de las MAS en las islas de Menorca, Eivissa y Formentera

Código	Balance 2014		Exp>80	S/N/SN/PET	ZVN	2015 (provisio nal)	Estado según PHIB 2013
	% Extracción respecto entrada	%Extracción respecto disponible	Estado Cuantita tivo	Estado Cualitativo			
Menorca							
1901M1	41,15%	181,87%	X	SN	V	R	Prorrogable
1901M2	16,93%	65,29%			V	R	En riesgo
1901M3	35,87%	157,34%	X	SN	V	R	Prorrogable
1902M1	47,27%	47,27%					
1903M1	8,82%	44,17%					Prorrogable
1903M2	13,04%	16,06%		S		R	Prorrogable
Eivissa							
2001M1	25,31%	122,84%	X			R	
2001M2	29,12%	63,02%		S		R	
2002M1	40,54%	78,62%	X	S		R	En riesgo
2002M2	62,55%	110,85%	X	S		R	En riesgo
2002M3	48,57%	48,57%	X			R	
2003M1	118,46%	151,31%	X	S		R	Prorrogable
2003M2	90,43%	192,45%	X	S		R	En riesgo
2003M3	76,93%	76,93%					
2003M4	43,03%	43,03%					
2004M1	48,17%	54,38%					
2004M2	94,65%	115,75%	X	S Puntual		R	
2005M1	22,33%	107,25%	X	S		R	En riesgo
2005M2	31,38%	97,29%	X	S		R	En riesgo
2006M1	99,42%	99,42%	X	PET		R	
2006M2	42,07%	110,69%	X	S		R	Prorrogable
2006M3	113,31%	119,41%	X	S		R	Prorrogable
Formentera							
2101M1	12,66%	67,08%		S		R	Prorrogable

El estado de las Masas de Agua Subterránea se sintetiza gráficamente en las figuras 1 y 2.

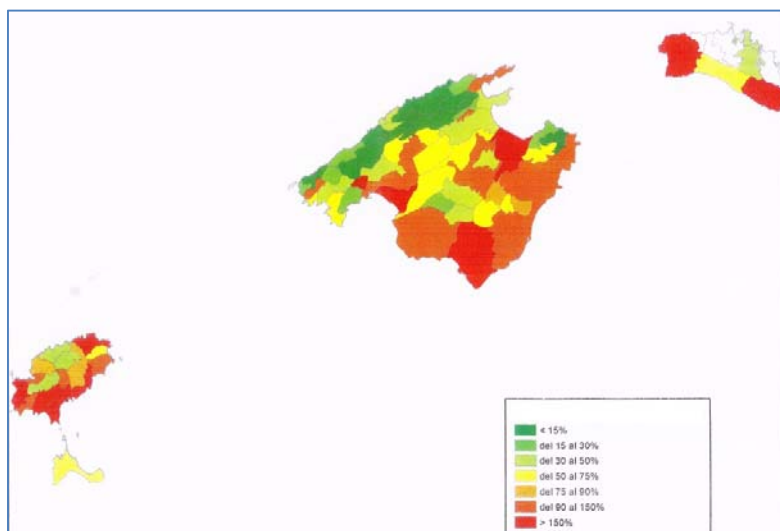


Figura 1. Grado de explotación de las masas de agua subterránea

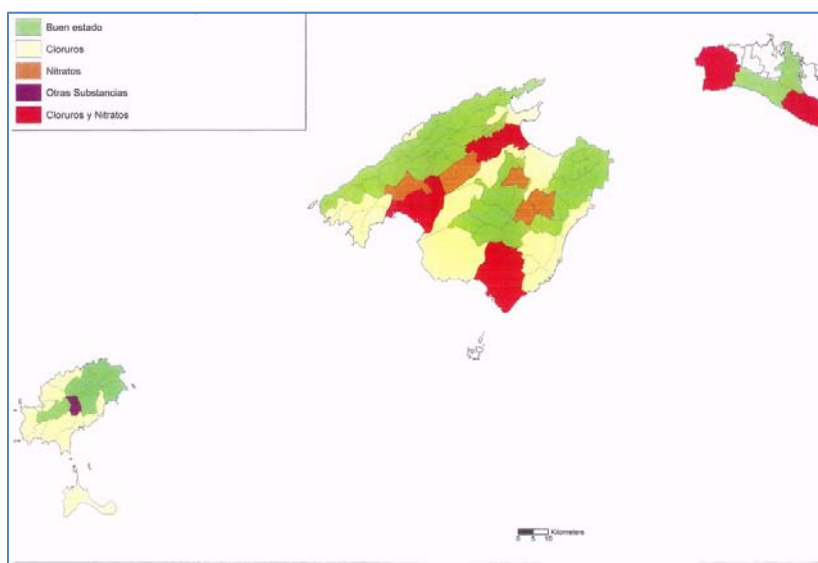


Figura 2. Estado cualitativo de las masas de agua subterránea

Para valorar si las medidas que se van a adoptar para recuperar o mantener el buen estado químico y cuantitativo (en cumplimiento del artículo 4 de la Directiva Marco del Agua), basta comparar en lo referente a las aguas subterráneas, el contenido normativo aprobado inicialmente en 2011, con el aprobado definitivamente en 2013. La redacción de la Normativa 2013 permite una amplia discrecionalidad de la administración y crea inseguridad jurídica en los ciudadanos, haciendo la administración hidráulica, dejación constante de sus responsabilidades. Representa un claro retroceso respecto a la normativa aprobada inicialmente en 2011, en la protección del recurso y del medio ambiente, imposibilitando o dificultando seriamente el

cumplimiento de los objetivos fijados en el artículo 4 de la Directiva Marco del Agua, así como los objetivos de la “Directiva de Aguas Subterráneas”. A continuación se realiza una comparación de los aspectos sustanciales entre la normativa inicialmente en 2011 y la aprobada definitivamente en 2013.

Extracciones de agua subterránea

En la Normativa 2011 (artículo 68, cuadro 22 y artículo 69.6. y anejo 2) se fijaban distancias entre captaciones, en función de los caudales instantáneos y los volúmenes anuales y por tanto, de los radios de influencia, para evitar sobredescensos de nivel en los acuíferos. Estas distancias iban entre 100 y 500 m. En el Plan aprobado actualmente, Normativa 2013, se fija una distancia única de 100 m (artículo 59.e.).

Para justificar esta medida, se argumenta en el Anejo al Informe de Sostenibilidad Ambiental del PHIB, de abril del 2013, en su anexo de exposición de motivos de los cambios producidos (página 28): “Las distancias entre captaciones son las que marca la Ley y el reglamento de Aguas Estatales, en general 100 m, para mantener los caudales por encima de los 0,15 l/seg (sic)”, ocultando con ello el contenido real de la normativa estatal, que en artículo 87.2 del RDPH establece que “...Las distancias mínimas entre estos (pozos) o entre pozos y manantiales, serán las que señale el Plan Hidrológico de Cuenca y en su defecto...”. La Ley de Aguas y el Reglamento de Dominio Público Hidráulico priorizan las decisiones de los planes hidrológicos de cuenca sobre las condiciones establecidas por defecto en la legislación estatal, ya que dichos planes hidrológicos, son los instrumentos previstos en la Ley de Aguas y sus reglamentos, para la aplicación de la misma a los distintos territorios, teniendo en cuenta sus diversas características. La utilización de lo establecido por defecto en la normativa estatal, como se hace habitualmente en la normativa 2013 del Plan Hidrológico, desvirtúa por completo la función instrumental de los planes de cuenca.

En un territorio con una densidad media de 12 captaciones/Km² que, dadas las diferencias topográficas, litológicas y de uso, alcanza en algunas zonas los 25 pozos/Km² (llegando a ser de más de 35 pozos /Km² localmente), la fijación de la distancia de 100 m entre captaciones, permite un potencial incremento del número de sondeos de entre el 250 y el 400% como mínimo. Se incumple por otra parte, el artículo 54.4 del Reglamento de Planificación Hidrológica.

En la Normativa 2011 (artículo 69.2.) era obligatoria la autorización administrativa para los pozos de menos de 7.000 m³/año. Se sustituye por una comunicación previa en las masas de agua en buen estado o en riesgo (artículo 61.1 y 2 de la Normativa 2013), incumpliendo la disposición adicional 15ª del TRLA y por tanto, de la Directiva Marco del Agua.

En las zonas costeras, se prohibía toda captación en la franja de 1.000 m desde la costa, en la isla de Mallorca, y 500 m en Menorca, Ibiza y Formentera (artículo 69.4. de la Normativa 2011). Con la nueva Normativa 2013, se permiten captaciones de hasta 500 m³/año en toda la franja entre 200 y 1.000 m desde la costa, (artículo 59.k.). Curiosamente, para viviendas aisladas en suelo rústico en todas las demás zonas, se permite un máximo de 400 m³/año (artículo 61.3.).

En la N 2011 (artículo 78.4.a.) se permitía captar agua con contenido salino equivalente al del mar, en la franja de 100 m desde la costa. Con la Normativa 2013 se permite en la franja de 200 m (artículo 59.k.).

Pero resulta especialmente grave, el primer párrafo del artículo 59.k., en el que se dice: “La Administración Hidráulica determinará previo estudio de las características hidrogeológicas, de la calidad y cantidad de las aguas de las masas de agua subterráneas y del estado del frente salino, las distancias costeras en las cuales quedarán prohibidas las perforaciones para captación de agua subterránea con un contenido en sal inferior al agua del mar”. Con ello, se oculta que la Administración Hidráulica, dispone de estudios geológicos e hidrogeológicos muy detallados, realizados por la propia Administración Hidráulica y otros organismos oficiales, como el Instituto Geológico y Minero, seguimiento de las redes de control, tanto de piezometría como de calidad (en los principales acuíferos desde hace más de 40 años), con una densidad de puntos de control de las mayores de Europa, así como registros verticales de conductividad-temperatura. Todo ello permite definir perfectamente, la situación de las masas de agua y de la interfaces (“frente salino”). Por otra parte, buena parte de estos datos se han presentado a nivel nacional e internacional, en publicaciones científicas y tesis doctorales. Por tanto, la Administración Hidráulica conoce perfectamente que los sondeos que se autoricen en esta franja costera extraerán previsiblemente agua salobre.

En la Normativa 2013 se permiten concesiones en las masas en riesgo, sin limitación de volumen anual y con una distancia de 100 m, incumpliendo la disposición adicional 15ª del TRLA y por tanto la Directiva Marco del Agua. En la Normativa anterior, antes de la modificación del TRLA, se permitían concesiones de hasta un máximo de 15.000 m³/año a un mínimo de 500 m de distancia y previo estudio hidrogeológico que justificase la no afección al acuífero (artículo 68.2 cuadro 22).

Se permiten las concesiones agrícolas en las masas de agua prorrogables y excepcionables (artículo 60.1.b. de la N 2013) sin límite de volumen anual ni de caudal instantáneo y a una distancia mínima de 100 m, en base al art. 25 de la Ley 13/2012, sólo para determinadas explotaciones agrícolas e inversiones agrícolas y ganaderas, incumpliendo la disposición adicional 15ª del TRLA. En la Normativa de 2011 (anterior a la modificación del TRLA), se permitían las concesiones, en las masas de agua “prorrogables”, hasta un máximo de 10.000 m³/año, en masas de agua prorrogables, a 500 m de distancia y previo informe hidrogeológico que justificase la no afección al acuífero (artículo 68.2. cuadro 22) y se prohibían en las “excepcionables”.

La desregulación producida en los aspectos referidos a las extracciones de agua subterránea, es especialmente grave. En efecto, en un territorio con unos porcentajes de explotación de sus recursos subterráneos medios disponibles, entre el 90 y el 155 %; en el que, como consecuencia de la salinización producida por una excesiva explotación, proliferan las desaladoras y en el que es necesario reducir las extracciones de aguas subterráneas en la mayoría de las MAS, para conseguir una explotación sostenible, se opta por unas medidas que permiten más extracciones, especialmente en las zonas más comprometidas. Ello representa una aberración desde el punto de vista hidrogeológico, una dejación de responsabilidades de la

Administración Hidráulica, hace incumplible el artículo 4 de la Directiva Marco y por tanto, incumple el artículo 288 del TFUE y el 4 del TUE.

Asignación de recursos subterráneos para agricultura

En la Normativa de 2011, el consumo humano disperso (doméstico) se incluía con el de abastecimiento (artículos 46, 49, 52 y 55). En la actual Normativa 2013 (artículos 44, 47, 50 y 53), se incluye el consumo humano disperso en la asignación de recursos subterráneos para usos agrarios, doblando prácticamente dicha asignación respecto a las extracciones reales para agricultura. De este modo, se pasa de una asignación de aguas subterráneas para agricultura, de 45,53 hm³ en la N 2011 a 79,45 hm³ en la N de 2013. Se contraviene así la Directiva Marco del Agua, el Reglamento de Planificación Hidrológica (art. 14), la Instrucción de Planificación (puntos 3.1.2.2 y 3) y entra en contradicción con el articulado del propio Plan (artículo 29.a).

En la N 2011 (artículo 33), se establecían dotaciones brutas medias, zonificadas en la isla de Mallorca, en función de las necesidades de cada zona. En la actual N 2013 (artículo 33.2.), se establecen dotaciones máximas unificadas, sin tener en cuenta la existencia de pluviometrías muy distintas (de 1.200 mm/año a 400 mm/año). Se incrementan las dotaciones máximas para regadío, por encima de los datos disponibles de necesidades de agua según cultivos y zonas en las islas y por encima de las que figuran en la Instrucción de Planificación Hidrológica (anexo IV, tabla 52) para zonas con climatologías similares a las de las islas.

Por otra parte, el reglamento de Dominio Público Hidráulico, modificado por el R.D. 1290/2012, establece en su Artículo 156 bis. Acreditación de menor dotación y ahorro, en su punto primero:

1. Para la acreditación a que hace referencia el Artículo 65.2 del TRLA, aprobado por el Real Decreto 1/2001 de 20 de julio (BOE núm. 176 de 24 de julio), se tendrán en cuenta, entre otros, los criterios siguientes:

a) Las dotaciones máximas establecidas en el Plan Hidrológico

.....

Con la sobreasignación de recursos subterráneos utilizados por la agricultura, respecto a los realmente utilizados y el incremento de las dotaciones máximas concesionales para la misma, en relación al citado artículo 156 bis, los agricultores de regadío de Baleares que perciben pagos de la PAC, podrían justificar ante la misma y ante la Comisión Europea, ahorros de agua inexistentes.

Hay que tener en cuenta que, las ayudas directas de la Política Agraria Común (PAC) han representado en los dos últimos años para Baleares, un montante económico de unos 7.000.000 euros anuales. Para el periodo 2015-2020, según la información de la prensa, la financiación con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, correspondiente al Plan de Desarrollo Rural, será de 61.000.000 euros, mientras que las ayudas directas de la PAC todavía están por concretar.

Contaminación difusa por nitratos de origen agrario

La Normativa 2011 establecía detalladamente en los artículos 146 a 156 y en el Anejo 9, las medidas necesarias para luchar contra la contaminación difusa de origen agrario.

En la Normativa 2013, se elimina el Anejo nº 9 de la anterior normativa 2011, que incluía el Plan de Acción para las zonas vulnerables, aprobado por Resolución de la Consejera de Agricultura y Pesca de 6 de mayo de 2009, por la que se aprueba el programa de actuación aplicable a las zonas declaradas vulnerables en relación con la contaminación de nitratos de origen agrario de las Islas Baleares (publicada en el BOIB núm. 73 extraordinario, de 20 de mayo 2009) y se sustituyen los artículos anteriores por tres artículos, 105, 106 y 107, uno de ellos vergonzante (artículo 106), que dice: “En caso de que la Administración Hidráulica o la Administración responsable de la gestión agrícola y ganadera, detecten episodios de contaminación por nitratos de las aguas subterráneas de origen agrícola y/o ganadero, se llevarán a cabo por la Administración competente en materia agraria las oportunas inspecciones. Los resultados de dichas inspecciones se remitirán a la Administración Hidráulica en el marco de la colaboración que se haya establecido a estos efectos”. En la Normativa de 2013, por otra parte, no se hace ni siquiera referencia, al citado plan de acción. Con ello se incumplen los artículos 45.3, 49.2 y 51.1 del Reglamento de Planificación Hidrológica y el compromiso de la Administración Balear ante la Comisión Europea de incluir la obligatoriedad de estos aspectos en el Plan Hidrológico, para evitar una sanción por incumplimiento de la Directiva de Nitratos (Anejo nº 3) y la Administración Hidráulica hace dejación de sus obligaciones y responsabilidades como autoridad de la Demarcación Hidrográfica.

Las medidas adoptadas hasta la fecha por la Administración competente en materia de agricultura, han demostrado su insuficiencia. En efecto, en la zona declarada inicialmente como vulnerable en Baleares (Sa Pobla) hace más de 15 años, no se ha conseguido invertir las tendencias y los valores medios de contaminación son de 150 mg/l de ión nitrato. Y ha obligado a la CAIB, por emplazamiento de la Comisión Europea y para evitar una sanción por incumplimiento de la Directiva de nitratos, a ampliar notablemente el número de zonas vulnerables.

Contaminación puntual

○ *Depósitos enterrados*

En la Normativa 2011 se regulaba y se planteaban las medidas necesarias para prevenir y actuar contra los episodios de contaminación, en el artículo 113 y en el Anejo 8. En especial en el punto 10 del citado artículo (en relación con el Anejo 8), se establecía la obligatoriedad de inicio del protocolo de descontaminación. En la N 2013 se elimina el Anejo nº 8 de “Criterios de control y protocolo de actuación de descontaminación de las aguas subterráneas producida por fugas en depósitos y conducciones enterradas” y la obligación de tener piezómetros de control. Se sustituyen los artículos de la Normativa anterior 2011, por el artículo nº 108, en que se dice:

“1. En caso de que la Administración Hidráulica o la Administración competente en materia de Industria, detecten episodios de contaminación derivada de fugas o depósitos de instalaciones industriales o hidrocarburos, se llevarán a cabo por la Administración competente en materia de industria, las oportunas inspecciones. Los resultados de dichas inspecciones se remitirán a la Administración Hidráulica, en el marco de la colaboración que se haya establecido a estos efectos”.

De nuevo la Administración Hidráulica, como en el epígrafe anterior referido a la contaminación difusa, renuncia a imponer medidas preventivas y hace dejación de sus responsabilidades, puesto que si detecta un episodio de contaminación (se supone que en el acuífero), tiene la obligación de actuar, sin perjuicio de solicitar a la Administración competente en materia de Industria, la correspondiente inspección de las instalaciones.

La Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, BOE núm. 255 de 24 de octubre 2007, dice en su preámbulo: “La dimensión reparadora del nuevo régimen de responsabilidad medioambiental no debe en ningún caso, minusvalorar su dimensión preventiva. Antes al contrario, debe ser objeto de especial atención, tanto en su regulación como en su aplicación administrativa...”. Regula, en sus artículos 9 y 17 al 22, las obligaciones de los operadores y de la Administración. Entre ellos la obligación del operador, de comunicación inmediata de la existencia de daños medioambientales o amenaza de los mismos (artículo 9.2. y 17.4.) y de adopción inmediata de medidas reparadoras (artículo 17.1 y 17.2, 19.1 y 21.1). Por otra parte, según el artículo 22.1: “La autoridad competente velará para que el operador adopte las medidas de prevención, de evitación o de reparación de los daños medioambientales.....”.

En el articulado de la Normativa 2011 se recogían estas obligaciones de la Directiva. Por otra parte, la inclusión de los protocolos de actuación y de adecuación de las instalaciones (consideradas medidas básicas por la Instrucción de Planificación) y las medidas de prevención, además de ser una obligación de la Administración Hidráulica, por lo que respecta a la protección del recurso, facilita a los operadores el cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley de Responsabilidad Medioambiental y les da seguridad jurídica.

Hay que resaltar que las medidas de control de pérdidas en instalaciones industriales, especialmente en depósitos enterrados, rara vez permiten identificar y valorar, los riesgos y la contaminación en las aguas subterráneas, si no existen piezómetros perimetrales de control que permitan su detección temprana, su caracterización y el inicio inmediato de actuaciones correctoras. Si no es así, no se detecta dicha contaminación hasta que alcanza los acuíferos y se produce afección a alguna captación, con lo cual el daño ya se ha extendido (y habitualmente, creado alarma social). Las inspecciones llevadas a cabo entonces por la Administración responsable de Industria en las instalaciones, suelen en estos casos llegar tarde, cuando la instalación ya se ha reparado, el daño ambiental se ha extendido y su coste de remediación, multiplicado por 10.

- *Polígonos industriales*

En la Normativa 2011 se regulaban los vertidos, en los artículos 109 a 113. En el artículo 110.9. se regulaban los vertidos industriales y en concreto, en su apartado h, se regulaban el protocolo de descontaminación. En la N 2013 se elimina cualquier obligatoriedad de tratamiento y gestión de las aguas industriales o de escorrentía en recintos industriales y el protocolo de actuación en caso de episodio contaminante. A este respecto, es aplicable lo dicho en el apartado anterior.

- *Fosas sépticas o sistemas autónomos de depuración*

En la Normativa 2011, en su artículo 106.3., se exigía declaración simplificada de vertido y su correspondiente autorización. En el artículo 108, se regulaba para dichos sistemas autónomos el rendimiento exigible, los sistemas de diseño y la gestión del efluente, todo ello en relación con el anejo 6. Se adaptaba con ello a las características hidrogeológicas y de vulnerabilidad de las islas, la norma europea UNE-CENT/TR 12.566.

En la Normativa 2013 se sustituye la autorización de vertido o declaración simplificada de vertido, como se pide en el resto del Estado, por una declaración responsable (artículo 81.3.) que permite el inicio de las obras sin ninguna autorización. Se rebajan los estándares de calidad del efluente (artículo 81.2.), sin tener en cuenta los grados de vulnerabilidad de los acuíferos. Con ello se incumple el art. 253 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico y el artículo 49.1. del Reglamento de Planificación Hidrológica.

Normas técnicas de captaciones, estudios hidrogeológicos y perímetros de protección

El Decreto 108/2005 de la CAIB, fijaba las normas técnicas mínimas de ejecución de sondeos. Dichas normas se recogían, ampliadas al abandono de sondeos, en los artículos 68.8., 69.7., 70.1. y Anejo 3 de la Normativa de 2011. La Ley 7/2012 de la CAIB anulaba dicho decreto para las captaciones de menos de 7.000 m³/año.

La N 2013 establece como único requisito técnico, el sellado del sondeo hasta una profundidad, como mínimo, de 3 metros (artículo 59.1.i.), tanto para autorizaciones como para concesiones, aunque en diferentes artículos se refiere a las “Normas técnicas de ejecución de captaciones”, como se ve, inexistentes. En el artículo 63.2. se especifica que el Anejo 2 (Anejo 3 de la Normativa de 2011), “ no tiene en ningún caso carácter normativo”. Se incumple con ello, el Decreto 53/2012 de la CAIB, sobre vigilancia sanitaria.

Hay que resaltar, que las normas técnicas que figuraban en la N 2011, se basaban en una adaptación a las características hidrogeológicas de las islas y a la capacidad técnica de las empresas de sondeos presentes en las mismas, de las normas técnicas aceptadas internacionalmente y del documento “Propuesta de normas técnicas para construcción y abandono de sondeos”, realizado por el Instituto Geológico y Minero de España, en el marco del Convenio entre dicho Organismo y la Dirección General de Recursos Hídricos, así como en las alegaciones presentadas por el mismo al borrador del Plan.

Con la desregulación producida en la N 2013, se deja a la buena voluntad (y a los intereses económicos) de los directores facultativos y sondistas, el cumplimiento de unas buenas prácticas aceptadas internacionalmente y no se garantiza en modo alguno, la estanqueidad de las tuberías ante intrusiones externas, el aislamiento entre acuíferos distintos, etc.. De nuevo en este caso, la Administración Hidráulica hace dejación de sus responsabilidades e incumple el artículo 6.1.a y b del Real Decreto 1514/2009 de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (BOE núm. 255 de 22 octubre 2009) y por tanto, la Directiva 2006/118/CE.

En la N 2011 se regulaban los perímetros de protección en los artículos 138 a 142 y en concreto, en el 140 y 141, los perímetros de protección para captaciones de abastecimiento a poblaciones. En la N 2013 (artículo 101) vacía de contenido los perímetros de protección, ya que pueden autorizarse canteras, sondeos (¡con las distancias mínimas de 100 m, podrían autorizarse casi 400 sondeos!), industrias contaminantes, etc. en el perímetro de restricciones máximas de 250 m. En el perímetro de restricciones moderadas de 1.000 m, se pueden instalar hasta vertederos de sustancias peligrosas sin medidas correctoras. En relación con el resto de los contenidos, se incumple la obligación de adoptar las medidas necesarias para proteger las áreas de captación o zonas de salvaguarda, tanto en calidad como en cantidad y se permite una absoluta discrecionalidad de la Administración.

De acuerdo con el artículo 7.3 de la Directiva Marco del Agua, todas las masas de agua que se usen para abastecimiento (que proporcionen más de 10 m³/día o abastezcan a más de 50 personas), deben considerarse áreas protegidas y en ellas aplicar las medidas necesarias para proteger los recursos para abastecimiento y para alcanzar los objetivos previstos por el artículo 4 de la DMA.

Las medidas pueden ser generales para la masa o para todo el territorio, o específicas para la zona de salvaguarda o perímetro de protección. Dado que en la N 2013 no se concretan medidas a nivel general para prevenir la contaminación difusa, ni la contaminación puntual (industria, tanques enterrados, etc.) y se vacía de contenido las de los perímetros de protección, se incumple el citado artículo 7.3 y en consecuencia, el artículo 4 de la Directiva Marco y por supuesto, se ignora cualquier criterio hidrogeológico.

En la Normativa 2011, asumiendo las alegaciones del IGME y de la Asociación de Geólogos de Islas Baleares, se fijaba (anexo 7) el contenido mínimo de los estudios hidrogeológicos, en función de sus diferentes objetivos (vertidos, concesiones de aguas subterráneas, inyección o recarga), ya que las necesidades de información y análisis son diferentes en cada caso. En la N 2013 (anexo 7) se eliminan estos contenidos mínimos y se sustituye por los contenidos de los estudios hidrológicos-hidráulicos en zonas inundables, que se establece como obligatorio en el artículo 129.10. Sin perjuicio de que sea necesario establecer los contenidos mínimos para los estudios hidrológicos-hidráulicos de las zonas inundables, que en cualquier caso presentan una menor casuística y diversidad que los estudios hidrogeológicos, es preciso definir los contenidos de estos últimos en función de sus objetivos: concesión de captaciones, vertido, recarga artificial. Todo ello para establecer unos mínimos exigibles de calidad, dar seguridad jurídica a los técnicos que los realizan y evitar discrecionalidades innecesarias de la Administración.

Control de extracciones

En la Normativa 2011 se regulaba el control de aprovechamientos (artículos 84 al 99), en base a la Orden ARM/1312/2009 (BOE núm. 128, de 27 de mayo de 2009), adaptada a las condiciones de las islas y en el anejo 4 se establecían los modelos precisos de las fichas para la llevanza del libro de control de aprovechamientos, tanto de aguas subterráneas como superficiales. En la N 2013 se elimina todo ello y en el artículo 159.1.g., se remite a una futura regulación reglamentaria y en el artículo 72, se remite a la citada orden ministerial. Se incumple el artículo 55.4 del TRLA y la Ley 10/2003 de la CAIB de 22 de diciembre (BOIB núm. 179 extraordinario, de 29 diciembre 2003).

Gestión conjunta de masas de agua subterránea

En la Normativa 2013 (artículo 10.3.) se establece la posibilidad de un tratamiento unitario, a efectos de gestión, de masas de agua similares. Pero no se especifica si dichas masas son contiguas o no, ni se tiene en cuenta el estado cuantitativo de las mismas. De hecho, de acuerdo al contenido del documento “Anejo al Informe de Sostenibilidad Ambiental” sometido a información pública con el Plan aprobado en 2013, el objetivo es “equilibrar los balances”, lo cual traducido al lenguaje coloquial significa que “si una masa tiene excedentes y otra déficit, poder dar un poco de agua en esta última”.

14.2. Infraestructuras verdes

Aunque sin hacer mención específica a las infraestructuras verdes y de manera algo dispersa, la Normativa aprobada inicialmente en 2011, recogía los principios de la Estrategia Nacional de Conservación de Ríos, las recomendaciones de los trabajos previos de la Estrategia Europea BLUEPRINT y los diversos trabajos de la Comisión Europea sobre potenciación de las infraestructuras verdes, que han dado lugar a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Infraestructura verde-reforzar el capital natural de Europa (mayo 2013)”. Con la actual normativa se elimina cualquier referencia a estos principios y por supuesto, no se incluyen medidas para alcanzarlos.

Así en la Normativa de 2011 (artículo 184.6 y 186.3 y 4), se potenciaban las actuaciones blandas o de ingeniería ambiental, la conectividad biológica y la recuperación del espacio fluvial. En la Normativa 2013 (artículo 127), se eliminan o se banalizan estos aspectos.

En la Normativa de 2011 (artículo 186.1 y 2), se protegía la vegetación en la ribera, aunque fuera climática y no estrictamente de ribera, porque en los torrentes mediterráneos, dicha vegetación climática densificada, estabiliza los cauces y los protege frente a la erosión y la contaminación por nitratos y permite la conectividad biológica. En la Normativa 2013, se elimina todo ello (artículo 128) y se sustituye por una lista (discutible) de especies de vegetación de ribera. Con este criterio, se pueden eliminar los setos de lentisco, de acebuche, etc.

En la Normativa de 2011, siguiendo el principio de precaución, se establecían de manera preventiva (artículo 185), distancias de retiro de los cauces entre 5 y 50 m en función del tamaño de cuenca, donde se prohibían nuevas construcciones y regadíos intensivos, salvo estudio hidráulico justificativo. Todo ello se suprime en la actual Normativa de 2013.

En la Normativa de 2011 también se regulaba la aplicación de sistemas urbanos de drenaje sostenible,

SUDS o LIDS, tanto en nuevos desarrollos urbanos, urbanizaciones, polígonos industriales, etc., como en reformas de los mismos, así como en infraestructuras lineales.

En parcelas en suelo rústico se prohibía la realización de sondeos para infiltración de escorrentías, dado el riesgo de contaminación de los acuíferos, Dicha eliminación debía realizarse mediante LIDS.

Todos estos aspectos desaparecen o se banalizan en la Normativa aprobada definitivamente en 2013.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DE CANARIAS

Elena Sánchez Jordán

Universidad de La Laguna y Fundación Nueva Cultura del Agua

Índice de Contenido

1. Introducción	2
2. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA).....	2
3. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	2
4. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6).....	3
5. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5) ...	3
6. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)	5
7. Registro de las zonas protegidas (art. 6)	6
8. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)	7
9. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7).....	7
10. Tarificación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)	8
11. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	9
12. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	9
13. Otros aspectos relevantes	9

1. Introducción

En Canarias no hay ríos, lagos ni embalses, por lo que la información que sigue a continuación hace referencia a las aguas costeras, masas de agua fuertemente modificadas y aguas subterráneas. Además, hay que tener en cuenta que muchas aguas subterráneas siguen siendo privadas.

Por otra parte, la ley que adapta la Ley de Aguas de Canarias a la DMA designa al Gobierno de Canarias autoridad coordinadora competente de las demarcaciones hidrográficas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 6-bis Ley Aguas Canarias, introducido por la ley de 27 de diciembre 2010). La Dirección General de Aguas del gobierno canario ha ido desarrollando estudios e informes dirigidos a cumplimentar los diferentes hitos que establece la DMA para remisión de informes a la Comisión, como el "Informe de los artículos 5 y 6 de la DMA", elaborado a nivel regional; el "Análisis económico y recuperación de costes según DMA", con información desagregada para cada isla; el "Programa de Control de las aguas subterráneas" y el "Programa de seguimiento de las aguas costeras". Se ha realizado además una campaña de muestreo de la red de aguas subterráneas por isla.

En el caso de las islas menores, hay que indicar que las páginas web de los Consejos Insulares de La Palma y La Gomera están bastante mal organizadas (al menos en mi opinión), mientras que la de El Hierro es ejemplar.

2. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

En el caso de Tenerife, si bien se hacen alusiones a la ley estatal y a la canaria para explicar algunas peculiaridades, parece que la DMA late detrás de todos los apartados (v. p. 23 del documento Memoria). En el caso de Fuerteventura, las referencias para explicar algunas diferencias o la imposibilidad de responder a algunas cuestiones que plantea la DMA suelen hacerse a la ley canaria de aguas. En el caso de Gran Canaria no aparece información al respecto pero es interesante lo que se afirma en la Memoria v1 Gran Canaria, p. 16: *"Se ha llevado a cabo una modificación de la Ley de Aguas Canarias mediante Ley 10/2010, de 25 de diciembre, y prácticamente solo ha aportado la definición y delimitación de las Demarcaciones Hidrográficas de Canarias y ha aclarado algunos aspectos de competencias. Debiera estar prevista la modificación de la Ley territorial 12/1990, de 26 de julio de Aguas de Canarias, para que pudieran ser reguladas las nuevas obligaciones derivadas de la DMA. Es obvio que debe ser cumplida la DMA en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, y por tanto hasta que no se desarrolle la normativa necesaria a nivel autonómico, deben ser cumplimentados los requisitos y obligaciones de la DMA de acuerdo con todos los requisitos y exigencias de la Ley de Aguas Nacional siempre y cuando no se opongan a la Ley de Aguas de Canarias"*.

En Lanzarote, La Palma, Gomera y El Hierro, por lo general, las referencias se hacen a la ley canaria de aguas y a las peculiaridades derivadas de la titularidad privada de las aguas subterráneas para justificar algunas peculiaridades del PH

3. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

El art. 6bis Ley Aguas de Canarias designa al Gobierno de Canarias como autoridad coordinadora competente. Para el caso de todas las islas no hay información sobre las reuniones que pueden haberse celebrado ni actas. En el caso de Tenerife, hay disponible un resumen de cómo ha sido el proceso de elaboración del Plan (pp 25-27). De lo que se dice en la p. 28 podría entenderse que todavía no se ha creado el Comité de Autoridades competentes.

4. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

El gobierno canario solo aprueba la modificación de la Ley de aguas canaria, adaptándola a las exigencias de la DMA, el 27 de diciembre de 2010, lo que probablemente ha influido en el retraso en el PHC.

El 27/01/2014 se publica en el BOC el anuncio de apertura de información pública del documento Proyecto de Plan para la aprobación inicial del Plan Hidrológico de Tenerife y su informe de Sostenibilidad Ambiental Actualizado. El proceso aparece descrito en las pp. 32 y 33.

En la página web del Consejo insular de Fuerteventura se afirma que el 18/11/2013 se acordó someter a información y participación pública el documento Proyecto/Avance del Plan Hidrológico Insular de Fuerteventura. En el mismo lugar puede leerse que los documentos correspondientes a la Fase Previa y a la Etapa 1 del proceso de planificación hidrológica fueron publicados a finales del año 2009, sometiéndose al primer período de consulta pública del proceso de planificación hidrológica, que duró seis meses. Los documentos sometidos a consulta fueron los de la fase previa (programa, calendario y fórmulas de consulta del proceso de planificación (2009), proyecto de participación pública (2009), estudio de la demarcación de Fuerteventura (2009) y esquema provisional de los temas importantes en materia de gestión de aguas de Fuerteventura (2009).

El 9/10/2013 se publica en el BOC el anuncio por el que se somete a información pública el documento de Propuesta de Proyecto/Avance del Plan Territorial Especial Hidrológico de Gran Canaria y su Informe de Sostenibilidad Ambiental. En el documento Memoria v.1 Gran Canaria se limitan a resumir los plazos fijados por el TRLA (p. 10). En la p. 12 del documento Memoria v1 Gran Canaria se resume lo que se ha hecho hasta el momento (más de 30 reuniones y talleres con distintos sectores relacionados con el mundo del agua) y en la p. 13 incluyen el calendario previsto, según el cual se pensaba tener el PHC aprobado en el primer trimestre de 2014, pero no se encuentra disponible el documento definitivo.

En la página web del Consejo Insular de aguas de Lanzarote se menciona la publicación en el BOC el 28/06/2011 de la aprobación del avance del PH de Lanzarote. En la información disponible en la página web del Consejo Insular de Aguas de La Palma aparece el Plan Hidrológico vigente, aprobado por decreto de 30/07/2001, y en cuanto a la actualización del PH, la pestaña Actualización del PH La Palma está muy desfasada, pudiendo leerse, por ejemplo, que aún está pendiente la adaptación de la Ley canaria de aguas a la DMA, cuando dicha norma se aprobó en diciembre de 2010. La página está muy mal organizada y los documentos son muy difíciles de encontrar. El Avance del PH ha sido publicado en el BOC 6/08/2012.

5. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

En el caso de Tenerife, las masas de agua se describen en las pp. 72 y ss., mientras que las presiones sobre las masas de agua aparecen descritas en las pp. 148 y ss. del documento Memoria, distinguiéndolas en función de su origen. Más que los usos del suelo se estudian los usos del agua y los servicios relacionados con el agua (pp. 125 y ss., documento Memoria). Se puede encontrar un breve análisis económico del uso del agua en las pp. 145 y ss. de la Memoria. En cambio, los usos del suelo aparecen descritos en el documento titulado DMAArt5y6 (pp. 56 y ss.).

En el caso de Fuerteventura las masas de agua se describen en las pp. 233 y ss. del documento Memoria. Las masas superficiales son todas masas costeras; con ellas conviven las aguas subterráneas, cuyo estado

se describe en las pp. 246 y ss. No se dan muchos más datos. En la página web del Consejo insular se encuentra un documento sobre el programa de seguimiento de aguas costeras y otro sobre el programa de seguimiento de aguas subterráneas, en los que se hace referencia al uso de indicadores para clasificar el estado ecológico y a los indicadores para el seguimiento de las aguas superficiales canarias, además de incluir un cronograma para su seguimiento y un análisis económico. En la Memoria se dedica un apartado completo al estudio de las presiones y estado de las masas de agua. También existe un documento elaborado por la DGA del gobierno canario en torno a las condiciones de referencia para las masas de aguas costeras donde se estudian con carácter general (para todas las islas) los indicadores relativos a la calidad del agua. En el documento de Análisis económico y recuperación de costes, se hace una caracterización económica del uso del agua y un análisis de tendencias, para luego estudiar la recuperación de costes de los servicios del agua. Téngase en cuenta que en Fuerteventura las aguas subterráneas son prácticamente inexistentes, por lo que la gran mayoría del agua utilizada proviene de la desalación.

En el caso de Gran Canaria las masas de agua superficiales (costeras, que son las únicas que hay en Canarias) y las subterráneas se describen en las pp. 50 y ss. También se alude a las aguas desaladas y aguas reutilizadas. Las presiones antrópicas se recogen en las pp. 72 y ss., distinguiendo los distintos tipos de usos del suelo (doméstico, turismo, regadío-agrario...). Existe un documento específico sobre análisis económico, con un apartado sobre recuperación de costes (documento Anexo 11 análisis económico), aunque también se habla de los aspectos económicos en la Memoria, pp. 146 y ss. Se han identificado presiones sobre las masas de agua y sus diferentes orígenes (documento Memoria Gran Canaria, pp. 95 y ss.).

Respecto a Lanzarote, En pp. 117 y siguientes de la Memoria se estudian las presiones e incidencias significativas sobre las masas de agua costeras (las más importantes, como en Fuerteventura, puesto que la mayor parte del agua que se utiliza se obtiene de la desalación). En el caso de las aguas del puerto de Arrecife (capital de Lanzarote), se indica que se están implementando el programa de delimitación de usos y tipificación de las masas de agua como instrumento básico de ordenación, así como un programa de vigilancia ambiental, que permite conocer la evolución en el tiempo de la calidad química y el estado ecológico (o potencial ecológico) de las masas de agua portuarias.

En La Palma, en la Memoria del Avance se delimitan y caracterizan las masas de agua superficiales y subterráneas y las presiones e incidencias significativas sobre las mismas (pp. 75 y ss y 81 y ss). En el apartado Diagnóstico también se dedica un epígrafe a las afecciones medioambientales debidas a presiones antropogénicas (p. 127). En cualquier caso, parece que el riesgo para las aguas costeras de La Palma es nulo (o está en estudio), según la tabla de la p. 83, mientras que algunas masas de aguas subterráneas están en riesgo seguro (afectadas por contaminación por nitratos o por intrusión), en estudio o riesgo nulo (pp. 84 y 85).

En relación con La Gomera, en el documento "previo para el estudio de la demarcación hidrográfica de La Gomera" se contiene la delimitación de las masas de agua (pp. 7 y siguientes), y luego se estudian las presiones sobre las masas de agua costeras y subterráneas (pp. 21 y siguientes), identificando solo dos presiones costeras significativas (por vertidos y por el puerto de San Sebastián, ambas ubicadas en el mismo punto), y apuntando la inexistencia de riesgos. Por lo que se refiere a aguas subterráneas, se detectan masas contaminadas por nitratos, una por aguas residuales, así como algunas zonas donde hay peligro de intrusión. Además, se incluye un apartado en el que se analizan las repercusiones de las actividades humanas en el estado del agua. El último apartado de este documento se refiere al análisis

económico y recuperación de costes, que representa un resumen del documento elaborado por la DG Aguas del gobierno canario titulado “Análisis económico y recuperación de costes”, en el que se insiste en lo difícil que es obtener datos sobre costes económicos en Canarias como consecuencia de la titularidad privada del agua.

Respecto a El Hierro, en el documento “Avance Memoria” se analizan las presiones e incidencias antrópicas sobre las masas de agua (pp. 42 y siguientes), una vez que las masas de agua ya han sido definidas. Las presiones más significativas sobre las aguas costeras se producen en los puertos (hay dos en El Hierro) y se habla de fuentes de contaminación puntual (vertidos, salmueras por desalación). En cuanto a las aguas subterráneas, en el Hierro se repite el problema de la contaminación por nitratos denunciado en las restantes islas, además de los problemas relacionados con la intrusión salina, que ha obligado a abandonar muchos de los pozos que estaban cerca del mar. En el último apartado del documento PHI Avance Memoria se estudia la caracterización económica de los usos del agua, diferenciando entre presiones en el escenario actual y en el 2015, y se dedica un subapartado a la recuperación del coste de los servicios de agua, distinguiendo servicios de regadío y servicios urbanos.

6. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

En el caso de Tenerife parece que sí se han definido objetivos concretos en relación con las masas de agua (v. pp. 183 y ss. del documento Memoria, y de nuevo, pp. 200 y ss.). Según la tabla contenida en la p. 190, se alcanza el buen estado antes del 31/12/2012, lo que se explica porque se parte de un estado bueno o muy bueno de las aguas superficiales costeras. En cambio, por lo que se refiere a aguas subterráneas, hay una zona donde el estado es malo por contaminación por nitratos (v. documento Memoria, p. 192) y se advierte que el período de recuperación es largo (p. 199), por lo que se prevé solicitar prórroga para alcanzar los objetivos medioambientales en esa masa (p. 205). Afirma también el documento que el estado cuantitativo de las aguas subterráneas es malo en toda la demarcación (p. 204).

En el caso de Fuerteventura, en el documento Memoria se alude ocasionalmente a los objetivos medioambientales, pero no aparece un apartado concreto destinado a los mismos, posiblemente porque casi toda el agua que se utiliza proviene de la desalación. Sí que se explica (en el apdo. 5 de la Memoria, dedicado a la caracterización de las masas de agua), que debido a la escasa pluviometría, la aridez del clima y las malas características hidrogeológicas de los materiales, la recarga natural es muy limitada y tendrá lugar preferentemente en los acuíferos locales, más permeables y próximos a la superficie, desde donde tenderán a percolar hacia el acuífero basal, ralentizando el flujo natural, desde las zonas centrales hacia el mar. En consecuencia puede afirmarse que una explotación indiscriminada e intensa del acuífero basal es “insostenible” en el tiempo.

En el caso de Gran Canaria, se han definido objetivos concretos en las pp. 149 y ss. (documento Memoria), aunque también existe un documento específico relativo a los mismo (Anexo 10, Objetivos medioambientales). Se han enumerado las prórrogas en el cumplimiento de objetivos y se han explicado los criterios para el deterioro temporal. Asimismo, se explica (al menos para algunos supuestos) por qué no se puede conseguir el buen estado de las aguas en los plazos señalados por la DMA. Así, en el caso de las aguas contaminadas por nitratos, se explica que es necesario el transcurso de un largo período de tiempo (p. 152 documento Memoria).

En Lanzarote, en el documento Memoria hay un apartado específico relativo al cumplimiento de objetivos medioambientales (pp. 249 y siguientes), en el que se recogen los factores que dificultan el cumplimiento de tales objetivos (contaminación puntual y difusa de las aguas subterráneas y

superficiales costeras, la necesidad de imputar todos los costes del agua, la falta de eficiencia de la infraestructuras y de concienciación sobre el ahorro del agua, el insuficiente control de los recursos, y otras afecciones medioambientales derivadas de las presiones urbanísticas y agrícolas).

En La Palma, en el apartado diagnóstico, hay un epígrafe dedicado al cumplimiento de los objetivos medioambientales, lo que presupone que previamente se habrán definido los objetivos medioambientales. En la p. 125 de la memoria se dice algo muy parecido a lo dicho en Lanzarote: Los principales problemas relacionados con el cumplimiento de los objetivos ambientales se encuadran en la contaminación puntual y difusa de las aguas subterráneas y superficiales costeras, la necesidad de imputar todos los costes del agua, la falta de eficiencia de la infraestructuras y de concienciación sobre el ahorro del agua, el insuficiente control de los recursos, y otras afecciones medioambientales derivadas de las presiones urbanísticas y agrícolas.

En La Gomera, En los documentos iniciales se hace referencia a la importancia del programa de medidas y al establecimiento de los objetivos medioambientales, y resume los objetivos de forma muy genérica en un cuadro que incluye en la página 30 del documento. Da la impresión de que se trata del guión a seguir para redactar el proyecto de PH (téngase en cuenta que este archivo llamado “documentos iniciales...” lleva fecha de julio de 2014, lo que da la idea del retraso que llevan en la materia. El calendario previsto para la aprobación del PH se contiene en la p. 43 de este archivo.

En El Hierro el documento Avance Memoria distingue entre objetivos de carácter general, diferenciando dentro de ellos entre aguas superficiales, subterráneas y zonas protegidas, y objetivos menos rigurosos (pp. 59 y siguientes).

7. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

Respecto a Tenerife, en la página del Consejo insular, en el apartado sobre el Plan Hidrológico, hay un documento titulado DMAart5y6, donde a partir de la p. 114 se alude al Registro de zonas protegidas y también se hace referencia al control de agua de baño, pero no al control del agua para consumo humano. En el documento Memoria se dedica todo un apartado a las zonas protegidas (a partir de la p. 172).

En el caso de Fuerteventura, en la p. 218 del documento Memoria y siguientes se hace referencia a las zonas de captación de agua para abastecimiento (reiterando la dificultad en Canarias para definir este tipo de zonas por el carácter privado de las aguas), en las que mayoritariamente se incluyen las zonas donde se captan aguas de mar. También se alude a las zonas de protección de especies acuáticas económicamente significativas, zonas de baño, zonas vulnerables, zonas sensibles, zonas de protección de hábitats o especies, entre otras.

Respecto a Gran Canaria, existe un Anexo 8, relativo a zonas protegidas, que contempla actuaciones concretas a realizar en cada zona, mientras que el documento titulado arts. 5 y 6 contiene, además, programas de control.

En el caso de La Gomera, en el documento titulado Informe de los artículos 5 y 6, que se encuentra en la página web del Consejo Insular, se encuentra el Registro de zonas protegidas (pp. 113 y siguientes. En los planos incluidos en ese documento se distinguen cinco zonas protegidas: vulnerables, sensibles, de baño, hábitats y especies. En ellas se incluyen necesariamente aguas litorales y costeras. Respecto al Hierro, en el documento Avance Memoria se dedica un apartado a las zonas protegidas (no se llama Registro).

Además, en los Anexos, hay un apartado dedicado a las zonas protegidas litorales y de aguas costeras. Es conveniente tener en cuenta que actualmente se encuentra en tramitación la declaración como Parque Natural Marino del Mar de las Calmas, que ahora mismo ya es un LIC.

8. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

Respecto a Tenerife, a partir de la p. 131 del documento Memoria se identifican los distintos usos del agua, pero no aparecen referencias a perímetros de protección, aunque solo en Tenerife y Gran Canaria, las dos únicas islas que explotan aguas minerales o termales. En la p. 173 del mismo documento se afirma expresamente que dadas las particularidades del régimen canario, no se ha protegido ninguna de las captaciones existentes de aguas privadas o temporalmente privadas, pues ninguna está adscrita a este uso de forma exclusiva, aunque se señalan algunas excepciones (concesiones para aprovechamiento para abasto) en cuyo caso sí hay señalada zona de protección (p. 174). Lo mismo sucede con las zonas de captación de agua superficial costera. En el documento sobre los arts. 5 y 6 (p. 114) se dice que dada la titularidad privada de muchas aguas subterráneas no ha sido posible identificar las masas de agua destinadas a consumo de agua potable.

En el caso de Fuerteventura, según la Memoria, en tanto no hayan sido definidos los perímetros de protección, se considera que la zona protegida incluye la captación y su zona de salvaguarda (p. 219).

Respecto a Gran Canaria, la información sobre la designación de estas zonas aparece en las pp. 120 y 121, donde se advierte que dado que el 90% de la población de la isla es abastecida con agua desalada cuyo origen son las masas de agua costeras, es necesario regular la protección de las zonas de captación de agua de mar. No aparecen instrumentos de información al público de la existencia de zonas protegidas.

En el caso de Lanzarote, como indica la propia Memoria (p. 163), el modelo industrial de generación de agua potable en Lanzarote, se centra en la desalación de agua salada o salobre mediante osmosis Inversa, por lo que dado que casi la totalidad de la población de la isla es abastecida con agua desalada, cuyo origen son las masas de agua costera, es necesario regular la protección de las zonas de captación de agua de mar (p. 165 de la Memoria). Respecto a La Palma, la Memoria indica que “No fue posible la identificación de masas de agua destinadas a la extracción para el consumo humano” (p. 78). En el caso de La Gomera, de forma similar se dice en el documento del informe de los artículos 5 y 6 se reitera que “Hasta la fecha, no ha sido posible identificar las masas de agua destinadas a la extracción para el consumo humano, debido a que la Laguas de Canarias otorga privacidad a la titularidad de las aguas...” (p. 113). Respecto a El Hierro, en el Anexo relativo a las zonas protegidas hay un apartado sobre zonas de captación de aguas para abastecimiento, en la que se explica que la titularidad privada del agua impedía la delimitación de estas zonas (p. 4), aunque también se indica que en el Hierro la producción más importante de captaciones para el abastecimiento está controlada por el Consejo Insular.

9. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)

En Tenerife, a partir de la p. 220 del documento Memoria se indican una serie de programas de seguimiento y control del estado de las masas de agua y zonas protegidas, en las que se relacionan los programas con los objetivos a alcanzar.

En Fuerteventura parecen priorizarse el control de las aguas superficiales, ya que la mayor parte del agua que se consume en los distintos usos (urbano, agrícola y turístico) en la isla proviene de la desalación.

En Lanzarote, aunque en la Memoria se hacen alusiones aisladas a los programas de medidas, no existe en el documento un desarrollo de un programa de medidas, que en cambio sí que existen en el Informe de Sostenibilidad Ambiental (a partir de su p. 121, incluidas las medidas para la recuperación de costes). Respecto a El Hierro, en el documento Avance, no aparecen referencias a un programa de medidas. En cambio, en el documento Informe de Sostenibilidad Ambiental hay un apartado relativo a varias medidas ambientales (pp. 39 y siguientes): para aplicar la legislación sobre protección del agua, para la aplicación del principio de recuperación de los costes del uso del agua, respecto a las sustancias prioritarias, para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental, para cumplir con los objetivos medioambientales y para la conservación y recuperación del recursos y entornos afectados.

10. Tarifación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)

En Tenerife, en la Memoria se encuentra una sola referencia al principio “quien contamina paga”, en concreto, a propósito de los objetivos de gestión económica del Plan Hidrológico (p. 25), pero no aparece el desarrollo de dicho principio en el documento. En cambio, existe un documento de 581 pp. dedicado al análisis de la recuperación de costes (titulado DMAArt.9), en el que se pone de manifiesto las dificultades sobre los análisis en materia de costes como consecuencia de la titularidad privada del agua. En dicho documento no aparecen referencias al principio “quien contamina paga”.

En Fuerteventura, en la p. 412 de la Memoria comienza el apartado destinado a la recuperación de los costes del agua y se menciona expresamente el principio “quien contamina paga”. Al principio del mismo se advierte que en el informe elaborado por la DGA del gobierno canario entre 2005-2006, se puso de manifiesto la gran dificultad de estimar la recuperación de costes de los servicios del agua debido a la complejidad del sistema, con una gran participación de gestores privados tanto en los usos urbanos como en el regadío, y por la opacidad de la información económica. Se alude a la plena recuperación de costes, pero se avisa de que no se evalúan los costes indirectos (medioambientales y del recurso).

En el caso de Gran Canaria, en el apartado diagnóstico sintético (p. 159 y siguientes) se incluye un apartado sobre Recuperación de Costes y financiación de las Medidas y en la p. 164 se afirma que es necesario aplicar el principio quien contamina paga con efectos disuasorios, para evitar la contaminación, pero no aparece más información.

En Lanzarote, en el apartado relativo al análisis económico del uso del agua (p. 198 y siguientes del documento Memoria) no se encuentran referencias al principio “quien contamina paga”. En el documento Informe Sostenibilidad Ambiental hay un epígrafe titulado Medidas para la recuperación de los costes del uso del agua (p. 121). En La Palma, en la memoria (p. 121) se pone de manifiesto que la recuperación de costes no es total en ningún servicio relacionado con el agua, aunque hay diferencias en función de los servicios. En La Gomera, en el documento “Análisis económico y recuperación de costes”, no se hace referencia al principio “quien contamina paga”. En ese documento se afirma que “El porcentaje de recuperación de costes alcanzado en La Gomera se sitúa por debajo de la media de la Comunidad Autónoma, tanto para la recuperación de costes parcial como para la global” (p. 353). En El Hierro, no aparecen referencias al principio quien contamina paga, pero cuando en el documento Avance Memoria se alude a la recuperación de costes se explica que en los servicios de regadío la recuperación parcial de costes es de un 91%, mientras que la total baja al 32% (p. 61). En lo relativo a los servicios de abastecimiento, la recuperación parcial llega al 44% y la global al 33% (p. 62).

11. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

En el caso de Tenerife hay tres documentos sobre participación ciudadana: el proyecto de participación pública, el calendario y formas de participación pública y las directrices para la participación pública. En el primero de ellos se dice que en el documento final del Plan se incluirá un informe que contendrá de manera resumida las medidas de información pública y consulta aplicadas, así como los resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan (v. pág. 459), si bien en el documento Memoria no aparece dicha parte.

Respecto a Fuerteventura, en la página web se proporciona información sobre dos procesos de participación: uno en 2009 y otro en 2012, con abundante información en ambos casos. Por lo que se refiere a 2012, hay tres documentos: uno titulado Informe del resultado de la información pública y consulta de los documentos de las fases 1 y 2, otro que contiene el programa, calendario y fórmulas de consulta del proceso de planificación y un tercero titulado proyecto de participación pública. A pesar de toda esta documentación, llama la atención que en la primera fase de participación no se produjera ni una sola alegación a la documentación expuesta a información pública.

Para Gran Canaria, hay al menos dos documentos sobre participación ciudadana: el proyecto de participación pública y el Informe de participación, que resume las actuaciones llevadas a cabo así como las alegaciones efectuadas y las propuestas de respuesta a las mismas.

En La Palma, se proporciona información sobre la 1ª etapa (2008), denominada participación para el desarrollo del PH (que consistió en resumen en la realización de tres talleres), y sobre la 2ª (2010), donde se proporciona información sobre los talleres realizados (dos, con diez y trece asistentes) sobre el esquema provisional de temas importantes. Se hace referencia a una 3ª etapa (2012), pero no hay documentos asociados a la misma. En el caso de El Hierro, en el Informe "Consulta Pública" se explica que no hubo ninguna alegación, propuesta ni sugerencia a los documentos sometidos a información pública.

12. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

En Tenerife se han establecido programas de seguimiento para todas las masas de agua y zonas protegidas. La información está disponible en el documento DMAArt8 (elaborado por la Dirección General de Aguas del gobierno canario), en el que se distingue entre aguas superficiales y aguas subterráneas. En Fuerteventura hay un documento específico sobre control de seguimiento de aguas costeras y otro documento sobre aguas subterráneas, mientras que en Gran Canaria en el documento sobre los artículos 5 y 6 se establecen unos programas de control en relación con el seguimiento de las zonas protegidas.

13. Otros aspectos relevantes

En relación con la accesibilidad de la información, cabe indicar lo siguiente: contactado el Consejo Insular de Aguas de Tenerife y solicitada información al respecto, respondieron muy positivamente, pero luego no dieron ninguna información. Por otro lado, la D.G. Aguas del gobierno de Canarias pidió que se solicitara la información por escrito para posteriormente decir que esta información estaba disponible en las páginas web de los respectivos Consejos Insulares. Finalmente, contactados los Consejos Insulares de Aguas de Fuerteventura y de Gran Canaria para solicitar información al respecto, ni siquiera respondieron.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPFA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DE LAS CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS. ES060

Abel La Calle Marcos

Índice de Contenido

1. Introducción	2
2. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)	2
3. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	2
4. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)	4
5. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)	6
6. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA).....	7
7. Registro de las zonas protegidas (art. 6).....	7
8. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7).....	8
9. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)	9
10. Tarifación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)	10
11. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	11
Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	12
12. Evaluación ambiental estratégica	13
13. Otros aspectos relevantes.....	14

1. Introducción

El análisis que sigue pretende dar cuenta de aquellos aspectos en los que el Plan hidrológico de la Demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas no ha cumplido con las obligaciones establecidas en la Directiva marco del agua. Este análisis se hace necesario porque la redacción de dicho plan no es objetiva y leal en el sentido de dar cuenta de aquello que ha cumplido y pero también aquello que todavía le queda por cumplir y cuándo y de qué manera lo va a hacer. Si el plan realizara esa reflexión de manera expresa y suficiente este análisis no sería preciso y podrían dedicarse los esfuerzos a contribuir con sugerencias sobre las medidas que pueden adoptarse para conseguir los objetivos pendientes. En suma en los siguientes comentarios no van a encontrar autocomplacencia patria, sino llamadas de atención sobre aquello que todavía tenemos que cumplir.

2. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

El plan acude a la Instrucción de planificación hidrológica cuando se le exigen actuaciones que no se recogen en ella aunque explicita que no tiene carácter no vinculante en las Comunidades Autónomas. Por ejemplo se ampara en que la Instrucción no lo exige cuando se le pide que en la caracterización de las aguas costeras se incluya la dinámica de las masas de agua (diagramas de salinidad/temperatura/densidad, diagramas de corrientes) y la interacción y volúmenes de intercambio con aguas fluviales, o que se realice una fijación de prioridades de uso en las aguas costeras, o que se haga un tratamiento específico de los objetivos ambientales en las aguas costeras¹, o que se utilice el fósforo como indicador de la calidad físico química en las aguas de transición y los plaguicidas en las aguas costeras², o que se utilice como indicador ictiológico el fartet en aquellos ríos donde aún existe como el río Adra³; etcétera.

3. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

La actual Demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se corresponde con casi la totalidad de la superficie que ocupó el ámbito territorial del Plan hidrológico de Cuenca del Sur gestionada por el Estado hasta el traspaso de funciones y servicios en 2004⁴.

El Gobierno autonómico de Andalucía fijó el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas de sus cuencas intracomunitarias en 2009⁵, con casi seis años de retraso respecto

¹ Apéndice XI.3 p. 9.

² Apéndice XI.3 p. 28.

³ Apéndice XI.3 p. 12.

⁴ Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur), BOE 16/11/2004.

del calendario establecido en la Directiva marco del agua⁶ y cuando ya estaban realizando la segunda consulta de dichos planes⁷.

Con posterioridad, la Junta de Andalucía creó la Comisión de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias en 2012⁸. Pretendió con ello cumplir con la obligación de designar la autoridad competente apropiada en cada demarcación hidrográfica que establece la Directiva marco del agua⁹. Aunque lo hiciera con ocho años de retraso respecto de la fecha establecida¹⁰, dos años después de que el Tribunal de Justicia condenara a España por incumplimiento de la referida obligación¹¹, designando a una sola autoridad para tres demarcaciones distintas (Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Tinto, Odiel y Piedras y Guadalete y Barbate) y atribuyendo el carácter de Autoridad competente apropiada a un órgano colegiado de «participación administrativa»¹² con meras funciones de cooperación¹³, siendo la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio la que tiene atribuidas las competencias en materia de agua¹⁴.

En cuanto al funcionamiento de la Comisión de Autoridades Competentes en la página web de la Administración Autónoma hay disponible solamente un acta de la Comisión de Autoridades Competentes la de la reunión de 25 de junio de 2013¹⁵. Dado el escaso volumen de información disponible lo único que puede valorarse sobre su actividad es que o bien tiene un escaso

⁵ Decreto 357/2009, de 20 de octubre, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía, BOJA 23/10/2009. <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2009/208/d3.pdf>

⁶ Artículo 3.1 y 3.7 de la Directiva 2000/60.

⁷ Resolución de 15 de mayo de 2009, de la Dirección General de Planificación y Participación de la Agencia Andaluza del Agua, por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública de los documentos «Esquema provisional de temas importantes» del proceso de planificación hidrológica correspondiente a las demarcaciones hidrográficas de las cuencas internas andaluzas. <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2009/100/d59.pdf>

⁸ Decreto 14/2012, de 31 de enero, por el que se crea la Comisión de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía y se regula su organización, funcionamiento y atribuciones, Boletín número 28 de 10/02/2012.

⁹ Artículo 3.2 de la Directiva 2000/60.

¹⁰ Artículo 3.7 en relación con el artículo 24 de la Directiva 2000/60.

¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Séptima) de 7 de mayo de 2009, C-516/07, ECLI:EU:C:2009:291.

¹² Artículo 2 del Decreto 14/2012.

¹³ Artículo 5 del Decreto 14/2012.

¹⁴ Artículo 7.1 del Decreto de la Presidenta 4/2013, de 9 de septiembre, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, BOJA 10/9/2013.

¹⁵ Consultada 11/10/2014 17:50 GMT+1

http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/gestion_integral_agua/participacion/organos_colegiados/documentos_comision_autoridades_competentes/acta_comision_autoridades_competentes_junio_2013.pdf

funcionamiento o una escasa transparencia en caso de que haya más actividad que no ha sido difundida. En el plan se limita a dar cuenta de su existencia y funciones¹⁶.

El plan reconoce la existencia de un «déficit de coordinación existente entre las administraciones»¹⁷ que ejercen competencias con incidencia en el medio acuático, así como la necesidad de una «coordinación eficaz en el marco del Comité de Autoridades Competentes»¹⁸, sin embargo no he encontrado medidas concretas para resolver este problema.

4. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

El procedimiento de elaboración, aprobación y publicación del Plan Hidrológico de la Demarcación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se ha realizado con retraso respecto del calendario establecido por la Directiva marco del agua. La primera consulta respecto del programa y calendario de trabajo se realizó en julio de 2008¹⁹. La segunda consulta del esquema provisional de temas importantes se realizó en mayo de 2009²⁰. Entre la segunda y la tercera consulta se fijó el ámbito territorial de las demarcaciones hidrológicas cuyos planes ya estaban en tramitación²¹. La tercera consulta de la propuesta del plan se realizó en 2010²².

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordó el 2 de noviembre del 2011 la aprobación inicial de los planes hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas Intracomunitarias para el ciclo 2009-2015²³. Los planes fueron remitidos al Ministerio de Medio

¹⁶ Memoria p. 8.

¹⁷ Anejo X, p. 94, 101-107.

¹⁸ Anejo X p. 5.

¹⁹ Resolución de 13 de junio de 2008, de la Dirección General de la Cuenca Mediterránea Andaluza de la Agencia Andaluza del Agua, por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública de los documentos iniciales del proceso de planificación hidrológica correspondiente a la Cuenca Mediterránea Andaluza, BOJA 02-07-2008

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2008/130/d/updf/d64.pdf>

²⁰ Resolución de 15 de mayo de 2009, de la Dirección General de Planificación y Participación de la Agencia Andaluza del Agua, por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública de los documentos «Esquema provisional de temas importantes» del proceso de planificación hidrológica correspondiente a las demarcaciones hidrográficas de las cuencas internas andaluzas. <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2009/100/d59.pdf>

²¹ Decreto 357/2009, de 20 de octubre, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía, BOJA 23/10/2009. <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2009/208/d3.pdf>

²² Resolución de 17 de mayo de 2010, de la Dirección General de Planificación y Participación de la Agencia Andaluza del Agua, por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública de los documentos «Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico» e «Informe de Sostenibilidad Ambiental» del proceso de planificación hidrológica correspondiente a las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía, BOJA 21-05-2010

²³ Acuerdo de 2 de noviembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, BOJA 04/11/2011

Ambiente y Medio Rural y Marino a efectos de su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros. El 29 de junio del 2012 fueron informados favorablemente por el Consejo Nacional del Agua. Casi un año después de la aprobación inicial el Gobierno del Estado adoptó el Real Decreto 1331/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Pero el Gobierno del Estado, a diferencia de que hace con los planes hidrológicos de las demarcaciones intercomunitarias, en el caso de las intracomunitarias tan sólo ha publicado en el Boletín oficial del Estado el texto del Real Decreto, omitiendo la publicación del contenido normativo del plan. No ofrece muchas dudas la necesidad de la publicación del llamado contenido normativo del plan hidrológico de la demarcación conforme al principio de publicidad de las normas²⁴, aunque puedan existir criterios encontrados respecto del contenido concreto que debe ser publicado.

El Gobierno autonómico ha publicado el contenido normativo de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrológicas intracomunitarias a través de órdenes, así la Orden de 2 de julio de 2013 que lo hace respecto de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas²⁵. Nótese que la exposición de motivos de dicha Orden justifica la publicación indicando que además de estar disponible en la página web y poder obtener copias y certificados, lo «considera adecuado», no dice exigible u obligado.

En cuanto a la justificación del retraso de la Junta de Andalucía en la publicación del plan en las respuestas a las alegaciones ha dicho que «el proceso de implementación de la DMA, para el que no se contaba con precedentes en su aplicación práctica, ha resultado extremadamente complejo. Se ha optado por primar el rigor de los estudios y el cumplimiento de los objetivos del Plan frente la finalización en plazo a toda costa»²⁶. No parece que haya una complejidad que no pueda resolverse en nueve años, actuando con rigor y cumpliendo los plazos. Recuérdese que el Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva²⁷.

²⁴ Artículo 9.3 de la Constitución y la sentencia del Tribunal Constitucional 179/1989, de 2 noviembre.

²⁵ Orden de 2 de julio de 2013, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por el Real Decreto 1331/2012, de 14 de septiembre, BOJA 17/7/2014.

http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/138/BOJA13-138-00223-11691-01_00030476.pdf

²⁶ Apéndice XI 3 p. 103.

²⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 7 de noviembre de 2002, Comisión contra España, C-352/01, ECLI:EU:C:2002:648, apartado 8; (Sala Sexta) de 8 de marzo de 2001, Comisión contra Portugal, C.276/98, ECLI:EU:C:2001:133, apartado 20; (Sala Sexta) de 13 de abril de 2000, Comisión contra España, C.274/98, ECLI:EU:C:2000:206, apartado 19; (Sala Sexta) de 12 de febrero de 1998, Comisión contra Francia, C-144/97, ECLI:EU:C:1998:60, apartado 8; (Sala Sexta) de 2 de octubre de 1997, Comisión contra Bélgica, C-208/96, ECLI:EU:C:1997:460, apartado 9; (Sala Quinta) de 5 de junio de 1997, Comisión contra España, C-107/96, ECLI:EU:C:1997:286, apartado 10; (Sala Quinta) de 12 de diciembre de 1996, Comisión contra Alemania, C-297/95, ECLI:EU:C:1996:500, apartado 9; etc.

5. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

El concepto de recursos insuficientes para satisfacer las demandas es un concepto que ya se recogía en el Plan Hidrológico de la Cuenca Sur²⁸.

Como casos paradigmáticos de la incompleta identificación de masa de agua en la Demarcación están la ausencia de identificación y caracterización de cuerpos de agua como la Balsa del Sapo (El Ejido - Almería)²⁹, Laguna de Herrera (Antequera - Málaga)³⁰ o la Rambla Morales (Almería).

La Balsa del Sapo es el nombre que recibe un humedal artificial de ciento veintisiete hectáreas en un enclave endorreico situada en el centro del Campo de Dalías (Almería). Su formación se debió a la explotación agrícola intensiva iniciada en los años sesenta. Se atribuye de manera particular a la extracción masiva de arcillas para los invernaderos que en los años ochenta dejaron una gran oquedad en el terreno, al progresivo aumento de los niveles del acuífero superior central (sobre el que se asienta la zona) desde que dejó de explotarse por el deterioro de la calidad de sus aguas, y a los retornos de los regadíos que toman agua del acuífero inferior cuya explotación se generalizó con el abandono del superior. La creación del humedal permitió la colonización de sus aguas por especies de aves protegidas y también que el nivel de la lámina de agua una vez inundados los terrenos excavados siguiera aumentando hasta inundar explotaciones agrícolas, llegando en 2007 a anegar almacenes y viviendas del contiguo núcleo de Las Norias de Daza. En mayo de 2013 las medidas adoptadas por la Administración habían supuesto ya un coste superior a los quince millones de euros, siendo la más costosa hasta esa fecha los bombeos de agua. Al problema de las inversiones se suma que el agua bombeada se vierte sin autorización y sin tratar en una rambla cercana, lo que constituye una contaminación prohibida y que los elevados costes energéticos del bombeo deberían atribuirse conforme al principio de quien deteriora paga³¹.

²⁸ Artículos 14, 15y anexo 8 sistema IV de la Orden de 6 de septiembre de 1999 por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca Sur, aprobado por Real Decreto 1664/1998 de 24 de julio, BOE 17/09/1999. <https://www.boe.es/boe/dias/1999/09/17/pdfs/A33528-33545.pdf>

²⁹ Abel La Calle Marcos y Francisco Javier Martínez Rodríguez, «La Balsa del Sapo. Una realidad obstinada», en Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible (CUIDES) vol. 10.

<http://www.publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/cuaderno-interdisciplinar-de-desarrollo-sostenible-cuides/10/585/>

³⁰ <http://www.seomalaga.org/index.php?menu=cherrera> Consultada el 5/10/2014, 9:15 GMT+1

³¹ Abel La Calle Marcos, «La protección jurídica de los humedales en España» en Antonio Sastre (Coord.) *Humedales de México y España*, 2014, en prensa.

6. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

La regulación establecida para los objetivos ambientales de las zonas protegidas no establece de forma expresa cómo han de ajustarse las obligaciones la Directiva marco del agua con la Directivas de aves y hábitats³². No obstante, resulta incuestionable el cumplimiento de las obligaciones estándares establecidas para la masa o masas de agua de la que depende la zona protegida, más las obligaciones complementarias derivadas de las Directivas de aves y hábitats, en aplicación del principio de protección más rigurosa³³.

Sin embargo el plan no ha hecho mención a los objetivos de conservación de los lugares Natura 2000 y ni ha valorado su grado de dependencia del agua. Es más, en ningún caso se ha llegado a esbozar siquiera unos objetivos ambientales de detalle para dichos lugares partiendo al menos de su dependencia del agua y de las especies que los caracterizan.

Sobre las excepciones de los objetivos ambientales cabe remitirse al análisis específico realizado.

7. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

En la Directiva marco del agua se dice que «los Estados miembros velarán por que se establezca uno o más registros de todas las zonas incluidas en cada demarcación hidrográfica que hayan sido declaradas objeto de una protección especial en virtud de una norma comunitaria específica relativa a la protección de sus aguas superficiales o subterráneas o a la conservación de los hábitats y las especies que dependen directamente del agua» obligación que debió cumplirse el 22 de diciembre de 2004³⁴. El Derecho español recoge esta obligación en la ley de aguas³⁵ y en el reglamento de planificación³⁶.

En el informe de los artículos 5 y 6 de la Directiva marco del agua de mayo de 2005, se indicó que se estaban realizando trabajos para crear dicho registro³⁷ y en el plan se recoge un «resumen del registro de zonas protegidas»³⁸. Más allá del resumen publicado con el plan no se ha adoptado ningún acto o disposición de creación que recoja su contenido preciso, la Autoridad encargada de su gestión, su régimen jurídico y la difusión y el acceso previa petición de la información registrada.

³² Artículo 4.1.c de la Directiva 2000/60.

³³ Artículo 4.2 de la Directiva 2000/60.

³⁴ Artículo 6.1 y anexo IV de la Directiva 2000/60.

³⁵ Artículo 99 bis disposición adicional 11.5 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

³⁶ artículo 24 y 25 del Real Decreto 907/2007.

³⁷ Memoria p. 42.

³⁸ Memoria pp. 147 y siguientes, y anejo IV.

La relación existente entre la zona protegida y las masas de agua en el resumen del registro de zonas protegidas se limita a identificar las «masas de agua asociadas» y consignar alguna información en el epígrafe «relaciones con el medio hídrico» como de donde proceden los aportes de agua y drenajes de un humedal. No obstante, no se valora ni la dependencia del agua que tiene la zona protegida y las necesidades de agua para la conservación de la zona protegida.

La Junta de Andalucía ha declarado 16 reservas naturales fluviales³⁹ en la Demarcación partiendo de los trabajos realizados para el Inventario de Espacios Fluviales Sobresalientes de Andalucía cuyos resultados se incorporan en un apéndice⁴⁰. Aunque aún no existe ninguna disposición que cree y regule dicho inventario o la figura de espacio fluvial sobresaliente.

8. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

La Directiva marco del agua establece que los Estados miembros especificarán en cada demarcación hidrográfica todas las masas de agua utilizadas para la captación de agua destinada al consumo humano que proporcionen un promedio de más de 10 m³/día o que abastezcan a más de cincuenta personas y todas las que vayan a destinarse a dicho uso en el futuro⁴¹.

En la Demarcación existen según el plan 882 captaciones para abastecimiento de poblaciones de más de 10 m³/día (319 superficiales para abastecimiento, de las cuales 238 son captaciones de manantiales, 32 son tomas de ríos, 17 galerías, 15 tomas de embalses, 15 de azudes y 2 de presas y 563 captaciones subterráneas de las cuales 499 se corresponden con sondeos y 64 son pozos)⁴². El plan no especifica cuáles de esas 882 captaciones proporcionan un promedio de más de 100 m³/día lo cual es importante porque determina la obligación de realizar el seguimiento de su estado⁴³.

La Directiva marco del agua exige en estas masas de agua que además de cumplir con los objetivos medioambientales los Estados miembros velen por que se cumpla el régimen de depuración de aguas y el agua obtenida cumpla los requisitos de la Directiva de aguas destinadas al consumo humano⁴⁴. Pero el plan no realiza un análisis de las aglomeraciones que vierten sus aguas residuales tratadas en masas de agua que tienen captaciones para abastecimiento humano.

³⁹ Anejo IV p. 64.

⁴⁰ Apéndice IV.4 del Anejo IV.

⁴¹ Artículo 7.1 de la Directiva 2000/60.

⁴² Anejo IV p. 3 y siguientes.

⁴³ Artículo 7.1 in fine de la Directiva 2000/60.

⁴⁴ Artículo 7.2 de la Directiva 2000/60.

La Directiva marco del agua establece los Estados miembros podrán establecer perímetros de protección para esas masas de agua⁴⁵ y el plan señala que está «finalizando» la delimitación de perímetros de protección de captaciones de agua subterránea destinada a consumo humano⁴⁶.

9. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)

La adaptación en el Derecho español del programa de medidas puede llevar a engaño en cuanto a su finalidad. Aunque en la Directiva marco del agua y en la ley de aguas el programa de medidas sólo debe contener medidas destinadas a alcanzar los objetivos ambientales⁴⁷, el Reglamento de planificación hidrológica con dudosa legalidad amplía su contenido e incluye medidas con otros objetivos como la realización de infraestructuras para el almacenamiento y explotación de las aguas y los ecosistemas asociados⁴⁸.

Así el plan hidrológico analizado mantiene la dinámica tradicional de «programa acumulativo de obras hidráulicas» es decir incorporar en la programación de actuaciones hidrológicas las obras hidráulicas que han venido aprobándose como meras ideas a través de tiempo sin un análisis crítico su viabilidad. Este es el caso de la inclusión en el Programa de medidas de las recogidas en el anexo II del Plan Hidrológico Nacional para el ámbito de esta Demarcación hidrográfica⁴⁹.

En relación a la ejecución de medidas, en enero de 2014 la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico de la Junta de Andalucía inició la consulta pública del esquema provisional de temas importantes de las tres demarcaciones hidrográficas andaluzas⁵⁰. En el esquema correspondiente a la Demarcación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas En el apartado titulado «decisiones que pueden adoptarse de cara a la configuración del futuro plan» de las distintas fichas de problemas se repiten con profusión determinadas expresiones que dan un tono general al documento. Estas expresiones constatan el retraso en la aplicación de las medidas (retraso acumulado 1, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17), lo justifican por motivos económicos (restricciones presupuestarias 1, 16; drásticas restricciones 6, 7; limitaciones presupuestarias 8, 15) y proponen su postergación (reprogramación 1, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17; revisión de plazos 2; nuevas medidas 3, 5; redefinición del programa 15). Así, la lectura de los documentos aboca a constatar la nula o muy escasa realización de medidas del

⁴⁵ Artículo 7.3 de la Directiva 2000/60.

⁴⁶ Anejo IV p. 34.

⁴⁷ Artículo 11 de la Directiva 2000/60 y Artículo 92 quáter del Real Decreto legislativo 1/2001.

⁴⁸ Artículo 60 del Real Decreto 907/2007.

⁴⁹ Apéndice X.3.

⁵⁰ Resolución de 15 de enero de 2014, de la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública del esquema Provisional de Temas importantes del proceso de revisión de la planificación hidrológica de las Demarcaciones de las cuencas internas de Andalucía, BOJA 14 de febrero de 2014

http://www.juntadeandalucia.es/eboja/2014/31/BOJA14-031-00002-2265-01_00042030.pdf

programa 2009-2015 en el momento de la redacción del esquema provisional de temas importantes del período 2015-2021⁵¹.

10. Tarificación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)

El plan se suma a la posición de la Administración General del Estado asumiendo que «el coste de los servicios del agua de la DHCMA asciende a 402,5 millones de euros anuales, de los que se recuperan 338,9 millones de euros, lo que supone un porcentaje promedio del 84,2% en el conjunto de la demarcación»⁵².

El plan relaciona una serie de instrumentos de recuperación de costes en alta (canon y tarifas) en servicios urbanos (tasas o tarifas y el canon de mejora local), de protección ambiental (canon de vertidos y de administración del agua en general (canon de ocupación, uso y aprovechamiento del dominio público hidráulico). Se ha de llamar la atención sobre el hecho de que incluye como instrumento de recuperación de costes las tarifas o derramas de las comunidades de regantes, siguiendo la Instrucción de planificación⁵³ y a pesar de que dichas tarifas o derramas no tienen naturaleza tributaria conforme ha declarado la jurisprudencia⁵⁴.

Aunque el plan reconoce que «se debe realizar una valoración del grado de aplicación del principio de quien contamina paga, en cada uno de los servicios del agua»⁵⁵, dicha valoración no se encuentra en el plan.

Al analizar las dificultades para la aplicación de la recuperación de costes el plan señala que no se cuenta con información suficiente sobre los costes en los que incurren los distintos agentes para la prestación de los servicios relacionados con el agua y remite a la elaboración de las Cuentas del Agua de Andalucía que realizará el Instituto del Agua de Andalucía⁵⁶ que desapareció en 2009, sin que aún esté en funcionamiento el Observatorio del Agua de

⁵¹ Portal: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb>

Acceso directo:
<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnnextoid=c59ba27b9efa3410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=ac301aed045f4310VgnVCM1000001325e50aRCRD>

⁵² Anejo IX p. 45.

⁵³ Apartado 7.4 de la Orden ARM/2656/2008.

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de julio de 2008, recurso 943/2005; Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 24 de setiembre de 2003, recurso 1295/2000; Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 17 de febrero de 2003 recurso 714/1999; y la Resolución 00/2349/2007 de 5 de noviembre del Tribunal Económico Administrativo Central.

⁵⁵ Anejo IX p. 8.

⁵⁶ Decreto 103/2001, de 24 de abril, por el que se crea el Instituto del Agua de Andalucía y la Comisión Interdepartamental del Agua, BOJA 12/5/2001.

Andalucía⁵⁷. Igualmente reconoce que hay costes regulación no son repercutidos, que el sistema de cálculo de los cánones y tarifas pueden producir subvenciones cruzadas debido a la aplicación de coeficientes distintos en usos urbanos, industriales y agrarios y sin citarlo expresamente se refiere al problema de asunción por los abastecimientos de los costes de contaminación por nitratos procedentes de la agricultura en contra del principio de quien contamina paga⁵⁸.

El plan señala la importancia de los cánones de mejora y de servicios generales introducidos por la Ley de aguas para Andalucía⁵⁹ para el horizonte 2015⁶⁰ y aunque el canon de mejora (tratamiento de aguas residuales) si se está aplicando, el canon de servicios generales en octubre de 2014 aún no se aplica.

En el Programa de medidas recoge como categoría el grupo «Programa para el seguimiento de la aplicación del principio de recuperación de costes y de las políticas tarifarias para el fomento de un uso eficiente del agua»⁶¹ que también se recoge como medida básica (CMA-0358-C) de conocimiento y gobernanza con un presupuesto total de 150 000 euros (50 000 euros para 2015 y 100 000 euros para 2021)⁶². Sin que se especifiquen los detalles del programa, el motivo de su realización en dos períodos de planificación y el destino de lo presupuestado.

En cuanto a las excepciones a la recuperación de costes el plan dice que «hay una serie de servicios que no son objeto de recuperación de costes porque benefician a un colectivo no claramente identificable o a la sociedad en general. Dentro de esta categoría pueden incluirse, por ejemplo, las actuaciones para la protección contra las avenidas por medio de las obras de regulación...»⁶³. Pero no analiza, valora e identifica dichas excepciones.

11. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

El procedimiento de participación pública del plan hidrológico de la Demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas ha sido objeto de un análisis en detalle en el proyecto de investigación PART-DMA a cuyos resultados nos remitimos.

⁵⁷ Decreto 52/2012, de 29 de febrero, por el que se regula el Observatorio del Agua de Andalucía, BOJA 13/3/2012.

⁵⁸ Anejo X p. 104.

⁵⁹ Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, BOJA 9/8/2010.

⁶⁰ Anexo IX p. 46.

⁶¹ Anejo X p. 11.

⁶² Apéndice X.6 p.5.

⁶³ Anejo IX p. 46.

12. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

El traspaso de funciones y servicios de la Confederación Hidrográfica del Sur a la Junta de Andalucía en 2004⁶⁴ comportó entre otros el de la Red Integral de Calidad de las Aguas (Red ICA) con la que se venía realizando el control de la calidad de las aguas.

La Directiva Marco del Agua obliga a que los Estados miembros establezcan un Programa de seguimiento del estado de las aguas superficiales, subterráneas y de las zonas protegidas para que esté operativo en 2006⁶⁵.

La Red ICA no cumplía con los requerimientos exigidos por la Directiva marco del agua por lo que la Junta de Andalucía la ha sustituido por la Red DMA que desde enero de 2009 está realizando informes mensuales a través de la UTE Iproma-Consulnima que se publican en la web.

En octubre de 2014 el último informe accesible fue el de octubre de 2011 y en este informe la toma de muestras para las zonas protegidas sólo se había realizado en las aguas de consumo humano (28) y vida piscícola (3), pero no se tomó ninguna muestra de zonas sensibles o uso recreativo, sin que se recogiera ninguna otra categoría.

Según los datos del plan⁶⁶, en la Demarcación existen 319 captaciones superficiales y 563 captaciones subterráneas para abastecimiento de más de 10 m³/día; al menos ocho zonas de baño de agua continentales y al menos 185 de aguas de baño litorales; al menos 14 zonas vulnerables que ocupan el 21,4 % de la superficie de la Demarcación; al menos dos zonas sensibles; y 20 perímetros de protección de aguas minerales o termales declarados; así como 22 ZEPA y 71 LIC que ocupan el 31 % de la superficie continental de la Demarcación y el 16% de la costera. Por tanto, no parece que el alcance de la red pueda considerarse suficiente.

A la Memoria del plan se adjunta un documento⁶⁷ elaborado con posterioridad (ya que no se cita en dicha Memoria) que recomienda la elaboración de planes de ordenación de extracciones en las masas de aguas subterráneas en mal estado cuantitativo, la delimitación de perímetros de protección, un inventario de los sistemas de superficie asociados, el diagnóstico de las estaciones de seguimiento, la realización de campañas periódicas y la elaboración de un plan de

⁶⁴ Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur), BOE 16/11/2004.

⁶⁵ Artículo 8 de la Directiva 2000/60.

⁶⁶ Memoria p. 147 y siguientes.

⁶⁷ «Adenda: trabajos necesarios para la mejora del conocimiento y protección contra la contaminación y el deterioro del estado de las masas de agua subterránea de las demarcaciones hidrográficas andaluzas de carácter intracomunitario, conforme a lo establecido en las directivas 2000/60/CE y 2006/118/CE. Demarcación hidrográfica: cuencas mediterráneas andaluzas»

gestión integrada de los recursos hídricos en masas de agua subterránea definidas en mal estado. No se entiende bien cómo se recoge como recomendaciones actuaciones que deberían estar incorporadas obligatoriamente en el Programa de medidas.

13. Evaluación ambiental estratégica

En la tramitación de la evaluación ambiental del plan no se ha puesto a disposición del público la determinación del contenido y nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental adoptada por el órgano ambiental (Dirección General de Sostenibilidad e Información Ambiental)⁶⁸.

Por otra parte el principio de objetividad en la evaluación ambiental está seriamente comprometido debido: de un lado a que la empresa consultora que elabora el plan y la que elabora el informe de sostenibilidad es la misma (INTECSA-INARSA); y de otro lado a que el promotor, el órgano sustantivo y el órgano ambiental se encuentran en la misma Consejería. Estas situaciones comportan un conflicto de intereses que erosiona no sólo la estética del bien hacer público, sino la imprescindible objetividad con la que deben considerarse los intereses de protección ambiental respecto a otros intereses sectoriales gestionados por la misma Autoridad.

El informe de sostenibilidad ambiental sólo indica que ha sido redactado por el organismo de cuenta⁶⁹ pero no identifica el equipo redactor, su cualificación técnica y la dirección bajo la que se ha redactado.

La Directiva de evaluación ambiental estratégica establece que «se elaborará un informe medioambiental en el que se identificarán, describirán y evaluarán [...] unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa» lo que comprenderá «un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia) que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida»⁷⁰.

El Informe de sostenibilidad ambiental realiza un análisis de alternativas⁷¹ carente de sentido ya que se limita a plantear lo podría llamarse el «falso interruptor». Se trata de un análisis de alternativas «interruptor» porque sólo se contemplan dos alternativas: (0) no hacer nada nuevo (seguir cumpliendo las normas obligatorias hasta ahora) o (1) cumplir con las obligaciones de

⁶⁸ Artículo 39.2 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, BOJA 20/7/2007.

⁶⁹ Informe de sostenibilidad ambiental, p. 12.

⁷⁰ Artículo 5.1 y anexo I.h) de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, DO L 197 de 21.7.2001.

⁷¹ Informe de sostenibilidad ambiental, p. 283.

consecución de los objetivos establecidos en la Directiva marco del agua. Se considera un «falso» interruptor porque plantea una alternativa ilegal y por tanto descartable y descartada previamente que es la posibilidad de incumplir voluntariamente la Directiva marco del agua. Recuérdese que la Directiva exige que toda alternativa debe ser «razonable» y no lo es incumplir voluntariamente el Derecho de la Unión Europea, y debe «tener en cuenta los objetivos» por lo que queda descartada una alternativa que no tenga en cuenta su consecución.

14. Otros aspectos relevantes

En relación con el *contenido del plan y la seguridad jurídica*, el acto de aprobación definitiva señala que «se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, con el contenido aprobado inicialmente el 2 de noviembre de 2011 por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía»⁷². El referido acto de aprobación inicial indica que «El Plan se estructura formalmente en: a) La parte normativa, que incluye siete anejos con los siguientes contenidos: 1. Masas de agua superficiales naturales. 2. Masas de agua subterráneas. 3. Condiciones de referencia. 4. Masas de agua artificiales o muy modificadas. 5. Caudales ecológicos. 6. Objetivos ambientales. 7. Zonas Protegidas. b) La Memoria del Plan, que incluye once anejos con los siguientes contenidos: 1. Masas de agua artificiales y muy modificadas. 2. Inventario de recursos hídricos. 3. Usos y demandas. 4. Zonas Protegidas. 5. Caudales ecológicos. 6. Asignación y reservas de recursos. 7. Inventario de presiones. 8. Objetivos ambientales. 9. Recuperación de costes. 10. Programa de Medidas. 11. Participación pública. c) El Informe de sostenibilidad ambiental y su correspondiente Memoria ambiental.»⁷³. Del contenido de dicho plan únicamente se han publicado las consideradas determinaciones normativas⁷⁴.

A ello se ha de añadir que ninguno de los documentos del plan recoge la dirección técnica de su elaboración, el equipo redactor, su cualificación técnica, la fecha de elaboración, los revisores de los documentos y la fecha definitiva del cierre del documento. Igualmente ninguno de los documentos del plan tiene ningún sistema de autenticación digital que permita cerciorarse de que dicho documento fue el difundido originalmente en la fecha de aprobación definitiva.

En estas circunstancias existe una clara inseguridad jurídica del contenido del plan al que se accede en la web de la Administración y no ha sido publicado en el BOJA por no ser considerado determinaciones normativas.

⁷² Artículo Primero.1 del Real Decreto 1331/2012.

⁷³ Artículo Primero del Acuerdo de 2 de noviembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, BOJA 4/11/2011.

⁷⁴ Orden de 2 de julio de 2013, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por el Real Decreto 1331/2012, de 14 de septiembre, BOJA 17/7/2013.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TINTO, ODIEL Y PIEDRAS

Joan Corominas

Índice de Contenido

1.	Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA).....	2
2.	Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	2
4.	Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5) ...	3
5.	Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)	4
6.	Registro de las zonas protegidas (art. 6)	5
7.	Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)	5
8.	Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7).....	5
9.	Tarificación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)	6
10.	Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)	6
11.	Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	7
12.	Evaluación ambiental estratégica.....	8
13.	Otros aspectos relevantes	8

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

En la redacción del PH del TOP ha seguido casi totalmente el guión de la Instrucción de Planificación Hidrológica, con el consiguiente sesgo que de ella se trasluce en relación a los objetivos de la DMA.

En el tratamiento de los diversos temas que afectan al estado de las masas de agua y a la gestión de los recursos, se da prioridad, más allá de las generalidades de referirse permanentemente a los objetivos de la DMA, a esta última frente a la primera.

Ejemplos:

- La mayor parte de los recursos de la demarcación provienen del trasvase del Chanza (Cuenca del Guadiana), sin que se incluya el estado de esta masa de agua determinada en el PH del Guadiana, para determinar la compatibilidad de mantener el uso en el TOP.
- Únicamente un pequeño porcentaje de usos actuales dispone de concesión (lo habitual es el uso “a precario”), pero se considera inamovible el mantenimiento de los mismos.
- Se pretende la construcción de los embalses de Alcolea, la Coronada y Pedro Arco, a ubicar en masas de agua superficial en estado *peor que bueno*, sin evaluar el impacto que puedan tener en la no consecución del *buen estado ecológico*, basándose en que están declaradas de Interés general y que existen demandas crecientes abastecimiento a la población en la Demarcación, aunque realmente son las agrarias e industriales las fundamentales.

2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

La elaboración del PH de la demarcación del TOP se ha realizado, en su mayor parte, con anterioridad a la delimitación del ámbito de la demarcación (aunque no era conflictiva) y se ha sometido a información pública y a aprobación inicial antes de que se creara la Comisión de Autoridades competentes:

- **DECRETO 357/2009**, de 20 de octubre, por el que se fija el **ámbito territorial** de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía.
- **RESOLUCIÓN de 17 de mayo de 2010**, de la Dirección General de Planificación y Participación de la Agencia Andaluza del Agua, por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública de los documentos «Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico» e «Informe de Sostenibilidad Ambiental» del proceso de planificación hidrológica correspondiente a las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía.
- **ACUERDO de 2 de noviembre de 2011**, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de de la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras.
- **DECRETO 14/2012**, de 31 de enero, por el que se crea la Comisión de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía y se regula su organización, funcionamiento y atribuciones.

- **Real Decreto 1329/2012**, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras.

Por tanto, queda claro que ***no ha existido participación de la comisión de Autoridades competentes en la elaboración del Plan Hidrológico***. La Comisión de autoridades competentes está formada por 6 miembros de la Junta de Andalucía, 2 de la Administración Central y 3 de la Administración Local.

Las reuniones sectoriales con representantes de las diversas administraciones han sido bilaterales en su mayor parte y han tenido un carácter más informativo de la elaboración del PH, y no ha conseguido implicarlas en la consecución de los objetivos que a ellas les concernían. No existen actas de estas reuniones informales.

Sobre todo, por la gran implicación de los recursos del trasvase del Chanza, la coordinación con la Confederación Hidrográfica del Guadiana ha sido escasa.

3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

Durante la elaboración del borrador de PH del TOP se identificó que el 39% de las masas de agua no cumplirían en el H-2015 los objetivos ambientales. Se establecían prórrogas hasta el H-2027 para la gran mayoría de masas que no cumplían el buen estado (cumplimiento del 61% actual, 66% en H-2015, 79% en H-2021 y 100% en H-2027). El borrador de programa de medidas contemplaba una inversión de 1194 millones de euros, de los que 132 se dedicaban al cumplimiento de los objetivos ambientales.

El PH del TOP definitivamente aprobado mantiene prácticamente las mismas prórrogas hasta el H-2027, aumentando las inversiones del programa de medidas hasta 1377 millones de euros, de los que 249 se dedicarán al cumplimiento de los objetivos ambientales.

Las actuaciones realizadas en los últimos años encaminadas a mejorar los objetivos ambientales han sido muy escasas, probablemente motivado por la crisis económica, por lo que puede suponerse que la mejora del estado de las masas de agua al H-2015 no alcanzará el escaso 5% previsto en el PH, comprometiendo asimismo los objetivos en los sucesivos plazos de prórroga.

En el PH del TOP ***no se justifica el retraso en la elaboración y aprobación de la planificación hidrológica***.

4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

Los estudios previstos en el artículo 5 de la DMA han adolecido de una carencia importante de información, lo que debilita la valoración del estado actual de las masas de agua que se determina en el Estudio general de la Demarcación del TOP:

- El conocimiento de las presiones de la actividad humana es alto en las masas de agua superficial y menor en las de aguas subterráneas. No se realiza ningún análisis de la evolución de las mismas y las perspectivas en los próximos años.
- Solamente se ha podido evaluar el impacto sobre las masas de agua en el 11% de las superficiales y el 17% de las subterráneas.

- Todo ello ha conducido a que en la evaluación del riesgo de no cumplir los objetivos ambientales el 73% de las masas de agua estén en estudio.
- Se relacionan para cada masa de agua todas las zonas protegidas, pero no se priorizan los objetivos ambientales para las diversas masas en función de las zonas protegidas que están afectadas.

El establecimiento de las redes de control ha sido muy tardío (a finales del 2008), por lo que la información disponible proviene de otras fuentes no especificadas en el PH del TOP, ni su fecha de obtención, continuidad de las series y evolución de los indicadores.

En cuanto a los análisis del estado de la recuperación de costes se ha seguido la metodología diseñada por el Ministerio de Medioambiente en el documento Precios y costes de los servicios de agua en España (2007). Ello conduce a valorar de manera conjunta, e intencionadamente, los costes de los servicios relacionados con el agua públicos y privados, lo que aumente el porcentaje de recuperación de costes. Para los costes públicos se utilizan las exacciones previstas en la ley de Aguas, para aumentar significativamente la aplicación del principio de recuperación de costes; no se consideran los costes que no se repercuten, sin justificación normativa, tales como inversiones consideradas como laminación de avenidas, prescripciones administrativas de exacciones no cobradas y condonaciones de pagos por situaciones catastróficas de sequías o inundaciones.

Se citan la obligación de incluir los costes ambientales y del recurso, e incluso los criterios para su determinación, señalándose las dificultades para su determinación, quedando en esta nebulosa cualquier avance en su cuantificación.

Entre las excepciones a la recuperación de costes se citan los servicios que benefician al conjunto de la sociedad (laminación de avenidas, prevención de inundaciones, actuaciones de restauración hidrológica,...) y las que por motivos sociales (sin citar colectivos afectados) las administraciones así lo decidan, como las actuaciones de modernización de regadíos.

5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

Excepción de nuevas modificaciones: se incluyen 4 presas (Alcolea, La Coronada, Tariquejo y Pedro Arco) basándose en que están declaradas de Interés General (no interés público superior, según la DMA) y que son necesarias para el futuro abastecimiento urbano de la demarcación (cuando la finalidad básica es el regadío y el abastecimiento industrial; incluso la calidad del agua no es adecuada para el regadío y mucho menos para el abastecimiento urbano).

Costes desproporcionados: se presuponen sin justificación en muchos casos, o tergiversando los costes; ejemplo: masa 13489 Arroyo Tariquejo, y masas de aguas subterráneas 030.593 Niebla y 030595 Condado, en que se presupone que para alcanzar el buen estado en el H-2015 exigirá devolver todos los regadíos a seco.

No se han utilizado todos los elementos de calidad establecidos en la DMA, y en **ningún caso indicadores de peces**.

Dado que en el 73% de las masas de agua no se ha podido evaluar el riesgo, y que las redes de control se han establecido al final de la elaboración de la planificación, no existen para muchas masas valores

objetivos de los indicadores. Para las que se tiene información adecuada, las menos, si se han establecido objetivos concretos.

No se han determinado objetivos específicos para masas de aguas que incluyen zonas de protección; ejemplo masa de transición 440032 Marismas del Odiel, con protecciones de Humedal RAMSAR, de moluscos, con espacios incluidos en la Red Natura 2000 y zona sensible: se prorrogan los objetivos ambientales al H-2027 manifestando únicamente que no pueden alcanzarse antes, sin ninguna justificación detallada.

6. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

En la actualidad **no existe un acceso web al registro de Zonas protegidas** de la demarcación del TOP.

En el PH del TOP se acompaña un Registro de las Zonas Protegidas, catalogado en función de los diversos tipos de protección y asociadas a las correspondientes masas de agua. Pero **no existe ninguna información que ligue los objetivos de protección con las características ambientales que deben alcanzar las masas de agua** necesarias para aquellos.

Se incorporan 2 reservas naturales fluviales elegidas a partir del *Inventario de Espacios fluviales sobresalientes de Andalucía* elaborado por la Agencia Andaluza del Agua.

Se han recogido todas las zonas con diversos objetivos de protección que afectan a las aguas costeras y de transición.

7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

Se han establecido perímetros de protección de las zonas de captación de aguas para abastecimiento humano, generalmente bien ajustadas a los requerimientos de vulnerabilidad del medio y a la importancia estratégica del uso del agua. Hay que hacer notar que gran parte de la población de la demarcación utiliza para su abastecimiento aguas procedentes del trasvase del Chanza (cuena del Guadiana).

No consta en el PH del TOP que se haya previsto la información al público de la existencia de estas zonas protegidas, su delimitación y las medidas de protección asociadas

8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)

En el PH del TOP **no existe ninguna vinculación entre el régimen de caudales ecológicos y el estado de las masas de agua.**

Las medidas específicas que pueden asociarse a masas concretas no señalan el objetivo ambiental que pretenden mejorar, ni el incremento de los indicadores del mismo que se pretende conseguir con la medida, en los supuestos de considerar prórrogas para alcanzar el buen estado/potencial ecológico.

El presupuesto de las medidas básicas es de 201 millones de euros y las complementarias de 1176 millones de euros. La financiación pública del programa de medidas se prevé del 93%. Es muy probable que en la situación de crisis presupuestaria actual no se desarrolle ni la mitad del programa de medidas.

Muchas medidas adolecen de indicadores de eficacia y no se señala el resultado del análisis coste-eficacia, aunque se manifiesta que están ordenadas en función de este parámetro. No queda clara la prioridad de las diversas medidas del programa.

No se justifica, y hay muchas dudas al respecto, que el programa de medidas estaba operativo al 12-12-2012.

9. Tarifación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)

Como en las demás demarcaciones hidrográficas españolas en la del TOP se ha seguido la metodología diseñada por el Ministerio de Medioambiente en el documento *Precios y costes de los servicios de agua en España* (2007), lo que conduce a incluir los costes financieros, olvidándose totalmente de los costes ambientales y del recurso.

En cuanto a los costes financieros se utiliza el criterio de mezclar los costes públicos y privados de los servicios del agua, con lo que se enmascara la muy baja recuperación de los costes públicos, que son a los que hace referencia la DMA.

En los costes financieros públicos se utilizan los criterios de exacciones previstos en la ley de Aguas, no contabilizando ni las subvenciones implícitas previstas para la recuperación de inversiones, ni la minusvaloración de gran parte de los costes de mantenimiento y conservación. No consta la parte de las inversiones no contabilizadas por considerarse servicios generales (laminación de avenidas, restauración ambiental, “limpieza de ríos”, modernización de regadíos, abastecimiento y depuración, actuaciones en sequías o inundaciones, así como la no imputación de inversiones financiadas por fondos comunitarios. Además, la debilidad de la gobernanza permite que prescriban muchas exacciones.

La recuperación en alta se estima en un 55% de los costes, porcentaje que a tenor de la comparación con el de la mayoría de cuencas españolas es de los más elevados, utilizando la misma deficiente metodología.

Como excepciones a la recuperación de costes se admiten, sin cuantificar, la minusvaloración de inversiones que benefician a colectivos no identificables o la sociedad general y que las administraciones, por motivos sociales, no pretenden recuperar todos los costes, citándose como ejemplo la modernización de regadíos.

Como nueva medida de recuperación de costes se citan las nuevas figuras impositivas recogidas en la ley 9/2010 de Aguas de Andalucía: *el canon de mejora y el canon de servicios generales*, el primero destinado a la financiación de inversiones ligadas al ciclo urbano del agua y el segundo como una exacción adicional a pagar por todos los usuarios de Andalucía que se detraería de los actuales cánones y tarifas, con lo que se trataría de una mera distribución de exacciones entre usuarios y no una medida tendente a la plena recuperación de costes.

10. Participación pública en la elaboración de los planes de cuenca (art. 14)

El modelo de elaboración del PH del TOP, como la mayoría, se ha basado en la acumulación de información técnica, muy especializada, y sin la necesaria síntesis y jerarquía que permita identificar fácilmente los retos ambientales y de gestión del recurso compatible con aquellos, y ordenar las medidas

más eficientes para alcanzar el buen estado de las masas de agua, y en su caso justificar las prórrogas que sean necesarias: ***un modelo solo inteligible por un reducido grupo de expertos y que desalienta la participación activa de los interesados.***

Se ha seguido bastante fielmente lo establecido en el Proyecto de Participación Pública, pero ***los resultados no son muy halagüeños:***

- En las 4 Jornadas de información sobre los documentos de elaboración del PH se han invitado entre 275 y 1800 personas, siendo la asistencia entre 40 y 100 interesados.
- Se ha reunido 4 veces la Comisión del Agua.
- En los procesos de consulta pública de los documentos intermedios se han presentado pocas alegaciones, correspondiendo estas a administraciones públicas, sindicatos y empresarios, organizaciones agrarias y regantes y únicamente como representación de la sociedad civil a Ecologistas en Acción.
- La participación en 4 talleres participativos también fue escasa: se invitó entre 50 y 100 personas asistiendo entre 9 y 13 interesados.
- Las reuniones bilaterales con colectivos interesados se han realizado únicamente con regantes y agentes económicos y sociales; se dice en la documentación que se ofrecieron a todos los colectivos, pero no consta a cuales.
- Para la concertación de los caudales ecológicos se invitó a representantes de usuarios y organizaciones agrarias, Ecologistas en Acción y FNCA: no consta quienes asistieron.
- Se ha contado con expertos de diversas Universidades y del CENTA.

En todo este proceso de participación no se señala claramente, salvo respuestas genéricas a muchas alegaciones, que se hayan recogido y analizado las diversas percepciones de los actores en este proceso: ***probablemente la eficacia de la participación habrá sido mucho más alta para los actores tradicionales (usuarios y algunas administraciones).***

11. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

Las redes de control se especifican en los anexos del P del TOP, ***pero no así la frecuencia e muestreo y los indicadores a medir;*** no existe tampoco en la página web del Organismo de cuenca (*Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*) ***ninguna información de los resultados de los programas de seguimiento del PH del TOP.***

Por informaciones diversas, parece que los recortes presupuestarios han reducido los programas de control, habiéndose producido lagunas de información en determinados períodos.

12. Evaluación ambiental estratégica

El Informe de Sostenibilidad Ambiental, elaborado por el Organismo de cuenca, ha sido validado, con solo algunas modificaciones menores como resultado de las alegaciones en el proceso de consulta, en la Memoria Ambiental aprobada.

Únicamente se ha planteado dos alternativas: la 0, que consiste en cumplir estrictamente con las Directivas que afectan a las masas de agua, y la 1, que recoge todo el programa de medidas del PH del TOP. Se elige la alternativa 1 en bloque porque se argumenta que ayuda a cumplir mejor los objetivos ambientales, económicos, sociales, culturales y paisajísticos.

No se han contrastado diferentes medidas alternativas reales para alcanzar el buen estado de las masas de agua, lo que produce un sesgo metodológico, que anula, en la práctica, la validez de la evaluación ambiental estratégica.

13. Otros aspectos relevantes

La cuenca del TOP es la cuenca española con mayor dependencia externa para sus recursos disponibles: de los 287 hm³ disponibles, 225 hm³ proceden del trasvase del Chanza (cuenca del Guadiana), lo que representa el 79% del total.

Ante esta realidad habría sido muy necesario hacer **una remisión sintética al estado, objetivos ambientales, y medidas propuestas en el PH del Guadiana** para las masas de agua de las que se captan los recursos trasvasados. Y con más motivo porque **el Chanza es un río transfronterizo con Portugal. Así se podría comprobar la sostenibilidad del trasvase, o los cambios en la cuantía del mismo o en el modelo de gestión que fuera conveniente introducir.**



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA GUADALETE-BARBATE

Pilar Paneque y Jesús Vargas

Universidad Pablo de Olavide

Índice de Contenido

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA).....	2
2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	2
3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)	2
4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5) 4	
5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)	6
6. Registro de las zonas protegidas (art. 6).....	6
7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7).....	7
8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7).....	8
9. Tarificación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)	8
10. Participación pública en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca (art.14).	9
11. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)	12
12. Evaluación ambiental estratégica	12
13. Otros aspectos relevantes no recogidos en los apartados anteriores.....	13

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

Todos los documentos del Plan Hidrológico del GB comienzan con una justificación de la normativa que regula cada uno de los puntos a tratar. Desde los aspectos más generales establecidos por la DMA llega hasta su desarrollo más específico a través de la IPH según la secuencia: DMA-TRLA-RPH-IPH

2. Designación de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

El artículo 3 de la DMA regula la coordinación de las administraciones en las demarcaciones hidrográficas.

La redacción de los documentos sometidos a consulta pública se realiza con anterioridad al **Decreto 357/2009, de 20 de octubre, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas** de las cuencas intracomunitarias de Andalucía y también antes de la publicación del **Decreto 14/2012, de 31 de enero, por el que se crea la Comisión de Autoridades Competentes** de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía, mediante el que se regula su organización, funcionamiento y atribuciones, por lo que su participación en el proceso de elaboración del Plan es inexistente, como demuestra su creación apenas 8 meses antes de la publicación en el B.O.E del **Real Decreto 1330/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate**, y con un retraso considerable según lo dispuesto en los artículos 3.7 y 24 de la DMA (22 de diciembre de 2003)

La composición de la Comisión de Autoridades Competentes es la siguiente

- 2 miembros estatales
- 6 miembros de Junta de Andalucía
- 3 miembros locales

Sólo se dispone de un acta, la del 25 de junio de 2013 en la que no está representada la administración local porque FAMP (Federación Andaluza de Municipios y Provincias) aún no había designado a sus miembros. Los puntos del día son:

- 1) Constitución de Comisión de Autoridades Competentes
- 2) Información sobre situación de Planes Hidrológicos actuales
- 3) Información sobre el nuevo ciclo de Planificación Hidrológica

La información debatida no se detalla y la reunión tiene una duración de 1 hora y 14 minutos.

3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

Según lo dispuesto en el **artículo 13.6** "los planes de cuenca se publicarán a más tardar nueve años después de la entrada en vigor de la presente Directiva", es decir **el Plan Hidrológico de la DH Guadalete Barbate debería haber entrado en vigor en el año 2009.**

Sin embargo, los plazos llevados a cabo en la elaboración y aprobación del Plan Hidrológico de Demarcación son los siguientes:

- Entre el **22/05/2009** y el **22/11/2009** se somete a consulta pública el borrador del Plan Hidrológico.
- **El 27/06/2011 el Consejo Andaluz del Agua** aprueba los documentos definitivos.
- **El 28/06/2012 el Consejo Nacional del Agua informa favorablemente**, haciendo constar en su informe que “de acuerdo con la legislación vigente, se subraya que: el ámbito de aplicación del Plan es exclusivamente el de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate; los acuíferos compartidos con otras cuencas se gestionarán según lo que disponga el Plan Hidrológico Nacional; finalmente, no se verá afectado el régimen legal de las transferencias con origen o destino en esta demarcación (Transferencia Guadiaro-Majaceite y suministros de Monte Algaida y Trebujena)”.
- **Real Decreto 1330/2012**, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate, **publicado en el B.O.E y por tanto en vigor desde el 15/09/2012.**

El incumplimiento del calendario de publicación en la Demarcación Hidrográfica Guadalete Barbate es evidente.

Además, este retraso provoca que la revisión y actualización del primer ciclo de planificación (2009-2015) se solape en el tiempo con el segundo ciclo (2016-2021) si se quiere cumplir con lo dispuesto en el **artículo 13.7** “los Planes Hidrológicos de cuenca se revisarán y actualizarán a más tardar 15 años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, y posteriormente cada seis años”. Una de las principales consecuencias del escaso tiempo transcurrido entre el primer y el segundo ciclo de planificación es la dificultad para evaluar los resultados del primero (en vigor apenas 3 años antes del comienzo del segundo ciclo), y por tanto la imposibilidad de corregir deficiencias o introducir mejoras.

En lo que respecta al cumplimiento de los objetivos ambientales, no se aprecian diferencias significativas entre el Borrador del Plan y el Plan de Demarcación. En el borrador se identifica que el 47% de las masas de agua no cumple en la actualidad los objetivos de buen estado ecológico. Se espera que en el H-2015 el 64 % de las masas de agua alcance el buen estado ecológico, el 74% en el H-2021 y el 100 % en el H-2027. Donde se aprecian diferencias significativas es en las masas de agua de transición y costeras, pues mientras para las 7 masas de agua calificadas como “Peor estado que Bueno” el Borrador pretende alcanzar el buen estado en 2015, el Plan finalmente aprobado prórroga este objetivo hasta H-2021 en dos masas de agua. y hasta H-2027 en las otras 5. Esto cambia ligeramente los porcentajes respecto al Borrador quedando de la siguiente manera:

- Actualidad: 53% de las masas de agua en Buen Estado
- H-2015: 59%
- H-2012: 71%
- H-2027: 100%

El Programa de Medidas disminuye las inversiones respecto al del Borrador. Mientras en el Borrador la inversión ascendía a 1.521,5 millones de euros (2,47% para medidas básicas para implementar la legislación comunitaria, 9,10% para otras medidas básicas y 88,16% para medidas complementarias), en el Plan de Demarcación aprobado se reduce esta inversión a 1.417,88 millones de euros (8,72% para

medidas básicas para implementar la legislación comunitaria, 9,66% para otras medidas básicas y 81,68% para medidas complementarias).

A pesar de esta disminución presupuestaría, el número de medidas contempladas pasa de 47 en el Borrador (4 medidas básicas para la implementación de la legislación comunitaria, 27 medidas básicas de otra índole y 16 medidas complementarias) a 251 medidas contempladas en el Plan (74, 30 y 147).

4. Análisis de la cuenca, impacto ambiental de la actividad humana y análisis económicos (art. 5)

El estudio general de la Demarcación, uno de los documentos previos, no existe en la DH GB, sino que forma parte del Estudio de Demarcación de las Cuentas Atlánticas Andaluzas realizado por la Agencia del Agua en 2009 en el que se incluye el estudio de impacto ambiental y el análisis económico del uso del agua, por lo que los datos referidos aluden al total de masas de agua que suman las DH GB y TOP (168), aunque si viene cartografía diferenciada para cada una de las dos demarcaciones.

Para las masas de agua superficiales, las presiones más significativas son la contaminación puntual y la contaminación difusa siendo las extracciones y los retornos las presiones con menos peso. Salvo algunas cabeceras de ríos, la mayor parte de la red se encuentra afectada de forma global por alguna presión significativa. Los porcentajes para las 151 masas de agua superficiales son:

Tabla 1. Número y porcentaje de presiones globales ejercidas sobre masas de agua subterráneas para la DH de las Cuenas Atlánticas Andaluzas.

Presiones significativas	Presiones no significativas	Sin datos
103 (68,2%)	46 (30,5%)	2 (1,3%)

Fuente: Estudio General de la Demarcación Hidrográfica Atlántica Andaluza (2009).

Respecto a las masas de agua subterráneas (que suman un total de 17 entre TOP y GB) las presiones más significativas son la contaminación difusa y las extracciones de agua. Los porcentajes para las presiones son los siguientes:

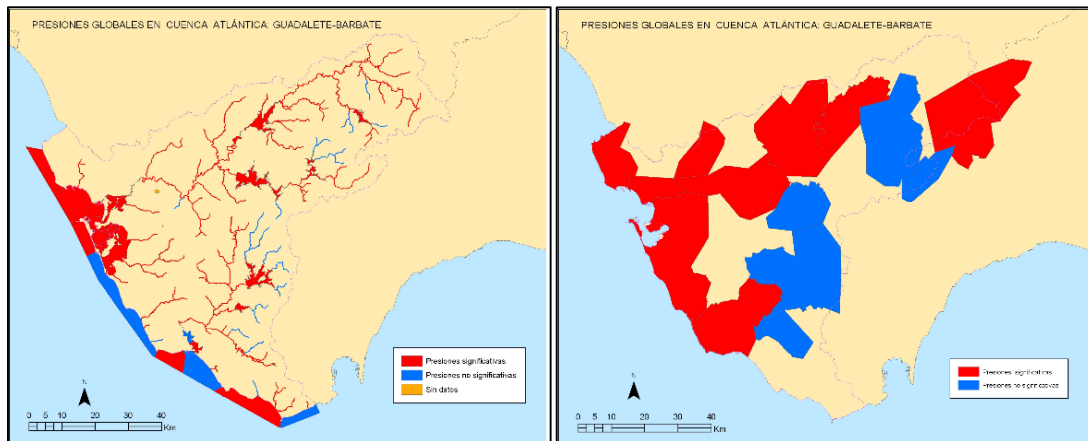
Tabla 2. Número y porcentaje de presiones globales ejercidas sobre masas de agua subterráneas para la DH de las Cuenas Atlánticas Andaluzas

Presiones significativas	Presiones no significativas	Sin datos
13 (76%)	4 (30,5%)	0 (0%)

Fuente: Estudio General de la Demarcación Hidrográfica Atlántica Andaluza (2009).

La cartografía que se refiere únicamente a las masas de agua de la DH Guadalete Barbate se expone en la Figura 1.

Figura 1. Presiones globales ejercidas sobre las masas de agua superficiales (izquierda) y subterráneas (derecha) en la DH Guadalete Barbate.



Fuente: Estudio General de la Demarcación Hidrográfica Atlántica Andaluza (2009).

En lo referente a la evaluación de impacto sobre las masas de agua, en el momento de realización del informe sólo se disponía de datos suficientes para la evaluación de impacto del 11% de las masas de agua superficial y del 17% de las aguas subterráneas. Esto condiciona la la evaluación de riesgo de no cumplir los objetivos ambientales, puesto que dicha evaluación se realiza mediante la combinación de las presiones significativas y del análisis de impacto para cada masa de agua. Al final el 73,21% de las masas de agua se encuentran en estudio. En la tabla siguiente se detalla el número y el porcentaje de masas de agua según su estado de riesgo para el conjunto de la Cuenca Atlántica Andaluza.

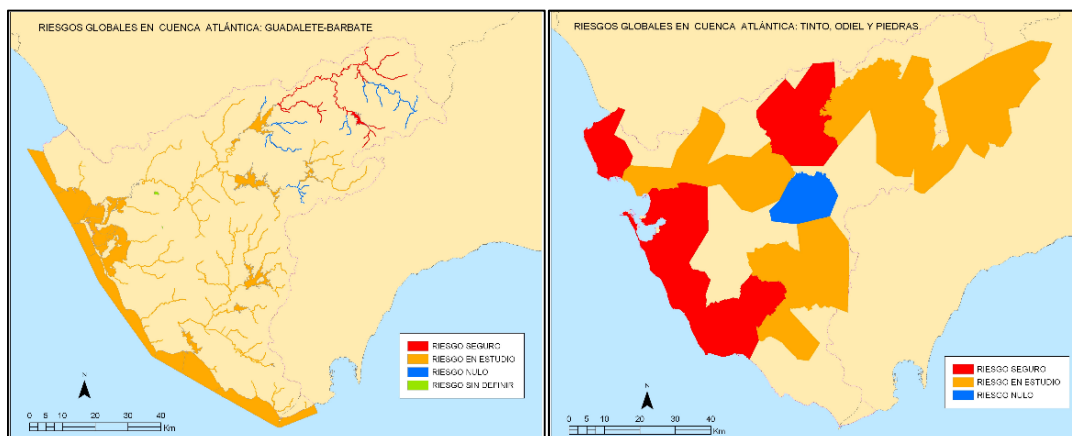
Tabla 3. Resultados de la evaluación del riesgo en masa de agua. Número de masas y porcentaje

Riesgo seguro	En estudio	Riesgo nulo	Sin definir
29 (17,26 %)	123 (73,21%)	14 (8,3%)	2 (1,2%)

Fuente: Estudio General de la Demarcación Hidrográfica Atlántica Andaluza (2009).

La cartografía que se refiere exclusivamente a la DH Guadalete Barbate se presenta en la Figura 2.

Figura 2. Riesgos globales en las masas de agua superficiales (izquierda) y subterráneas (derecha) en la DH Guadalete Barbate.



Fuente: Estudio General de la Demarcación Hidrográfica Atlántica Andaluza (2009).

Respecto a la **recuperación de costes** por los servicios del agua, se utiliza la metodología diseñada por el Ministerio de Medio Ambiente y se diferencia entre, agua para consumo humano, uso del agua en la industria, uso del agua en agricultura y turismo, usos del agua para el turismo y el ocio y uso del agua para generación de energía. Se establece para cada uno de los usos el agua utilizada y se establecen distintas previsiones para los escenarios 2015, 2021 y 2027.

5. Establecimiento de los objetivos ambientales (art. 4 DMA)

Existen 39 masas de agua superficial en estado “Peor que bueno”, y para 3 de ellas se contempla la posibilidad de establecer exenciones en el cumplimiento de los objetivos ambientales. Estas masas de agua son: Arroyo Salado -11659, Arrollo de la Zarzuela – 11931, Río Iro – 11925. Para todas ellas se contempla la posibilidad de llegar al Buen Estado en el año 2027 pero se justifica en los altos índices de conductividad de origen natural la posibilidad de no llegar a conseguir este objetivo y por tanto valorar entonces la posibilidad de la exención del cumplimiento de los objetivos ambientales. Para el resto no se especifican valores específicos objetivos para aquellos indicadores que determinan el mal estado de la masa de agua.

Existen en la DH Guadalete Barbate, 7 masas de agua subterránea para las que se establece excepción de plazos u objetivos menos rigurosos. Para todas ellas el problema es la contaminación por nitratos procedentes de fertilizantes y otros medios de producción agrícola.

Para las masas de transición y costeras no se prevén exenciones en el cumplimiento de los objetivos ambientales aunque si existen prórrogas para 7 masas, 2 de ellas para 2021 y otras 5 para 2027.

Las excepciones y prórrogas para el cumplimiento de los objetivos ambientales se justifican en muchas ocasiones en la desproporcionalidad de los costes que supondrían las medidas que permitirían cumplir los objetivos ambientales y que en la mayoría de casos supondría la reconversión del regadío al secano o la eliminación total de la fertilización en las superficies agrarias. Sin embargo no se justifican de manera rigurosa las potenciales pérdidas y se reconoce que no se han evaluado los beneficios de las medidas propuestas lo que debilita la capacidad de hacer un análisis de coste-beneficio adecuado.

6. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

No se dispone de un recurso web donde aparezca el registro de zonas protegidas de la Demarcación GB. Sólo existe, en la página web de la Junta de Andalucía, un registro de

“Espacios fluviales sobresalientes” que los presenta mediante un listado pero no diferencia entre Demarcaciones sino que es a nivel autonómico.

El Plan establece una clasificación de las distintas masas que tienen algún tipo de protección entre las siguientes:

- Captaciones de aguas superficiales para abastecimiento
- Captaciones de aguas subterráneas para abastecimiento
- Zonas de futuras captaciones de agua para abastecimiento
- Zonas de producción de peces
- Zonas de producción de moluscos y otros invertebrados marinos
- Zonas de baño de aguas continentales
- Zonas de baños y puntos de muestreo en aguas marítimas
- Zonas vulnerables a la contaminación por nitratos
- Zonas sensibles en aguas continentales y marítimas
- Zonas de protección LIC
- Zonas de protección ZEPA
- Zonas Naturales fluviales
- Zonas de protección especial
- Humedales dentro del Catálogo de Humedales de Andalucía que están dentro de la delimitación territorial de la DH GB.

En la DH GB se identifican 14 Espacios Fluviales Sobresalientes y 6 reservas naturales fluviales.

7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

En la DH GB existen 6 captaciones de agua para abastecimiento en masas de agua superficial y 103 en masas de agua subterránea, todas ellas consideradas como zonas protegidas e incluidas en el Registro de Zonas Protegidas del Informe de Sostenibilidad Ambiental.

Las captaciones de agua subterránea destinadas al abastecimiento humano que proporcionan un promedio de más de 10m³/a o abastecen a más de 50 personas y cuya explotación se localiza fuera de las regiones catalogadas como masas de agua subterránea se han delimitado con un perímetro de protección a tal efecto y se han incluido en el Registro de Zonas Protegidas.

Por otro lado, también se establece una delimitación de zonas de salvaguarda para proteger zonas que alimentan o recargan captaciones destinadas a consumo humanos, para aquellas masas de agua con un promedio diario superior a 100m³, elaborándose la cartografía correspondiente según el grado de vulnerabilidad, que a la postre determina las medidas a tomar.

Además la DH GB justificado en las dificultades para el abastecimiento en épocas de sequía prolongada en algunos municipios de la Sierra de Cádiz, ha llevado a cabo el estudio Trabajos necesarios para la mejora del conocimiento y protección contra la contaminación y el deterioro

de las masas de agua subterráneas de las demarcaciones hidrográficas andaluzas de carácter intracomunitario, en el que se identifican zonas favorables para la captación subterránea para su aprovechamiento durante períodos de sequía y para los que se deberán realizar estudios más detallados.

8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas (art. 11.7)

El presupuesto total del Programa de Medidas asciende a **1.417,88 millones de euros**, de los cuales 70,89 (5%) son financiados a través de la Administración General del Estado, 1.317,69 (92%) a través de la Junta de Andalucía y 29,31 (3%) a través de entidades privadas.

Se contemplan un total de 251 medidas, de las cuales 74 son medidas básicas para implantación de legislación comunitaria, 30 se refieren a otras medidas básicas y 147 son medidas complementarias. Respecto a los objetivos, la distribución de las medidas se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 4. Distribución presupuestaria de las Medidas del PH de la DH GB según los objetivos perseguidos.

Objetivos	Nº Medidas	Coste de inversión (mil. €)
Reducción de contaminación puntual	69	121,57
Reducción de contaminación difusa	14	0,73
Satisfacción de demandas	61	491,96
Recuperación ambiental	21	175,98
Incremento de eficiencia uso agua	9	132,987
Conocimiento y Gobernanza	46	32,63
Recuperación de costes	4	0,19
Situaciones extremas	33	461,85

Fuente: Anejo X. Programa de Medidas. Plan Hidrológico de DH Guadalete Barbate (2012).

Debido a la situación de crisis económica y teniendo en cuenta que el 97% de la inversión corresponde a la administración pública es presumible que no se ejecute el total del presupuesto destinado para el Programa de Medidas. En este sentido se echa en falta un plan de priorización de medidas.

Se señala además que las medidas han sido seleccionadas en función de un análisis coste-eficacia, seleccionándose las medidas de menor índice que resulten suficientes para alcanzar un valor del indicador que se trata, acorde a los objetivos ambientales fijados, sin embargo no aparecen en plan los resultados de dichos análisis para las distintas medidas consideradas.

9. Tarifación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)

El anejo 9. Recuperación de Costes del Plan Hidrológico de la DH GB establece un coste total de servicios del agua susceptibles de recuperación de costes en 154,52 millones de euros en 2008 y sitúa los ingresos obtenidos por los diferentes organismos que prestan los servicios (sin diferenciar entre organismos públicos y privados) en 137,08, obteniendo un índice de recuperabilidad de 88,49%.

Desglosando por usos se obtiene:

- 90,09 % en usos domésticos
- 73,64 % en agricultura
- 88,97 % en industria

Desglosando por el tipo de servicio:

- 67,95 % en servicio en alta
- 92,95 % en servicios urbanos
- 76,65 % en servicios para riegos

Como excepciones a la recuperación de costes en la Demarcación GB se admiten; una serie de servicios que por afectar a un colectivo no claramente identificable se financian por vía impositiva a los presupuestos generales y no se recuperan. (Infraestructuras contra inundación, actuaciones en riberas y cauces), en el caso de infraestructuras cuyos costes se recuperan a través de tarifas de utilización de aguas debido a un sistema de amortización regresivo del 4% anual no llegando a la recuperación completa y algunas circunstancias para las que el organismo que financia no quiere la recuperación completa de los costes por motivos sociales (obras fijadas en el Plan Nacional de regadíos, por ejemplo).

Además, la Ley 9/2010, del 30 de julio de Agua de la Comunidad Autónoma de Andalucía, incluye 2 nuevos tributos propios. El Canon de Mejora, con el objetivo de gravar la utilización del uso urbano del agua para facilitar la financiación de infraestructuras correspondientes al ciclo integral del agua, y el Canon de Servicios Generales, como un tributo a pagar entre aquellos usuarios del agua excepto los usuarios de aguas subterráneas titulares de aprovechamientos y usos de agua inferiores a 7.000 m³, con objetivo de contribuir a la financiación de los gastos de gestión de agua.

No se establecen previsiones de recuperación total de costes más allá de estos dos nuevos cánones.

10. Participación pública en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca (art.14).

Como ocurre con el estudio de demarcación, el proyecto de participación pública en el proceso de demarcación corresponde a la Demarcación de la Cuenca Atlántica Andaluza y no a la Demarcación Hidrográfica Guadalete Barbate.

El proceso de Participación Pública ha sufrido el retraso general que ha caracterizado al primer ciclo de planificación en la DH Guadalete Barbate incumpliendo así los plazos establecidos por la DMA para la puesta a disposición del público de los documentos iniciales, el EpTI y el proyecto de Plan Hidrológico, aunque sí ha respetado el período mínimo de seis meses para recibir alegaciones.

Tabla 5. Períodos de consulta pública en la planificación de la DH Guadalete Barbate.

	Inicio consulta pública	Final consulta pública	Límite establecido por DMA
Documentos Iniciales del Plan	1 febrero 2008	1 de agosto de 2008	3 años antes de inicio del período al que se refiere el plan (2009)
EpTI	28 mayo 2008	28 noviembre 2008	2 años antes de inicio del período al que se refiere el plan (2009)
Proyecto de Plan Hidrológico	22 mayo 2010	22 noviembre 2010	1 año antes de inicio del período al que se refiere el plan (2009)

Fuente: Anejo IX. Programa de Medidas. Plan Hidrológico DH Guadalete Barbate. (2012)

La información puesta a disposición del público, tanto aquellas encargadas de explicar los mecanismos de participación al público, como los propios documentos del plan sometidos al proceso de consulta suponen una cantidad tal de información, en ocasiones muy especializada, que dificulta el entendimiento y por tanto la participación de aquellos agentes no acostumbrados a este tipo de documentos.

El proceso participativo se estructura en base a tres fases diferenciadas. El suministro de información, la consulta pública y la participación activa.

Las acciones llevadas en el suministro de información con el objetivo de informar sobre el contenido de los diferentes documentos del plan, y dar la palabra a los diferentes sectores y agentes sociales, a través de la realización de una serie de mesas redondas, son:

Actividades públicas

- Jornada de presentación del EpTI de los Distritos Hidrográficos y de las aguas de transición y costeras de la Comunidad Autónoma de Andalucía celebrada el 08/06/2009, con una asistencia de 91 personas (de 1.804 invitados), seguido de la mesa redonda "Planificación y Participación ¿qué opinan los actores sociales?", en las que participó un representante de cada uno de las siguientes agrupaciones: UCA-UCE, AREDA, FERAGUA, ASA, FAMP y Ecologistas en Acción.
- Jornada de presentación del EpTI del DH Guadalete Barbate y sus aguas de transición y costeras, celebrada el 25/06/2009, con una asistencia de 82 personas (de 294 invitados), seguida de la mesa redonda "Planificación y Participación ¿qué opinan los actores sociales?", en las que participó un representante de cada uno de las siguientes agrupaciones: Consorcio agua zona gaditana, HORECA, y CREA, no asistiendo ningún representante de Ecologistas en Acción ni de la CAVA.
- Jornada informativa sobre el estado de los trabajos, celebrada el 25 /02/2010 con una asistencia de 98 personas (de 910 invitados).
- Jornada informativa del proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica Guadalete Barbate, EL 09/06/2010, con una asistencia de 80 personas (de 362 invitadas).
- Actividades institucionales
- Informe al Comité Directivo de la Agencia Andaluza del Agua

- Informe de las Comisiones del Agua

Respecto a la consulta pública, las alegaciones recibidas en las distintas fases se detallan a continuación:

- Los Documentos Previos han recibido un total de 5 alegaciones. Excepto Ecologistas en Acción, todas las alegaciones se hacen desde las administraciones u organizaciones agrarias y regantes.
- Para el EpTI se han recibido en la DH Guadalete Barbate 15 alegaciones que hace referencia a la necesidad de corregir datos incorrectos o incluir propuestas no recogidas en el documento provisional. Prácticamente todas las alegaciones son de administraciones u organizaciones agrarias.
- El proyecto de Plan Hidrológico de Demarcación del Guadalete Barbate han percibido un total de 24 alegaciones.

Hay que señalar que un número de alegaciones recogido por el plan, hace referencia al número de instituciones o colectivos que presentan alegaciones, y teniendo en cuenta que en muchos casos cada institución o colectivo presenta varias alegaciones, el número real de alegaciones es superior al indicado en el Plan. Prácticamente todas las alegaciones se hacen desde las administraciones y organizaciones agrarias y de regantes.

Como puede observarse existe una baja participación tanto en lo referente a las jornadas informativas como al número de alegaciones recibidas en el período de consulta.

A la vez que el EpTI se elaboró el Documento Inicial de Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico de la DH Guadalete Barbate y fue remitido a la Consejería de Medio Ambiente quien remitió el citado Documento Inicial a las Administraciones públicas afectadas y público interesado a los que se ha informado y consultado por correo ordinario.

Además le período de consulta pública del Informe de Sostenibilidad Ambiental comenzó el 22 de mayo de 2010 y finalizó el 22 de noviembre de 2010.

En lo referente a la participación activa se realizaron una serie de talleres participativos temáticos y territoriales. Los talleres temáticos fueron los siguientes:

- Taller participativo de usos urbanos, turísticos e industriales en la DH Guadalete Barbate, realizado el 16/07/2009 con una asistencia de 35 personas sobre 88 invitaciones.
- Taller participativo sobre objetivos ambientales de la DH Guadalete Barbate, al que asistieron 32 personas de 11 invitados.
- Taller participativo de usos agrarios de la DH Guadalete Barbate, con una asistencia de 25 personas sobre 154 invitados

Respecto al taller territorial de la Demarcación Hidrográfica Guadalete Barbate que se celebró el 21/10/2010 asistieron 30 personas.

En los talleres participativos también hay una escasa participación.

Además se realizan una serie de actividades paralelas, como la realización de un Jurado Ciudadano del que no se detallan resultados, o una serie de encuentros bilaterales con COREHU y REGANTES DEL GUADALETE BARTATE en los que se proporciona información y se escucha la opinión de los colectivos interesados, por lo que no deja de ser una participación reactiva.

Respecto a la concertación de caudales ecológicos, se invita a FERAGUA, AREDA, Ecologistas en Acción, Fundación Nueva Cultura del Agua, COAG, UPA, ASAJA y la Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana. En ellos se expone metodología y resultados obtenidos para la concertación de Caudales Ecológicos.

Para la elaboración del Plan se ha contado con la colaboración de expertos, distintas universidades, IGME, TRAGSA y CENTA.

11. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

En el Plan de Demarcación Guadalete Barbate se hace alusión al programa de control de las masas de agua superficial, de transición y costera y subterránea, indicando los criterios utilizados para la selección de los puntos de control así como los elementos de calidad establecidos (físico-químicos y biológicos) y las zonas protegidas en cada tipo de masa de agua. Además, se resumen los tipos de indicadores de calidad y el número de determinaciones para cada uno de ellos en el estudio "DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE SEGUIMIENTO DEL ESTADO DE CALIDAD DE LAS AGUAS CONTINENTALES DE LAS CUENCAS INTRACOMUNITARIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCIA. CUENCAS ATLÁNTICAS ANDALUZAS" elaborado por la Agencia Andaluza del Agua y que incluye tanto la DH GB como la TOP.

En la página web de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, se limita a indicar la localización de los puntos de control, pero no aporta ni actualiza datos referentes al estado de las masas de agua.

12. Evaluación ambiental estratégica

Se han valorado 2 alternativas, la Alternativa 0, que se basa en el cumplimiento de las siguientes directivas:

- Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas
- Directiva 2006/11/CEE sobre contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas al medio acuático de la Comunidad
- Directiva 2006/118/CE relativa a protección de aguas subterráneas
- Directiva 105/2008/CE de sustancias prioritarias

Además "No se plantean actuaciones adicionales a las contempladas en los planes que se encuentran en marcha y Directiva 91/676/CEE relativa a protección de las aguas contra la contaminación por nitratos de origen en la agricultura".

La Alternativa 1 representa las medidas tomadas en el Plan de Demarcación Guadalete Barbate.

Se elige la Alternativa 1 como solución a los problemas relacionados con la contaminación de las masas de agua, también para solucionar los problemas relativos a la satisfacción de demandas y racionalidad de

usos y también respecto a las zonas inundables y alteraciones morfológicas. Resulta evidente que no hay una verdadera exposición de diferentes alternativas para la consecución de los objetivos ambientales sino que se limita a contemplar la alternativa 0, que es la mínima exigida por la normativa.

El ISA ha recibido dos escritos de alegaciones, uno de UGT y otro de la Dirección General de Gestión del Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente, que suman un total de 28 alegaciones. De todas ellas, el 91% se han valorado positivamente mientras que el 9% no han sido consideradas.

La Memoria Ambiental, se considera perceptiva y válida el Informe de Sostenibilidad Ambiental. Además se dispone en la Memoria que cada 3 años se realizará un Informe de Seguimiento y Evaluación Ambiental que se llevará a cabo por la Comisión de Seguimiento Ambiental, que también desarrollará y ajustará el sistema de indicadores conforme a lo dispuesto en la Ley 9/2006 de 28 de abril sobre determinados planes y programas en el medio ambiente. La Comisión de Seguimiento también debe elaborar una Memoria bianual en la que se analice el cumplimiento de los objetivos (desarrollar y ajustar el sistema de indicadores, identificar desviaciones de los objetivos ambientales previstos así como los no contemplados y proponer valoraciones de la integración del Plan) y los resultados obtenidos. Esto último parece muy difícil de cumplir debido al retraso acumulado en la planificación que ha provocado que se solapen el primer y el segundo ciclo de planificación.

13. Otros aspectos relevantes no recogidos en los apartados anteriores.

Del total de recursos existentes en la DH Guadalete Barbate, 1.161,5 hm³ (1.096 hm³ de fuentes convencionales, 9,5 hm³ de reutilización, 56 hm³ de trasvase Guadiaro – Majaceite) se estima que se puede disponer de 473 hm³ para satisfacer las diferentes demandas consuntivas en la demarcación (descontados ya los 65 hm³ relativos a caudales ecológicos).

Las demandas existentes en la actualidad en la cuenca ascienden a 463 hm³, con especial importancia de la demanda agraria (70%) del total. Además la satisfacción de las demandas en la DH GB se hace con recursos superficiales (84%).

Para los distintos horizontes que considera el Plan respecto a recursos disponibles y demandas, se vaticina un déficit importante en el escenario tendencial 2027 al disminuir los recursos disponibles principalmente por el descenso de las aportaciones naturales que prevén los modelos de Cambio Climático y por el aumento de las demandas que según el Plan se debe principalmente al aumento de la demanda urbana de agua (pasa de 121 hm³/año en la actualidad a 155hm³/año en 2027), curiosamente la demanda agraria desciende desde 319 hm³/año en la actualidad a 304 hm³/año en 2027). En la tabla 5 se muestran los datos actuales y para los escenarios tendenciales 2015 y 2027 en cuanto a disponibilidad y demanda de recursos.

Tabla 6. Balance entre recursos y demandas disponibles para escenarios actuales, 2015 y 2025.

	Actualidad	H-2015	H-2027
Recursos disponibles	473 hm ³ /año	479 hm ³ /año	446 hm ³ /año
Demandas	463 hm ³ /año	470 hm ³ /año	490 hm ³ /año
Balance	+ 10 hm ³ /año	+ 9 hm ³ /año	- 44 hm ³ /año

Fuente: Anejo III. Usos y demandas de agua. Plan Hidrológico de la DH Guadalete Barbate (2012).

Los recursos procedentes del trasvase Guadiaro- Majaceite, 56 hm³/año se utilizan para la satisfacción de demandas urbanas e industriales y pese a que el Plan recoge las condiciones necesarias para trasvasar agua desde la CMA, no se determina el estado de la masa de agua correspondiente en el Plan de la CMA.



SOLICITUD REFERENTE AL CUESTIONARIO PARA LA EVALUACIÓN DEL PRIMER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA 2009-2015 EN LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL CANTÁBRICO ORIENTAL, ÁMBITO CUENCAS INTERNAS DEL PAÍS VASCO.

1-ANTECEDENTES

Con fecha 13 de marzo de 2014 la Fundación Nueva Cultura del Agua envía, por correo electrónico, una petición de colaboración relativa al cuestionario para evaluar el primer ciclo de planificación hidrológica 2009-2015 en la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, ámbito Cuencas Internas del País Vasco.

La Fundación Nueva Cultura del Agua lleva desarrollando, desde el año 2006, una línea de trabajo dirigida al seguimiento del proceso de aplicación de la Directiva Marco del Agua a través del Observatorio de Políticas de Agua (OPPA) en las distintas Demarcaciones Hidrográficas españolas. Uno de los principales objetivos del OPPA es el de facilitar información útil y evaluada en relación con la política del agua en España y, particularmente, con el cumplimiento de la DMA. Desde el Observatorio de Políticas de Agua (OPPA) se han propuesto llevar a cabo una evaluación del primer ciclo de planificación hidrológica, que está próximo a culminar, según el calendario establecido por la Directiva Marco del Agua (DMA). Por lo tanto, el objetivo que se pretende es hacer una labor de seguimiento de la política de aguas y elaborar un balance de esta primera etapa de implementación de la DMA.

Con la información recopilada de las distintas Demarcaciones Hidrográficas se elaborará un informe final que será presentado en junio como contribución al proceso de revisión de los planes que lleva a cabo la Comisión Europea. Desde la Agencia Vasca del Agua, pretendemos dar respuesta a las cuestiones planteadas con el objeto de que nuestra aportación sea recogida en el mencionado informe.

2- CUESTIONES PLANTEADAS

2.1. En relación con la adaptación del Derecho interno a la Directiva Marco del Agua (art. 24 DMA)

Planteamiento de la FNCA: A pesar de las diversas normas de adaptación española a la Directiva marco del agua, aún no existe una adaptación correcta y completa. La



transposición al ordenamiento jurídico español se realizó de manera secuencial a través de modificaciones puntuales y revisiones aprovechando normas sectoriales o disposiciones y reglamentos, con lo que, no existe una integración y coherencia clara en la transposición de la Directiva que permita su clara implantación. La adaptación es, de manera difusa, suficientemente ambigua para seguir permitiendo una política de aguas enfocada al fomento y la protección del uso, más que a la protección y la austeridad en el consumo; y de una manera puntual, porque hay temas en los que se mantienen normas y situaciones que impiden en la práctica alcanzar los objetivos pretendidos, por ejemplo en recuperación de costes. Tampoco están claras las funciones y operatividad real de las auténticas autoridades de la Demarcación, que prevé la directiva.

Objetivo: localizar los casos puntuales de adaptación incompleta o incorrecta.

Cuestión:

- ***¿Se acude a la legislación española para justificar desviaciones respecto a la DMA (por ej. en definición de objetivos, uso de instrumentos de recuperación de costes, etc.)?***

La aplicación de la DMA en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha efectuado siguiendo de forma estricta el espíritu que emana de esta Directiva. En este sentido, la planificación hidrológica recientemente aprobada supone un cambio fundamental respecto a la anterior, en el sentido que promueve, efectivamente, un cambio de paradigma en la gestión del agua pasando, del tradicional enfoque agua-recurso a un enfoque más ecosistémico. De esta manera, la nueva hoja de ruta de la planificación hidrológica está diseñada para la consecución del buen estado junto con la adecuada protección de las masas de agua de la Demarcación, la satisfacción plena de las demandas y alcanzar el equilibrio y armonización del desarrollo territorial y regional.

Por supuesto, esta aplicación ha tenido en cuenta las disposiciones normativas de aplicación (RPH, TRLA, IPH), incluyendo también lo recogido a tal efecto en la Ley de Aguas 1/2006, de Aguas, del País Vasco.

En este sentido, las eventuales desviaciones de los objetivos son identificadas y tratadas de forma específica en la planificación hidrológica. Para cada una de estas desviaciones se han incluido, en el programa de medidas, las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a los objetivos, ya se sea en el horizonte 2015 o 2021.



2.2. Designación de las Demarcaciones Hidrográficas y las autoridades competentes (art. 3.7)

Planteamiento de la FNCA: Se ha omitido la previa identificación de las cuencas hidrográficas y se ha actuado de forma incoherente en el País Vasco y en la Comunidad Autónoma Valenciana. La designación de las autoridades competentes apropiadas también adolece de graves problemas de coordinación que dificultan la aplicación. Éstas no son funcionales para todos los ámbitos de competencias que requiere una adecuada implantación de la DMA (restauración ambiental, uso eficiente del recurso, etc.). En España, se han aprovechado las actuales Confederaciones Hidrográficas para continuar ejecutando las actuaciones y la gestión del día a día, y se han constituido Comités de Autoridades Competentes para aprobar documentos sin una real participación en su elaboración y posterior seguimiento.

Objetivo: identificar los problemas de adaptación institucional que están comportando un incumplimiento de los objetivos de la Directiva. Revisión de los miembros del Comité de Autoridades Competentes y del Consejo del Agua de la Demarcación, y análisis de su participación en la planificación hidrológica y seguimiento.

Cuestión:

- ***¿Han existido problemas de coordinación entre administraciones; se mencionan explícitamente en los documentos de planificación?***

El planteamiento de partida de la FNCA no refleja, a nuestro juicio, la situación en las Cuencas Internas del País Vasco. La coordinación y colaboración entre administraciones competentes ha sido y es satisfactoria. Las decisiones, respecto a las cuestiones esenciales (incluyendo la planificación) se adoptan en los diferentes órganos de URA. Por un lado, el Consejo de Administración, como órgano de gobierno y dirección y, por otro, la Asamblea de Usuarios y el Consejo del Agua del País Vasco, como órganos de participación y asesoramiento en los que hay una nutrida representación de la sociedad vasca.

En el caso del PH, baste recordar el reducidísimo número de alegaciones, lo que muestra el gran consenso alcanzado. En otras palabras, la planificación hidrológica ha contado con una alta colaboración e implicación del conjunto de administraciones, usuarios, y resto de colectivos.

- ***¿Cuántas veces se han reunido el Comité de Autoridades Competentes y el Consejo del Agua de la Demarcación?***

La Asamblea de Usuarios y el Consejo del Agua del País Vasco, órganos de gobierno de la Agencia Vasca del Agua, y que desempeñan las funciones del



Comité de Autoridades Competentes y del Consejo del Agua de la Demarcación se reúnen cuando es preceptivo y no se ha obviado ninguna reunión. Estos órganos se reúnen, al menos, una vez al año.

- ***¿Existen actas de las reuniones?***
Sí.
- ***¿Ha habido un seguimiento, o se han aprobado informes de seguimiento?***
Sí. Ha habido un seguimiento y se están elaborando los informes de seguimiento preceptivos que corresponden. En todo caso, esta Administración Hidráulica lleva realizando el seguimiento de diferentes aspectos esenciales en la planificación hidrológica desde años antes a su aprobación definitiva el 7 de junio de 2013, tales como los relativos al estado de las masas de agua superficiales y subterráneas. Toda la información se puede encontrar en nuestra web www.uragentzia.net.
- ***¿Ha podido el Comité de Autoridades Competentes incorporar medidas o influir en las decisiones para la confección del Plan hidrológico?***
Todos los integrantes de la Asamblea de Usuarios, órgano de gobierno de la Agencia Vasca del Agua que desempeña entre otras las funciones del Comité de Autoridades Competentes, fueron consultados específicamente para la elaboración de los programas de medidas y la información aportada fue integrada en la planificación hidrológica. Además, este órgano informó favorablemente y por unanimidad al plan hidrológico, tanto con carácter previo a la información pública como posteriormente a la misma.

2.3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6)

Planteamiento de la FNCA: La ausencia de entrada en vigor de los planes hidrológicos o su inaplicación cuando están aprobados está lastrando de manera determinante el cumplimiento de las obligaciones de protección y uso sostenible de la política de aguas.

Objetivo: identificar estos lastres

Cuestiones:

- ***¿Se justifican los incumplimientos del calendario de planificación?***
Esta Administración Hidráulica ha hecho un gran esfuerzo por cumplir los plazos establecidos. Sin embargo, distintas razones, como por ejemplo el esfuerzo



adicional de armonización e integración en el seno de la nueva Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, lo han impedido.

- ***¿Qué han hecho las administraciones durante el período transcurrido entre diciembre de 2009 y el momento de aprobación del plan?***

Se ha continuado trabajando y aplicando las cuestiones incorporadas en el Plan Hidrológico, aunque no estuviera aprobado formalmente.

- ***¿Cómo afecta el incumplimiento a las determinaciones del plan?***

El incumplimiento del plazo de aprobación del Plan no ha supuesto una alteración significativa en la hoja de ruta de las determinaciones del Plan Hidrológico por las razones anteriormente expuestas.

- ***¿Se justifican los cambios que existen entre el borrador y documento aprobado del PHC?***

Sí. La justificación se encuentra incluida en el documento relativo a participación, información pública e integración en la planificación conjunta de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental.

2.4. Para cada Demarcación Hidrográfica se habrán concluido: análisis de las características de la cuenca fluvial; estudio del impacto ambiental de la actividad humana; análisis económicos del uso del agua (art. 5)

Planteamiento de la FNCA: Los análisis y estudios previos adolecen de diversos problemas: a) En la elaboración de los planes, el documento de referencia que según la DMA debería ser el Informe del Art. 5, ha sido sustituido por un Estudio general de la Demarcación de menor alcance; b) Falta de corrección al no citar siempre la fuente de los datos que se analizan y la fecha en la que estos se obtuvieron; c) Falta de trabajo de campo reciente, y análisis de los impactos para todas las masas de agua, que permita trabajar sobre la realidad actual; d) Inadecuado tratamiento y ausencia de interrelación entre los impactos detectados y las presiones de origen antrópico para la detección de problemas; e) Ausencia de incorporación de los costes ambientales y el coste del recurso en el análisis de recuperación de los costes vinculados a los servicios del agua.

Objetivo: elaborar un test que permita identificar estos u otros problemas de transparencia y actualidad de la información.

Cuestiones:



- ***¿Se analizan claramente los impactos en las masas de agua en base al programa de seguimiento y control ejecutado sobre las masas de agua?***
Sí. URA considera que es uno de los elementos esenciales en la planificación hidrológica y, como tal, se evalúa la práctica totalidad de indicadores biológicos, hidromorfológicos, y fisicoquímicos; y se dispone de registros de caudal y de piezometría.

- ***¿Se analizan adecuadamente las presiones de origen antrópico, considerando las presiones de mayor afectación al estado de las masas de agua?***
Sí, y de forma detallada.

- ***¿Se establece un adecuado análisis causa-efecto entre las presiones e impactos para la identificación y valoración de los problemas y su localización sobre las masas de agua?***
Sí. No obstante, en ocasiones es difícil establecer de forma inequívoca estas relaciones causa-efecto.

- ***¿Se identifican posibles medidas alternativas a aplicar y se establece una relación de las mismas?***
Sí.

- ***¿Se analiza la dinámica de las presiones y su posible evolución en el tiempo, y el análisis de posibles cambios futuros (usos del suelo, demografía, cambio climático)?***
Sí, se tienen en cuenta la evolución de la población, vertidos, detracciones, los posibles efectos del cambio climático, y otras variables que puedan incidir en el futuro.

- ***¿Se tratan adecuadamente los requerimientos específicos de las masas de agua y zonas protegidas en el análisis de problemas?***
Sí.

- ***¿Se argumenta adecuadamente la selección de servicios relacionados con el agua para la determinación de costes?***
Sí.



- ***¿Se incorporan adecuadamente los costes ambientales y del recurso en la determinación de costes?***

Para la determinación de los costes ambientales, siendo conscientes de las limitaciones, se utiliza el criterio marcado por la IPH (se valoran como el coste de las medidas establecidas para alcanzar los objetivos medioambientales). Los costes del recurso se valoran como el coste de escasez y se asocia a coste de oportunidad por asignaciones ineficientes. En nuestra demarcación, al no tener problemas relevantes de suministro, no se han considerado significativos.

- ***¿Se ejecuta de manera racional el análisis de recuperación de costes?***

Sí, y de forma detallada a nivel de cada ente gestor de los servicios del agua.

2.5. Establecimiento de los objetivos medioambientales (art. 4 DMA)

Planteamiento de la FNCA: Los planes hidrológicos de cuenca deberían haber establecido los objetivos medioambientales para cada una de las masas de agua, y ni lo han hecho en aquellas demarcaciones en las que no están aprobados definitivamente, ni lo harán en la mayoría porque no existe una concreción suficiente en muchas masas de agua y en pocos casos se adoptan las medidas coherentes y adecuadas para su consecución. Al mismo tiempo, en algunos casos, no se han usado todos los elementos de calidad exigidos en la DMA para el establecimiento de objetivos.

Objetivo: identificar las masas de agua sin establecimiento de objetivos medioambientales, así como casos paradigmáticos de insuficiencia o incoherencia entre objetivos y medidas, e identificar la ausencia de elementos de calidad relevantes para la determinación de los objetivos (p. ej. el uso de los peces en ríos, etc.)

Aspecto a resaltar: Excepción de nuevas modificaciones (artículo 4.7 DMA). Este aspecto ha sido objeto de un tratamiento residual por los planes para evitar sus implicaciones. Contamos ya con casos ejemplares y habría que completarlo con al menos uno en cada demarcación estudiada.

Aspecto a resaltar: Omisión o confusión en la determinación de los costes desproporcionados para justificar excepciones. Tenemos ya casos concretos y lo que deberíamos es buscar casos ejemplares en cada una de las demarcaciones estudiadas.

Cuestiones:



- ***¿Se han definido objetivos concretos –con valores objetivo de los indicadores- por masa de agua?***
Sí. Ha sido uno de los aspectos que URA ha considerado necesario establecer de forma detallada.
- ***¿Se han usado todos los elementos de calidad establecidos en la DMA para la determinación de los objetivos de calidad?***
No en sentido estricto. Aunque se ha hecho un gran esfuerzo por tratar de incorporarlos todos y de la forma más adecuada posible, y esta ha sido una de las prioridades de URA, en algunos casos muy concretos, como los peces, se ha optado por no darles todo el peso que tienen, debido a las incertidumbres inherentes al indicador.
- ***¿Se han indicado objetivos específicos para las masas de agua o zonas protegidas?***
Sí, incorporando para cada concreta zona sus requerimientos.
- ***¿Se han identificado y argumentado adecuadamente las prórrogas en el cumplimiento de objetivos?***
Sí, estudiando la magnitud de la desviación, los plazos para la implantación de la medida, y (en su caso) el tiempo necesario para que esta sea plenamente efectiva.
- ***¿Se han establecido y argumentado adecuadamente los criterios para el deterioro temporal (causas, criterios de entrada y salida, etc.)?***
Sí.

2.6. Registro de las zonas protegidas (art. 6)

Planteamiento de la FNCA: Aunque el registro exista formalmente, su difusión acceso y funcionalidad no parecen ser un objetivo de las Administraciones públicas. Los Planes de gestión de la Demarcación deben contar con un registro de zonas protegidas, y establecer los objetivos de calidad y las medidas de protección y mejora necesarias cuando estas sean requeridas para mantener las condiciones por las cuales se protegió una zona determinada.

Objetivo: elaborar un protocolo de actuaciones necesarias para su difusión y uso



Cuestiones:

- ***¿El organismo de cuenca o el equivalente autonómico brinda la posibilidad de acceder a través de internet al registro de zonas protegidas de la Demarcación correspondiente?***

Sí. La documentación del Plan Hidrológico, así como los contenidos más significativos del mismo, incluyendo el Registro de Zonas Protegidas (RZP), están disponibles en la web de la Agencia Vasca del Agua. La información cartográfica más relevante del Plan también puede encontrarse en su visor GIS. www.uragentzia.net.

- ***¿Se establece una adecuada relación entre las zonas protegidas y las masas de agua de la Demarcación, que permita su correcta gestión?***

Sí.

- ***¿Se ha establecido y publicado la relación entre los objetivos de protección y los requerimientos en cantidad y calidad de agua para su logro?***

En función de la tipología de las diferentes categorías del Registro de Zonas Protegidas se ha avanzado en el conocimiento de los citados requerimientos para la consecución de sus objetivos.

- ***¿Se han establecido y argumentado correctamente las reservas naturales fluviales?***

Sí.

- ***¿Se han incorporado las zonas protegidas litorales, aguas costeras y de transición?***

Sí. Al igual que el resto de contenidos de la planificación hidrológica relativos a estas categorías.

2.7. Designación de las aguas utilizadas para la captación de agua potable (art. 7)

Planteamiento de la FNCA: Las normas de calidad para las aguas utilizadas para captación de agua potable son un potente instrumento de protección de las aguas debido a la importancia que se da a la salud y también para hacer patente los costes de la contaminación, especialmente la difusa. La designación en el caso de las aguas superficiales parece más correcta, pero en el caso de las aguas subterráneas, dicha designación no ha comportado las medidas de protección necesarias.



Objetivo: identificar problemas y costes de esta falta de adopción de medidas, establecimiento de perímetros de protección, etc.

Cuestiones:

- **¿Se han establecido perímetros de protección?**
Sí. Están definidos en el art. 61 del RD 400/2013 que aprueba el Plan Hidrológico.
- **Si es así, ¿estos se ajustan a los requerimientos de vulnerabilidad del medio y importancia estratégica del uso del agua?**
Sí.
- **¿Qué instrumentos se han previsto para la información al público de la existencia de las zonas protegidas, su delimitación y las medidas de protección asociadas?**
Además de la página web, incluyendo su visor GIS, URA está ultimando una publicación divulgativa, “Guía de senderos de Agua” destinada, entre otros objetivos, a poner en valor determinadas categorías de zonas protegidas.
http://www.uragentzia.euskadi.net/u81-0003/es/contenidos/informacion/2013_senderos/es_def/index.shtml
- **¿Se han identificado los elementos de diagnóstico de las zonas protegidas vinculadas a las masas de agua?**
Sí, mediante programas de seguimiento existentes con los que se pretende dar cumplimiento a los objetivos.

2.8. Establecimiento y operatividad de los Programas de medidas para cada demarcación hidrográfica (art. 11.7)

Planteamiento de la FNCA: La situación actual de los programas de medidas es ambigua, ya que su elaboración y puesta en marcha responde, en muchos casos, a un proceso acumulativo, condicionado por la herencia de políticas anteriores, confuso en cuanto a sus objetivos predominantes, establecido sin la exigida evaluación coste-eficacia y carente de un calendario suficientemente clarificado de ejecución y financiación. Aún en los casos en que el Programa de Medidas está bien definido, en ocasiones no todas las medidas han sido ejecutadas según el calendario programado, más teniendo en cuenta el contexto económico de los últimos años.

Objetivo: identificar de manera concreta estas pautas comunes en las distintas demarcaciones que ejemplifiquen la crítica realizada. Así como el patente incumplimiento a fecha 12 de diciembre de 2012



Aspecto a resaltar: Relación entre régimen ecológico de caudales y cumplimiento de objetivos en las masas afectadas. Ausencia de una vinculación directa entre caudales y estado, que permita analizar la eficacia de la medida en términos de contribución al logro de los objetivos.

Cuestiones:

- ***¿Se relacionan las medidas con los objetivos?***
Por supuesto. El programa de medidas y los objetivos del plan guardan una relación biunívoca.
- ***¿Se ha estimado la contribución de las medidas al logro del objetivo (o al avance en ese sentido, en caso de excepciones)?***
Sí. No se ha hecho siempre de forma cuantitativa por la dificultad de asociar la efectividad de la medida con la consecución de los objetivos.
- ***¿Se incluyen las partidas destinadas al cumplimiento de medidas básicas que ya deberían estar ejecutadas en la justificación de excepciones por costes desproporcionados?***
No se han incluido excepciones por costes desproporcionados. Sí las hay por cuestiones relacionadas con la ampliación de los plazos.
- ***¿Se ha establecido una priorización en el orden de aplicación de las medidas? ¿Se percibe una priorización de facto en la aplicación de las medidas?***
Sí. Ya el ETI marcó los temas fundamentales abordar, y el Plan ha considerado prioritaria la resolución de los mismos. Las medidas relacionadas con el saneamiento de núcleos urbanos y la prevención de las inundaciones se han considerado prioritarias con carácter general para el primer ciclo.
- ***¿Se ha cumplido la programación de inversiones establecida en el Programa de Medidas?***
Sí. En las páginas 26 y 27 del EPTI del segundo ciclo se presenta el grado de ejecución del programa de medidas. Este se puede calificar como satisfactorio.
- ***¿Se propone una revisión del calendario de implementación de las medidas que responda a la situación presupuestaria actual?***
El programa de medidas elaborado en 2009 fue realista, adaptado a los presupuestos de las administraciones implicadas, y coherente con los plazos para la consecución de los objetivos ambientales. Tras la información pública se ajustó



de nuevo, trasladando determinadas medidas al segundo horizonte y prorrogando algunos plazos en consecuencia.

2.9. Tarifación adecuada al principio “quien contamina paga” y tendencia a la “plena recuperación de los costes” (art. 9)

Planteamiento de la FNCA: De un lado la posición de las Administraciones en esta materia pretende ampararse en la contabilidad creativa realizada por el informe del Ministerio (contabilidad creativa: por ejemplo ampararse en la legislación nacional, mal adaptada en relación al régimen económico financiero vigente, para no tener en cuenta los parámetros de recuperación de costes que establece la DMA). De otro lado la Comisión no parece prestar demasiada atención a aspectos cruciales de este tema como el análisis concreto de los costes ambientales y del recurso.

Objetivo: identificar de manera concreta las omisiones injustificadas en los análisis y las técnicas utilizadas de contabilidad creativa (por ej.: porcentaje de descuento de los costes por laminación de avenidas, contabilización de las medidas de “modernización de regadíos” como medidas medioambientales,...)

Cuestiones:

- ***¿Se especifican los instrumentos aplicados para hacer efectivo el principio de “quien contamina paga”?***
Sí.
- ***¿Se establecen y se justifican excepciones a dicho principio?***
No se han incluido excepciones.
- ***¿Se establecen las bases para la plena recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua?***
Sí, tanto en la normativa (art. 77 y 78) como en el programa de medidas, a través del futuro “Reglamento Marco para la prestación de servicios de Abastecimiento y Saneamiento”, que consideramos el eje de aplicación del principio de la recuperación de costes.

2.10. Participación pública en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca (art. 14)

Planteamiento de la FNCA: La participación pública en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca ha sido realizada con un esfuerzo irregular, un alcance muy desigual y una clara ineficacia en orden a conseguir el objetivo previsto en la Directiva marco del agua.



Objetivo: identificar hechos que pongan de manifiesto de manera concreta y contrastable la situación comentada

Cuestiones:

- ***¿Se ha seguido lo establecido en el Proyecto de Participación Pública del organismo de cuenca?***

Sí

- ***¿Ha habido una participación transparente y efectiva? ¿Se han establecido acuerdos con partes interesadas al margen del proceso formal de participación?***

Consideramos que la participación ha sido efectiva y transparente.

- ***¿Se han redactado y difundido documentos de síntesis inteligibles para el público en general?***

Sí.

- ***¿Se ha producido un retorno y análisis de las percepciones recogidas en el proceso de participación, y su inclusión o no en los Planes de cuenca?***

Sí. Se elaboró un documento específico y claro sobre las cuestiones concretas que se incorporarían al plan a resultados del proceso de participación. El documento fue presentado a todos los agentes implicados en una jornada específica y forma parte de la documentación del plan.

2.11. Programas de seguimiento del estado de las aguas y zonas protegidas (art. 8.2)

Planteamiento de la FNCA: Es muy probable que el programa de seguimiento, que en muchos casos es pobre, se esté viendo afectado por los recortes económicos, y por tanto se incumplan de manera grave las posibilidades de seguir el estado de todas las masas de agua.

Objetivo: identificar las deficiencias de las redes de seguimiento y los problemas causados por las reducciones presupuestarias

Cuestiones:

- ***¿Se han establecido planes de seguimiento para todas las masas de agua y zonas protegidas?***

Sí. Es una de las líneas prioritarias de actuación de URA.



- ***¿Son públicas y fácilmente accesibles?***
Sí. En el capítulo 6 de la memoria del plan, disponible en la web de URA.
- ***¿La frecuencia de control es suficiente para el seguimiento adecuado de la evolución del estado?***
Sí, como se ha dicho, es una de las prioridades de URA.
- ***En el caso de las masas en riesgo de no alcanzar el buen estado en 2015 ¿se han establecido los protocolos de seguimiento para los parámetros en riesgo?***
Sí.
- ***¿Se están analizando correctamente e integrando todos los elementos de calidad para el establecimiento del estado ecológico?***
Se están integrando todos los elementos, si bien hay determinados indicadores, como los relativos a vida piscícola, en los cuales no se tiene total seguridad.
- ***¿Se están analizando adecuadamente las sustancias prioritarias y peligrosas en agua, sedimento o biota para el establecimiento del estado químico de las masas de agua?***
Sí. Con un esfuerzo económico relevante.
- ***¿Se han determinado adecuadamente los umbrales de calidad específicos para los compuestos químicos en las masas de agua subterránea?***
Sí.
- ***¿Se han establecido métodos para el análisis de tendencias para la evaluación del estado de las masas de agua subterráneas?***
Sí. Conforme a las recomendaciones de los grupos de trabajo.
- ***¿Cómo están afectando los recortes presupuestarios al programa de seguimiento del estado de las aguas?***
No se ha recortado en el programa de las redes de seguimiento. URA considera una prioridad el mantenimiento del esfuerzo en la determinación del estado de las masas de agua como punto de partida básico y esencial para una correcta planificación hidrológica.

2.12. Evaluación ambiental estratégica



Planteamiento de la FNCA: La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) ha recibido, en general, escasa atención por parte de los planificadores. Sin embargo, se trata un instrumento fundamental para orientar la planificación hacia la sostenibilidad. A pesar de que la DMA es un instrumento de la política ambiental, el énfasis de los organismos de cuenca en la satisfacción de demandas (en lugar del uso sostenible) pervierte el sentido de la DMA. Una EAE metodológicamente correcta debería poner de manifiesto la insostenibilidad de los planes y permitir la selección de alternativas menos impactantes sobre el medio.

Objetivo: identificar hechos que pongan de manifiesto de manera concreta y contrastable la situación comentada

Cuestiones:

- ***¿Se ha aplicado una metodología correcta en la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA)?***

A lo largo de la tramitación del Plan Hidrológico, se ha realizado una evaluación ambiental de sus repercusiones ambientales conforme al procedimiento establecido en el Decreto 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental y la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

El Plan cuenta con un Estudio de Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental (EsECIA) que describe los objetivos que se pretenden alcanzar, las alternativas consideradas, analiza las interacciones con otros planes y programas, realiza un análisis, diagnóstico y valoración ambiental del ámbito e identifica y valora los impactos ambientales previsibles que se producirán a consecuencia de la misma. Tanto en la elaboración del Plan y de su EsECIA, como en los trámites efectuados de cara a la aprobación definitiva de la misma, se han tenido en cuenta los informes emitidos por la Viceconsejería de Medio Ambiente, incorporándose las determinaciones ambientales expresadas por este Órgano Ambiental.

- ***¿Se han planteado y evaluado alternativas viables y coherentes?***

Se han trabajado diferentes alternativas en torno a las propuestas realizadas por el Plan en relación con la identificación de las zonas a incluir en el Registro de Zonas Protegidas, al planteamiento de los objetivos medioambientales para cada una de las masas de agua, y al establecimiento de las actuaciones necesarias para la consecución de dichos objetivos. Todas las alternativas evaluadas han sido viables y coherentes.



- ***¿Se han introducido sesgos metodológicos que privilegien una determinada alternativa?***

Para el establecimiento de actuaciones necesarias para la consecución de objetivos, el EsECIA, en su apartado 5.5, realiza un examen ambiental detallado de criterios y objetivos estratégicos para la selección de alternativas, referidas a las distintas líneas de actuación del Programa de Medidas del Plan.

3. Otros aspectos relevantes no recogidos en los apartados anteriores

Las cuestiones planteadas más arriba son insuficientes para consignar en toda su riqueza la diversidad de situaciones que se dan en las distintas cuencas. En este epígrafe se pueden recoger aquellos aspectos más destacados del proceso de planificación que no han tenido cabida en los puntos anteriores.

En Vitoria-Gasteiz a 13 de junio de 2014

Fdo. Víctor Peñas
Técnico de Planificación

Fdo. Iñaki Arrate
Responsable de Planificación

VºBº: José Mª Sanz de Galdeano Equiza
Plangintza eta Lanen zuzendaria
Director de Planificación y Obras



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN EN PORTUGAL: PARTE PORTUGUESA DE LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS INTERNACIONALES DEL MIÑO/LIMIA, DUERO, TAJO Y GUADIANA

Amparo Sereno

(CEJEA, *Universidade Lusíada de Lisboa* y AGUDEMA, Universidad de Zaragoza)

Índice de Contenido

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA) 2
2. Designación de las demarcaciones hidrográficas y las autoridades competentes (art. 3.7) 2
3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6). 3
4. Aspectos más relevantes de los planes de la parte portuguesa de las cuencas internacionales 3

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

La adaptación del Derecho portugués de aguas a la DMA se ha realizado de forma sistemática y bastante satisfactoria en términos generales y salvo algunas excepciones que a seguir señalaré. A pesar de que no se cumplió el plazo de transposición de la DMA (que concluyó en 2003), la “Lei da Água” (LA) portuguesa, de 29 de diciembre de 2005, realizó un notable trabajo de sistematización de la materia (que hasta entonces se encontraba extremadamente fragmentada) bien como una transposición bastante fiel da DMA. Transposición ésta que después ha sido progresivamente complementada por la legislación de desarrollo de la LA 2005. De entre esta última, cabe destacar el “Decreto-Lei” sobre el régimen económico financiero, que establece las tasas a pagar por el uso privativo del agua por parte de los “grandes utilizadores” (cuyas actividades causan mayores impactos en el medio hídrico) y las tarifas a pagar por el público en general (servicios de abastecimiento y saneamiento). Este Decreto ha recibido una crítica positiva por parte de la doctrina portuguesa porque va, claramente, al encuentro de la filosofía de la DMA. Es decir, la implementación práctica del principio de *full cost recovery*. A esto contribuye también el hecho de que esta legislación se aplica a nivel nacional (lo que evita distorsiones entre unas Demarcaciones y otras) y la existencia de una autoridad de ámbito también nacional –la “Entidade Reguladora dos Serviços de Saneamento, Águas e Resíduos (ERSAR)– que goza de bastante prestigio e independencia y cuya principal misión es velar por la calidad con que se prestan estos servicios y por la equidad de los precios practicados por las entidades gestoras de los mismos.

2. Designación de las demarcaciones hidrográficas y las autoridades competentes (art. 3.7)

Hasta la fecha, la LA de 2005 fue alterada principalmente en dos ocasiones: una, por el “Decreto-Lei nº 245/2009”; y otra, por el “Decreto-Lei nº 130/2012”. Básicamente estas dos alteraciones se deben al cambio del marco institucional y competencial provocada tanto por la alternancia de gobiernos como por la entrada de la “troika” en Portugal. Una de las exigencias de ésta, a fin de disminuir la deuda pública del país, fue el “adelgazamiento” de la Administración portuguesa. Exigencia ésta, que el actual gobierno está cumpliendo a “raja tabla”, lo que no equivale a decir que se haga de modo justo o equitativo. Por ejemplo, en cuanto en el Ministerio de Agricultura y Pesca fueron extintos 10 organismos, en el Ministerio de Ambiente 22. De estos 22, cinco fueron las “Autoridades de Região Hidrográfica (ARH)” – homólogas a los organismos de cuenca. Las ARH perdieron toda la autonomía jurídica y financiera que les fue conferida por la LA en 2005, bien como las competencias más importantes en materia de planificación y gestión del agua, que actualmente están concentradas en la Agencia Portuguesa del Agua (APA) sedeadada en Lisboa. Este movimiento centralizador, está teniendo un impacto negativo en la implementación de la DMA, ya que las ARH habían iniciado un esfuerzo de cooperación con los municipios, de modo a solucionar los problemas de aplicación de la legislación da agua, implementando, en la práctica, el principio de subsidiariedad. Este trabajo fue interrumpido de modo brusco sin que parezca que haya solución de continuidad, dado que parece muy difícil que estas mismas tareas puedan ser desarrolladas en todo el país desde Lisboa.

3. Publicación de los Planes hidrológicos de cuenca (art. 13.6).

Todos los planes de la parte portuguesa de las cuencas internacionales fueron publicados en el «Diário da República» (homólogo al BOE), de 22 de marzo de 2013. Hasta ahora la Comisión Europea no ha interpuesto ninguna acción por incumplimiento de la DMA contra Portugal, lo que me lleva a concluir que los planes portugueses cumplen satisfactoriamente todas las exigencias de la Directiva (en lo que se refiere a los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 9º, 11º y 14º).

4. Aspectos más relevantes de los planes de la parte portuguesa de las cuencas internacionales

	Miño/Limia (RH1) RCM n.º 16-H/2013	Duero (RH3) RCM n.º 16-C/2013	Tajo (RH5) RCM n.º 16- F/2013	Guadiana (RH7) RCM n.º 16-G /2013
Tipos de masas de agua	SUPERFICIALES: 71 Ríos: 56 Pantanos: 3 Transición: 10 Costeras: 2	SUPERFICIALES: 383 Ríos: 361 Pantanos: 17 Transición: 3 Costeras: 2	SUPERFICIALES: 425 Ríos: 395 Pantanos: 24 Transición: 4 Costeras: 2	SUPERFICIALES: 216 Ríos: Pantanos Transición: Costeras:
	SUBTERRÁNEAS: 2	SUBTERRÁNEAS: 3	SUBTERRÁNEAS: 16	SUBTERRÁNEAS: 9
	Fuertemente modificadas: 2 tramos de ríos, 3 pantanos y 4 transición Artificiales: 0	Fuertemente modificadas: 4 tramos de ríos, 17 pantanos y 2 transición Artificiales: 2	Fuertemente modificadas: 26 tramos de ríos, 12 pantanos y todas las de transición Artificiales: 7	Fuertemente modificadas: tramos de ríos y pantanos Artificiales: 6
Clasificación del estado de las masas de agua	Buen estado: aprox.75% Inferior a bueno: aprox.25% Indeterminado: todas las aguas de transición y una costera	Buen estado: aprox.70% Inferior a bueno: aprox.30% Indeterminado: todas las aguas de transición y las artificiales	Buen estado: aprox.60% Inferior a bueno: aprox. 40% Indeterminado: 71 masas de aguas superficiales y todas las de transición	Buen estado: aprox. 50% Inferior a bueno: aprox. 50% Indeterminado: 2 tramos de ríos, 6 masas de agua artificiales y una subterránea
Objetivo ambiental (buen estado) 2015	Se estima que 24 de las 71 masas de agua superficiales no alcanzarán el objetivo	Se estima que 104 de las 383 masas de agua superficiales no alcanzarán el objetivo	Se estima que 187 de las 425 masas de agua superficiales no alcanzarán el objetivo	Se estima que 4 de las 9 masas de agua subterráneas y 96 de las 216 superficiales no alcanzarán el objetivo

Tipos de medidas a adoptar para mejorar el estado actual	TOTAL:132 De base: 80 Suplementares: 45 Adicionales: 6 Complementares:1	TOTAL:216 De base: 139 Suplementares: 63 Adicionales: 11 Complementares: 3	TOTAL: 187 De base: 80 Suplementares: 53 Adicionales: 0 Complementares: 27	TOTAL: 35 De base: 17 Suplementares:13 Adicionales: 1 Otras: 4
Financiación de las medidas	QREN (2014-2020); Fondo de Protección de los Recursos Hídricos Otras fuentes nacionales.	FEADER (2012-2015); QREN (2014-2020); Fondo de Protección de los Recursos Hídricos	Fondo de Protección de los Recursos Hídricos	Fondo de Protección de los Recursos Hídricos
Implementación Plano DH, evaluación y responsabilidad	APA, I.P.	APA, I.P.	APA, I.P. Consejo de la DH5	APA, I.P. con la condición de que se instituya una “Estrutura de Coordenação e Acompanhamento” (ECA) y una entidad externa de evaluación
Participación Pública	Consejo de la DH1 (Miño/Limia)	Consejo de la DH3 (Duero)	Consejo de la DH5 (Tajo)	Consejo de la DH7 (Guadiana) en colaboración con la ECA

Como se puede observar en el cuadro anterior, la calidad del agua es peor en las dos cuencas del Sur –Tajo y Guadiana. Además, al porcentaje de masas de agua que ya se sabe que no van a alcanzar el objetivo ambiental en 2015 hay que sumar: las clasificadas con “estado indeterminado” –para las que no fue posible fijar una fecha para el cumplimiento del objetivo– e las masas de agua artificiales o fuertemente modificadas –para las que se solicitará una prórroga a la CE.

Cabe señalar que muchas de las aguas en mal estado son pantanos o tramos de los ríos situados a seguir a los embalses. Es decir, en numerosos casos, la falta de calidad del agua no se debe al estado químico de las mismas –lo que podría ser solucionado mediante el tratamiento adecuado, o sea, construyendo más EDAR– sino que es originada por las presiones antropogénicas derivadas de la excesiva captación de agua y de factores hidromorfológicos que alteran las funciones ecológicas del río, como son las obras en las márgenes y lechos de los ríos, urbanizaciones en zonas inundables u otras alteraciones semejantes. Así, se puede concluir que, en muchos casos, el mal estado de las aguas está causado por la existencia de pantanos, problema que resulta más preocupante que el de la falta de EDAR o el mal funcionamiento de algunas de ellas, ya que la solución sería mucho más costosa y conflictiva.

No menos preocupante es el hecho de que las masas de agua de transición presentan mayoritariamente estado indeterminado. O sea, se desconoce el estado de los estuarios y zonas de desembocadura de los ríos en general, a pesar de que el buen estado de estas aguas sea esencial tanto para el cumplimiento de la DMA como de la Directiva Marco de Estrategia Marina (DMEM). En este sentido, el *Blueprint* recomienda que, dado que la DMEM también exige la elaboración de programas de medidas en 2015, los mismos deberían estar coordinados con los de la DMA. Una vez que, el actual Ministerio del Ambiente (MAOTE) perdió las competencias para la aplicación de la DMEM, que pasaron a ser ejercidas pelo “Ministério da Agricultura e do Mar” (MAM), la implementación conjunta y coherente de las dos directivas (DMA/DMEM) en las aguas de transición y costera, está dependiente del entendimiento que exista entre los dos ministerios (MAOTE/MAM) y, desde luego, constituye un factor de riesgo que puede dificultar la consecución de los objetivos ambientales en la zona de interfaz entre las aguas marinas y continentales.

Para finalizar el análisis del cuadro, hay que decir que además de las disparidades de menor relevancia –como las diferente nomenclatura atribuida a las medidas a aplicar, o, por ejemplo, la mayor atención que se presta a las fuentes de financiamiento en unos planos y otros–, existe una diferencia que sobresale en el caso del Guadiana y merece un comentario a parte: es que, si todos los planos coinciden en que la autoridad que debe implementar los mismos es la APA, en el Guadiana se pone una condición al ejercicio de esta competencia: la creación de una “Estrutura de Coordenação e Acompanhamento” (ECA) y una entidad externa de evaluación, de modo a garantizar la independencia de la APA. Esta es una originalidad del Plan del Guadiana que se basa en dos razones:

Primera, que como refiere o *Blueprint*, la solidez del proceso de planificación y la idoneidad y fiabilidad del mismo depende no sólo de la aprobación y revisión del plan cada 6 años, sino también de su aplicación en la fase intermedia. O sea, si, por ejemplo, se omite una presión significativa durante el análisis de las presiones e impactos, probablemente en la fase de seguimiento no se podrá evaluar ese incidente y el programa de medidas no contemplará soluciones para ese efecto;

Segunda, el Plano del Guadiana refleja la perplejidad de las ARH cuando tuvo lugar la alteración de la orgánica de la APA, lo que sucedió en la fase final de elaboración de los planos. En este Plano esta subyacente una crítica a la APA, pues aunque sea la única autoridad legalmente responsable, se pone en causa su capacidad para aplicar y evaluar todos los planos do país. Además, se aflora un conflicto de intereses latente, es que la APA se está convirtiendo en una especie de “juez y parte”. De ahí la recomendación de que sea designada una entidad externa de evaluación. Pero, desde que las ARH perdieron su estatuto de autoridades autónomas, pasando a ser meros departamentos desconcentrados de la APA, la única entidad descentralizada y exógena a la APA son los Consejos de Demarcación Hidrográfica, órganos de carácter consultivo. Estos –a diferencia del Consejo Nacional del Agua– han funcionado bastante mal. Actualmente ni siquiera ha sido publicado el estatuto de los mismos –exigido por la “Lei da Água” de 2005–, y hace ya bastante tiempo que no se reúnen. De ahí que el Plan del Guadiana refiera que la ECA debe prestar también apoyo a los Consejos. Si bien que, el lugar

adecuado para crear estas estructuras de apoyo no es el Plan del Guadiana, sino que debería ser la orgánica de la APA, que hasta hoy permanece inalterada.

El trabajo de planificación realizado por las ARH en el ámbito de las DH, ha sido objeto de crítica por la falta de homogeneización entre los diferentes planes –disparidad que, sin embargo, es común a varios Estados Miembros. Pero la verdad es que, en Portugal, la entidad encargada de la coordinación de los planes era el extinto INAG (actual APA). Por lo que en mi opinión, la crítica debería recaer antes en esta entidad que, según la doctrina portuguesa, llegó incluso a obstaculizar las tareas de las ARH –por ejemplo, impidiendo o dificultando el acceso a determinadas bases de datos. En la práctica, las ARH acabaron por intercambiar información entre ellas de modo informal.

No obstante, la intención de la APA es que en los “Planes de 2ª generación” se realice una especie de “renacionalización de los planes de cuenca”, con el objetivo de disminuir los costes en que incurrieron las ARH para elaborar los mismos. O sea, se trata de crear “economías de escala” que permitan el ahorro recursos, tanto humanos como financieros, esto (claro) sacrificando el principio de subsidiariedad. Este principio, sin embargo, ya tuvo aplicación práctica en el corto periodo de “vida emancipada” de las ARH, que además cuentan con la experiencia adquirida en la elaboración de los “planes de 1ª generación”. Así y en mi opinión, tendría sentido que fuesen las ARH las encargadas de realizar los “planes de 2ª generación” y la APA se esforzase –más de lo que lo hizo el extinto INAG– en la homogenización de las metodologías a aplicar a nivel nacional y en la articulación con los planes de la parte española de las cuencas internacionales. Pero la intención de la APA parece ser concentrar y centralizar todo el proceso.

Para finalizar y en lo que se refiere a la cooperación hispano-lusa, es urgente mejorar la misma y lo ideal sería que los “planes de 2ª generación” se realizasen de modo conjunto. Esto no es una utopía, sino que se ha conseguido hacer ya con los “planes de 1ª generación” de las grandes cuencas internacionales europeas, como el Rin y el Danubio. Sin embargo, parece casi imposible que tal se consiga en las cuencas luso-españolas en 2015, dado el atraso en los procesos de planificación y la falta de voluntad política para alcanzar esta meta. Los organismos de cooperación hispano-lusa –que durante los últimos años han permanecido como que “en estado de hibernación”¹– no parece que vayan a ser reactivados próximamente. El buen funcionamiento de los mismos depende totalmente de la voluntad del “gobierno del día” y, aunque fue ya anunciada² una convocatoria da Conferencia de las Partes por el Ministerio do

¹ O ponto de situação da cooperação luso-espanhola é abordado com mais pormenor em outro trabalho, A. SERENO, “Trayectoria reciente, situación actual y perspectivas de la gestión transfronteriza de los ríos ibéricos”, publicado no e-book do VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, realizado na Fundação Gulbenkian (Lisboa) entre os dias 5 a 7 de dezembro de 2013

<http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/8cigpa>

² O anúncio foi feito pelo Secretário de Estado do Ambiente no VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, realizado na Fundação Gulbenkian (Lisboa) entre os dias 5 e 6 de dezembro de 2013.

Ambiente portugués, en la práctica lo que ha ocurrido es un encuentro informal entre la nueva Ministra española y el recientemente nombrado Ministro portugués³. En esta reunión fueron abordados variadísimos temas –entre los cuales las aguas internacionales–, y las declaraciones públicas de los dos mandatarios están lejos reflejar la situación de impase que la Comisión Hispano-Lusa vive en la realidad. No se puede llamar a esta reunión “Conferencia de las Partes”, ya que se han ignorado los problemas que existen por lo que, obviamente, no ha servido para solucionar nada.

<http://8cigpa.lis.ulusiada.pt/pt-pt/in%C3%ADcio.aspx>

³ «García Tejerina destaca el "ejemplo de coordinación" con Portugal en medioambiente». Lisboa, 7 jun (EFE).- *“La ministra española de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Isabel García Tejerina, destacó hoy el "ejemplo de coordinación" entre España y Portugal en asuntos medioambientales como el cambio climático, la gestión de aguas, la protección de la biodiversidad o la navegación de ríos”.*



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

REGADIOS Y SU MODERNIZACION EN LOS PLANES HIDROLOGICOS DE DEMARCACION (2009-2015)

Joan Corominas

Índice de Contenido

1. El regadío como principal uso del agua en España	2
2. El enfoque del regadío en el primer ciclo de planificación	2
3. Propuestas de mejora para el 2ºciclo de planificación (2015-2021)	6

1. El regadío como principal uso del agua en España

El regadío en España es, con diferencia, el principal uso del agua representando dos terceras partes de la demanda total, y en algunas cuencas, como el Guadalquivir, llega a alcanzar el 85%.

DEMANDAS DE AGUA EN ESPAÑA		
	Hm3	(%)
DEMANDAS (AÑO 2008)	40985	100
Urbana	5347	13,0
Industrial, energética	1917	4,7
Agraria	27123	66,2
Recreativas	6598	16,1

Fuente: Elaboración propia con datos de los Planes Hidrológicos 2009

La atención a las 3,5 millones de ha de riego es una de las principales presiones cuantitativas que sufren las masas de agua superficiales y subterráneas. A su vez el cultivo en regadío utiliza gran cantidad de fertilizantes y pesticidas, en cantidad similar al conjunto de las tierras de secano, y sus lixiviados contribuyen de manera importante a la contaminación difusa de las masas de agua. Puede considerarse el regadío como uno de los principales factores que explican que casi el 50% de las masas de agua no alcancen el buen estado que exige la DMA.

Por otro lado no debe obviarse el peso económico que el riego representa dentro del sector agrario (más del 50% de la producción y del empleo), la contribución que aporta al mantenimiento del sector rural, y el buen predicamento que ostenta en el conjunto de la sociedad española, lo que contribuye a la inercia del discurso de las Administraciones, y de los propios regantes, reacios a cambios necesarios para adaptarse a las nuevas realidades sociales, económicas y ambientales.

2. El enfoque del regadío en el primer ciclo de planificación

Como en muchos otros temas, el regadío se ha abordado en los Planes Hidrológicos de Demarcación desde una visión esencialmente de atención a las demandas, y al no poderse atender con garantía las mismas, programando actuaciones de modernización que permitan reducir la *brecha* entre recursos disponibles y demandas. Al tratarse, en buena parte de los regadíos de sistemas alimentados con recursos obtenidos de varias masas de agua, se dificulta la relación directa entre la presión del regadío y el estado de la masa de agua, con lo cual se desdibuja el problema ambiental del exceso de regadíos en las principales cuencas del Levante y centro-sur.

La información aportada es muy profusa en algunos aspectos y totalmente insuficiente en otros (ahorro de agua en las modernizaciones de regadíos), con confusiones conceptuales (uso neto o bruto, retornos de agua,...), procedente de diversas fuentes (con poco contraste y síntesis), presentada la información de manera diversa en cada cuenca, lo que dificulta su comparación y homogeneización. En suma la información muy amplia es poco inteligible.

Los Planes Hidrológicos no aportan una visión clara del impacto del regadío en el estado previo de las masas de agua, ni se puede deducir claramente si las medidas propuestas (fundamentalmente modernizaciones de regadíos, tímidas referencias a modificaciones de las tarifas del agua y mejoras en los registros de aguas y control de extracciones ilegales, y referencias a las normativas de control de la contaminación difusa, sin concreción) contribuirán a la mejora del estado de las masas de agua.

Mención aparte merecen las propuestas de aumentar regadíos de los Planes Hidrológicos del Ebro (158 mil ha en el H-2015 y otras 288 mil ha desde 2015 a 2027) y Guadalquivir (32 mil ha en el H-2015). En el Ebro se continua con la utopía regeneracionista y agrarista del 98 del siglo XIX, ajena a la realidad actual, por la escasa población agraria, la saturación de los mercados, y que de llevarse a cabo deteriorará gravemente los caudales ecológicos del Ebro, tal como han sido diseñados para permitir este aumento de las demandas agrarias, que alcanzarán los 2160 hm³. En el Guadalquivir se trata, al parecer, de legalizar nuevos regadíos recientes de olivar, lo que pone al descubierto el total descontrol sobre las extracciones en esta cuenca, especialmente en las aguas subterráneas: la comparación de los Inventarios de Regadíos de dicha cuenca de 2002 y 2008 (este último no disponible públicamente), realizados por exigencia de la UE para financiar la presa de la Breña, condicionada a que no aumentara la superficie en riego, pone de manifiesto la transformación en este período de 198 mil ha, casi todas de olivar que utiliza aguas subterráneas.

La poca participación e implicación de las Administraciones agrarias, ha producido una simbiosis de los objetivos de la PAC y de la DMA, que se pone de manifiesto en el escaso interés en remediar la contaminación difusa y la erosión en terrenos agrícolas, que son dos de los principales problemas que inciden en el deterioro de las masas de agua.

Una síntesis de las principales medidas propuestas en el sector del regadío en las 11 demarcaciones que representan el 95% del regadío español, ha requerido un gran trabajo de búsqueda, homologación, elaboración de estimaciones y síntesis, para poder obtener un resumen que permita una visión general y aproximada de las medidas contempladas en los PHD:

ACTUACIONES EN REGADIOS DE LOS PLANES HIDROLOGICOS H-2015													
DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA	SITUACIÓN ACTUAL (2006)			ACTUACIONES HORIZONTE 2015				ACTUACIONES H-2015 - H2027			TOTAL ACTUACIONES DEL PH		OBSERVACIONES
	SUPERF. DE REGADIO (MILES HA)	SUPERF. REGADA (MILES HA)	DEMANDA AGUA (H3/AÑO)	NUEVOS REGADIOS (MILES HA)	MODERNIZ. DE REGADIOS (MILES HA)	AHORRO AGUA CON MODERNIZ. REGADIOS (MM3/AÑO)	DEMANDA AGUA (H3/AÑO)	NUEVOS REGADIOS (MILES HA)	MODERNIZ. DE REGADIOS (MILES HA)	DEMANDA AGUA (H3/AÑO)	NUEVOS REGADIOS (MILES HA)	MODERNIZ. DE REGADIOS (MILES HA)	
DUERO	533,97		3900	9,33	118	SD	3400	180,7	144	4900	190,03	262	
TAJO	230,7	180	1958	0	56,8	79	1879	0	45,6	1806	0	102,4	Estimación a partir de las inversiones del PH (3000 €/ha)
GUADIANA		402,1	1983	3	19,1	SD	1917	36	45	1846	39	64,1	Estimación a partir de las inversiones del PH (nuevos regadíos: 6000€/ha, modernización regadíos: 3000 €/ha)
GUADALQUIVIR	877,2	838,2	3499	32,3	318,6	281,8	3294	0	47	3101	32,3	365,6	
SEGURA	468,2	262	1105,5	0	45,1	SD	1105,5	5,3	11,9	1107,7	5,3	57	Estimación a partir de las inversiones del PH (nuevos regadíos: 12000€/ha, modernización regadíos: 6000 €/ha)
JÚCAR		384,8	2554	0	20,3	150	2404	0	37	2259	0	57,3	Estimación con inversión media, según PH, de 11700 €/ha + 18% IVA
EBRO	965	700	7623	158,4	298,6	SD	8500	287,9	268,6	9720	446,3	567,2	Estimada la demanda para el H-2015, en función de los nuevos regadíos y las actuaciones de modernización
Subtotal intercomunitarias	3.075,1	2.767,1	22.622,5	203,0	876,5	510,8	22.499,5	509,9	599,1	24.739,7	712,9	1.475,6	
TINTO, ODIEL Y PIEDRAS	41,2	32,2	184	7	1	0,9	195	0	SD	296	7	1	
GUADALETE Y BARBATE	65,1	55,4	318	1,4	22,4	21	296	0	SD	303	1,4	22,4	
CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS	179	167,9	982	6,7	86	62,5	937	0	SD	836	6,7	86	
CUENCAS INTERNAS DE CATALUÑA		66,6	369	0	14	16	353	1,2	SD		1,2	14	Estimación a partir de las inversiones del PH (6000 €/ha)
Subtotal intracomunitarias	285,3	322,1	1.853,0	15,1	123,4	100,4	1.781,0	1,2	0,0	1.435,0	16,3	123,4	
TOTAL DEMARCACIONES ESTUDIADAS	3.360,4	3.089,2	24.475,5	218,1	999,9	611,2	24.280,5	511,1	599,1	24.280,5	729,2	1.599,0	
TOTAL REGADIOS ESPAÑA (2013)	3.540,5												
REGADIOS DEMARCACIONES ESTUDIADAS/ TOTAL ESPAÑA (%)	94,9												

Fuente: elaboración propia con información de los Planes Hidrológicos de Demarcación 2009-2015

El argumento utilizado en los PHD, casi único, para apostar por la modernización de regadíos es el importante ahorro de agua que producirá. Pero esta hipótesis no está avalada con datos precisos, incluso, como se observa en el gráfico anterior, en 4 cuencas no se informa del ahorro esperado: se esperan unos importantes ahorros brutos de la demanda de agua, pero no hay un análisis de cuál será el ahorro neto, mucho menor.

En general, se contabilizan ahorros brutos del orden del 25-35% de las demandas anteriores a la modernización, pero la disminución de la demanda neta se reduce a un 10-15%, puesto que menguan mucho los retornos de riego a los cauces o infiltrados en los acuíferos. Habría que haber estudiado y valorado mucho mejor este ahorro neto, al dedicar una fracción importante de las inversiones de los Programas de Medidas a la modernización de regadíos y resultando según los PHD las medidas de menor índice de coste-eficacia (del orden de 0,2-0,3 €/m³ según los PHD, y mucho más elevada al considerar el ahorro neto de agua: 0,5-0,7 €/m³).

Las inversiones en que se cuantifican el conjunto de actuaciones de modernización de regadíos para las 11 cuencas estudiadas alcanzan casi los 7000 millones de €, de los cuales cerca de 3600 millones de € se invertirán al H-2015. Las medidas de modernización de regadíos representan cerca del 15% del total de inversiones de los Programas de Medidas. En sentido contrario a este objetivo de disminuir la presión sobre las masas de agua se programan actuaciones de nuevas transformaciones en regadío con una inversión de unos 4000 millones de €. En conjunto las actuaciones de regadíos representan el 20% del conjunto de inversiones de los Programas de Medidas.

INVERSIONES EN REGADIOS DE LOS PLANES HIDROLOGICOS H-2015												
DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA	INVERSIONES EN REGADIOS H-2015				INVERSIONES EN REGADIOS H-2027			TOTAL INVERSION REGADIOS (2009-2027)			OBSERVACIONES	
	NUEVOS REGADIOS	MODERNIZACION DE REGADIOS		TOTAL REGADIOS	NUEVOS REGADIOS	MODERNIZ. REGADIOS	TOTAL REGADIOS	NUEVOS REGADIOS	MODERNIZ. REGADIOS	TOTAL REGADIOS		
	MILLONES DE EUROS	MILLONES DE EUROS	FINANC. PUBLICA (%)	COSTE ANUAL EQUIV.	MILLONES DE EUROS	MILLONES DE EUROS	MILLONES DE EUROS	MILLONES DE EUROS	MILLONES EUROS			
DUERO	102	650	S.D.	S.D.	752	1180	417	1597	1282	1067	2349	360 millones previstos más 290 millones ya ejecutados
TAJO	0	170,3	100	S.D.	170,3	0	136,8	136,8	0	307,1	307,1	
GUADIANA	18,1	57,4	S.D.	S.D.	75,5	215,7	135	350,7	233,8	192,4	426,2	
GUADALQUIVIR	323	813,1	70	123,6	845,4	0	590	590	323	1403,1	1726,1	Estimación de la inversión en nuevos regadíos (10000 €/ha)
SEGURA	0	270,8	S.D.	18,2	270,8	63,1	71,3	134,4	63,1	342,1	405,2	Gastos de explotación 7,6 mil €/año y 0,8 mill €/año respectivamente
JÚCAR	0	280	S.D.	25,1	280,0	0	510,7	510,7	0	790,7	790,7	
EBRO	890,1	845	80	S.D.	1735,1	1271	1888,7	3159,7	2161,1	2733,7	4894,8	400 millones de euros destinados ala disminución de la contaminación difusa y de la salinidad
Subtotal intercomunitarias	1.333,2	3.086,6			4.129,1	2.729,8	3.749,5	6.479,3	4.063,0	6.836,1	10.899,1	
DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA												
TINTO, ODIEL Y PIEDRAS	0				7	23,7		23,7	23,7	0	23,7	
GUADALETE Y BARBATE	0				1,4	0		0	0	0	0	
CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS	0	408,3			415	0	100	100	0	508,3	508,3	
CUENCAS INTERNAS DE CATALUÑA	0	84			84			0	0	84	84	
Subtotal intracomunitarias	0,0	492,3			507,4	23,7	100,0	123,7	592,3	123,7	592,3	
TOTAL DEMARCACIONES ESTUDIADAS	1.333,2	3.578,9			4.636,5	2.753,5	3.849,5	6.603,0	4.655,3	6.959,8	11.491,4	

Fuente: elaboración propia con información de los Planes Hidrológicos de Demarcación 2009-2015

La financiación de las inversiones en regadíos se prevé mayoritariamente pública con un nivel de subvención entre el 70 y el 10% de la inversión, sin justificar las ventajas ambientales, sociales y económicas que producirán y justificarían este gran apoyo público. Más parece que es una perpetuación de las centenarias políticas intervencionistas y clientelares de fomento del regadío.

No se señalan efectos adversos de la modernización de regadíos entendida como una mera sustitución de conducciones abiertas de las redes de distribución por otras forzadas, y el abandono de los riegos por gravedad para pasar a sistemas de aspersión o de riego localizado: pérdida de diversidad en canales y acequias, aumento de la energía consumida por el regadío, aumento de la tendencia al monocultivo,...

Tampoco se hace ninguna referencia al *efecto rebote* ligado al aumento de regadíos con el agua ahorrada (de manera ilegal o tolerada) o el mayor consumo de agua al pasar los regantes a un patrón de cultivos más intensivo.

La única información amplia sobre el resultado de estas políticas de modernización de regadíos corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que publicó en 2011 los documentos "**Inventario de regadíos 2008 y su evolución en la última década**" y "**Agenda del regadío andaluz - Horizonte 2015**" <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/areas-tematicas/infraestructuras-agrarias/regadios-e-infraestructuras-agrarias/agenda-del-regadio.html>

En Andalucía, según estos documentos, los ahorros de agua no se han dedicado a los fines previstos de disminución de la presión sobre las masas de agua y mejorar la garantía de uso, sino que se han gastado en las 290.000 nuevas ha de nuevos regadíos, entre 1997 y 2008, principalmente en la cuenca del Guadalquivir, dedicadas al riego del olivar, mayoritariamente con aguas subterráneas y empeorando el ya mal estado de muchas de esas masas de agua, y en general sin concesión de aguas. Sin en el único caso, Andalucía, en el que se dispone de información transparente existen muchos claroscuros sobre el

éxito de estas políticas de modernización, es de suponer que como mínimo se darán estas ineficiencias, si no más, en el conjunto de España.

3. Propuestas de mejora para el 2º ciclo de planificación (2015-2021)

El primer borrador

En materia de regadíos las propuestas de los PHD2009-2015 se pueden resumir en no aumentar regadíos (salvo las importantes excepciones del Ebro y en menor medida del Guadalquivir) y en ahorrar agua mediante la modernización de regadíos. En esta última medida se juntan las políticas de las Administraciones agrarias y el agua, con un importante apoyo financiero de los Fondos Europeos.

Antes de continuar acriticamente con esta inercia en materia de regadíos sería necesario en esta fase de elaboración del 2º ciclo de planificación mejorar la información y analizar los resultados obtenidos:

- Realizar una evaluación ex post de los resultados obtenidos en las políticas de modernización de regadíos llevadas a cabo en los últimos 15 años, detectando las desviaciones frente a los objetivos perseguidos.
- Revertir la falta absoluta de transparencia sobre la información disponible.
- Valorar, con mediciones reales, los ahorros de agua (22% según P.N. de Regadíos 2008, y probablemente no más del 10-15% real, al descontar la disminución de los retornos de riego).
- Adecuar las concesiones de agua a las menores necesidades de riego, evitando que se produzca el efecto rebote. En este sentido el Plan de Desarrollo Rural 2014-2020 permite aumentar regadíos utilizando hasta el 50% del agua ahorrada en la modernización de regadíos: deberá vigilarse que se determine realmente el agua neta ahorrada y no se utilice este criterio de aumento de regadíos sobre el agua potencial bruta ahorrada.
- La falta de capacidad, y a veces el mirar hacia otro lado, de las Comisaría de Aguas de los Organismos de Cuenca no ha impedido la creación de nuevos regadíos ilegales, con nuevos deterioros de las masas de agua, especialmente las subterráneas, lo que contraviene la DMA. Hay que reforzar las Comisarias de Aguas, terminar de poner al día los Registros de Agua y ser beligerantes con el incumplimiento de la ley de Aguas
- Es imprescindible medir el agua utilizada, contando con contadores de medida todas las nuevas superficies modernizadas de riego: los servicios de los Organismos de Cuenca deben comprobar las mediciones, detectando consumos excesivos o ilegales.
- Se continúa tarifando el agua, con carácter general, por superficie y no como marca la ley de Aguas por el uso realmente efectuado.
- En el 1º ciclo no se ha avanzado nada en la aplicación del principio de recuperación de costes de los servicios económicos del agua, y no hay referencia a la introducción de los conceptos de costes ambientales y del recurso.

- Se han permitido, con ocasión de la sequía de mediados de la década pasada, cesiones de derechos de agua entre particulares utilizando los excesos de derechos de concesión no necesarios después de la modernización de regadíos (ejemplos: Comunidades de Regantes del Bembezar, Genil y Guadalquivir en la cuenca del Guadalquivir y Comunidad de Regantes de Estremeras en la cuenca del Tajo). Al haberse introducido cambios normativos para facilitar los mercados de agua dentro de cada cuenca e incluso intercuenas, habrá que vigilar que no se cedan derechos de aguas sobrantes por efecto de la modernización de regadíos
- El modelo de proyectos de modernización de regadíos, en muchos casos promovido por las propias administraciones o sus sociedades estatales de agua o regadíos, ha propiciado un gran aumento de las necesidades de energía, lo que unido al encarecimiento de un 70% de su coste unitario, ha puesto en una situación económica insostenible a muchas Comunidades de regantes dedicadas a cultivos extensivos o de olivar. Deberán diversificarse los modelos de modernización adaptándolos a las necesidades de cada zona de riego en función de los cultivos y la tipología de los regantes, y respetando la biodiversidad asociada a muchos regadíos tradicionales (acequias, desagües, balsas,...).
- Debería modificarse el marco institucional que permita corregir las disfunciones que han aparecido en relación con los objetivos oficialmente perseguidos:
- Mejora de la gobernanza: olvidar las políticas de oferta y destinar muchos más medios para asegurar la gestión de la demanda
- Coordinación de las administraciones agrarias, de aguas y medioambientales.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

RIESGOS CLIMÁTICOS Y CAMBIO CLIMÁTICO

Jorge Olcina Cantos

Universidad de Alicante

Índice de Contenido

1. Justificación del Estudio	2
2. Método y fuentes utilizadas.....	4
3. Riesgos climáticos (inundaciones y sequías) y cambio climático en el Primer Ciclo de Planificación	4
4. Propuestas de mejora. Segunda Fase de Planificación (2015-2021)	9
5. Fuentes consultadas.....	11
6. Anexo.....	12

1. Justificación del Estudio

El V Informe IPCC (2014) señala que el descenso de las precipitaciones y el aumento de la irregularidad de las mismas presentan una elevada probabilidad de desarrollo en las próximas décadas en las latitudes medias. Lo que unido al aumento de temperaturas puede elevar la evaporación de caudales en los cursos fluviales y reducir, en suma, el agua disponible. Este hecho no viene sino a incrementar el riesgo frente a extremos hidrológicos existente en nuestro país y que ha experimentado un acusado aumento en las dos últimas décadas en relación con el incremento de la vulnerabilidad y exposición a inundaciones y sequías motivado por diversas causas: actuaciones humanas imprudentes en relación con la dinámica natural del medio; ocupación masiva de territorio para uso urbano e infraestructuras vinculadas con el ciclo económico expansivo (1996-2007); incumplimiento de la legislación territorial y ambiental (agua, suelo, impacto ambiental).

De manera que, nuestro país es un territorio con un riesgo elevado frente a extremos hidrológicos que puede incrementar dicho grado en las próximas décadas si se cumplen las previsiones de cambio climático. Ello obliga a incorporar los parámetros del riesgo climático y del cambio climático en los procesos de planificación hidrológica y territorial como medida de adaptación y de reducción de los efectos del calentamiento global.

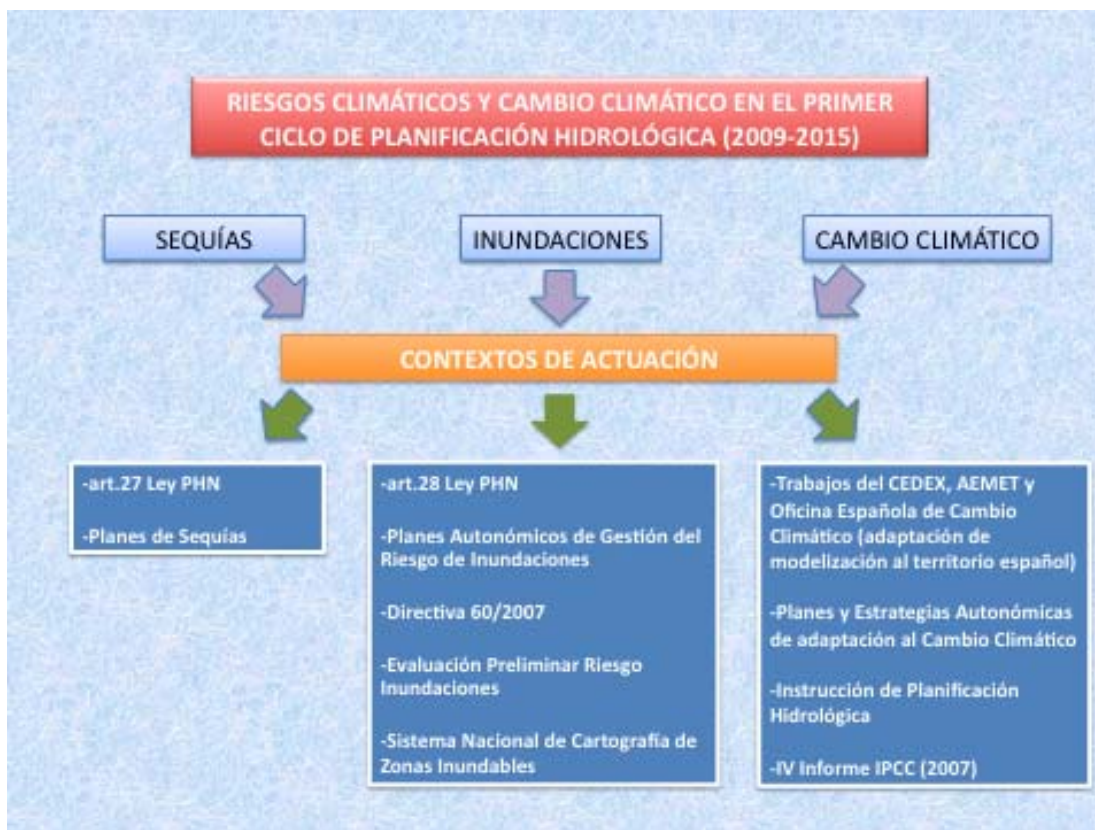
En los últimos años se han desarrollado, en este sentido, algunas acciones en España de reducción de los extremos hidrológicos y adaptación de la planificación hidrológica a los efectos del cambio climático que constituyen la base del presente análisis (Vid. Figura 1).

La aprobación de la ley del Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001) incorporó dos artículos relacionados, directamente, con la gestión de sequías e inundaciones (arts. 27 y 28). El cumplimiento de las determinaciones contempladas en estos dos artículos se ha realizado con la elaboración de los planes de sequías de las diferentes Demarcaciones Hidrográficas y/o organismos de gestión autonómicos del agua, en el primer caso, mientras que la gestión de inundaciones (art. 28) ha tenido su impulso definitivo con la aprobación de la Directiva 60/2007 de gestión de inundaciones, amén de actuaciones puntuales que algunas Demarcaciones Hidrográficas (p.e. Júcar) habían puesto en marcha algunos años antes mediante la elaboración de planes de gestión del dominio público hidráulico y de actuaciones en zonas inundables, tal y como señala el mencionado artículo. Pero, como se ha indicado, la adaptación de la Directiva 60/2007 a la legislación hidráulica española (R.D. 903/2010) ha sido determinante para el desarrollo de actuaciones de gestión de espacios inundables –en cumplimiento de lo establecido en dicha Directiva (elaboración de una Evaluación Preliminar del Riesgo y confección del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables- en un proceso que continúa en la actualidad y que debe culminar con la aprobación de medidas de ordenación del territorio para la reducción del riesgo de inundaciones.

Menos determinantes han sido las actuaciones orientadas a la mitigación o adaptación del cambio climático en nuestro país que, además, se han visto mermada por la eliminación, desde 2011, de la estructura administrativa encargada de coordinar las acciones en este tema (Secretaría de Estado de Cambio Climático), a lo que sumar la escasa inversión y el general desinterés del actual gobierno estatal para el desarrollo de medidas de lucha contra el cambio climático. Este escaso aprecio de la administración central por el tema del cambio climático se ve compensado, en algunos casos, por las actuaciones que las Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Navarra, como ejemplos de buenas prácticas) están desarrollando mediante la elaboración de planes o estrategias regionales de reducción del cambio climático o por acciones en la escala local. En el ámbito de la planificación

hidrológica, los notables trabajos realizados por el CEDEX en relación con la adaptación de la modelización climática al ámbito peninsular, se incorporaron a la Instrucción de Planificación Hidrológica (Orden ARM 2656/2008, mod. Orden ARM 1195/2011) que determina la reducción de volúmenes de agua previstos en las Demarcaciones Hidrográficas. Los organismos autonómicos de planificación y gestión hídrica han elaborado, asimismo, previsiones en este sentido.

Figura 1.-Riesgos climáticos y cambio climático en el Primer ciclo de Planificación Hidrológica en España (2009-2015)



Elaboración propia.

Estas determinaciones relacionadas con los riesgos climáticos (extremos hidrológicos) y la adaptación de la modelización climática al territorio español han sido incorporadas en el primer ciclo de planificación hidrológica adaptada a la Directiva Marco de Agua 2000/60, que se evalúa en este informe. No obstante, el análisis efectuado muestra que su inclusión no ha sido uniforme en todos los ámbitos de planificación y no se han abordado algunas cuestiones que van a resultar de importancia en un escenario futuro de cambio climático. De ahí la pertinencia de esta evaluación que pretende ofrecer pautas para la inclusión de aspectos relacionados con el riesgo frente a extremos hidrológicos y con el cambio climático en posteriores ciclos de planificación hidrológica.

2. Método y fuentes utilizadas

Para el presente análisis se han manejado los documentos de planificación elaborados por las Demarcaciones Hidrográficas y los organismos autonómicos encargados de la gestión y planificación del agua. En algunos casos se trata de Planes Hidrológicos de Demarcación o de ámbito de planificación ya aprobados, en otros son documentos elaborados pero sin aprobación definitiva todavía.

En todos los casos se ha consultado:

- La Memoria del Plan

- La Normativa aprobada de dicho Plan

- El documento de Esquema Provisional de Temas Importantes, que debe orientar el segundo ciclo de planificación hidrológica (2015-2021)

Asimismo, como documentación complementaria, necesaria para valorar el contenido de los documentos señalados se ha trabajado con los Planes de Sequía de las Demarcaciones y Organismos de planificación y gestión del agua; se ha revisado el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables por lo que de documento básico para la reducción del riesgo mediante ordenación del territorio supone; se ha consultado Planes y Estrategias regionales de lucha contra el cambio climático; y, se ha analizado las conclusiones más relevantes del V Informe IPCC (2014) en lo que puede afectar al territorio ibérico y los dos archipiélagos. Por último, se ha consultado trabajos y artículos de investigación en relación con la gestión de extremos hidrológicos y adaptación al cambio climático elaborados en los últimos años, así como experiencias internacionales de reducción del riesgo y del cambio climático llevadas a cabo en diferentes países durante los últimos años, con ánimo de obtener pautas y experiencias de buenas prácticas que puedan aplicarse al territorio español en sucesivos ciclos de planificación hidrológica.

3. Riesgos climáticos (inundaciones y sequías) y cambio climático en el Primer Ciclo de Planificación

El análisis del tratamiento de los extremos hidrológicos y del cambio climático en los planes hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas y Organismos Autonómicos encargados de la planificación y gestión del agua, permite señalar una serie de conclusiones sobre la estructura, tratamiento y contenido de estas cuestiones en dichos planes.

De entrada hay una serie de “exigencias” de tratamiento de los extremos hidrológicos y del cambio climático en el 1º ciclo de planificación hidrológica que viene derivado del cumplimiento de la Instrucción de Planificación Hidrológica de 2008.

En los Planes Hidrológicos debe incluirse, según la Instrucción, un resumen de las medidas de reducción del riesgo de inundación y de planes de defensa de inundaciones redactados existentes en el ámbito de la Demarcación; así como de la cartografía de riesgo de inundación disponible. Por su parte, se manejarán datos estadísticos para definir los caudales de la cuenca en situaciones diversas de sequía. Asimismo, se debe hacer mención al Plan especial ante el riesgo de eventual sequía y a los umbrales establecidos en ellos a la hora de determinar situaciones de restricciones del recurso. Además, en el análisis de coste/beneficio que debe incluirse en los planes, la reducción de inundaciones y sequías se

determina como uno. E igualmente, en el apartado de medidas se indicarán aquellas necesarias para la reducción del riesgo de inundaciones y sequías.

Por su parte, en su determinación 2.4.6. señala que “el plan hidrológico evaluará el posible efecto del cambio climático sobre los recursos hídricos naturales de la demarcación. Para ello estimará, mediante modelos de simulación hidrológica, los recursos que corresponderían a los escenarios climáticos previstos por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Esta evaluación se realizará para el cálculo de los balances correspondientes al horizonte temporal indicado para este fin en el apartado 3.5.2 siguiendo la zonificación que se haya establecido para la realización del inventario de recursos referida en el apartado 2.4.3. En tanto en cuanto las evaluaciones correspondientes a estos escenarios no se encuentren disponibles se aplicarán los porcentajes de reducción global de las aportaciones naturales de referencia indicados en la tabla” (vid. Tabla 1).

En esta tabla, sobre la base de los datos de disminución de la aportación natural incluidos en la Instrucción de Planificación Hidrológica, se han incorporado, asimismo, los porcentajes de reducción de volúmenes de agua utilizados en los Planes Hidrológicos elaborados en nuestro país. Es de notar que en algunos casos, los cálculos proporcionados en la Instrucción de Planificación Hidrológica, han merecido revisión en virtud de la utilización de estudios propios de las Demarcaciones Hidrográficas. De manera que, aunque en el Plan Hidrológico se han manejado los valores de reducción indicados en la Instrucción, se hace constar que este valor puede ser mayor en virtud de estos nuevos estudios. Igualmente se han incorporado los valores manejados en el resto de Planes Hidrológicos realizados por Agencias Autonómicas de planificación y gestión del agua, no incluidos en la Instrucción de Planificación Hidrológica.

Tabla 1.-Porcentajes de disminución de la aportación natural para incorporar el efecto del cambio climático (horizonte 2027), según IPH y Planes Hidrológicos

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA	PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN IPH, 2008	PORCENTAJE UTILIZADO EN EL PLAN HIDROLÓGICO
Miño-Sil	3	3
Cantábrico (Occ y Or.)	2	2
Duero	6	6
Tajo	7	7
Guadiana	11	11
Guadalquivir	8	8
Segura	11	11
Júcar	9	12 ¹
Ebro	5	5 ²

¹ En el Plan Hidrológico del Júcar se señala lo siguiente: “de acuerdo con los estudios llevados a cabo por el Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX sobre la evaluación de los efectos del Cambio Climático sobre los recursos hídricos (CEDEX-DGA, 2011a), el coeficiente de reducción global de las aportaciones a utilizar en la Demarcación Hidrográfica del Júcar para estudios a medio plazo (año 2027) sería del 12%”.

² En la Memoria del Plan Hidrológico del Ebro se hace constar que se ha manejado un estudio de “Evaluación del efecto del cambio climático en los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Ebro con GIS-BALAN” (J. Samper et al., 2007), realizado por la Universidad de La Coruña es el de mayor detalle efectuado hasta la fecha sobre los impactos futuros del cambio climático

Galicia-Costa	2
C.I. País Vasco	5
C.I. Cataluña	5
Islas Baleares	5,5 (Menorca); 5,3 (Mallorca); 6,1 (Ibiza y Formentera)
Ceuta	No incluye
Melilla	No incluye
Tinto-Odiel-Piedras	8
C. Medit. Andaluza	8
Guadalete-Barbate	8
Lanzarote	No incluye
Fuerteventura	No incluye
Gran Canaria	23 (reducción lluvia)
Tenerife	-2,5 mm/año (reducción lluvia vertical)
La Gomera	No incluye
La Palma	No incluye
El Hierro	No incluye

Fuente: Instrucción de Planificación Hidrológica, 2008 y Planes Hidrológicos

Por su parte, otras dos disposiciones legales afectan al contenido de los Planes Hidrológicos en lo que respecta a los extremos hidrológicos. Para el caso de sequías, como se ha señalado, el art. 27 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional que obligaba a las Confederaciones Hidrográficas a la elaboración de Planes Especiales ante Eventual Sequía; y para las inundaciones, los objetivos establecidos en la Directiva 60/2007 que, a fecha 2014, supone la elaboración de las Evaluaciones Preliminares de Riesgo de Inundación y la confección de los Mapas de Riesgo de Inundación.

En definitiva, los Planes Hidrológicos elaborados para el 1º Ciclo de Planificación Hidrológica (2009-2015) deben contener, al menos:

- 1.-Las determinaciones establecidas en los Planes de Sequía, por lo que respecta a volúmenes de agua en situaciones de eventual sequía y medidas a establecer en los diferentes grados de sequía
- 2.-Mención a la elaboración de las Evaluaciones Preliminares de Riesgo de Inundación
- 3.-Mención a la elaboración de Cartografía de Riesgo
- 4.-Incorporación de la reducción de volúmenes de agua por efecto de cambio climático establecida en la Instrucción de Planificación Hidrológica

Por lo común, los Planes Hidrológicos elaborados han dedicado un capítulo específico a los denominados “Planes dependientes: sequías e inundaciones” o bien se incluye información sobre estos extremos hidrológicos en el apartado de “Programa de medidas”. En ellos se indica que están elaborados Planes de Sequía y que se han manejado los umbrales establecidos en estos planes a la hora de calcular los

en los recursos hídricos de la cuenca. Realizando el análisis para varias subcuencas de cabecera y para varias hipótesis establece que los impactos en las componentes hidrológicas son importantes con reducciones en los períodos de simulación 2010-2040, 2040-2070 y 2070-2100 que pueden alcanzar entre el 10 y el 20% del caudal total en las zonas evaluadas.

Fundación Nueva Cultura del Agua - C/Pedro Cerbuna, 12-50009 Zaragoza - <http://www.fnca.eu>

recursos existentes en diferentes escenarios de sequía eventual. Asimismo, se señala que se han realizado las Evaluaciones Preliminares de Riesgo de Inundación y, en la mayoría de ellos, las cartografías de riesgo en cumplimiento de lo establecido en la Directiva 60/2007 que han sido volcadas en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables.

Destaca el hecho de que los Planes Hidrológicos de las Islas Canarias no incluyen aspectos relativos a las sequías. Así, por ejemplo, el plan Hidrológico de Lanzarote señala, en el documento de Esquema de Temas Importantes, que “se está trabajando en la redacción de un Plan de emergencia para situaciones de desabastecimiento de la población, no sólo por los períodos de sequía, sino también por la dependencia de combustibles para desaladoras y pozos”. Tampoco hay referencia en estos Planes a la confección de los mapas de riesgo de inundación establecidos en la Directiva 60/2007 y, en todo caso, de estar hechos no están volcados en el visor del SNCZI y resulta imposible su consulta. En las Demarcaciones Hidrográficas de Ceuta y Melilla tampoco se han elaborado por mapas de riesgo de inundación; únicamente están establecidas las zonas de Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación.

En relación con el cambio climático, el tratamiento de esta cuestión en los Planes Hidrológicos es, en general, escueto y se limita a aplicar los porcentajes de reducción de volúmenes de agua contenidos en la Instrucción de Planificación Hidrológica a la hora de realizar los cálculos de los recursos de agua disponibles con horizonte 2027. En el apartado de “Inventario de recursos disponibles” se hace mención, asimismo, a la importancia de la cuestión y a la incorporación de estos porcentajes de reducción de volúmenes de agua que en algunos casos (p.e. Demarcación del Júcar) se han modificado (de 9 a 12% de reducción) respecto a lo indicado en la Instrucción. Se incluye la necesidad de profundizar en el estudio del cambio climático y sus efectos sobre los recursos hídricos, sobre las demandas y los ecosistemas y de dedicar alguna medida, dentro del Programa de Medidas de los planes hidrológicos, a este aspecto.

Destacan los planes hidrológicos del País Vasco, Cataluña, Ebro, Júcar y Segura por el tratamiento dado a la cuestión del cambio climático. En el caso de los dos primeros, se han aplicado modelizaciones propias de efectos en las precipitaciones y recursos de agua a partir de estudios y planes específicos de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña que han realizado organismos creados a tal efecto. Asimismo, en el Plan Hidrológico del Ebro se ha mejorado el cálculo de reducción de aportaciones debidas al cambio climático respecto a lo señalado en la Instrucción de Planificación Hidrológica (del 5% al 10% de reducción), en relación con la aplicación de los resultados del estudio de “Evaluación del efecto del cambio climático en los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Ebro con Gis-Balan (2007)”. En el Plan Hidrológico del País Vasco se asigna presupuesto concreto, con dos horizontes de actuación (2015 y 2021) para llevar a cabo las medidas relacionadas con la reducción del riesgo de inundaciones y sequías y la mitigación y adaptación al cambio climático.

En sentido contrario, los planes hidrológicos canarios, salvo Gran Canaria, Tenerife y La Gomera, no hacen mención a la cuestión del cambio climático y sólo, en Plan Hidrológico de Gran Canaria incluye un tratamiento adecuado. Tampoco han incluido un análisis de efectos en los recursos hídricos a causa del cambio climático en los Planes Hidrológicos de Ceuta y Melilla. En estos últimos se indica, de forma explícita, que “en la actualidad, no existen informes ni estudios suficientes capaces de establecer los efectos que el cambio climático causaría sobre los recursos hídricos” en ambas demarcaciones hidrográficas. De forma similar se señala la cuestión en el Plan Hidrológico de Fuerteventura.

La tabla adjunta (vid. Tabla 2) resume el tratamiento que se ha dado dentro del 1º Ciclo de Planificación a los extremos hidrológicos (sequías e inundaciones) y al cambio climático en los Planes Hidrológicos.

Tabla 2.-tratamiento de los extremos hidrológicos y del cambio climático en el 1º ciclo de planificación hidrológica

DEMARCACION HIDROGRÁFICA	SEQUIA		INUNDACION			CAMBIO CLIMATICO		RELACION ENTRE CAMBIO CLIMÁTICO Y EXTREMOS HIDROLÓGICOS EN EL 1º CICLO (2009-2015)
	Plan Especial de Sequía	Se considera tema importante para Segunda Fase de Planificación	EPRI	Cartografía riesgo inundación	Se considera tema importante para Segunda Fase de Planificación	Tratamiento del tema en el Plan	Se considera tema importante para Segunda Fase de Planificación	
GALICIA-COSTA	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
MINO-SIL	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
CANTABRICO OCC.	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
CANTABRIDO OR.	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
C.I.PAIS VASCO	Si	Si	Si	Si	Si	Extenso	Si	Si
DUERO	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
EBRO	Si	Si	Si	Si	Si	Extenso	Si	No
C.I.CATALUNA	Si	Si	Si	Si	Si	Extenso	Si	Si
ISLAS BALEARES	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
TAJO	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
JUCAR	Si	Si	Si	Si	Si	Extenso	Si	No
SEGURA	Si	Si	Si	Si	Si	Extenso	Si	Si***
GUADIANA	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
GUADALQUIVIR	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
TINTO-ODIEL- PIEDRAS	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
GUADALETE- BARBATE	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
C.MEDIT. ANDALUZA	Si	Si	Si	Si	Si	Según IPH	Si	No
CEUTA	Si	Si	Si	No	Si	No incluye	Si	No
MELILLA	Si	Si	Si	No	Si	No incluye	Si	No
LANZAROTE	No	Si	Si	No**	Si	No incluye	Si	No
FUERTEVENTURA	No	Si	Si	No**	Si	No incluye	Si	No
GRAN CANARIA	No	Si	Si	No**	Si	Adecuado	Si	No
TENERIFE	No	Si	Si	No**	Si	Escueto	Si	No
LA GÓMERA	No	Si	Si	No**	Si	Escueto	Si	No
LA PALMA	No	Si	Si	No**	Si	No incluye	Si	No
EL HIERRO	No	Si	No*	No**	Si	No incluye	Si	No

Fuente: Planes Hidrológicos (2009-2015). Planes de Sequía. EPRI. SNCZI.

*** Se incluye en el Documento de Evaluación Ambiental Estratégica

** No está incluido en el SNCZI

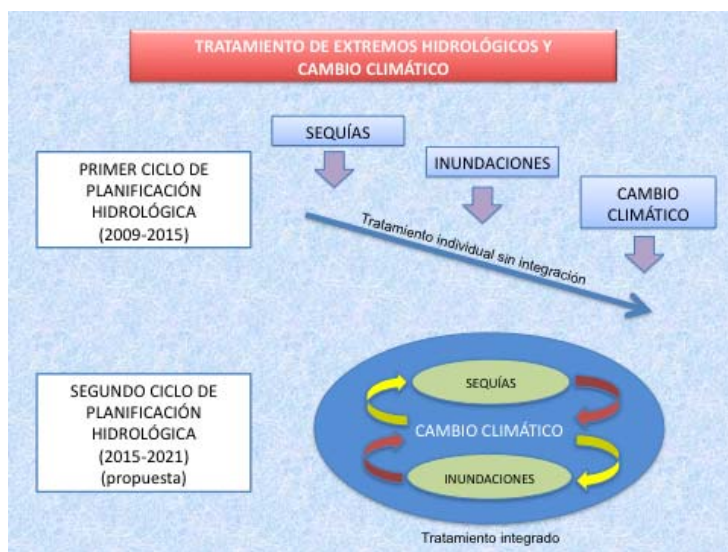
* Elaborado y en fase de exposición pública

4. Propuestas de mejora. Segunda Fase de Planificación (2015-2021)

En todos los documentos de “Esquema Provisional de Temas Importantes para el Segundo Ciclo de Planificación” de las diferentes Demarcaciones Hidrográficas se señala que los extremos hidrológicos y el análisis de las repercusiones del cambio climático en los recursos de agua son cuestiones importantes a abordar en este nuevo período de planificación. Asimismo, se señala que es necesario abordar la relación entre cambio climático y extremos hidrológicos, como fenómenos integrados en un mismo proceso (calentamiento planetario). En algún caso (País Vasco), como se ha señalado, se llega a asignar presupuesto para llevar a cabo estas acciones, con horizonte 2021.

En efecto, inundaciones y sequías deben integrarse en un tratamiento integral de efectos del calentamiento térmico, puesto que se trata de extremos pluviométricos directamente relacionados con la subida de temperaturas y la génesis de una atmósfera terrestre más cálida. Los modelos de cambio climático en el 5º Informe (IPCC, 2014) confirman esta relación y sus efectos regionales. En latitudes medias el desarrollo más frecuente de inundaciones y sequías será efecto de los procesos de reajuste en el balance energético planetario, en el marco de una atmósfera más cálida, donde los movimientos de masas de aire y sus consecuencias en la dinámica atmosférica (mecanismo de circulación atmosférica) serán más enérgicos (Vid. Figura 2).

Figura 2.- Tratamiento de Extremos Hidrológicos y Cambio Climático en la Planificación Hidrológica en España.



Elaboración propia

Por tanto, tratamiento integral de estas tres cuestiones debe ser elemento prioritario de hoja de ruta que tenga que establecerse en una futura Instrucción de Planificación Hidrológica para este 2º ciclo. Al respecto, se plantea, en la tabla adjunta, una serie de aspectos que debería incorporar la evaluación de los procesos de sequía e inundación, así como del cambio climático en el 2º ciclo de planificación hidrológica (Vid. Tabla 3).

Tabla 3.-Propuesta de aspectos a en los Planes Hidrológicos en el 2º Ciclo de Planificación (2015-2021)

TEMA	Aspectos a tratar
SEQUÍA	<ul style="list-style-type: none"> -Actualizar los Planes de Sequía adecuando los recursos disponibles a las proyecciones de disminución de precipitaciones y aumento de temperatura (OECC, AEMET y Oficinas Autonómicas de Meteorología y de Cambio Climático). -Adecuar las proyecciones de recursos y demandas, manejando el escenario más desfavorable posible. -Trabajar con un supuesto de un aumento del 10% en la frecuencia de desarrollo de años secos (horizonte 2050).
INUNDACIONES	<ul style="list-style-type: none"> -Elaborar los Planes de Gestión de Inundaciones (Directiva 60/2007) -Incorporar las determinaciones de dichos planes a las legislaciones del Suelo y Ordenación del Territorio (Estatal y Autonómicas) -Elaboración de Cartografía realmente de Riesgo (con análisis de vulnerabilidad social, económica y patrimonial). -Trabajar con un supuesto de aumento del 5% en la frecuencia de desarrollo de episodios de inundación (horizonte 2050)
CAMBIO CLIMÁTICO	<ul style="list-style-type: none"> -Adecuar las proyecciones climáticas para España al informe IPCC (2014) y trabajar con escalas de análisis comarcales (OECC, AEMET y Oficinas Autonómicas de Meteorología y de Cambio Climático). -Tratamiento integral del Cambio Climático y de los extremos hidrológicos derivados de aquel.

Elaboración propia

En los próximos años es de esperar que la Oficina Española de Cambio Climático y AEMET -y las Agencias Autonómicas de Meteorología y/o Cambio Climático existentes en algunas de ellas- actualicen las proyecciones de cambio climático para diferentes elementos climáticos (temperaturas y precipitaciones), y especialmente por lo que respecta a su comportamiento extremo. Ello tendrá que ir incorporándose en los documentos de planificación hidrológica y de ordenación territorial.

De momento, con arreglo a los datos existentes es necesario que los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas, para el 2º ciclo de planificación, incorporen en sus análisis regionales la probabilidad de que la cantidad de precipitación total anual se reduzca un 10% para un horizonte 2050 y que aumente, en porcentaje similar, la proporción de números de días secos. Por su parte, las precipitaciones máximas en 24 h., que pueden ocasionar problemas de crecida fluvial e inundaciones podrían incrementarse un 5% en el conjunto peninsular para el horizonte 2050. Todo ello, sin olvidar la

necesidad de realizar análisis de detalle en las Demarcaciones Hidrográficas que puedan precisar en mayor medida estos valores para áreas menores (subcuencas).

Los valores de reducción de precipitaciones, a partir de datos actualizados de modelización climática, serán básicos para el establecimiento de nuevos balances hidrológicos en los territorios de las Demarcaciones Hidrográficas, que se verán afectados respecto a los calculados en el 1º Ciclo de Planificación, debido a una reducción de recursos naturales. Y ello sin contar con los cambios que puedan derivarse por las modificaciones en la demanda.

A la vista de los datos actualizados de la modelización climática habrá que revisar los Planes de Sequía, para ajustar mejor los recursos procedentes de la precipitación con los que pueda contar cada Demarcación en las próximas décadas, trabajando siempre con umbrales de los peores escenarios posibles, como medida de salvaguarda para atender a las demandas en cada una de ellas.

Los próximos años van a ser decisivos, asimismo, en materia de inundaciones puesto que a la elaboración de la cartografía de riesgo (Directiva 60/2007) y la disponibilidad de su consulta en el portal del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, se debe unir la redacción de los Planes de Gestión, cuyas determinaciones deberán incorporarse en la legislación del suelo y ordenación del territorio de nuestro país. A los efectos de mejorar la cartografía ya existente, deberán actualizarse los criterios para la elaboración de mapas de vulnerabilidad incluyendo, al menos, tres parámetros: población, valor económico (suelo, actividades económicas) y valor del patrimonio histórico-cultural existente en los territorios.

5. Fuentes consultadas

-**Planes Hidrológicos (2009-2015)** de las Demarcaciones Hidrográficas de la península Ibérica, de los Organismos Autonómicos encargados de la gestión de Agua y de los archipiélagos Balear y Canario. Aprobados o en proceso de aprobación. (Disponibles en las páginas web correspondientes).

-**Esquema Provisional de Temas Importantes** para la Segunda Fase de Planificación Hidrológica (2015-2021) de las Demarcaciones Hidrográficas del territorio peninsular, de los Organismos Autonómicos encargados de la gestión de Agua y de los archipiélagos Balear y Canario. (Disponibles en las páginas web correspondientes).

-**Planes Especiales de Sequía** de las Demarcaciones Hidrográficas de la península Ibérica, de los Organismos Autonómicos encargados de la gestión de Agua y del archipiélago Balear. (Disponibles en las páginas web correspondientes).

-**Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación** (EPRI) de las Demarcaciones Hidrográficas de la península Ibérica, de los Organismos Autonómicos encargados de la gestión de Agua y de los archipiélagos Balear y Canario. (Disponibles en las páginas web correspondientes).

-**Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables**. Disponible en <http://sig.magrama.es/snczi/>

6. Anexo

Como aspecto complementario al texto del informe elaborado sobre el tratamiento del tema del cambio climático y de los riesgos hidrológicos en el 1º Ciclo de Planificación Hidrológica, (2009-15), se presentan a continuación una serie de cuestiones relativas a relaciones con otras políticas llevadas a cabo por las administraciones públicas, a presupuesto destinado a estos temas y a valoración general del tratamiento en los documentos de planificación analizados, que pueden contribuir a completar la información contenida en las páginas anteriores:

1.-Sobre actuaciones de reducción de extremos hidrológicos (inundaciones y sequías)

1.-La tabla adjunta (vid. Tabla 4) recoge el presupuesto contenido en los PHD en relación con las actuaciones contempladas para el incremento de recursos hídricos frente a la gestión de la demanda en los diferentes ámbitos de planificación. Debe señalarse que se trata de un dato de difícil obtención en los PHD puesto que no aparece consignado de forma explícita como tal en los documentos de planificación o suele estar integrado en otros apartados. Igualmente, en algunos PHD se señala una cifra global prevista en todo el ciclo de planificación (hasta 2027. Tercer Ciclo) sin detallar la inversión para cada una de las fases. Se han considerado sólo las mejoras para la gestión de la demanda o incremento de recursos tanto para abastecimiento urbano como para abastecimiento agrario.

TABLA 4.-Inversiones previstas para incremento de recursos de agua y gestión de la demanda en los diferentes Ámbitos de Planificación Hidrológica de España.

Demarcación Hidrográfica	Inversión Incremento recursos agua (Mill. €)	Inversión Gestión de la Demanda (Mill. €)	OBSERVACIONES
JÚCAR	(2009-15): 653,17 (2016-21): 515,65 (2022-27): 584,19	(2009-15): 354,75 (2016-21): 357,95 (2022-27): 297,18	
SEGURA	1.422,52	No se detalla	Presupuesto para Horizonte 2009/15
TAJO	3.313,38	453,3	Presupuesto calculado entre 2011-2016
GUADIANA	(2013-15): 53,5 (2016-27): 1.444,5	(2016-27): 1,2	
GUADALQUIVIR	(2009-15): 238,26 (2016-21): 236,61 (2022-27): 0	(2009-15): 929,92 (2016-21): 621,39 (2022-27): 0	
EBRO	(2009-15): 1.658	No se detalla	En el programa "Satisfacción de demandas) se incluyen medidas de gestión de la demanda
DUERO	(2010-15): 120 (2016-21): 290 (2022-27): 952	(2010-15): 350 (2016-21): 140 (2022-27): 250	En el apartado de gestión de la demanda se ha consignado la inversión prevista para modernización de regadíos. No se detalla más esta cuestión.
CUENCAS MEDITERRÁNEAS	2.791,1	No se detalla	Horizonte 2027. Se incluyen en el mismo

ANDALUZAS			grupo la atención a demandas y racionalidad del uso
GUADALETE-BARBATE	491,96	132,97	Horizonte 2027
TINTO, ODIEL y PIEDRAS	729,39	19,80	Horizonte 2027
MIÑO-SIL	169,45	112,20	Horizonte 2015. En gestión de la demanda se incluyen las medidas de mejora del regadío, así como las administrativas orientadas a información y concienciación
GALICIA-COSTA	129,73	No se detalla	Horizonte 2015. No se detallan medidas de control de la demanda. En el proyecto de PH 2015-21 se incluye un apartado de gestión de demanda, pero no se ha incluido presupuesto (documento de consulta septiembre de 2014).
CANTABRICO OCCIDENTAL	(2009-15): 262,30 (2016-21): 206,59	(2009-15):0.5 (2016-21):19,45	
PAIA VASCO	(2011-15): 102,01 (2016-21): 50,00	No se detalla	En el apartado de medidas para el suministro de demandas se integran medidas de gestión de la demanda
CANTABRICO ORIENTAL	310,43	No se detalla	Horizonte 2015.En el apartado de medidas para el suministro de demandas se integran medidas de gestión de la demanda
BALEARES	1,25	0,2	Horizonte 2015
CATALUÑA	2.692	84	Horizonte 2006-2015. El capítulo de gasto titulado "Gestión de la demanda y de los recursos hídricos" incluye tanto medidas de incremento de oferta como de gestión de la demanda. Para incremento de la oferta se estima el 28% de la cuantía indicada; el resto es gasto en medidas de reducción de consumo o reutilización. La partida de modernización de regadíos se ha incluido en el apartado

			de gestión de la demanda
CEUTA	(2009-15):37,3 (2016-21): 16,2 (2022-27): 2,2	(2009-15): 26,1 (2016-21): 9,9 (2022-27): 15,5	
MELILLA	(2009-15): 49,8 (2016-21): 16,3 (2022-27): 17,2	(2009-15): 45,7 (2016-21): 33,0 (2022-27):12,0	
LANZAROTE	34,74	No se detalla	Horizonte 2015
FUERTEVENTURA	11,88	0,35	Horizonte 2015. En el documento de Avance consultado hay medidas tanto de incremento de oferta como de gestión de la demanda que no tienen consignado presupuesto
GRAN CANARIA	34,54	2,50	Horizonte 2015.
TENERIFE	(2015-17): 82,49 (2027):80,09	(2015-17): 1,03 (2027): 23,09	
GOMERA	No se detalla	No se detalla	En el Documento de propuesta consultado se señalan medidas para incremento de oferta y gestión de la demanda pero no se consigna presupuesto
LA PALMA	No se detalla	No se detalla	En el Documento de Avance consultado se incluyen medidas para incremento de oferta y gestión de la demanda pero no se consigna presupuesto
EL HIERRO	6,25	0,30	Horizonte 2015. Documento de Avance

Elaboración propia a partir de documentos de planificación hidrológica

2.-Los Planes de Gestión de Sequía están elaborados, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Plan Hidrológico Nacional (2001), con la finalidad de establecer medidas para solucionar situaciones coyunturales de crisis hídrica en los ámbitos de demarcación hidrográfica. No se han seguido indicadores específicos de calidad ambiental para su redacción, pero si indicadores hidrológicos de estado para la determinación del nivel de sequía. Todos estos Planes de Gestión de Sequía han pasado, eso sí, por un proceso de Evaluación Ambiental Estratégica donde se incluyen medidas específicas y actuaciones de seguimiento de la calidad ambiental.

3.-En todos los Planes de Gestión de Sequía elaborados se señala la necesidad de ajustar los umbrales para el establecimiento de situaciones de emergencia para el Segundo Ciclo de Planificación a la vista de las experiencias vividas en el primer período de planificación.

4.-Todos los Planes de Demarcación Hidrográfica analizados contienen un apartado sobre "Riesgo de Inundaciones" y en todos ellos se hace mención al cumplimiento de la Directiva 60/2007 en cada territorio de planificación, que se plasma en la elaboración de Evaluaciones Preliminares de Riesgo –

aprobados en casi todos los PHD (vid, tabla. Supra) y en la preparación de los mapas de riesgo que integran el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables –en fase de realización-.

5.-En ningún PDH se señalan medidas de traslado de infraestructuras, edificios u otros bienes muebles, como actuaciones frente a inundaciones. Tampoco contemplan medidas naturales de retención de agua.

6.-Ningún plan de ordenación urbana de ámbito municipal de nuestro país se ha revisado de acuerdo con el análisis de la Directiva 60/2007. Lo único que se ha realizado es la incorporación en la Ley del Suelo estatal vigente (Ley 2008) de un artículo (art. 15) donde se obliga a elaborar mapas de riesgos naturales en los territorios objeto de nueva ordenación. Pero este precepto está lejos de cumplirse en la actualidad.

7.-En las actuaciones previstas para reducir el riesgo de inundación no se ha contemplado que los dueños de tierras o edificios contribuyan a la recuperación de costes.

Se presenta, a continuación (vid. Tabla 5), el presupuesto establecido en los documentos de Planificación Hidrológica de los diferentes ámbitos de cuenta para la prevención de extremos meteorológicos (inundaciones y sequías). Esta cuestión se agrupa bajo epígrafes de denominación diversa (medidas de defensa frente a inundaciones; fenómenos meteorológicos, situaciones hidrológicas extremas). Por lo común, las partidas consignadas están orientadas, básicamente, a la prevención de inundaciones (obras de defensa y cumplimiento de la Directiva 60/2007), al entenderse que la gestión de sequías puede integrarse en las medidas de mejora de abastecimiento, señaladas en la tabla anterior (vid. Tabla 4).

TABLA 5.-Inversiones previstas para tratamiento de los Extremos Hidrológicos en los diferentes Ámbitos de Planificación Hidrológica de España.

Demarcación Hidrográfica	Inversión Extremos Hidrológicos (Mill. €)	OBSERVACIONES
JÚCAR	(2009-15): 325,11 (2016-21): 149,36 (2022-27): 623,51	Medidas de control de inundaciones.
SEGURA	28,71	Presupuesto para Horizonte 2009/15
TAJO	2,5	Presupuesto calculado entre 2011-2016
GUADIANA	(2013-15): 1,9 (2016-27): 378,03	
GUADALQUIVIR	(2009-15): 16,90 (2016-21): 59,72 (2022-27): 168,34	
EBRO	270	
DUERO	(2010-15): 6,7 (2016-21): 4 (2022-27): 0	Se incluyen en el epígrafe "gestión de inundaciones"
CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS	712,7	Horizonte 2027.
GUADALETE-BARBATE	461,85	Horizonte 2027

TINTO, ODIEL y PIEDRAS	347,10	Horizonte 2027
MIÑO-SIL	36,72	Horizonte 2015.
GALICIA-COSTA	6,68	Horizonte 2015.
CANTABRICO OCCIDENTAL	(2009-15): 49 (2016-21): 75,1	
PAIA VASCO	(2011-15): 98,7 (2016-21): 287,6	
CANTABRICO ORIENTAL	143,39	Horizonte 2015
BALEARES	3,09	Horizonte 2015. De esta cantidad se detalla una partida para "Emergencias en situaciones de sequía" (0,38 mill. €)
CATALUÑA	350	Horizonte 2006-2015.
CEUTA	(2009-15): 10,0 (2016-21): 5,1 (2022-27): 0	
MELILLA	(2009-15):6,05 (2016-21): 27,1 (2022-27):31,5	
LANZAROTE	0,61	Horizonte 2015
FUERTEVENTURA	0,15 (año	Horizonte 2015. Se asigna una cantidad de gasto anual
GRAN CANARIA	1,00	Horizonte 2015.
TENERIFE	(2015-17): 69,5 (2027): 65,4	
GOMERA	No se detalla	En el Documento de propuesta consultado se señalan medidas para hacer frente a los extremos hidrológicos pero no se consigna presupuesto
LA PALMA	No se detalla	En el Documento de Avance consultado hay un apartado de medidas sobre "Seguridad frente a fenómenos meteorológicos extremos", pero no se consigna presupuesto
EL HIERRO	0,50	Horizonte 2015. Documento de Avance

Elaboración propia a partir de documentos de planificación hidrológica

2.-Sobre actuaciones relacionadas con el cambio climático

8.-En relación con el cambio climático, se están llevando a cabo actuaciones para actualizar los datos preliminares. Esta labor la está desarrollando la Agencia Estatal de Meteorología, en lo que atañe a la modelización climática (precipitaciones) y el CEDEX por lo que supone de adaptación de dicha modelización a los caudales hídricos de los diferentes ámbitos de planificación hidrológica. Por su parte, algunas CC.AA (Cataluña, País Vasco, Galicia) están desarrollando programas propios de evaluación de los efectos del cambio climático en los recursos hídricos dentro de sus ámbitos de gestión territorial.

En los PHD analizados se señala que esta cuestión se abordará en el Segundo Ciclo de Planificación, como uno de los temas importantes.

9.-Hay un escaso nivel de desarrollo y puesta en marcha del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en lo que respecta a los efectos del calentamiento térmico sobre los recursos de agua. Esta cuestión está mejor analizada en los planes e informes de cambio climático regionales elaborados en Cataluña, País Vasco y Galicia, aunque en ningún caso se han puesto en marcha, de momento, medidas concretas.

10.-En ningún ámbito de planificación hidrológica y territorial de nuestro país se han puesto en marcha medidas de coordinación para la reducción del cambio climático. Esta cuestión está totalmente abandonada en la escala estatal y tan sólo se lleva con interés en las CC.AA antes señaladas.

En síntesis, el tratamiento del cambio climático y sus efectos en la planificación hidrológica está insuficientemente abordado en España. No existen mecanismos de coordinación de políticas entre diferentes administraciones relacionadas con esta cuestión (hidrológica, de ordenación territorial).

En los documentos del Primer Ciclo de Planificación (Horizonte 2015) no se consigna presupuesto concreto para esta cuestión. En todos los casos se señala que es uno de los "Temas Importantes" en los documentos de Esquema Provisional de Temas Importantes para el Segundo Ciclo de Planificación.

Se trata, por tanto, de un apartado que tendrá que merecer una consideración mucho mayor que la actualmente existente. Y para ello es necesario que haya voluntad política de desarrollar esta cuestión como requiere un tema de tanta trascendencia económica, social y ambiental.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

CAUDALES ECOLÓGICOS

Domingo Baeza

Fundación Nueva Cultura del Agua

Índice de Contenido

1. Introducción	2
2. ¿Cómo se ha abordado la estimación de caudales ecológicos en el primer ciclo de Planificación?	2
2. Perspectivas en las Demarcaciones respecto a nuevas propuestas para el siguiente ciclo	4
3. Propuestas.....	5

1. Introducción

El presente informe trata de dar respuesta en cuanto a este aspecto del proceso de Planificación a las siguientes cuestiones:

1. ¿Cuál es el problema y por qué es relevante?
2. ¿Cómo se ha abordado en el primer ciclo de planificación (luces y sombras)?
3. ¿Cuáles son las propuestas de mejora para el segundo ciclo?

2. ¿Cómo se ha abordado la estimación de caudales ecológicos en el primer ciclo de Planificación?

Las demarcaciones intercomunitarias, han utilizado los valores que se obtuvieron de unos trabajos, que salieron a concurso en 2008, adjudicaciones realizadas por la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente y de Medio Rural y Marino para la realización de estudios técnicos de determinación de caudales ecológicos. Con los resultados de estos trabajos, matizados por los técnicos de cada Demarcación, se obtuvieron unos valores que se incorporaron a los correspondientes planes de demarcación.

La ACA hizo su propio trabajo de determinación de caudales ecológicos, la A. Andaluza del Agua y el URA también. El caso más tardío fue el de Cuencas Internas de Galicia, una vez publicado el Plan, donde se adjudicó a una empresa de ingenieros de caminos, sin experiencia en la determinación de caudales ecológicos.

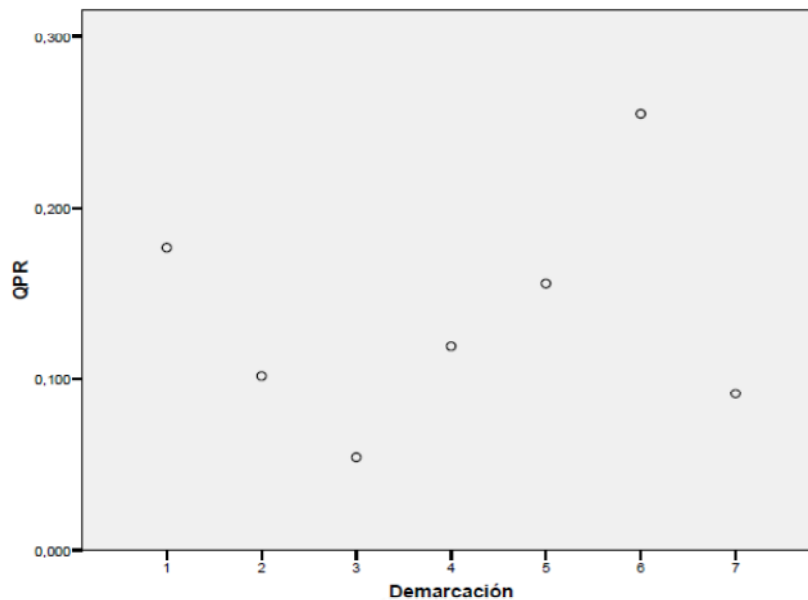
En general, como valoración común se han detectado las siguientes deficiencias:

- No se ha producido un auténtico proceso de concertación en la mayor parte de las Demarcaciones. Yo he participado en tres, Guadiana, Guadalquivir y Duero. La del Guadiana fue la única que siguió un proceso lógico en forma y tiempo, aún con muchas deficiencias, la del Duero y Guadalquivir fueron exposiciones de resultados, en el Duero se ha convocado otra a posteriori (ver más adelante).
- La propuesta de caudales ha seguido un esquema desde la D.G. del Agua, para que se maten, bajen, amortigüen y se adapten a las necesidades de los usuarios. No se ve claramente cómo de los valores obtenidos en los trabajos técnicos se llega a la propuesta.
- La selección de los caudales mínimos no es clara, y se suele optar dentro del abanico de posibilidades por la más baja.
- La modelización mensual del régimen no conserva la variabilidad natural del régimen.
- Generalmente ni los propios técnicos están contentos con la definición del régimen de crecidas, que incluye: valor punta, necesidad en hm^3 para generarla, % del total de aportaciones que supone y tasa máxima de cambio. En algunas Demarcaciones (Duero, País Vasco), están proponiendo que se hagan nuevos estudios.

Se ha partido de lo que denominamos Caudal Propuesto Relativo (en adelante QPR). Este parámetro es indicador de la proporción del caudal natural que representa el caudal mínimo propuesto. Por ejemplo, un valor de QPR de 0.16 indica que el caudal mínimo propuesto es un 16% del caudal natural medio del río. Así podemos comparar propuestas de diferentes ríos y Demarcaciones. Se ha hecho un trabajo comparativo tratando de averiguar si las diferencias de QPR entre demarcaciones eran explicadas por diferencias en los factores físicos (Geológicos, geográficos o climáticos) de las demarcaciones o si, por el contrario, responden a diferencias que no tienen que ver con las características de la cuenca, sino con variaciones en la gestión de los recursos hídricos entre las demarcaciones.

Los resultados resumidos se representan en el siguiente gráfico. Se observa una elevada heterogeneidad en los valores de QPR entre las diferentes demarcaciones, situándose el máximo en la demarcación del Miño-Sil con un QPR de 0,25 y un mínimo de aproximadamente 0,05 en la Demarcación del Guadalquivir.

Aunque se ha encontrado alguna relación entre valores físicos y el QPR, por ejemplo la altitud a la que se encuentra el tramo, lo que se relaciona con el tamaño del río, no hay relaciones significativas entre resultados de caudal ecológico y factores físicos de las cuencas. Por consiguiente, si para el QPR no hay diferencias entre los factores físicos que sí influyen sobre los métodos de cálculo de caudales ecológicos, pero sí hay diferencias entre demarcaciones, se puede decir que las diferencias entre demarcaciones para los valores de QPR están motivadas por otro tipo de cuestiones ajenas a los factores físicos de las demarcaciones. Estas diferencias pueden estar explicadas por la arbitrariedad con la que se definen las propuestas finales por parte de algunas demarcaciones (Aguirre, A. y de Bikuña, B. G., 2000), propuestas muy influenciadas por la necesidad de acumulación de recursos hídricos para abastecimiento, riego, uso industrial.



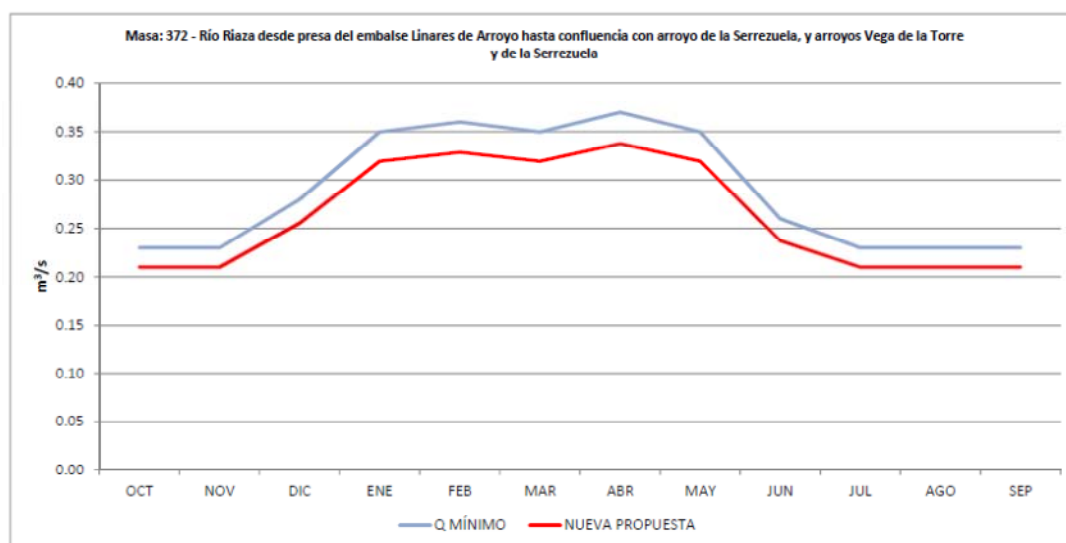
Medianas de los resultados valores de QPR en las 7 demarcaciones hidrográficas intercomunitarias españolas. Las Demarcaciones son: 1 Duero, 2 Ebro, 3 Guadalquivir, 4 Guadiana, 5 Júcar, 6 Miño Sil, 7 Tajo.

2. Perspectivas en las Demarcaciones respecto a nuevas propuestas para el siguiente ciclo

La Confederación Hidrográfica del Duero sacó en abril de 2013, a concurso un pliego para aumentar el número de tramos en los que se han realizado estudios hidrobiológicos y realizar además algún muestreo piscícola (adjudicado a INFAECO). Todavía no hay resultados.

También se convocaron tres reuniones localizadas geográficamente en el norte sur y este de la cuenca para debatir una nueva propuesta de régimen de caudales ecológicos, sólo para las masas estratégicas. Para ello la Confederación Hidrográfica del Duero ha elegido un sistema de mediación para lo que ha seleccionado a la empresa Zeta Amaltea. La propuesta básicamente tiene los mismos valores que los incluidos en el Plan, salvo que se ha subido algo el valor del caudal en los meses de no estiaje, posiblemente en atención a las reivindicaciones acerca de que en la mayoría de las propuestas de Regímenes de Caudales Ecológicos, la diferencia estacional entre los caudales mensuales era casi inapreciable.

En algunas masas incluso se han bajado los valores de caudales ecológicos. Muy curioso es el caso del Riaza, en un tramo que está dentro del un LIC y donde se encuentra el Refugio de rapaces de ADENA. La nueva propuesta en este proceso de concertación supone unos caudales ecológicos menores que los que aparecen en el Plan Hidrológico del Duero. A través de un proyecto de la Fundación Biodiversidad se está haciendo un trabajo, para elaborar una propuesta mucho más compleja y que tenga en cuenta los efectos sobre los usuarios.



La Confederación Hidrográfica del Ebro ha presentado una nueva propuesta de régimen de caudales ecológicos, que se discutió en el Consejo del Agua, celebrado en Julio de 2014. De la información aportada no se puede saber quién es el equipo que ha elaborado estos trabajos ni el método utilizado para su elaboración, mientras, por los esquemas presentados, los trabajos se han realizado en una sola dimensión.

Los trabajos se han hecho para los siguientes tramos:

- Río Cinca entre la presa de El Grado y la salida de la central hidroeléctrica del Grado II. Masas 678.
- Río Ésera en el Congosto de Ólvena . Masa 434.
- Río Segre a su paso por Lleida. Masa 432.

No se entiende por qué se repiten los trabajos en el Ésera, si ese tramo ya tenía simulación de hábitat.

Los trabajos en el Segre y el Cinca, se han hecho en una masa distinta a la que se utilizó en los trabajos de Simulación en el proyecto del 2008. En estas dos masas los trabajos de 2008 sólo incluyeron resultados por métodos hidrobiológicos. Los valores del caudal mínimo ecológico, obtenidos en ese trabajo por métodos hidrobiológicos, son unas 10 veces mayores que los que se proponen ahora. Creemos que estas nuevas propuestas son resultado de alguna reclamación de algún usuario, respecto a las publicadas con anterioridad. Estas propuestas siguen un patrón similar a las anteriores: caudales mínimos muy bajos, apenas variación entre estaciones y no se definen otras componentes del régimen de caudales. Sí hay que citar que se propone un régimen de avenidas para el Segre a su paso por Lleida con la finalidad de combatir plagas de simúlidos y macrófitos.

Por otro lado la Comisión Europea ha creado un grupo de trabajo sobre caudales ecológicos, que lidera España. El grupo español está coordinado por la Dirección General del Agua.

3. Propuestas

Se dividen en dos grupos: propuestas para la mejora del proceso de concertación y propuestas técnicas:

3.1 Para la concertación:

En las reuniones de concertación no se avanza sobre las consecuencias que un régimen u otro supone tanto para el funcionamiento del sistema, como para los usuarios, y se concerta sin tener una base sólida sobre la que opinar. Debería ampliarse y ponerse en conocimiento de los participantes en los procesos de concertación información como la siguiente:

- Posibilidades de exploración de nuevos recursos.
- Hasta donde están dispuestos los distintos usuarios a ceder. Qué alteración en su proceso productivo supone la incorporación del nuevo régimen.
- Cuáles son las alternativas técnicas. Flexibilidad de la producción eléctrica.
- Flexibilidad del régimen de caudales ecológicos.
- Propuesta de varios regímenes de caudales, posibilidad de un régimen inicial de caudales ecológicos transitorio.
- Establecimiento de medidas para aumentar la eficacia y poner a disposición del río más agua.

- Superada una fase inicial de cambios, mejoras en la gestión, optimización de uso de recursos y aplicación y seguimiento de un régimen inicial de caudales ecológicos. Propuesta de régimen ecológico cuasidefinitivo.

Respecto a las mejoras de las propuestas y los aspectos técnicos:

- Debería siempre que esto sea posible, individualizarse el tratamiento que se da a cada masa, especialmente a la hora de seleccionar el resultado a aplicar y la forma de diseñar el régimen a partir del caudal mínimo. No debería aplicarse como caudal mínimo, únicamente el caudal menor o el menor que permite la IPH.
- Los trabajos encaminados a establecer el régimen de caudales ecológicos en las masas situadas en zonas protegidas, deben revisarse, solventar las dudas sobre las incertidumbres planteadas, mediante la revisión de resultados, la discusión de las alternativas, la propuesta de otros métodos y el planteamiento de los objetivos concretos que se proponen para dichas masas.
- Debería relacionarse más los valores obtenidos con la presencia, estructura y dinámica de las poblaciones de seres vivos que están presentes en las masas de agua, especialmente los peces, y especialmente en aquellos tramos donde la riqueza piscícola sea un recurso muy apreciado por la población.
- La definición de masas de agua tipo río y masas alteradas hidrológicamente es fundamental y condiciona los resultados, por lo que deberían consultarse otras metodologías diferentes a las que se han aplicado para concretar que masas se incluyen en una u otra categoría.
- Deben revisarse la selección, toma de datos y proceso de determinación, en aquellas masas en las que la curva HPU/Q, presente una evolución que no permita una definición clara de los valores que propone la IPH, para la selección de caudales. Deben repetirse los trabajos en las masas en las que estos no han seguido las mejores técnicas disponibles, o la interpretación de los resultados es dudosa.
- La generación del régimen mensual, se debe fundamentar en los objetivos que se proponen al cambiar el valor de los caudales circulantes a lo largo del año, la mayor parte de las variaciones estacionales propuestas, no cumplen con los objetivos ambientales que se espera de ellas. Se plantea evaluar la serie de caudales propuestos para todos los meses, mediante métodos de Simulación de hábitat o bien mediante otro sistema que permita valorar su eficacia.
- Tal y como propone la IPH en aquellas masas en las que existen diferencias significativas entre los valores obtenidos mediante la aplicación de los dos métodos, se deben realizar estudios complementarios y campañas de seguimiento para determinar la aplicabilidad de los métodos y las modificaciones que, en su caso, sea preciso introducir.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

**Las excepciones de los objetivos ambientales en los planes hidrológicos de cuenca españoles
2009-2015**

Abel La Calle Marcos

Índice de Contenido

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)	2
3. Nuevas modificaciones o alteraciones.....	3
4. Conclusiones	4

1. Adaptación del Derecho interno a la Directiva marco del agua (art. 24 DMA)

La Directiva marco del agua¹ tiene como finalidad u objetivo último la protección y uso sostenible de las aguas y los ecosistemas asociados. Entendiendo por protección la acción de prevenir todo deterioro adicional, y proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos, y por uso sostenible del agua, el basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles².

Para la consecución de estos fines la Directiva ha establecido los objetivos medioambientales³. Estos objetivos no son meras directrices de actuación, sino normas preceptivas que generan concretas obligaciones de resultado para los Estados como se deduce de su redacción literal.

Los objetivos medioambientales establecidos por la Directiva marco del agua pueden sintetizarse como las obligaciones que tienen los Estados miembros de: prevenir o evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua; proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua con el objeto de alcanzar su buen estado a más tardar en 2015; reducir progresivamente la contaminación de las sustancias prioritarias e interrumpir o suprimir gradualmente la de las sustancias peligrosas prioritarias en las aguas superficiales; invertir toda tendencia significativa y sostenida de aumento de concentración de cualquier contaminante en las aguas subterráneas; y lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos para las zonas protegidas a más tardar en 2015.

La regulación de los objetivos medioambientales comprende la determinación de un número limitado de excepciones (*numerus clausus*), así como las condiciones en las que pueden aplicarse. La enumeración de las excepciones es cerrada por lo que los Estados no pueden incrementar su número, este carácter cerrado se deduce de la concreta regulación de cada una de ellas y su tratamiento conjunto, así como de la ausencia de expresiones que permitan considerarlo abierto.

Se consideran excepciones de los objetivos medioambientales la prórroga de los plazos establecidos, el establecimiento de objetivos menos rigurosos, las nuevas modificaciones o alteraciones que comportan deterioro y el deterioro temporal. También ha de entenderse una excepción de los objetivos medioambientales la designación de una masa de agua como muy modificada o artificial al reducir la exigencias de los objetivos medioambientales, de hecho es tratada con las mismas cautelas que las anteriores⁴.

Los objetivos medioambientales y sus excepciones han de concretarse en los planes hidrológicos de demarcación y el grado de detalle ha de ser el la masa de agua entendida como parte diferenciada y significativa de agua que sólo puede tener un estado.

¹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DO L 327 de 22.12.2000

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1412657137116&uri=CELEX:32000L0060>

² Artículo 1 de la Directiva 2000/60/CE.

³ Artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE.

⁴ Artículo 4.8 y 4.9 de la Directiva 2000/60/CE.

2. Planes hidrológicos de demarcación españoles 2009-2015

Los planes hidrológicos de demarcación son el continente natural para establecer y justificar a escala de masa de agua, tanto los objetivos medioambientales concretos como sus excepciones.

Al analizar los planes hidrológicos de demarcación españoles 2009-2015 lo primero que llama la atención es que las Autoridades responsables de política de aguas en España parecen adolecer de procrastinación ya que su aprobación se ha postergado hasta reducir su periodo de vigencia a un escaso testimonio⁵. Estas circunstancias han hecho imposible analizar todos los planes hidrológicos de demarcación ya que los de las Islas Canarias no habían sido aprobados en octubre de 2014.

No obstante, el análisis de las excepciones en estas páginas tampoco se va a extenderse a todas las excepciones de los objetivos medioambientales, por lo que se ha optado por escoger una de estas excepciones.

La excepción elegida es la de nuevas modificaciones o alteraciones que comportan deterioro de las masas de agua⁶. Se ha escogido esta exención de la prohibición de producir nuevos deterioros por su carácter estratégico para limitar el deterioro de las aguas y sus ecosistemas asociados. Téngase en cuenta que las presiones más generalizadas en la Unión Europea son las alteraciones hidromorfológicas y que en España existe una tendencia desde principios del siglo XX a identificar gestión de aguas con programación de obras hidráulicas públicas.

3. Nuevas modificaciones o alteraciones

La excepción de nuevas modificaciones o alteraciones tiene como finalidad eximir de responsabilidad al Estado que incumple los deberes de prevención del deterioro o de lograr el buen estado de las masas de agua, cuando concurren motivos justificados, no existen alternativas factibles y se adoptan todas medidas paliativas factibles.

Para la realización de un análisis comparativo del tratamiento que le han dado los distintos planes hidrológicos de demarcación se ha partido de la elaboración de un cuestionario cuya respuesta fuera preferentemente objetivable. Así aunque para un conocimiento pormenorizado y de fondo de los casos es necesario acudir a otras preguntas de contenido, para realizar un análisis propuesto se han considerado suficientes las cuestiones recogidas en la tabla anexa.

La primera pregunta (¿regula expresamente la exención?) ha dado como resultado que casi todos los planes hidrológicos realizan una regulación específica de la exención, aunque el grado de regulación es diverso, ya que mientras algunos se limitan a remitirse a la regulación del Reglamento de planificación otros añaden procedimientos específicos para informar los casos que se produzcan en la demarcación.

La segunda pregunta (¿Se explicita en la normativa el carácter excepcional de esta exención?) trata de identificar en qué medida se ha adaptado el Derecho nacional a la exigencia de considerar las nuevas

⁵ El último plan de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias adoptado fue a través del Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, BOE 12.7.2014.

⁶ Artículo 4.7 de la Directiva 2000/60/CE.

modificaciones o alteraciones como una exención de la prohibición de nuevos deterioros establecida como primer objetivo medioambiental. El resultado muestra cómo en la mayor parte de los planes se ha sustituido esa concepción de excepcionalidad por la de una mera actuación condicionada.

La tercera pregunta (¿Retrotrae aplicación al menos a 22.12.2009?) pretende considerar en qué medida el incumplimiento del plazo de aprobación y publicación del plan también ha generado un incumplimiento al no retrotraer en el tiempo su aplicación al menos a la fecha en la que debió entrar en vigor. El resultado es unánime.

La cuarta pregunta (¿Identifica casos concretos?) es tal vez la más significativa de todas pues indaga en si se ha aplicado de forma concreta la exención y el resultado es una aplicación real muy reducida. Aunque en la tabla no se refleja es de interés señalar que tan sólo en el caso Guadalquivir se realiza una identificación algo más numerosa. Aunque podría pensarse que la falta de identificaciones responde a la inexistencia de casos, si se observan los programas de medidas se comprueba inmediatamente que no es así.

La quinta pregunta (¿En los casos identificados consigna y explica los motivos que lo justifican?) depende de la identificación de casos que como se ha visto es muy escasa por lo que en la mayor parte de los casos se consigna sin datos (SD). Sólo el Cantábrico Occidental cumplimenta una ficha en la que resume los motivos de la exención.

La sexta pregunta (¿Establece de forma expresa la revisión de los motivos cada seis años?) trata de constatar si se contempla la revisión explícita que exige la Directiva marco del agua y el resultado es también de omisión generalizada.

4. Conclusiones

- A menos de dos años del final del período de vigencia prevista, las demarcaciones de Canarias no tienen aún sus correspondientes planes aprobados. El contenido normativo de los planes ha sido publicado en un diario oficial en todos los casos salvo en Galicia Costa.
- La Directiva marco del agua exige de responsabilidad al Estado por la infracción de haber producido un nuevo deterioro de las aguas si la actuación realizada cumple determinadas condiciones (art. 4.7) pero en España se omite este carácter excepcional y se concibe como una mera actuación que está sometida a condiciones. El caso Balear es llamativo pues ni si quiera se menciona esta exención en el plan.
- Los planes hidrológicos españoles han aplicado esta exención omitiendo de forma generalizada un análisis adecuado de la identificación de casos y omitiendo la obligación de consignar y explicar los motivos en cada uno de los casos. Resulta muy improbable que la ausencia de casos identificados responda a su inexistencia real. El caso del Cantábrico Occidental también destaca por haber sido el único que además de identificar nuevas modificaciones o alteraciones ha consignado en el plan los motivos que los justifican de forma expresa.
- El incumplimiento del término en el que debían aprobarse los planes (22.12.2009) también ha supuesto un incumplimiento en las obligaciones de exigir la prohibición del deterioro del estado de las masas de agua ya que los planes no retrotraen su aplicación al menos a dicha fecha.

NUEVAS MODIFICACIONES O ALTERACIONES (COMPORTAN DETERIORO)

Art. 4.7 de la Directiva 2000/60
OPPA (FNCA) - Abel La Calle

	Cataluña	Tinto, Odiel y Piedras	Guadalquivir y Barbate	Mediterráneas Andaluzas	Galicia Costa	Miño Sil	Guadiana	Guadalquivir	Cantábrico Occidental	Cantábrico Oriental	Duero	Islas Baleares	Ceuta	Melilla	Ebro	Tajo	Segura	Júcar	
¿Regula expresamente la exención?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
¿Se explicita en la normativa el carácter excepcional de esta exención?	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO
¿Retrotrae aplicación al menos a 22.12.2009?	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
¿Identifica casos concretos?	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO
¿En los casos identificados consigna y explica los motivos que lo justifican?	SD	SD	SD	SD	SD	SD	SD	NO	SI	SD	SD	SD	NO	NO	SD	NO	NO	SD	SD
¿Establece de forma expresa la revisión de los motivos cada seis años?	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Referencia jurídica del Plan	Art. 17	Art. 9	Art. 9	Art. 9	Art. 17	Art. 19	Art. 6	Art. 11 Anejo 8	Art. 11 Apend.8.1	Art. 11	Art.24 y 25		Art. 11 Mem. p. 91	Art. 11 Mem. p. 106	Art. 15	Art. 12 Anejo 8	Art. 24 Anejo 8	Art. 9	Art. 9

Fuente: Elaboración propia y datos BOE y páginas web de los Organismos de cuenca y de las Administraciones Autonómicas



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

INFRAESTRUCTURAS VERDES

Tony Herrera

Centro Ibérico de Restauración Fluvial CIREF y FNCA

Índice de Contenido

1. Las infraestructuras verdes en el Primer Ciclo de Planificación	2
2. Perspectivas para el próximo ciclo de planificación	3

1. Las infraestructuras verdes en el Primer Ciclo de Planificación

El concepto de *infraestructura verde* surge de la necesidad de mantener la capacidad de la naturaleza para proveernos de los servicios ecosistémicos y de la biodiversidad. Por tanto, las *infraestructuras verdes* se crearán con el objetivo de conectar los actuales espacios naturales protegidos, facilitando el libre desplazamiento de las especies entre ellos y la propia y necesaria existencia de muchas de esas especies fuera de los mismos. Igualmente desempeñarán un importante papel en la lucha contra el cambio climático. Este nuevo enfoque se enmarca dentro de los objetivos del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, en el que la Comisión Europea se ha comprometido a restaurar el 15% de los ecosistemas degradados de la Unión Europea. Las prioridades de las zonas a restaurar y su coste estimado deberán quedar concretados antes de que finalice el presente año 2014.

Los recursos hídricos y el territorio que estos ocupan son elementos idóneos para aplicar las políticas que desarrollarán este concepto en Europa. Por ejemplo, la recuperación de parte de las llanuras de inundación de los ríos y espacios de ribera, puede compaginar la regeneración natural de estos espacios y sus funciones y servicios ecosistémicos, con la amortiguación de los riesgos y los efectos económicos negativos de las crecidas de los ríos. A la vez, en estos humedales temporales es posible mejorar la calidad de las aguas, recargar acuíferos, etc.

Otra forma de infraestructura verde asociada directamente a los cursos fluviales son las bandas de vegetación. Estas, no sólo permiten generar corredores ecológicos que favorecen la interconexión entre los hábitats naturales de los territorios, sino que contribuyen a consolidar las márgenes fluviales, disminuir la velocidad de flujo en crecidas, capturar excesos de sedimentos de fenómenos erosivos y reducir la contaminación difusa, reteniendo nutrientes procedentes de la agricultura principalmente.

Por ello, la consideración del concepto de *infraestructura verde* debería estar muy presente en los Planes Hidrológicos de Cuenca, ya que a través de estos Planes se puede desarrollar ampliamente este concepto.

Si atendemos al período de planificación 2009-2015, como en otros muchos aspectos, el retraso en la elaboración y aprobación de los planes ha supuesto una oportunidad perdida para dar impulso a la creación de *infraestructuras verdes*. Este concepto no aparece recogido en la redacción de los planes de forma generalizada. Hay algunas excepciones, entre las que cabe destacar el proyecto LIFE SEGURA RIVERLIK, cuyo principal objetivo es extrapolar los resultados de diversas técnicas de mejora y restauración de los ecosistemas fluviales previamente ensayadas, al Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura, con la finalidad de mejorar la interconexión entre espacios protegidos y la calidad de dichos ecosistemas. No obstante, como las *infraestructuras verdes*, en el caso que nos ocupa, están muy ligadas a la restauración y mejora ambiental de ríos, sí que debe tenerse en cuenta que algunas confederaciones sí han incorporado en sus planes hidrológicos medidas que, sin haber sido denominadas como tales por la novedad del concepto, podrían considerarse de *infraestructuras verdes*. Esto enlaza con la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos, que según el documento del Ministerioⁱ que refleja sus propias bases, también debería quedar integrada en los Planes de Cuenca. Sin embargo no en todas las demarcaciones su aplicación ha contado con el impulso que habría sido deseable y son pocos los proyectos que podrían considerarse de *infraestructuras verdes*.

2. Perspectivas para el próximo ciclo de planificación

A la vista del análisis anterior, la incorporación de las *infraestructuras verdes* será un elemento novedoso y un nuevo reto en los Planes Hidrológicos del próximo período de planificación 2016-2021. No debería perderse esta nueva oportunidad para su incorporación y habrá que sumar estos proyectos al resto de actuaciones que promuevan el desarrollo de la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos, en el caso de las cuencas dependientes del Estado. Y de igual manera a los proyectos, medidas o estrategias de restauración de cuencas cuyas competencias estén transferidas a las autonomías. Por otro lado, los Planes de Prevención del Riesgo de Inundaciones, que por mandato de la Directiva de Inundaciones tienen que estar terminados a finales del 2015, suponen también una oportunidad muy buena para el desarrollo de las *infraestructuras verdes*.

Sin duda, las *infraestructuras verdes* van a constituir una oportunidad para captar fondos europeos en los próximos años.

¹ RESTAURACIÓN DE RÍOS. BASES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE RESTAURACIÓN DE RÍOS. (2010). Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

RESTAURACIÓN DE RÍOS

Tony Herrera

Centro Ibérico de Restauración Fluvial CIREF y FNCA

Índice de Contenido

1. Introducción	2
2. Respecto al próximo ciclo de planificación	3

1. Introducción

A pesar de que a nivel nacional, para las cuencas que dependen directamente del Estado, se aprobase una Estrategia Nacional de Restauración de Ríos (ENRR), cuyas bases fueron publicadas en 2010ⁱ, el desarrollo de la misma y la plasmación en proyectos concretos ha sido, en general, prácticamente simbólico y en pocas ocasiones enlazados con la Planificación Hidrológica. De hecho, la mayor parte de las actuaciones realizadas hasta la fecha han sido actuaciones por iniciativa propia de algunas confederaciones, con un origen en cuanto a planificación, decisión o partidas de fondos, confuso y justificado por la ENRR, pero que no han tenido reflejo, o al menos no muy claro, en los planes de cuenca.

Un elemento a señalar, es que muchas actuaciones que fueron incorporadas a los programas de medidas para mejorar el estado de las masas de agua y a la ENRR, eran obras ya previstas anteriormente o incluso en ejecución. Muchas de ellas lejos de producir mejoras en el estado de las masas de agua lo han empeorado. Por ejemplo en el Plan del Tajo, existe un tramo del Tiétar (aguas abajo del embalse de Navalcan) que figura en buen estado y para el que sin embargo se ha programado un proyecto de restauración. Dicho proyecto consistirá en dragados para extraer gravas y evitar inundaciones (lo que contradice las directrices de la ENRR).

Algunos planes ni siquiera hablan de la ENRR, en el mejor de los casos aparece como "programas relacionados" o un epígrafe similar, pero no se ha producido una incorporación real de la ENRR en los planes hidrológicos. De hecho, se da la paradoja de que algunos proyectos que estaban redactados, no se han incorporado en los programas de medidas, siendo ignorados en la planificación y abandonados. Esto incluso se ha llevado a cabo ignorando a veces las directrices del ministerio o de la comisaría de aguas de la propia confederación.

Algunas confederaciones, como la del Tajo o el Guadiana, sí han especificado tramos de ríos argumentando que se van a restaurar, pero con muy poca concreción respecto a qué tipo de actuaciones se llevarán a cabo para ello. La tónica generalizada es que en los programas de medidas aparecen actuaciones mal llamadas de *restauración fluvial*, que en absoluto podrían considerarse como tales

En el lado más positivo caben destacarse algunas actuaciones importantes realizadas por la C.H. del Duero y la C.H. del Ebro, y otras actuaciones dispersas pero interesantes en el Cantábrico, Tajo, cuencas internas de Cataluña, el Guadiana y la Demarcación del Guadalete -Barbate en Andalucía. Salvo media docena de actuaciones bandera, el resto son pequeñas obras o mejoras que no afectan, por ejemplo, a concesiones, explotación de embalses o demandas pre-existentes (azudes abandonados, mejoras en entornos periurbanos, etc.).

Por otro lado, la *restauración fluvial* guarda una relación muy directa con el espinoso tema de los caudales ecológicos, que se pueden entender como un aspecto fundamental para permitir la restauración progresiva y mejora del estado de muchas masas de agua. En este sentido, se han realizado algunas iniciativas, como la reproducción de pequeñas crecidas controladas mediante descargas de los embalses, pero es un tema en el que debe mejorarse mucho para que se puedan considerar como actuaciones de restauración hidrológica o hidromorfológica.

2. Respetto al próximo ciclo de planificación

A priori nada indica que algo vaya a cambiar respecto a la *restauración de ríos* de cara al próximo ciclo de planificación. Debemos destacar, no obstante, que desde el Ministerio sí que se están coordinando los planes de la Directiva de Inundaciones (DI) para las cuencas dependientes del Estado, y ahí se ha incorporado la *restauración fluvial* en el marco de la ENRR. Estos planes se van a coordinar con los de la Directiva Marco del Agua (DMA), por lo que se abre una puerta al optimismo relativo. El principal problema para ello es la escasez de tiempo y medios.

También debemos señalar que la Instrucción de Planificación Hidrológica tenía carencias significativas en cuanto a la valoración de la hidromorfología. De cara a la revisión intermedia de este segundo ciclo, se está preparando un protocolo de valoración geomorfológica de los ríos por parte del Ministerio que podría ser interesante.

Señalamos a continuación algunas recomendaciones que deberían tenerse en cuenta para que la *restauración de ríos* adquiera, en el próximo ciclo de planificación, el protagonismo que le corresponde como elemento fundamental para la recuperación y mejora del buen estado de las masas de agua.

- La *restauración fluvial* debería incorporarse a los próximos planes hidrológicos como vía fundamental para conseguir buena parte de los objetivos medioambientales de dichos planes y por tanto, para la implantación conjunta de la DMA, la DI y la Directiva Hábitats (DH), junto al resto de leyes y reglamentos a que se nos obligan en materia de agua.
- Las actuaciones de restauración deben someterse a análisis completos de sus costes y beneficios, en contraposición con análisis similares para actuaciones que pueden ser degradadoras de los ríos, y que sin embargo conviven con las propuestas de restauración en los Programas de Medidas de los Planes actualmente en vigor.
- No debe ser suficiente el planificar acciones de restauración dispersas en una cuenca como forma de justificación. La *restauración fluvial* debe ir perfectamente acoplada a los Programas de Medidas para la mejora y recuperación del buen estado de las masas de agua, como un proceso a largo plazo, que luego puede desgranarse en actuaciones concretas con plazos y metas específicos.
- Mayor coordinación entre los planes asociados a la DI y la DMA.
- Debería tenerse más presente la experiencia de otros países que han avanzado mucho más en *restauración fluvial*, y aprovecharse mejor la disposición de muchos técnicos de los diferentes organismos de cuenca, que poseen inquietudes y aptitudes muy positivas hacia la *restauración de ríos*.
- Redefinición de algunas de las masas de agua.

ⁱ RESTAURACIÓN DE RÍOS. BASES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE RESTAURACIÓN DE RÍOS. (2010). Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Alba Ballester

Universidad Autónoma de Barcelona y Fundación Nueva Cultura del Agua

Índice de Contenido

1. Cuál es el problema y por qué es relevante	1
2. Cómo se ha abordado en el primer ciclo de planificación (luces y sombras)	2
2.1. Análisis cuantitativo de la participación pública	2
2.2. Análisis cualitativo de la participación pública	3
3. ¿Cuáles son las propuestas de mejora para el segundo ciclo?	5

1. Cuál es el problema y por qué es relevante

La sociedad forma parte indisociable del ecosistema. La gestión del agua afecta a intereses sociales y económicos muy diversos (p.ej. abastecimiento de poblaciones, regadío, producción de electricidad, actividades turísticas, etc.), y a su vez, el suministro de agua depende de la preservación del buen estado de los ecosistemas acuáticos. La complejidad que se deriva de esta dimensión múltiple del agua trae como consecuencia que la gestión tradicional, sustentada en criterios técnicos y de voluntad política, resulte cada vez menos satisfactoria. Así lo han demostrado los graves conflictos sociales habidos en torno a la gestión hídrica, los impactos ambientales no previstos que diversas actuaciones han conllevado, el insuficiente beneficio socioeconómico de algunas grandes inversiones, o la ruina por condiciones geológicas no tenidas suficientemente en cuenta.

La participación pública se percibe como un deber (aumenta la calidad democrática de la toma de decisiones), una necesidad (contribuye a superar, enriquecer y mejorar las formas tradicionales de gobierno) y una oportunidad (permite una gestión hídrica más eficiente y sostenible que integra aspectos ambientales y sociales antes olvidados). Y se entiende como un proceso en el que la sociedad se implica en los asuntos públicos. Dentro de este proceso existen distintos grados de participación. Los grados en los que se mueve la DMA son la información y la consulta, y ambas deben de realizarse de forma activa, es decir a través de

una implicación directa y materialmente perceptible de los destinatarios en el proceso de toma de decisión (p.ej. a través de la presentación de observaciones por escrito o presencialmente, la personación en actos públicos, etc.).

2. Cómo se ha abordado en el primer ciclo de planificación (luces y sombras)

2.1. Análisis cuantitativo de la participación pública

Con el objetivo de ofrecer una panorámica general de los procesos de participación en materia de aguas en España, en la siguiente tabla (1) se recogen datos generales de todos los procesos de participación realizados durante el primer ciclo de planificación hidrológica¹.

Tabla 1: Datos relativos a la participación pública en el primer ciclo de planificación hidrológica en España

Demarcación	Sup.(km ²)	ámbitos	reuniones	participantes	alegaciones	IP(11/13) %
Baleares	P 4968	5	19	546	101	36 33
Canarias	no existe información suficiente para poder ofrecer datos de interés					
Cantábrico (or y occ)	M 24790	7	132	2979		63 45
Cataluña (c.internas)	M 16600	12	290	2300	144	66 81
Ceuta	P 20	1	13	59	5	
Duero	G 78859	1	12	215	181	57 62
Ebro	G 84415	27	135	2758	954	80 67
Galicia costa	M 12988	3	11	145	53	43 43
Guadalete Barbate	P 5969	1	11	341	44	73 71
Guadalquivir	G 57527	5	18	896	431	60 58
Guadiana	G 67147	3	25	256	125	48 53
Júcar	G 42851	3	32	1134	277	78 81
Mediterránea	M 17952	3	22	1073	105	73 71
Melilla	P 24	1	13	49	6	
Miño Sil	M 17619	2	29	814	76	62 58
Segura	M 20234	6	34	642	291	67 66
Tajo	G 55781	3	25	471	12208	68 63
Tinto odiel piedras	P 4729	1	11	235	50	73 71

Fuente: Elaboración propia con datos de organismos de cuenca

Se incluye la superficie total de cada demarcación² y los ámbitos de participación con la finalidad de obtener una idea aproximada del grado de territorialización de la participación. Con el objetivo de mejorar la comparación entre casos se pueden diferenciar las demarcaciones en tres dimensiones: pequeña (P), mediana (M) y grande (G). En este sentido vemos que, con mucha diferencia en los tres casos, el mayor esfuerzo de territorialización en cuencas pequeñas se ha hecho en Baleares, en cuencas medianas en Cuencas Internas de

¹ Las fuentes de información utilizadas han sido las páginas web de las distintas Confederaciones Hidrográficas.

² Datos obtenidos del Estudio General de cada una de las Demarcaciones.

Cataluña y Cantábrico³, y en cuencas grandes en el Ebro. La proximidad de los temas que se debaten y los problemas concretos que afectan al territorio hace que los actores encuentren mayor utilidad a su participación en una escala más pequeña, lo que a menudo resulta en un mayor número de reuniones, y en una mayor implicación social, así lo muestran los datos referentes al número de reuniones y participantes.

La calidad de los datos que se presentan en relación a número de participantes es distinta en función de la información publicada por cada Confederación o Agencia del Agua, pudiéndose diferenciar tres grados de calidad: Baja (roja: no hay datos concretos ni actas en las que obtener información), media (verde: faltan datos y alguna acta pero se puede obtener buena parte de información), alta (azul: existen datos concretos y actas donde contrastarlos). No parece una coincidencia que los organismos de cuenca con una calidad de información sobre participantes alta son también los que mayor territorialización y número de participantes han tenido.

En cuanto al número de alegaciones hay que tener en cuenta que se recoge el número de personas o instituciones que han presentado alegaciones, en tanto que el número de alegaciones no siempre se identifica o está accesible para ser contrastado. Con mucha diferencia la Confederación que mayor número de alegaciones ha recibido es el Tajo, también es una de las cuencas con mayor conflicto y movimiento social en la actualidad. Por otro lado, los datos sobre alegaciones deberían estar desagregados para las distintas consultas (documentos iniciales, esquema provisional de temas importantes, y proyecto de plan hidrológico de cuenca) pero es una información que no está disponible en todos los casos (verde), y en algunos casos solamente se encuentra información respecto a las alegaciones recibidas al proyecto de PHC (en rojo), sin embargo la mayor parte de confederaciones pone a disposición del público información relativa a los tres periodos de consulta que incluye las alegaciones presentadas y una respuesta motivada a las mismas (azul). En el caso del Cantábrico sorprende la ausencia clara de información al respecto.

Para finalizar, en los datos relativos al índice de transparencia lo que seguramente es más destacable es que los indicadores de transparencia no tienen por qué coincidir con las Demarcaciones en las que mayor esfuerzo de implicación social se ha hecho. Son destacables en este caso los descensos en transparencia en las confederaciones del Ebro y Cantábrico, y el aumento en Cataluña⁴.

2.2. Análisis cualitativo de la participación pública

En términos generales se ha dado un paso adelante hacia una mayor transparencia, calidad de la información, y aprendizaje social. Por ejemplo, se han creado sinergias entre partes interesadas, se han constituido nuevas redes sociales a través del contacto de los participantes en las reuniones de trabajo, se ha iniciado un aprendizaje sobre distintas formas de participar, se ha producido un primer intercambio de razones y argumentos entre sectores históricamente enfrentados, y se han creado y dado a conocer nuevos espacios de información hidrológica inexistentes previamente. Sin embargo los procesos han tenido carencias importantes:

³ En los datos referentes a las reuniones y participación realizadas en el cantábrico se ha sumado información relativa a los procesos participativos realizados por el Gobierno de Cantabria (OPHC), Gobierno Vasco (Agencia Vasca del Agua) y Gobierno de Navarra (CRANA).

⁴ Para comprender estos porcentajes se recomienda visitar la web de TI y revisar los indicadores que se han tenido en cuenta en cada caso para la evaluación de transparencia.

- *Déficit de credibilidad:* Las características de la participación llevada a cabo en muchas de las demarcaciones hidrográficas no han ayudado a reconstruir esa confianza, sino que han dado motivos para el escepticismo e incredulidad respecto a los procesos participativos y sus resultados. La incredulidad con la que muchos actores han afrontado los procesos se ha sustentado en la ausencia generalizada de liderazgo político y de autoridades públicas con capacidad de decisión sobre el objeto de los mismos. Otro de los factores que ha contribuido al descrédito de los procesos ha sido la ausencia de contenidos clave de la planificación en los debates realizados, limitándose estos últimos a cuestiones de poco calado en la planificación hidrológica. Finalmente, tampoco ha contribuido a reforzar la credibilidad de los procesos el hecho de que los actores tradicionales del sector agrícola, industrial o energético, hayan dispuesto en muchos casos de vías paralelas de negociación con la Administración.
- *Carencia de liderazgo político,* que además de contribuir a la falta de credibilidad, también ha provocado que los instrumentos de coordinación entre diferentes autoridades públicas hayan sido inoperantes. Como resultado, ha habido una indefinición y falta de asunción de responsabilidades por parte de esas administraciones.
- *Falta de claridad:* Ha faltado información clara sobre los objetivos y procedimientos del proceso participativo y sobre sus resultados. En relación a estos últimos, son pocos los ejemplos en los que se ha explicado claramente de qué manera se tendrían en cuenta los resultados de la participación, o cómo se integrarían los resultados de los procesos realizados a distintas escalas (de cuenca, de subcuenca, municipal...) en una misma demarcación hidrográfica. Al no promoverse un debate público entre los distintos procesos realizados en una misma cuenca, se ha perdido la oportunidad de trabajar con una visión integrada de la misma, y se ha fomentado la desconfianza de los participantes acerca de cómo se tienen en cuenta sus aportaciones.
- *Falta de representatividad:* No se ha conseguido una diversidad ni representatividad de actores suficiente, en parte por los motivos de falta de credibilidad expuestos, pero principalmente porque los ámbitos de participación han sido demasiado extensos para conseguir una representación de todos los actores sociales. Tampoco se ha facilitado la asistencia o la participación activa de los interesados tomando medidas como realizar reuniones en horarios más viables para los participantes, o dotarles de recursos para asistir o poder hacer estudios que enriquezcan los debates.
- *Insuficiencia de recursos:* Ha sido determinante en la definición de la escala territorial en la que se ha realizado la participación dentro de cada demarcación hidrográfica, hecho que a su vez ha tenido una consecuencia directa en la calidad de los procesos. Los procesos que se han llevado a cabo a una escala territorial más pequeña la participación ha sido más satisfactoria.
- *Déficit de capacitación técnica* de algunos de los participantes para enfrentarse a la gran cantidad y a la complejidad de la información manejada en los procesos, que no ha sido debidamente contrarrestado con la necesaria elaboración de materiales divulgativos o la realización de talleres formativos adaptados a ese público.
- *Carencia de sinergias* con otros procesos de participación, desaprovechándose una oportunidad para extender los avances en la gobernanza del agua a otras políticas sectoriales.
- *Escasa experiencia* en la organización e implantación de este tipo de procesos que ha conllevado errores y desaciertos en su diseño, pero también limitaciones en su

desarrollo. En muchos casos los procesos de participación no han contado con equipos externos de facilitación, sino que han sido desarrollados por el personal de las administraciones, en ocasiones muy voluntarioso pero sin capacitación ni experiencia al respecto. También se ha percibido una falta de experiencia del propio público participante en dinámicas de este tipo, necesitándose un tiempo de adaptación y formación para las partes interesadas del que no se ha dispuesto.

3. ¿Cuáles son las propuestas de mejora para el segundo ciclo?

En base a las experiencias desarrolladas hasta el momento, además de intentar satisfacer las carencias mencionadas, pueden destacarse dos retos principales para la participación pública en el marco de la planificación hidrológica en España: Por un lado, y dado que las medidas tomadas para la integración e inclusión de políticas, actores y territorios no han sido eficaces, es necesario repensar el funcionamiento y organización de las administraciones con competencias en la gestión del agua para conseguir los objetivos de sostenibilidad deseados. Por otro lado, no debemos reducir la gobernanza del agua a un proceso aislado de participación pública para la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, y mucho menos cuando en muchos casos la participación parece haber sido una exclusividad del primer ciclo de planificación, sino que es necesario establecer un diálogo constante, que permita un debate en profundidad y el paulatino acercamiento entre posiciones enfrentadas, así como un seguimiento e implantación participada de las decisiones tomadas.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

COSTES DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y NIVEL DE RECUPERACIÓN DE COSTES

Pedro Arrojo

Fundación Nueva Cultura del Agua

Índice de Contenido

1. Introducción	2
2. Acerca de la aplicación del artículo 9 de la DMA	3
3. Acerca del análisis coste-efectividad	7
5. Acerca de la tasa de descuento en presas	8
6. Acerca de la coordinación y aplicación de una metodología común en el cálculo de recuperación de costes (art. 13.6)	8
7. Acerca del valor de mercado del agua	9

1. Introducción

La Directiva Marco de Aguas (DMA) establece tres exigencias claras en lo que se refiere al ámbito de la racionalidad económica que debe presidir la gestión de los diferentes servicios de agua:

- 1- Cálculo riguroso y publicación del coste de los diferentes servicios de aguas.
- 2- Aplicación en el diseño de planes y proyectos el principio Coste-Efectividad.
- 3- Aplicación del principio “quien contamina paga”, promoviendo la recuperación de costes como forma de incentivar un uso eficiente y responsable de esos servicios.

Si bien los Gobiernos deben interpretar esta tercera obligación, y al respecto tendrán un margen a la hora de aplicarla, las otras dos obligaciones son claras. A pesar de ello, se puede afirmar, de forma general, que ambas obligaciones están siendo ignoradas de facto, tanto en la Planificación como en la práctica cotidiana.

Debe reconocerse que en el Texto refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001 y sucesivas modificaciones) y el Reglamento de Planificación Hidrológica (RD 907/2007), se desarrollan formalmente los conceptos que exige la DMA. Sin embargo, se generan pantallas que oscurecen la forma en que se deben desarrollar, aplicando una “contabilidad creativa” que se ampara en la legislación nacional, para, en la práctica, eludir los parámetros de recuperación de costes de la DMA. El hecho de que la Comisión no preste de hecho la necesaria atención a aspectos cruciales de este tema, como el análisis concreto de los costes de amortización de grandes infraestructuras o los costes ambientales y del recurso, hace que la conveniencia política de corto plazo se imponga sobre el cumplimiento de la legalidad europea.

Más allá de la aplicación de normas nacionales que no se han adaptado a los criterios de la DMA, se vienen desarrollando estudios económicos sistemáticamente fraudulentos para justificar los proyectos en tramitación. Estudios basados en errores y trampas contables inaceptables que no se publican y que nadie desde la UE revisa. Sirva al respecto de ejemplo el Estudio Económico elaborado por Iberinsa, y recogido como apéndice nº 18 del Proyecto de Presa de Biscarrués. En él se justifica una recuperación de costes del 97,4%, siendo que el nivel real que se deduce de los estudios realizados desde la Universidad de Zaragoza, tan apenas sería del 4,7%. Tras la restricción de que no haya salto hidroeléctrico, impuesto por la Declaración de Impacto Ambiental, este nivel de recuperación de costes se reduce al 1%.

En este marco global, en el que se asumen formalmente los conceptos, para a continuación hacer un sistemático juego de trampas contables y errores, los datos globales de costes y recuperación de costes que ofrece el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro en materia de riego con aguas superficiales, resultan inaceptables. Con un pago medio total de 0,011 €/m³, se pretende estar consiguiendo un nivel de recuperación de costes del 80%; siendo que el coste medio calculado de forma rigurosa en los grandes proyectos de regulación y nuevos regadíos en la Cuenca del Ebro durante las dos últimas décadas se mueven entre 0,15 y 0,25 €/m³.

En este sentido, cabe plantear las cuestiones que siguen:

2. Acerca de la aplicación del artículo 9 de la DMA

En lo que se refiere a las medidas relacionadas con el Artículo 9, se plantean las siguientes preguntas:

¿Se puede aportar más información en relación con la aplicación del artículo 9, y en particular, explicar qué usuarios del agua resultan beneficiados con esta medida, y la correspondiente recuperación de costes? ¿Se espera tener un enfoque consistente y homogéneo en relación con los servicios del agua en el segundo ciclo? ¿En qué consistirá?

La aplicación del artículo 9 ha sido tradicionalmente eludida de forma sistemática y generalizada a través de diferentes mecanismos y trampas contables y, al menos hasta la fecha no se conoce ningún indicio que haga prever cambios al respecto por parte de la Administración Española.

La respuesta concreta a la primera pregunta es SI, por supuesto; se puede y se debe elaborar y aportar una información rigurosa sobre el coste de los servicios de agua. Hoy por hoy, esa información no sólo es rotundamente errónea, sino que está falseada de forma consciente. De forma muy especial, se oculta y oscurece la enorme subvención de que disfruta el agua de riego con aguas superficiales.

Obviamente, si se clarificara el verdadero nivel de subvención del que disfrutaban los usos de riego con aguas superficiales, se podría esperar una notable presión social por parte de la mayor parte de la sociedad que paga con sus impuestos estas subvenciones. Sin embargo, la mitificación del regadío como factor de progreso y la demagogia agrarista basada en la imagen tradicional del campesino pobre, hace políticamente rentable ante el conjunto de la sociedad promover nuevos regadíos, aunque tal política sea ambientalmente insostenible y económicamente ruinosa.

Aplicar de forma clara medidas de recuperación de costes beneficiaría al conjunto de los usuarios urbanos que, usando caudales mínimos, en términos relativos, acaban subvencionando, directa o indirectamente, este uso masivo de riego con aguas superficiales. Por ejemplo, la pretendida recuperación de costes que el Estado Español hace de las inversiones públicas en obras hidráulicas a través del llamado canon y de la tarifa, se afecta de un factor multiplicador de 5, en los usos urbanos en favor del uso en regadío, con lo que se produce una subvención cruzada y opaca en perjuicio de la mayoría de los ciudadanos.

Por otro lado, una aplicación rigurosa del principio “quien contamina paga” favorecería el control de la sobreexplotación de acuíferos (se estima del orden de 1 millón de pozos ilegales en España) y de la contaminación de aguas subterráneas y superficiales, en beneficio del conjunto de la población.

Respecto a la pregunta sobre si se espera un nuevo enfoque consistente en lo que se refiere a este artículo 9, no se observa ningún signo al respecto. Por el contrario la inactividad de la

Comisión en este campo abona una perspectiva de continuidad, alentada por las presiones electoralistas de corto plazo.

Además de las referencias dadas anteriormente, ofrecemos algunas otras que ilustran este sistemático incumplimiento del citado artículo. Basando las cuentas en tradicionales enfoques y normas nacionales:

- ***Sigue sin modificarse el Reglamento de Dominio Público Hidráulico que fija como calcular los costes financieros de las inversiones públicas en materia de aguas.***

La *Ley de Aguas*, en su artículo 106, establece el tipo de amortización de las inversiones realizadas por el Estado en un 4% anual. Sin embargo, el *Reglamento del Dominio Público Hidráulico* limita el alcance de esta medida, estableciendo su aplicación sólo cuando el tipo de interés legal del dinero exceda el 6%. Sirva al respecto una cita literal del propio Gobierno Español, en el documento “Estudio sobre régimen de utilización y tarifas” referido al Trasvase del Ebro (MIMAM, 2003):

“Como puede deducirse de la mencionada regulación (Reglamento del Dominio Público Hidráulico), cuando el tipo del interés legal del dinero, como ocurre en la actualidad, es inferior al 6%, la cláusula de actualización no opera, con lo cual el cálculo de la amortización se realiza sobre el valor nominal de la inversión, sin tener en cuenta la actualización derivada de la depreciación monetaria...”

Ello, en la práctica, supone amortizar a 50 años enormes inversiones públicas hidráulicas que se hacen a coste financiero nulo (salvo en periodos con elevada inflación en los que esos costes financieros se reducían a 4 puntos). Con ello se transgrede gravemente, con la ley española en la mano, el principio de recuperación de costes, al tiempo que se falsea gravemente el nivel de recuperación de costes, viciado por este factor, entre otros.

- ***Se elude contabilizar subvenciones y determinados costes importantes***

De forma generalizada y sistemática, los fondos europeos son administrados como subvenciones a fondo perdido y no se integran, ni en el cálculo de cálculo de los cánones y tarifas a pagar por los usuarios, ni en el cálculo de costes de los servicios, ni en el nivel de recuperación de costes que se publican.

Por otro lado, a la hora de calcular la amortización de inversiones en cánones y tarifas a pagar por los beneficiarios de grandes infraestructuras hidráulicas, no se contabilizan las inversiones contempladas en los **planes de compensación territorial** que se supone consideran los costes sociales y ambientales a compensar en los territorios afectados por esas infraestructuras.

Por ejemplo, tomando como referencia los *planes de compensación territorial* de presas como la de **Itoiz** o el **Recrecimiento de Yesa**, en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, se prevén invertir del orden de **700 millones de Euros**, lo que, en rigor, cargado sobre el canon a pagar por los caudales que teóricamente se pretenden regular supondría casi 0,04 €/m³ que en ningún caso se han contabilizado.

- ***Se calculan cánones y tarifas sin considerar calendarios realistas, lo que supone ignorar costes intercalares muy importantes***

El cálculo de cánones y tarifas no se vincula a calendarios realistas de construcción y puesta en servicio de las infraestructuras; ni se vincula a las demandas reales que se espera servir en el tiempo de amortización establecido.

El canon y tarifa de grandes sistemas de riego, como el proyecto Itoiz-Canal de Navarra, se calculan como si desde el primer día se sirvieran los caudales a la superficie total prevista en proyecto (en el caso de Itoiz, 53.000 ha.), aunque se sepa que tal superficie tardará décadas en desarrollarse, en el mejor de los casos. La entrada efectiva en servicio de los sucesivos tramos y zonas de riego, a lo largo de décadas, no se prevé al calcular cánones y tarifas. Tampoco se reajustan estos pagos en función del ritmo real de puesta en servicio de los diversos tramos, para que la amortización sea correcta. El abandono o reforma de las previsiones iniciales, como en este caso el segundo tramo del proyecto que en la práctica, tampoco se traduce en revisión de los correspondientes pagos, sino en todo caso en una dilación de décadas en la pretendida recuperación de costes.

En el caso del proyecto de ***Trasvase del Ebro***, en el que la mayor parte de las demandas urbanas a satisfacer, no eran demandas vigentes desde el primer año, sino previstas, de forma progresiva, a lo largo de 25 años, se presuponía en el cálculo de cánones y tarifas que la amortización se cargaría sobre un servicio que suministraría el 100% de la capacidad teórica posible, aunque no hubiera esa demanda. Asumiendo la demanda progresiva prevista, el coste de amortización por metro cúbico servido pasaba a ser un 26% superior al calculado oficialmente.

- ***Se elude integrar estadísticamente la previsible reducción de caudales en ciclos de sequía***

Se elude sistemáticamente tener en cuenta que, en años de sequía, no se podrán servir los caudales previstos. En esas condiciones, al no poderse cobrar servicios no prestados, el coste del metro cúbico realmente servido debería crecer notablemente. De nuevo tomando el ejemplo del proyecto de Trasvase del Ebro, estudiado en su día por la Comisión, un ajuste de los volúmenes que se esperaba poder servir tomando en cuenta los ciclos de sequía esperables desde los escenarios oficiales de cambio climático, elevaba hasta en un 29% el coste del metro cúbico que el Gobierno Español había calculado.

- ***Se elude contabilizar pérdidas en los sistemas de regulación y transporte***

En un embalse puede perderse en torno a un 10%, o más, del agua regulada, por evaporación y filtraciones. Pero en grandes sistemas, con cientos de kilómetros de canales y acequias (a menudo en mal estado), las pérdidas pueden elevarse al 15% o al 20% fácilmente. Estas pérdidas nunca se toman en consideración a la hora de calcular los costes del metros cúbico realmente servido.

- ***Se asumen plazos de amortización inadecuados***

Con frecuencia, la asunción de plazos de amortización de 50 años para grandes infraestructuras (presas, grandes canales, ...), se generaliza a inversiones cuyos plazos de amortización son muy inferiores. Los debates y estudios realizados por los equipos técnicos de la Comisión tuvieron ocasión de constatar este problema cuando estudiaron el proyecto de ***Trasvase del Ebro***, en el que en torno a 718 millones de euros, es decir el 22% de las inversiones previstas, correspondían a instalaciones de bombeo y turbinado cuyo plazo de amortización debería haber sido, a lo sumo, de 15 años. Contabilizar adecuadamente estos plazos, en lugar de asumir un plazo de 50 años, de forma general para todas las inversiones previstas, como de hecho se hizo, suponía un aumento del 11% de los costes de amortización previstos por el Gobierno (Arrojo et al, 2003).

- ***El descuento de la cuota correspondiente a la laminación de avenidas suele encubrir una subvención pública arbitraria***

En todas las obras de regulación suele descontarse una notable proporción de la inversión, que se carga al Estado, en concepto de *laminación de avenidas*. Sin embargo, tal proporción no se corresponde luego con la capacidad de regulación reservada efectivamente a tal objetivo. De esta forma, la asignación financiera al Estado de la regulación de avenidas, es usada como forma arbitraria de cargar al erario público una parte sustancial de las inversiones en obras de regulación, descontando incorrectamente esos costes del cálculo de recuperación que debería cargarse sobre los usuarios.

- ***No se suelen asumir costes adecuados de mantenimiento y reposición de infraestructuras***

Esto es particularmente relevante en redes urbanas, donde las inversiones de mantenimiento y de reposición han estado y están muy por debajo de las necesarias para garantizar sistemas de transporte y distribución eficientes, lo que nos lleva a un proceso sistemático de deterioro que se refleja en niveles de pérdidas por encima del 25% en las ciudades. La pretendida recuperación de costes en la tarifa resulta en este sentido engañosa pues no contabiliza el deterioro de las infraestructuras. Análogos procesos de degradación se producen en grandes canales y redes de acequias para regadío. A la postre, se hacen necesarias grandes inversiones que se suelen justificar como de emergencia, bajo fórmulas excepcionales de financiación, a fondo perdido o con fuertes subvenciones.

- ***En los grandes proyectos, el Gobierno nunca garantiza el compromiso de pago de los futuros usuarios, para la recuperación de costes***

De forma generalizada, sólo se informa, y en su caso se acuerda con los usuarios, lo que deberán pagar, una vez que la obra está realizada. De esta forma, el margen de negociación de la Administración, con la inversión ya realizada, es nulo.

3. Acerca del análisis coste-efectividad

En este ámbito clave plantear las siguientes cuestiones: ***¿Qué actividades se llevarán a cabo por parte de las autoridades españolas para incrementar la relevancia y la transparencia del análisis coste-efectividad para el desarrollo de los Programas de Medidas en el segundo ciclo de planificación?***

Hasta la fecha el análisis coste-efectividad ha sido de facto ignorado en los proyectos que se impulsan, se licitan y se promueven. La forma de hacerlo se basa sistemáticamente en restringir las pretendidas alternativas efectivas a un abanico sesgado que ignora opciones que, siendo efectivas, son más económicas; de forma que la pretendida elección queda viciada por el propio abanico de opciones.

Sirva de ejemplo el Plan de Saneamiento y Depuración de Aragón en el que, tras el apantallamiento de un opaco proceso de privatización, se han sobredimensionado las depuradoras y se ha vetado considerar siquiera las opciones de depuración extensiva en núcleos urbanos de menos de 3000 habitantes. Ello ha llevado a encarecer los servicios de saneamiento, hasta un 1000% sobre el coste que se derivaría de haber aplicado el principio coste/efectividad.

Otro caso ilustrativo de un proyecto en curso, con financiación europea, el del ***abastecimiento de aguas a Zaragoza y su entorno***, promueve ramales de hasta 50 km de longitud y desniveles a vencer de más de 300 m, a lo largo de los afluentes del Ebro (Jalón, Gállego y Huerva), para llevar caudales desde el embalse de Yesa (que se pretende recrecer), ignorando la disponibilidad de caudales de calidad (superficiales y subterráneos) aguas arriba en estas cuencas, que podrían servirse por gravedad, de forma efectiva y de forma mucho más económica.

4. Acerca de los costes medioambientales y del recurso y los incentivos al uso eficiente del agua

En este ámbito se plantean las siguientes cuestiones: ***¿Qué medidas se están adoptando y planificando en el segundo ciclo para asegurar?:***

- ***La inclusión de costes medioambientales y de recursos en la recuperación de costes y en las tarifas del agua para diferentes usos del agua. Indicar los costes medioambientales de la contaminación difusa causada por la agricultura y de las alteraciones hidromorfológicas.***
- ***Incentivos para un uso eficiente del agua en diferentes sectores, especialmente en la agricultura. Indicar explícitamente en la respuesta el requerimiento y el uso de medición (¿Metering?)***

Jamás se han considerado costes ambientales en la tarifación de los servicios de riego, ni se han estimado los costes inducidos por la contaminación difusa, tanto en nitratos y pesticidas, como en sales. Muchas zonas de riego en España, en zonas esteparias, son fuertemente salobres. Sirva la referencia de la Cuenca del Ebro, en donde se llega a reconocer marginalmente que el 50% de la superficie tiene serios problemas de salinidad y drenaje, sin que tan grave consideración

desemboque en conclusión práctica alguna. En estas zonas, los drenajes de riego llegan a llevar sobre las masas de agua entre 8 y 12 toneladas de sal por hectárea y año, sin que se haya planteado jamás, ni se anuncie de cara al futuro, carga económica alguna sobre el usuario agrario que refleje en una u otra medida la degradación en calidad que esa salinización de las aguas supone.

En cuanto a la medición de los volúmenes usados, si bien es mayor en los nuevos regadíos o en regadíos modernizados, las tarifas y cánones siguen aplicándose fundamentalmente por superficie regada; o bien por tarifas binómicas en las que el factor clave sigue siendo la superficie.

5. Acerca de la tasa de descuento en presas

En relación con la metodología, criterios y base para el cálculo de las tasa de descuento en presas y sobre si descuentos u otras subvenciones se tuvieron en cuenta en el cálculo de las tasas de recuperación de costes, cabe decir lo siguiente:

La tasa de descuento en grandes obras hidráulicas se fija de manera arbitraria por la Administración. Pero lo más grave a la hora de calcular los cánones y tarifas que pretendidamente deberían recuperar costes son los errores y trucos contables reseñados anteriormente. Por todo ello, los pretendidos niveles de recuperación de coste en los regadíos con aguas superficiales que se presentan oficialmente en la planificación hidrológica, por encima incluso del 80%, son falsos. Los estudios al respecto más fiables sitúan la recuperación de costes en las aguas superficiales de riego en menos el 10%, una vez se corrigen los errores antes reseñados.

6. Acerca de la coordinación y aplicación de una metodología común en el cálculo de recuperación de costes (art. 13.6)

A nivel metodológico cabe plantear las siguientes cuestiones: ***¿Cuáles son los aspectos más débiles y qué actividades de coordinación se han desarrollado (por parte de la DGA) para asegurar una metodología común y que haya una información de calidad disponible para el cálculo de recuperación de costes y estimación de costes medioambientales y de recursos desde 2009, y qué actividades están previstas para el segundo ciclo de planificación?***

La DGA (Gobierno de Aragón) gestiona esencialmente el Plan de Saneamiento y Depuración de Aragón, hoy colapsado financieramente, que se caracteriza por un proceso de privatización totalmente opaco. No sólo no se ha publicado en ningún momento una metodología que permita calcular de manera efectiva y fiable los flujos financieros y costes, contabilizando costes ambientales y del recurso, sino que ni siquiera se conocen públicamente los contratos de privatización firmados con las empresas concesionarias. La demanda de una auditoría económica-financiera del Plan, junto con una Queja Europea contra el Plan por diversos incumplimientos de las Directivas Europeas son las principales referencias de la situación. A fecha de hoy, en ningún momento se ha declarado siquiera la intención de clarificar la turbia gestión de este Plan al tiempo que no existen indicios sobre intención alguna por parte de la

DGA de elaborar o proponer una metodología para clarificar la situación financiera de los servicios y los costes implicados.

7. Acerca del valor de mercado del agua

En este aspecto se plantean las siguientes preguntas: ***De acuerdo con la legislación española, los costes de recursos se analizarán por el valor de mercado del agua. ¿cómo se tiene en cuenta el hecho de que el valor de mercado del agua no refleja (debido a las subvenciones, extracciones ilegales, descuentos,...) su verdadero valor de mercado?***

Tan sólo en las aguas subterráneas, privadas, existen sistemáticamente mercados de agua. Buena parte de esas aguas corresponden a pozos ilegales. En la medida que sigue existiendo la posibilidad de hacer pozos ilegales, desaparece, incluso en el ámbito de las aguas subterráneas, la presión de la “escasez económica”, aunque haya escasez física. En definitiva se trata de mercados “pinchados”, en los que no hay tensión económica de escasez, desactivándose la teórica presión de precios sobre la gestión de la escasez que se supone debería generarse en esos mercados legales o negros de aguas subterráneas.

En lo que se refiere a las experiencias de mercados públicos de derechos concesionales (Centros de Intercambio y Contratos de Cesión) la total opacidad de los mismos y las presiones de los intereses creados sobre la Administración, en ciclos de sequía, han llevado a ignorar los impactos ambientales y a desactivar la pretendida vigilancia de la Administración para que no se produzca una progresiva patrimonialización privada de los recursos públicos en juego.

En este contexto el valor económico del agua no debe deducirse de estas relaciones de mercado, sino que debería estimarse calculando adecuadamente el coste de oportunidad del agua, cuando ésta es escasa en ciclos de sequía.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

DELTA DEL EBRO

Carles Ibáñez Martí

IRTA, Programa de Ecosistemas Acuáticos, Sant Carles de la Ràpita, Catalunya

Índice de Contenido

1. En relación con el proceso seguido.....	2
2. Acerca de los objetivos ambientales, las metodologías aplicadas y el estado ecológico.....	2
3. Acerca de los programas de medidas y los programas de seguimiento.....	3

1. En relación con el proceso seguido

Ha habido falta de coordinación entre la CHE (Confederación Hidrográfica del Ebro) y el ACA (Agencia Catalana del Agua) en la designación y delimitación de las masas de agua del Delta del Ebro y del tramo final del río Ebro, así como en la adaptación de los índices de calidad ecológica para las aguas de transición. En el caso de la determinación de caudales ambientales, la CHE ha prescindido de los datos y los resultados del ACA, y ha utilizado datos y argumentos poco contrastados para justificar los caudales aprobados en el Plan de Cuenca.

Por otra parte, la participación pública ha sido insuficiente y poco transparente en el caso de la CHE, mientras que en el caso del ACA ha sido más completa y clara. Sin embargo, la gran mayoría de medidas propuestas en el proceso de participación del ACA dependen de la CHE y no se han incluido en el Plan de Cuenca.

2. Acerca de los objetivos ambientales, las metodologías aplicadas y el estado ecológico

El registro de zonas protegidas es incompleto y contiene numerosos errores, y los objetivos de protección son en muchos casos demasiado genéricos, incorrectos e insuficientes.

En el caso del Delta del Ebro, la planificación hidrológica ha obviado su estatus de zona protegida a nivel de hábitats y especies. El Plan de Cuenca no contempla objetivos más exigentes ni medidas especiales de relevancia para asegurar la protección de las masas de agua protegidas, tal como exige la DMA.

En relación con el establecimiento de los objetivos medioambientales (art. 4 DMA), en el caso de las aguas de transición existe un retraso injustificado en la definición de los indicadores de estado ecológico, que ha conducido en muchos casos a una falta de métodos y datos para establecer el estado ecológico de las masas de agua, por lo que se desconoce su estado real. Cabe destacar la no aplicación del índice biológico de peces en el caso del tramo final del río Ebro, así como en las aguas de transición.

Por otra parte, en la Evaluación Ambiental Estratégica, en el caso de la determinación de caudales ambientales para el bajo Ebro y el Delta se han utilizado sesgos metodológicos para favorecer el establecimiento de un régimen de caudales que permita desarrollar todos los regadíos programados en el Plan de Cuenca, lo cual pone en cuestión que se pueda conseguir el buen estado ecológico de las masas de agua.

En el caso del Delta del Ebro se han declarado algunas masas de agua como fuertemente modificadas sin suficiente justificación, ya que de hecho es posible la consecución del buen estado ecológico con medidas técnicamente sencillas y económicamente viables. Por ejemplo, en el caso de las bahías la utilización de filtros verdes y la mejora de la gestión de los aportes de agua dulce pueden ser suficientes para conseguir el buen estado.

3. Acerca de los programas de medidas y los programas de seguimiento

La principal cuestión en relación con los programas de medidas es que las medidas propuestas no se han realizado en su gran mayoría, a excepción de algunas de las que ya estaban programadas antes del 2009 en el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro, medidas que se incluyeron en el Plan de Cuenca a posteriori.

En relación con los problemas y medidas relativas al agua potable, hay que señalar la existencia de problemas crónicos de calidad del agua en la captación de agua potable en el bajo Ebro por parte del Consorcio de Aguas de Tarragona, sobre todo ligados la creciente salinización y contaminación química causada por los regadíos aguas arriba. Esto implica un incumplimiento frecuente de los objetivos de calidad química. Sin embargo, no se han adoptado medidas para cumplir con los objetivos de calidad. Al contrario, se han programado más regadíos que van a empeorar aún más la calidad química del agua.

Por otra parte, los planes de seguimiento de las masas de agua son muy incompletos, especialmente en las aguas de transición, y en los últimos años se han detenido de facto por falta de financiación. La Red de Indicadores Ambientales del Delta del Ebro todavía no se ha puesto en marcha de forma definitiva. Además, existen deficiencias importantes en el uso de todos los elementos de calidad obligatorios, particularmente en el caso de las aguas de transición.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

ESTUARIO DEL GUADALQUIVIR

Fernando Sancho Royo y Leandro del Moral Ituarte

Índice de Contenido

1. Introducción	2
2. Hitos clave	2
3. El dragado desde una consideración socioeconómica	11
4. ¿Cuál es la solución para recuperar el estuario?	11

1. Introducción

En el curso bajo del Guadalquivir sometido a la acción de las mareas, el carácter de paisaje en permanente construcción - con el río Guadalquivir como agente principal al que en las últimas décadas se le añade la influencia directa del ser humano- facilita que las propuestas de actuación sean monotemáticas, estrictamente parcelarias, ignorando cuando no despreciando directamente todo valor o dimensión que no esté en relación con su limitado objetivo sectorial.

Se presenta así este complejo y dinámico territorio a los ojos del planificador de turno como un espacio “en blanco” sobre el que se puede actuar sin más limitaciones que las que impone su propia voluntad. Esto ha sido así en proyectos de agricultura con la puesta en producción de extensas zonas (más de 90.000 ha) que eran con esta iniciativa “rescatadas” de la condición estéril de marisma. Este mismo principio fundamentó el proyecto de la construcción de una carretera que uniera las provincias de Huelva y Cádiz atravesando valiosos ecosistemas litorales del Parque Natural de Doñana, o la construcción de una presa de cierre en la desembocadura del Guadalquivir para facilitar la navegación hasta Sevilla, con un sorprendente abandono de cualquier consideración hacia la función que desempeña el río en un contexto regional.

En la actualidad es un nuevo proyecto, también con el objetivo confesado de facilitar los accesos marítimos, el que incide en esta larga e inacabable historia.

2. Hitos clave

2003

Se publica la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto “**Actuaciones de mejora en los accesos marítimos al puerto de Sevilla**” (Resolución de 26 de septiembre de 2003 de la Secretaria General de Medio Ambiente. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2003).

En el anexo II de dicha declaración se describe sucintamente el proyecto diferenciando tres actuaciones:

- *Anexo II. Descripción del Proyecto*

El proyecto Actuaciones de Mejora en los Accesos Marítimos al Puerto de Sevilla, consta básicamente de tres actuaciones diferenciadas: la profundización y ensanche de prácticamente todo el tramo navegable del río Guadalquivir, los dragados de mantenimiento de dicho tramo por un período de veinte años y la construcción de una nueva esclusa y desmantelamiento de la antigua con la creación de un muelle en su lugar. Como consecuencia del gran volumen a dragar, el proyecto contempla una cuarta actuación que es el diseño y mantenimiento de los vertederos terrestres

En la declaración se hacen distintas observaciones pero es en la primera de las tres actuaciones, es decir en la profundización y ensanche de prácticamente todo el tramo navegable del río Guadalquivir y los dragados de mantenimiento de dicho tramo por un período de veinte años, donde se establecen las cautelas más importantes. Básicamente estas se pueden simplificar en dos:

1ª.-La realización de un estudio que garantice la protección de las márgenes de la ría que se prevén sufran una reactivación de los procesos erosivos que ya padecen como consecuencia del aumento de calado y del paso de embarcaciones de mayor tonelaje.

La protección de las márgenes, se realizará previa realización de un «Proyecto Constructivo», en el que se detalle el tipo de estructuras a implantar

Basándose en los cálculos de diseño de dichas protecciones, que tendrán en cuenta condiciones pésimas de altura de ola total (sumados los efectos del viento y del buque en pleamar), se establecerá, a la vista de los cálculos del citado proyecto, la velocidad máxima de navegación para diversos tipos de buques a plena carga.

El proyecto constructivo se elaborará por parte de la Autoridad Portuaria de Sevilla en base a los requisitos contemplados en el proyecto básico. El proyecto constructivo deberá ser aprobado por la Comisión Mixta de Gestión de los Parques Nacionales de Andalucía. Tras su aprobación será remitido al Patronato del Parque Nacional de Doñana para su informe.

El proyecto constructivo deberá revisarse en caso de que los objetivos de protección de márgenes en el ámbito del Parque Nacional de Doñana, debido a los efectos derivados del tráfico portuario, no fueran alcanzados. En tanto no se alcancen los objetivos de protección en los términos acordados, las condiciones de navegación serán modificadas para minimizar el impacto erosivo del tránsito fluvial.

El seguimiento, mantenimiento, reparación y, en su caso, ampliación, modificación o rectificación de las defensas proyectadas será realizado por la Autoridad Portuaria de Sevilla, a través de un protocolo que será sometido a la aprobación de la Comisión Mixta precitada, durante un período de tiempo que será, al menos, de 20 años, que es precisamente el tiempo fijado en el estudio de impacto ambiental para los dragados de mantenimiento.

2ª.-La constitución de una Comisión científica que valorara y aprobara en su caso la incidencia del proyecto en la fauna de la zona, aspecto que no había sido considerado en los estudios previos.

Estos estudios se deberían presentar al Patronato del Parque Nacional de Doñana para que fueran informados antes de tomar la decisión de su autorización final.

Estudio de la fauna afectada por el proyecto.- Dado que durante la información pública se ha alegado contra la falta de rigor científico del inventario ambiental y que, además, se ha puesto de manifiesto la importancia biológica del estuario, se creará una comisión científica que estudie la afeción de las obras de dragado sobre la fauna amenazada (principalmente avifauna e ictiofauna) que sean, en principio, potencialmente más sensibles a este tipo de perturbaciones. Dicha comisión científica, de la que formaría parte la Autoridad Portuaria de Sevilla, elaborará, con carácter previo a la ejecución del proyecto, un protocolo básico de actuaciones que contendrá, como mínimo, la identificación de las zonas y especies a estudiar, así como una descripción general de las diversas actuaciones que deberán llevarse a cabo para conseguir los fines previstos.

La Autoridad Portuaria de Sevilla decide ante esta DIA, acometer la construcción de la esclusa ya que sobre ella no hay cautelas que cuestionen su desarrollo.

2005

En cumplimiento de lo determinado por la DIA, se constituye la Comisión Científica el 9 de junio de 2005 con la misma composición que la Comisión Científica del proyecto Doñana 2005. Esta se reúne por primera vez el 22 de junio del mismo año.

En esa reunión se da lectura al documento que recoge el Acta de Constitución de la Comisión Científica que evaluará diferentes aspectos de la DIA del Proyecto de Nuevos Accesos Marítimos del Puerto de Sevilla y nombramiento oficial por parte de la Sra. Ministra, Dña. Cristina Narbona Ruiz, de D. Hermelindo Castro como Coordinador de dicha Comisión.

Entre las funciones de dicha Comisión se resaltan entonces:

- Establecer cuáles son las lagunas existentes en la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto de Dragado del Río, principalmente las referentes a flora, fauna y ecosistemas.
- Crear un Protocolo de Seguimiento de las Obras.
- Solicitar de la Autoridad Portuaria, el encargo de estos trabajos a los expertos adecuados, que posteriormente, ayuden a valorar e interpretar, a la Comisión Científica, las conclusiones que se le han solicitado.
- Dictaminar sobre los resultados obtenidos y enviarlos al Ministerio de Medio Ambiente para su resolución definitiva. En esa misma reunión se acuerda la nueva incorporación como miembro de la Comisión Científica de un representante de la Asociación Ecologista WWF/Adena.

Tras varias reuniones más la Comisión y la Autoridad Portuaria acuerdan encargar el estudio "**Propuesta Metodológica para diagnosticar y pronosticar las consecuencias de las actuaciones humanas en el estuario del Guadalquivir**" a un equipo investigador del CSIC coordinado por Miguel Losada (Universidad de Granada) y Javier Ruiz (CSIC, Cádiz), para completar las lagunas de información detectadas por la Comisión en el procedimiento de Evaluación Ambiental (EIA y DIA).

2010

El Equipo Investigador facilita en el mes de Septiembre de 2010 a los miembros de la Comisión el acceso a la mayor parte de los documentos que constituyen los resultados del **Estudio**, y que incluyen el estuario del Guadalquivir y el Golfo de Cádiz sobre la plataforma litoral en el sector comprendido entre Cádiz y la frontera con Portugal.

Con fecha 14 de octubre de 2010, el Coordinador de la Comisión, D. Hermelindo Castro, convoca en Sevilla a la Comisión Científica junto al equipo investigador responsable del Estudio, representantes del Puerto de Sevilla, funcionarios de las administraciones, y observadores. La reunión tiene por objeto conocer los resultados del Estudio y acordar una posición conjunta para emitir un informe al Ministerio de Medio Ambiente.

En este año se presenta la **Propuesta de Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir (diciembre 2010)**, sin que en tal documento se haga referencia alguna a las actuaciones previstas en el estuario

2010

La Comisión de Expertos redacta a la vista del **Estudio** del CSIC, un Dictamen el 12 de noviembre de 2010 que de forma resumida recoge las conclusiones del Estudio científico de Losada y Ruiz. Entre otras cosas dice:

*La situación actual requiere la intervención rápida y coordinada de las administraciones implicadas en la planificación y gestión del estuario, de la cuenca del Guadalquivir y de la costa, de modo que se revierta la tendencia actual que lleva al **colapso del estuario y a la costa que de él depende**, y por tanto al Parque Nacional de Doñana, cuyas marismas forman parte del propio estuario*

El conocimiento actual del estuario confirma que la profundización del dragado del Guadalquivir no es el único proyecto que debe preocupar para el futuro del estuario, ya que la modernización de regadíos del arrozal, la urbanización y construcción de campos de golf en zonas de llanos mareales o los resguardos en Bonanza, tendrían igualmente efectos negativos y ninguno positivo para el estuario, Doñana y la costa. No así las actuaciones previstas en el proyecto Doñana 2005, que es necesario retomar.

En los párrafos finales del dictamen se dice:

*...recomendamos que se **desestime definitivamente el dragado** de profundización y que de mantener la Autoridad Portuaria de Sevilla su voluntad de realizar dicho dragado, inicie un **nuevo procedimiento de EIA** una vez las condiciones del estuario hayan mejorado.*

2010 y 2013

2010. Propuesta de Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir (diciembre 2010)

Se incorporan los diferentes sectores del Estuario como masas muy modificadas a las que se les asigna el objetivo ambiental de recuperar el buen estado en 2021.

Ninguna mención al proyecto de ampliación del puerto. Ni siquiera en la descripción del Estuario y el puerto se menciona la nueva esclusa que ya estaba construida desde 2008.

2013. Mediante el [Real Decreto 355/2013](#), de 17 de mayo, se aprobó el **Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (2009-2015)**, habiendo sido informado favorablemente por el Consejo del Agua de la Demarcación el 19 de septiembre de 2012 y por el Consejo Nacional del Agua el 13 de diciembre de 2012.

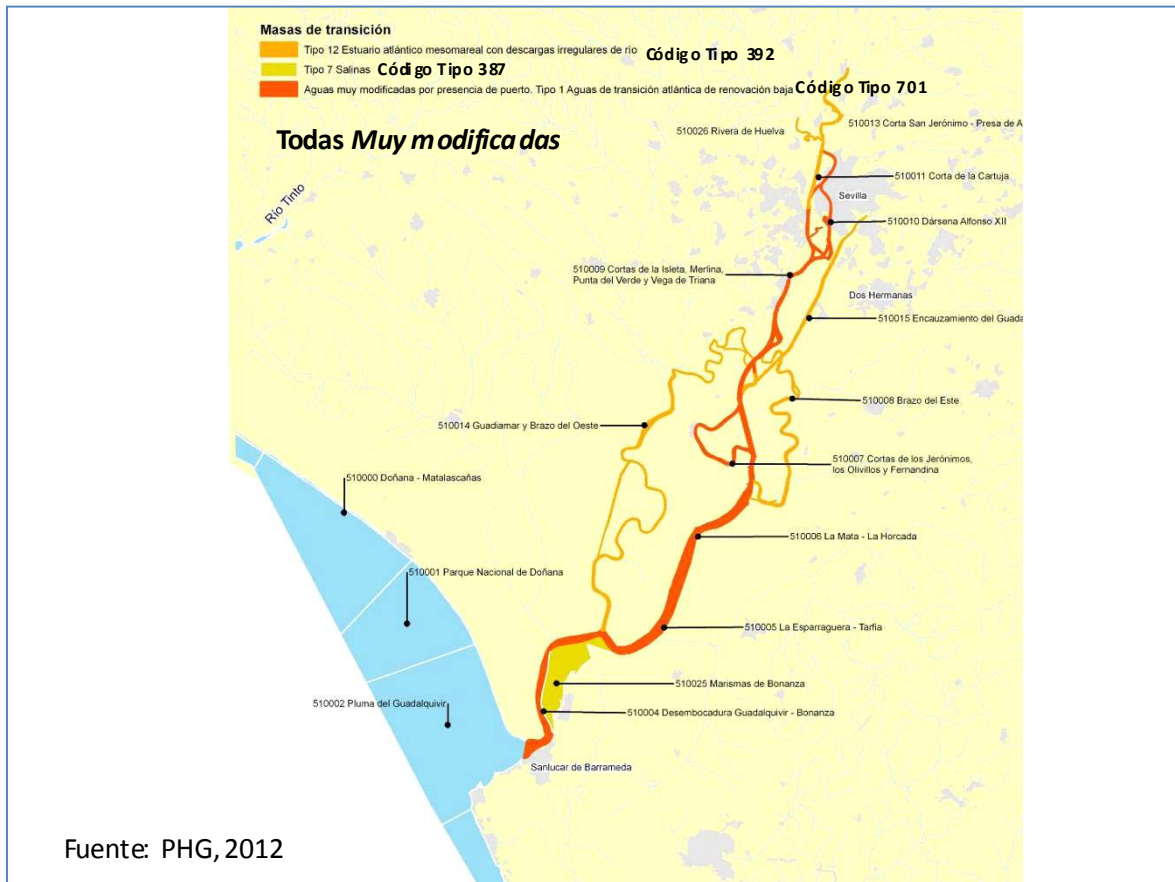
Se producen profundas modificaciones en los contenidos del Plan definitivamente aprobado respecto de lo que se contenía en el borrador sometido a información pública entre diciembre de 2010 y junio de 2011. Sin mediar información y proceso de participación pública sobre estos nuevos contenidos.

La prórroga de una buena parte de las masas de agua se extiende a 2027. La causa de prórroga a 2021 se debe a la insuficiente calidad biológica (fauna bentónica de invertebrados), y a la abundancia de nitratos y saturación de O₂. las prórrogas a 2027 derivan del incumplimiento en Clorofila A y/o nitratos, y fauna bentónica de invertebrados.

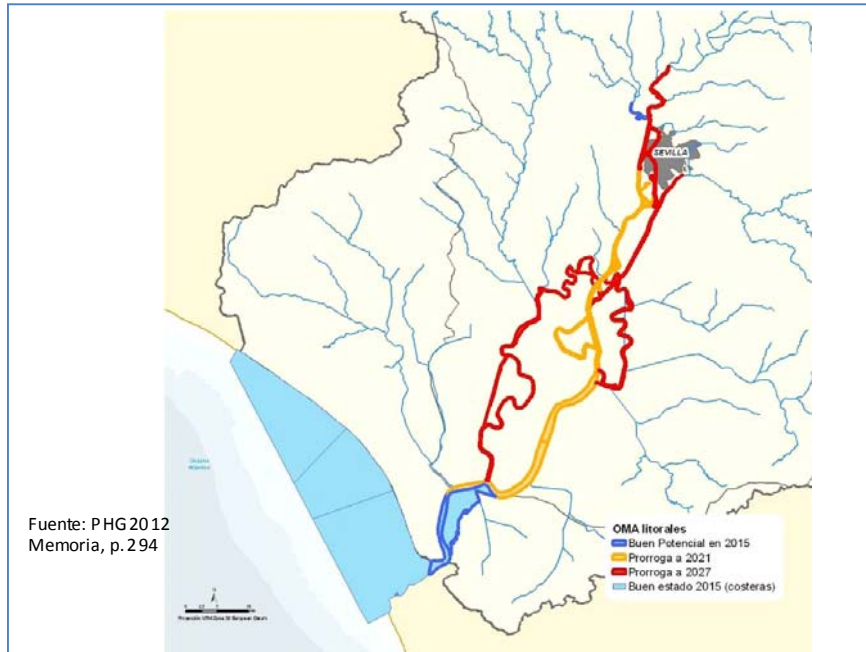
Se incorpora el dragado de profundización, explicitando su carácter de nueva modificación que implica deterioro del estado.

Caracterización del estuario del Guadalquivir

En relación con la caracterización del estuario del Guadalquivir, se presentan a continuación algunas figuras y datos contenidos en la Memoria del Plan Hidrológico del Guadalquivir (PHG 2012).



Objetivos ambientales establecidos para el estuario del Guadalquivir:



Masas de la categoría transición y costera

COD_WISE	NOMBRE	CATEGORIA	NATURALEZA	PRÓRROGA	CAUSA
510013	Corta San Jerónimo - Presa de Alcalá del Río	Transición	Muy Modificada	PRÓRROGA 2027	Clorofila A, Bentos, Nitratos
510011	Corta de la Cartuja	Transición	Muy Modificada	PRÓRROGA 2027	Clorofila A, Bentos, Nitratos, sat. O ₂
510014	Guadimar y Brazo del Oeste	Transición	Muy Modificada	PRÓRROGA 2027	Nitratos
510008	Brazo del Este	Transición	Muy Modificada	PRÓRROGA 2027	Clorofila A
510015	Encauzamiento del Guadalquivir	Transición	Muy Modificada	PRÓRROGA 2027	Bentos, Clorofila A, Nitratos, Sat. O ₂
510010	Dársena Alfonso XII	Transición	Muy Modificada	PRÓRROGA 2027	Bentos, Clorofila A, Nitratos
510009	Cortas de la Isleta, Merlina, Punta del Verde y Vega de Triana	Transición	Muy Modificada	PRÓRROGA 2021	Bentos, Nitratos, Sat. O ₂
510007	Cortas de los Jerónimos, los Olivillos y Fernandina	Transición	Muy Modificada	PRÓRROGA 2021	Nitratos, Sat. O ₂
510006	La Mata - La Horcada	Transición	Muy Modificada	PRÓRROGA 2021	Bentos, Nitratos, Sat. O ₂
510005	La Esparraguera - Tarfia	Transición	Muy Modificada	PRÓRROGA 2021	Bentos

Tabla 154. Prórrogas a 2021 Y 2017 en las aguas de transición y costeras.

PHG 2012, Memoria

Finalmente, en las páginas 288-289 de la Memoria se dice lo siguiente:

Condiciones para nuevas modificaciones o alteraciones

- Como dice el artículo 39 del RPH **se pueden admitir nuevas modificaciones**, bajo las condiciones establecidas en el apartado 2 de dicho artículo, de las características físicas de una masa de agua superficial o alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea **aunque impidan lograr un buen estado ecológico**, un buen estado de las aguas subterráneas o un buen potencial ecológico, en su caso, **o supongan el deterioro del estado de una masa de agua superficial o subterránea**. Estas condiciones tienen carácter normativo .
- Durante el período de vigencia del presente Plan Hidrológico podrán admitirse **nuevas modificaciones** de las características físicas de una masa de agua superficial o alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea, **aún cuando se produjera el deterioro del estado de una masa de agua** o incluso la no consecución del buen estado o, en su caso, buen potencial, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en el **apartado 7 del artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE**, así como en el artículo 39 del Reglamento de Planificación Hidrológica.
- PHG 2012, Memoria pp. 288-289

En relación con los argumentos presentados por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir en cumplimiento de las condiciones establecidas en el apartado 7 del artículo 4 de la DMA y el art. 39 del Reglamento de la PH, hay que decir que lo que hace la CHG es sintetizar algunos de los datos y argumentos contenidos en un estudio financiado por la autoridad portuaria en 2001. Es un estudio reiteradamente criticado en foros científicos por sesgado, metodológicamente pobre y desactualizado. Se ignora todo el debate producido en los últimos 10 años. No se recogen los nuevos conocimientos adquiridos sobre el estuario y las recomendaciones hechas por los científicos y la Comisión creada al efecto.

Los argumentos que presenta la CHG son los siguientes:

Único puerto fluvial de España, situado a 80 kilómetros de la desembocadura del río Guadalquivir. E

2,37 por ciento del valor añadido y el 1,32 por ciento del empleo de toda la provincia Sevillana.

Variables	Puerto Sevilla	Provincia Sevilla	% Puerto/ Sevilla
VAB C.F.	422.232.260	17.781.869.498	2,37%
VAB P.M.	419.566.237	17.669.592.857	2,37%
Empleo	9.343	706.900	1,32%

Fuente: López, L., Castillo, J.I., Análisis de la actividad económica del puerto de Sevilla y su influencia provincial. Universidad de Sevilla. 2001

Tráfico de mercancías es del orden de 5 millones de toneladas anuales, destaca el tráfico de graneles sólidos con más de 2,5 millones de toneladas anuales.

El tráfico de contenedores ha experimentado y consolidado un incremento en los últimos años que lo sitúa entre los 10 primeros de España.

Las líneas regulares con las Islas Canarias para contenedores y ro-ro, que lo convierten en pieza clave del comercio marítimo entre el archipiélago canario y la península ibérica.

Fuente: PHG 2012, Memoria, p. 91

Como consecuencia, apoyado en esta argumentación, el Plan incluye en sus previsiones la realización del dragado de profundización, aceptando la modificación de las características físicas de las masas de agua de transición que eso pudiera ocasionar.

Al amparo de los mismos preceptos, si se cumplen las condiciones necesarias para la realización del dragado del canal de navegación del Puerto de Sevilla y dicha actuación se lleva a cabo, podrían verse modificadas las características físicas de las masas de agua de transición incluidas en la tabla siguiente.

CÓDIGO MASA	NOMBRE MASA	OBSERVACIÓN
ES0513213009	Cortas de la Isleta, Merlina, Punta del Verde y Vega de Triana	Dragado del canal de navegación del Puerto de Sevilla
ES0513213007	Cortas de los Jerónimos, los Olivillos y Fernandina	
ES0513213006	La Mata - La Horcada	
ES0513213005	La Esparraguera - Tarfia	
ES0513213004	Desembocadura Guadalquivir - Bonanza	

Tabla 150. Masas de agua que podrían modificarse por la realización del dragado de navegación del Puerto de Sevilla.

Fuente: PHG 2012, Memoria

2013

En junio de 2013 en la 37ª Sesión del Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO celebrada en Phnom Penh, Camboya se aprueba una declaración en la que insta a:

Urgir al gobierno de España a no permitir ninguna profundización del dragado en el Bajo Guadalquivir, en línea con las recomendaciones de la Comisión Científica y con anteriores decisiones de la Unesco (decisión 35 com 7b 27) y a integrar las conclusiones de la Comisión Científica como condiciones vinculantes en la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), como señaló la Secretaria de Estado para el Cambio Climático del gobierno de España. También recomienda urgir al gobierno de España a asegurar que todos los dragados de mantenimiento se optimicen ecológicamente en línea con las recomendaciones científicas".

El 12 de octubre la **Comisión Europea** abre un procedimiento de infracción contra España por el proyecto de dragado del Guadalquivir a raíz de la queja interpuesta por WWF España. Las autoridades europeas confirman así que este proyecto, impulsado por la Autoridad Portuaria de Sevilla, puede vulnerar la normativa comunitaria de protección de la naturaleza, por los graves impactos que ocasionaría sobre Doñana y otros espacios de la Red Natura 2000.

2014

El Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana se reunió el 11 de abril con dos puntos en el orden del día: el proyecto para la protección de las márgenes del río Guadalquivir elaborado por la Autoridad Portuaria de Sevilla de modo complementario, y según los condicionantes incluidos en la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), al dragado de profundización que promueve el propio Puerto sevillano; y el Plan Especial de Ordenación de las Zonas de Regadíos ubicadas al Norte de la Corona Forestal de Doñana. El organismo dio un dictamen negativo a estas iniciativas: en el caso del dragado, las Comisiones de Agua y de Biodiversidad aprobaron, como conclusión principal, elevar al Pleno del Consejo una sola propuesta de informe negativo a la iniciativa, una vez asesorados científicamente por expertos científicos de la Estación Biológica de Doñana y los investigadores Miguel Ángel Losada y Javier Ruiz.

Por parte de la Junta de Andalucía, la consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, declaró que la Junta no autorizará la intervención si no se cumplen "estrictamente" los condicionantes de la DIA.

De los 48 votos emitidos, 38 lo hicieron en contra, una abstención y solo 3 a favor.

A comienzos de octubre de 2014, los medios de comunicación informan de que el Puerto de Sevilla trabajan en un segundo proyecto de protección de márgenes, "más completo y al que destina el triple de presupuesto: casi 11 millones frente a los 4,2 millones del primer proyecto" (Diario de Sevilla, viernes 10 de octubre de 2014.)

3. El dragado desde una consideración socioeconómica

Además de los graves impactos ambientales, el proyecto tiene numerosas afecciones sobre otras actividades productivas:

- El proyecto no ha valorado los efectos inducidos en otros puertos andaluces (Algeciras, Cádiz, Huelva, Málaga)
- El proyecto no valora la competencia con otras zonas industriales PI Dos Hermanas, Zona Franca Cádiz.
- El estudio económico de los efectos inducidos por la ampliación del Puerto son antiguos, controvertidos y extremadamente débiles.
- El proyecto ignora la existencia de otros agentes en conflicto de diversa importancia tales como:
 - Arroceros
 - Piscicultores
 - Pescadores y marisqueo
 - Salineros
 - Ayuntamientos: desarrollo rural y turístico
 - Conservación de la naturaleza: Espacio Natural de Doñana, Brazo del Este, litoral
 - Proyectos de restauración en curso: Plan Doñana 2005

4. ¿Cuál es la solución para recuperar el estuario?

Nos remitimos en este sentido a lo expuesto por la Comisión Científica para el Estudio de las Afecciones del Dragado del río Guadalquivir:

Lo primero es la voluntad de los actores implicados, privados y públicos, de mejorar el estuario y su coordinación a la hora de intervenir o influir en el mismo. Entonces deberá trabajarse de forma conjunta para aumentar el aporte de agua dulce, aumentar la superficie de llanos mareales (que en cualquier caso es una tendencia natural debida a la subida del nivel del mar prevista como consecuencia del Cambio Climático) y otras propuestas de restauración como reconectar el Brazo de la Torre con el cauce principal, lo que mejoraría la simetría del cauce.

Las decisiones que se tomen sobre el estuario afectarán necesariamente a la cuenca del Guadalquivir y a la plataforma continental. No puede seguir aumentando la superficie de regadíos en la cuenca, es necesario comparar los supuestos beneficios del aumento de regadíos con la pérdida ambiental en el conjunto del sistema. Un nuevo enfoque de aprovechamiento del estuario permitirá mayores beneficios sociales y económicos, apoyados en recursos pesqueros, y un funcionamiento más natural y menos costoso del sistema del estuario.

Fuente: Dictamen de la Comisión Científica para el Estudio de las Afecciones del Dragado del río Guadalquivir, noviembre 2010.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

EL TRATAMIENTO DE DOÑANA EN EL PLAN HIDROLÓGICO DEL GUADALQUIVIR

Eva Hernández

WWF España

Índice de Contenido

1. Introducción	2
2. Evaluación del estado cuantitativo MASub en el primer ciclo de planificación hidrológica de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)	2
Figura 1. Estado Cuantitativo de las masas de agua subterránea de la D.H. Guadalquivir. Fuente: Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir apéndice nº 5 del Anejo 8, Objetivos Medioambientales.	3
3. Evaluación del estado de las MAS y Objetivos ambientales	4
4. Medidas del PoM para Doñana	4
5. Recomendaciones para el segundo ciclo	5
Anexo 1. Medidas del programa de medidas referentes a Doñana	6

1. Introducción

El tratamiento que hace el PHD del Guadalquivir 2009-2015 de Doñana es especialmente preocupante teniendo en cuenta 3 cuestiones:

- La conservación de los ecosistemas y los procesos del Espacio Natural Doñana (Parque Nacional y Natural) dependen en gran medida del agua.
- La atención mediática que atrae Doñana por su relevancia internacional (Humedal Ramsar de Importancia Internacional, Patrimonio de la Humanidad, Reserva de la Biosfera...)
- El abundante conocimiento disponible.

Si Doñana merece un análisis tan incompleto y unos objetivos tan poco ambiciosos, poco cabe esperar para el resto de espacios protegidos.

2. Evaluación del estado cuantitativo MASub en el primer ciclo de planificación hidrológica de las demarcaciones y las autoridades competentes (art. 3.7)

Probablemente el asunto más grave en la gestión del agua en Doñana es la sobreexplotación del acuífero Almonte-Marismas (UH 05.51), compartido con la Demarcación del Tinto-Odiel-Piedras. En función de los parámetros que se muestran en la tabla 1, el Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir concluye que el acuífero Almonte-Marismas en la Demarcación del Guadalquivir, es decir, la masa de agua subterránea UH 05.51 está en buen estado cuantitativo, tal y como se especifica en el apéndice nº 5 del Anejo 8, Objetivos Medioambientales, y como puede observarse en la figura 1, copiada de la Memoria del Plan (Fig. 102, pág. 287 del pdf, pág. 275 del papel. Las flechas del mapa son nuestras).

Aspecto	Evaluación	Lugar del Plan donde se menciona (en la Memoria)(1)
1 Índice de Explotación	79,69% (=0,7969)	<i>Pág. 200 pdf (188 del papel): Tabla 97. Nivel de explotación de las masas de agua subterránea de la Demarcación.</i>
<i>Datos para su cálculo</i>		
Recargas	250 hm ³ /año	<i>Pag 285 del pdf: Tabla 139. Recurso disponible en cada masa o grupo de masas de agua subterránea</i>
Flujos Medioambientales Requeridos	125 hm ³ /año	
Recurso Disponible	125 hm ³ /año	
Extracciones	99,61 hm ³ /año	<i>Pág. 200 pdf (188 del papel): Tabla 97. Nivel de explotación de las masas de agua subterránea de la Demarcación.</i>
2 Descenso de Niveles piezométricos	No	<i>Pág 286 del pdf, 274 del papel.</i>
3 Descenso de Caudales	Sin datos	<i>Tabla 140. Tendencias en la piezometría para cada masa o grupo de masas de agua subterránea</i>
4 Afecciones ambientales	No	

Tabla 1. Criterios que determinan el estado de la masa de agua en el Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir. El Índice de Explotación se ha calculado realizando un balance entre las Extracciones y el Recurso Disponible. El Recurso Disponible es la Recarga menos el Flujo Medioambiental requerido.

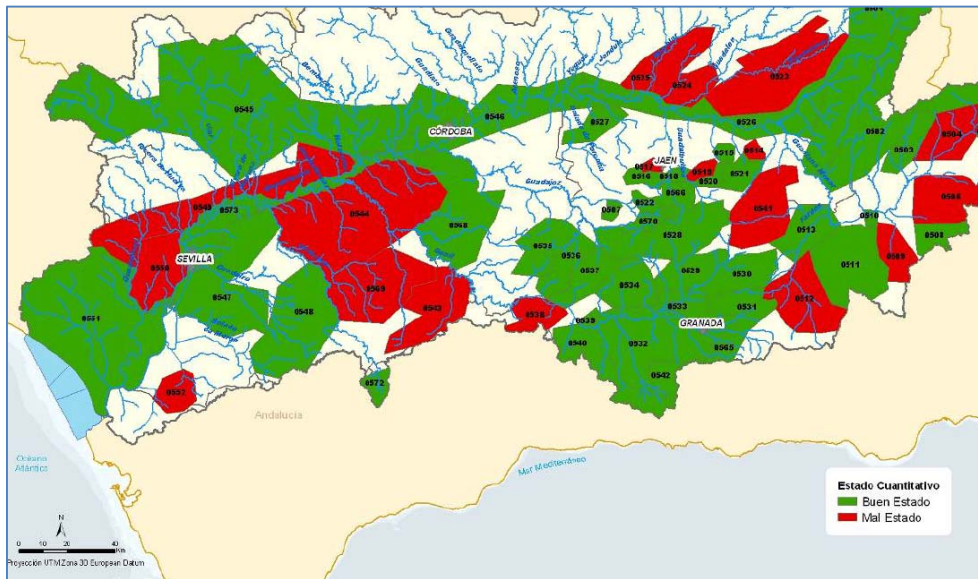


Figura 1. Estado Cuantitativo de las masas de agua subterránea de la D.H. Guadalquivir. Fuente: Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir apéndice nº 5 del Anejo 8, Objetivos Medioambientales.

WWF considera que, tanto en la Confederación Hidrográfica de la Demarcación del Guadalquivir (CHG), como en documentos oficiales y artículos científicos publicados, y en las alegaciones presentadas por WWF durante la elaboración del Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir 2009-2015, todos ellos disponibles durante la elaboración del mismo y que comprenden el periodo 1980/81-2005/06 (las series hidrológicas utilizadas en la elaboración del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir), **hay datos suficientes que apoyan, de manera consistente, que la masa de agua UH 05.51 sea declarada en mal estado y por lo tanto “en riesgo”.** De hecho, tal conclusión es la que alcanza el Esquema de Temas Importantes (ETI) aprobado en 2010 (2).

Los datos disponibles del acuífero de recarga, necesidades ambientales y extracciones muestran un elevado grado de incertidumbre, así como una diferenciación por zonas, de los que no se hace eco el análisis elaborado en el Plan Hidrológico a la hora de calcular el índice de Explotación. La recarga se ha calculado sin considerar las investigaciones más recientes, y conocidas por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, y utilizando metodologías poco claras sin respetar, en ocasiones, los dictados de la Instrucción de Planificación Hidrológica. En cuanto a las necesidades ambientales, se han fijado arbitrariamente sin criterios ni metodología claros, y en los datos de extracciones, la gran cantidad de pozos ilegales presentes en la zona indican que éstas podrían ser mayores que las estimadas, como demuestran otros informes disponibles. A pesar del elevado grado de incertidumbre en relación con los datos que componen el índice de explotación, el Plan de Demarcación presenta un Índice de Explotación con cuatro decimales: 0,7969, que con un simple redondeo supondría que el acuífero está en mal estado (hay que recordar que la Instrucción de Planificación Hidrológica maneja únicamente dos decimales).

El mal estado del acuífero queda igualmente argumentado con otros datos con menor grado de incertidumbre, como los niveles piezométricos, que indican claramente que la masa UH 05.51 ha mostrado tendencias descendentes continuas en su nivel freático en los últimos 40 años. A su vez, el descenso de los niveles piezométricos implica un descenso del nivel freático, y por lo tanto una mayor distancia entre el acuífero y las superficies en las que antes manaba agua. Esto ha hecho que se reduzcan

los caudales que el acuífero aporta a los arroyos, lagunas y marismas. Son muchos los estudios publicados donde se observa que el estado actual del acuífero está teniendo efectos negativos sobre los ecosistemas que dependen del mismo, y de los que dependen a su vez numerosas especies. También los organismos internacionales, como UNESCO, la secretaría del convenio Ramsar y UICN se han hecho eco de la mala situación del acuífero y sus efectos sobre Doñana, exigiendo medidas para mejorar su estado.

Ante la incertidumbre en torno al índice de explotación, y sin entrar a discutir sus valores, la decisión del estado del acuífero debería tomarse en función de las evidencias más claras de descenso de niveles y afecciones ambientales, que el Plan Hidrológico del Guadalquivir obvia o incluso contradice.

3. Evaluación del estado de las MAS y Objetivos ambientales

Según el Anejo 8. Objetivos Ambientales y su Apéndice VIII Objetivos Medioambientales (en la pág 10), las masas de agua de Doñana tienen la siguiente calificación y objetivos:

- Masas de agua tipo río vertientes a Doñana, en la cuenca Madre de las Marismas

ES0511002004 Arroyo Madre de las Marismas: Estado Ecológico Moderado. Buen estado Químico. Estado peor que bueno. Prorroga a 2021 por nitrógeno y factores biológicos.

ES0511002041 Arroyo de la Rocina: Estado Ecológico Moderado. Buen estado Químico. Estado peor que bueno. Prorroga a 2021 por factores biológicos.

ES0511002042 Caño del Guadiamar: Estado Ecológico Malo. Buen estado Químico. Estado peor que bueno. Prorroga a 2027 por nitrógeno

- Masas de agua tipo lago de Doñana: se trata de 12 masas

4. Medidas del PoM para Doñana

Con una evaluación tan optimista del estado de la MASub UH 05.51, y unos objetivos tan poco ambiciosos para las MAS, las medidas del PHD resultan claramente insuficientes para mejorar su estado real. En relación con la calidad, incluye medidas de depuración, con tratamientos secundarios y terciarios, aunque en algunos casos incluso las aplaza hasta 2021, pero no incluye presupuesto alguno para el control de la contaminación difusa, mencionando, eso sí, que las competencias son de las Comunidades Autónomas, pero obviando la función del organismo de cuenca de ejercer de coordinador para asegurar el buen estado de las masas de agua.

En relación con la cantidad de agua, incluye estudios previos para el recrecimiento del embalse del Agrío para mejorar la satisfacción de las demandas, pero pocas medidas para mejorar la gestión de la demanda. Prevé 11.000.000 Euros para la revisión de los títulos de derecho a aguas, con una eficacia para la UH 05.51 de 57,25 hm³, pero cero para mejorar la guardería. Hay que mencionar que desde la aprobación del Plan, e incluso desde 2005, WWF no tiene constancia del cierre de ningún pozo en la zona.

Se contabilizan 2.800.000 Euros como inversión en modernización del riego con aguas de la UH 05.51, que el propio Plan ya estaban ejecutados en el momento de su aprobación, pero nada de presupuesto para asesoramiento al regante. En cuanto a la aplicación de la recuperación de costes, que podría suponer un gran estímulo para el ahorro de agua en la zona, donde el único coste del agua subterránea

es el de su bombeo, el Plan no incluye presupuesto alguno, ni en Doñana ni en ningún otro sitio. Tampoco está previsto ejecutar gasto para actualizar las tarifas para incluir el factor volumétrico, y la instalación de caudalímetros y la actualización del registro de aguas está prevista únicamente para regadíos modernizados.

Está previsto igualmente un “Programa de Estudio e investigación de Masas de agua subterránea” que se refiere a las masas de agua subterránea en mal estado y curiosamente también a la UH 05.51, con un presupuesto de 17.800.000 Euros para toda la demarcación. Desconocemos qué porción se ha destinado a Doñana. Lo que conocemos es que el ETI del nuevo Plan menciona que está en elaboración un estudio del acuífero de Doñana que pretende dividirlo en varias masas de aguas subterráneas, en función de las diferentes características y niveles de explotación de sus distintas zonas. Si bien es cierto que el acuífero presenta distintas zonas, también es cierto que el límite entre las diferentes zonas no es claro y que entre todas funcionan como una unidad. Las aguas subterráneas presentan muchas más incertidumbres que las superficiales. Si la división en diferentes MASub implica una fragmentación de la gestión del acuífero, podemos agravar aún más su situación.

La inversión en recuperación ambiental en la zona, incluyendo el estuario, apenas supera 7.500.000 Euros, alrededor de 3.000.000 Euros ejecutados antes de aprobarse el Plan y 4.500.000 Euros comprometidos dentro del proyecto Doñana 2005 desde hace cerca de 15 años. Eso si no contabilizamos como recuperación ambiental los 30.000.000 Euros que el Plan incluye, irónicamente, como medida de “restauración morfológica” y que se refieren ni más ni menos que al dragado de profundización del canal de navegación del Puerto de Sevilla.

5. Recomendaciones para el segundo ciclo

Evaluación del estado de las masas de agua

Es imprescindible hacer una correcta evaluación del estado de las masas de agua de Doñana y su entorno, incluido el estuario del Guadalquivir, recopilando toda la información disponible en la Estación Biológica de Doñana y otros centros de investigación del CSIC (ICMAN, en Cádiz, por ejemplo), diversas universidades (UAM, UPM, US, UHU, UCO, UGR...) y en el propio Ministerio con competencias en materia de medio ambiente. Es especialmente importante incluir el indicador de peces y el hidromorfológico en Doñana. Sin embargo, lo que vamos viendo en el ETI del nuevo plan, en el segundo ciclo de planificación, no va en este sentido y se mantienen las evaluaciones del estado hechas en 2012 como si se hubieran actualizado, y se concluye que el estado de las masas de agua no ha variado.

En cuanto a las masas de agua subterránea, hay evidencias suficientes para la designación de la masa de agua subterránea UH 05.51 como “en mal estado” y su consiguiente declaración de masa en riesgo de acuerdo con el artículo 56 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), permitiría la aplicación de las medidas contempladas en para recuperar el buen estado de la masa. La aplicación de estas medidas, entre las que figura la constitución de comunidades de usuarios, la imposibilidad de otorgar nuevas concesiones y la elaboración de un plan de extracciones, es imprescindible para asegurar la recuperación de los niveles del acuífero y asegurar el futuro de Doñana. De nuevo, en el ETI del segundo ciclo, el acuífero de Doñana sigue apareciendo en buen estado.

Objetivos

En un espacio como Doñana las prórrogas son inaceptables. El nuevo plan no puede apurar el plazo de 2021 para conseguir el buen estado de las masas de agua de Doñana, debe proponer plazos más cercanos a 2015 e incorporar las recomendaciones genéricas para los humedales Ramsar y los espacios Patrimonio de la Humanidad, así como las recomendaciones específicas para Doñana resultantes de la misión internacional de 2011 de Ramsar, UICN y UNESCO, y las decisiones del Comité de Patrimonio de la Humanidad de 2011, 2013 y 2014, así como las que hayan de resultar de la nueva misión internacional prevista para finales de 2014 o principios de 2015.

Anexo 1. Medidas del programa de medidas referentes a Doñana

Extraídas del Anexo 2 del PHD, Programa de Medidas:

- Apartado 1. Contaminación por vertidos puntuales urbanos. Incluye una serie de medidas de depuración:
 - Adecuación EDAR ALJARAFE IIIA. ES0511002040 Tramo medio del río Guadiamar y afluentes por su m.d. 3.180.000,00 Euros
 - Tratamiento más riguroso. Eliminación de N y P: en El Rocío (Masa ES0511002004, Arroyo Madre de las Marismas) y Condado de Huelva II (Masa ES0511002001, Tramo bajo del río Guadiamar y afluentes por su m.d.) se aplaza a 2021. Está previsto para 2015 en Condado de Huelva I y Bollullos (ambas (Masa ES0511002004, Arroyo Madre de las Marismas), con un presupuesto total de alrededor de 11.400.000 Euros
 - Red de saneamiento del entorno de Doñana (varios municipios del Aljarafe). Obras de la Fase III y IV. 19.500.000 Euros. Desconocemos cómo va la inversión, pero sabemos que algunas conexiones, como la del arroyo del Indio en Almonte, denunciada por WWF en 2013, siguen sin estar concluidas.

Hay que recordar, además, que estas actuaciones deberían de haberse acometido ya hace tiempo en cumplimiento de la Directiva de Depuración y Directiva Nitratos.

- Apartado 2. Contaminación difusa agraria: con un presupuesto de cero euros.
- Apartado 3. Medidas complementarias de satisfacción de las demandas (pág 28. Anexo 2):
 - prevé un estudio de 60.000 euros para analizar el recrecimiento del embalse del Agrio, en el río Guadiamar, aumentando la regulación de esta importante cuenca vertiente a Doñana.
 - En la “Mejora de la garantía cuantitativa y cualitativa de usos urbanos en Andalucía” se menciona el “Abastecimiento al Condado de Huelva y entorno de Doñana”, pero no está previsto ejecutarlo en este Plan. Hay que recordar que el trasvase a Doñana se aprobó por consejo de ministros por la vía de urgencia con el objetivo principal de permitir este abastecimiento urbano, con el argumento de la sequía.
- Apartado 4. Recuperación ambiental.
 - Restauración de las lagunas en mal estado ecológico del Ramsar de Doñana (Laguna del Tarelo, la Rocina, Cotos del Rey, Plana de inundación del Partido y Marisma de Bonanza), con una inversión prevista de 2.340.007,40 Euros, que ya había ejecutado en 2011, antes de aprobarse el plan.

- Proyecto integrados en la estrategia nacional de ríos: algunos afectan a Doñana, pero estaban ejecutados antes de aprobarse el plan.
- Apartado 5.1. Eficiencia agrícola.
 - No prevé gasto en asesoramiento al regante o en actualización de la estructura de tarifas de riego (tarifa a volumétrica), que implicaría la facturación volumétrica de los consumos sin aumento de precio. Es decir, sin aplicar una recuperación de costes que suponga un estímulo para el ahorro. En cualquier caso, es una medida sin presupuesto asociado como ya se ha indicado.
 - Modernización de regadíos: la medida estrella del plan. Incluye la modernización de Riegos Subterráneos UH 0551 en el Sistema 1 (pág. 37 del anexo 2) con un presupuesto de 2.885.352,00 Euros, que ya estaban ejecutados en 2011, según el Plan.
- Apartado 5.2. Eficiencia urbana
 - Campañas de concienciación en uso urbano en el sistema Almonte-Marismas, con una eficiencia de 0,096 hm³ y una inversión de 127.819 Euros.
 - Mejora de la eficiencia en redes. Almonte-Marismas. 517.562 Euros,
- Apartado 6. Conocimiento, administración y gobernanza
 - Control de volúmenes extraídos de las masas de agua: Incluir caudalímetros en todas las tomas de agua superficial y subterránea. Se considera “Incluido en Modernizaciones de regadíos”. Con lo que en los regadíos que no se modernicen sigue sin controlarse el volumen extraído.
 - Actualización y mantenimiento del Registro de Aguas y del Catálogo de Aguas Privadas. Regularización de derechos al uso del agua: se limita a regadíos modernizados.
 - Incremento del personal de guardería para control de extracciones: con un presupuesto de cero euros.
 - Revisión de los títulos de derecho al uso de agua de los aprovechamientos en aguas existentes: Revisión y cotejo de los derechos de uso de agua en masas de agua subterránea con los aprovechamientos existentes. **Sanción y clausura de los aprovechamientos ilegales.** Presupuesto de 11.000.000 Euros para toda la demarcación, no se desglosa por subcuencas o por MASub. No sabemos qué proporción de este presupuesto se ha aplicado, aunque no tenemos noticias de cierre de pozos ilegales en Doñana desde que se aprobó el PHD. Ni desde 2005. **Hay que resaltar que esta medida prevé una eficacia en Doñana de 57,25 hm³.**
 - Programa de Estudio e investigación de Masas de agua subterránea: se refiere a las masas de agua subterránea en mal estado y a la UH 05.51, con un presupuesto de 17.800.000 Euros para toda la demarcación. Desconocemos qué porción se ha destinado a Doñana. Lo que conocemos es que el ETI del nuevo Plan menciona que está en elaboración un estudio del acuífero de Doñana que pretende dividirlo en varias masas de aguas subterráneas, en función de las diferentes características y niveles de explotación de sus distintas zonas. Si bien es cierto que el acuífero presenta distintas zonas, también es cierto que el límite entre las diferentes zonas no es claro y que entre todas funcionan como una unidad. Las aguas subterráneas presentan muchas más incertidumbres que las superficiales. Si la división en diferentes MASub implica una fragmentación de la gestión del acuífero, podemos agravar aún más su situación.

- Redes de control: con un presupuesto de 5.500.000 Euros para toda la demarcación.
- Desarrollo de un Plan de restauración de la zona minera de la cabecera del río Guadamar. 1.500.000 Euros. No prevé nada para 2015-2020.
- Programa de Control de caudales ecológicos, para ver si se cumplen los caudales, pero no para evaluar si permiten cumplir con los objetivos ambientales. Presupuesto de 5.000.000 Euros para toda la demarcación, aunque prevé mayor control de las subcuencas no reguladas.
- Estudio de caudales ecológicos en el estuario. 994.000 Euros. Resulta sorprendente que el plan no haya calculado los caudales que necesita el estuario y haya dado por buenos el resto de los caudales de los ríos y arroyos que aportan agua al último tramo del río Guadalquivir, condicionando por tanto el agua disponible para cumplir con los caudales del estuario.
- Creación de un grupo de trabajo para la elaboración del Plan Especial del Estuario del Guadalquivir, con un presupuesto de 6.000 Euros. Hasta la fecha sólo se ha constituido un grupo de trabajo entre administraciones, sin ningún experto externo ni participación pública de ningún tipo, y si ninguna publicidad o transparencia.
- Apartado 6. Recuperación de Costes: con un presupuesto de cero Euros. Si el único coste del consumo de agua subterránea en Doñana es el coste de la electricidad o el gasoil para su extracción, difícilmente se estimulará un ahorro en la agricultura.
- Apartado 10: aguas de transición y costeras (pág 54 del anexo 2).
- Programa en marcha por el Puerto de Sevilla de restauración de márgenes del Guadalquivir: "Protección de márgenes en el ámbito de Doñana". Presupuesto de 9.750.000 Euros de los que no se ha ejecutado nada porque el proyecto ha sido rechazado por el Consejo de Participación de Doñana.
- Actuaciones pendientes del Doñana 2005: Como indica el nombre del proyecto, se trata de actuaciones previstas para estar culminadas en 2005. 4.500.000 Euros.
- Restauración morfológica: Dragado de profundización del canal de navegación del puerto de Sevilla en el estuario del Guadalquivir. Presupuesto de 30.000.000 Euros.
- Estudios de demandas ambientales de las aguas de transición. 750.000 Euros. Inversión o resultados desconocidos hasta la fecha.
- Inventario de vertederos de material de dragados y estudio de afecciones sobre las masas de agua litorales de la Demarcación. 250.000 Euros. Inversión o resultados desconocidos hasta la fecha.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

ITOIZ-CANAL DE NAVARRA

Charo Brinquis Crespo
Plataforma URA Nueva Cultura)

Índice de Contenido

1. Antecedentes	2
2. Fases del proyecto	2
3. Principales problemas planteados por el proyecto.	3
4. Itoiz-Canal de Navarra en el primer ciclo de planificación.....	5
5. ¿Cuáles son las propuestas de mejora para el segundo ciclo?	6

1. Antecedentes

El proyecto hidráulico Itoiz - Canal de Navarra tiene su origen en el Embalse de Itoiz, en el río Irati, con 409 hm³ de capacidad útil. Su construcción fue declarada de interés general en 1992.

La afección ambiental que esta infraestructura iba a causar en los ecosistemas del Río Irati, los defectos legales en su tramitación, la ausencia de diálogo, y la falta de viabilidad o finalidad clara provocaron una fuerte oposición social al proyecto. Este movimiento social fue respaldado por diferentes estudios y el trabajo desinteresado de profesionales y expertos de diferentes ámbitos relacionados con el mundo del agua, algunos de los cuales formarían después el embrión de la FNCA.

En el año 2004, tras un proceso de tramitación y construcción plagado de polémica, disensión, irregularidades y enfrentamientos, se procede al llenado del embalse.

2. Fases del proyecto

Con el Embalse de Itoiz en construcción, se planifica el resto de infraestructuras necesarias para el transporte y utilización del agua. Esta planificación contemplaba inicialmente dos fases: la Fase 1, con un Canal de Navarra de 100 km llegando hasta Pitillas, y la Fase 2, que extendía 77 km adicionales de Canal, llegando hasta Lor, después de haber atravesado los ríos Aragón y Ebro.

La Fase 1, comenzada en 2.001, se finalizó en 2.011, dando servicio a:

- 22.300 ha de nuevos regadíos a presión.
- Abastecimientos a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, Aoiz-Lónguida-Urraúl Bajo-Lumbier, Urroz Villa-Lizoáin.
- Centrales hidroeléctricas de pie de presa y de toma del Canal.

En el año 2012 se anunció la revisión del proyecto de la Fase 2, de la cual se eliminaron parte de los riegos previstos ya que para ellos era necesario un bombeo de agua que resultaba inviable por la factura eléctrica, y se decidió aplazar la ejecución de la Fase 2 revisada, en vista de las dificultades técnicas, sociales y económicas que presenta.

Al mismo tiempo, se anunció el inicio de la tramitación para la **Ampliación de la primera Fase del Canal de Navarra**. Esta Fase del proyecto consiste en regar 15.275 ha que inicialmente no estaban previstas con agua del embalse de Itoiz. De las cuales, actualmente, 6.095 ha son regadío tradicional de las vegas de los ríos Arga y Ega que se modernizaría, 5.417 ha son de cultivo de secano que se transformaría a regadío, y 3.763 ha son riegos a presión existentes que cambiarían el origen del agua para ahorrar un bombeo. La Ampliación se encuentra en su punto de despegue, con las obras adjudicadas, la tramitación administrativa prácticamente finalizada, y parte de la ciudadanía de los pueblos “beneficiados” movilizadas en contra del proyecto.

3. Principales problemas planteados por el proyecto.

El proyecto continúa creciendo sin que se revisen los problemas que está planteando. A continuación señalamos los más importantes y los ponemos en relación con los principios de la DMA cuya aplicación ayudaría a evitarlos.

Inviabilidad Económica

Actualmente contamos con datos de los resultados económicos obtenidos en la Fase 1. Éstos fueron analizados en un trabajo de fin del *Máster en gestión fluvial sostenible y gestión integral de aguas* (presentado por la que esto escribe) titulado "*Itoiz 2012. Un análisis económico*", en el que se obtenían unos resultados muy desfavorables para el proyecto desde el punto de vista económico.

El análisis coste-beneficio y la recuperación de costes no mejoran si el proyecto se completa añadiendo la Ampliación y la Fase 2. Al contrario, se gasta mucho más dinero sin mejorar la viabilidad de la inversión. Esto es debido a que los resultados dependen del modelo económico del proyecto y no de la cantidad de hectáreas puestas en riego. Como el modelo es idéntico en todas las fases, al preparar los escenarios de cálculo resultan cifras equiparables en cada fase del proyecto.

No se ha realizado el obligado análisis económico, de acuerdo con los criterios de la Directiva Marco del Agua en su Artículo 9. Dicho análisis debe incluir de modo transparente todos los costes asociados a los servicios del agua, incluyendo los costes medioambientales y del recurso.

Desde la puesta en marcha de este proyecto hidráulico, prácticamente toda la política de aguas, así como las inversiones en desarrollo agrícola en Navarra, se han centrado en expandir el uso de aguas de Itoiz al coste que fuese. Como consecuencia, el Canal está teniendo un impacto desproporcionado en los presupuestos. EHNE, el segundo sindicato agrario en importancia, ha solicitado la paralización de la Ampliación del Canal al entender que por causa de este proyecto se están recortando ayudas muy necesarias al sector.

Impacto social

El mayor impacto social se produce por el desvío de fondos públicos hacia un proyecto que no proporciona una rentabilidad socioeconómica desde el punto de vista público, como se expuso arriba. Veamos a continuación otros aspectos del impacto social.

En la primera fase del Canal de Navarra, los agricultores han podido elegir, a toro pasado, entre la puesta en riego o la expropiación. Nunca antes de la aprobación del proyecto.

En la Ampliación, se utiliza la misma dinámica. El Gobierno de Navarra, con el Decreto Foral 102/2012 del 5 de septiembre, declaró esta obra de interés general, indicando que se proponían acelerar los trámites para iniciar las obras en 2013. Se ha impedido así la mínima difusión de información y participación pública, muy necesarias en un proyecto de esta envergadura y uno de los principios básicos de la Directiva Marco del Agua (artículo 14).

En las fases obligadas de tramitación de información pública del Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal y Evaluación de Impacto Ambiental de la Ampliación se han presentado alegaciones de vecinos afectados y colectivos ambientales solicitando la paralización del proyecto por las múltiples deficiencias que presenta.

En otras palabras, los interesados sí han intentado y continúan intentando participar, pero todas las críticas al proyecto, aunque se hayan presentado en plazo y forma, resultan simplemente desoídas. Como ejemplos de los intentos de participación de los vecinos afectados:

- la alegación al PSIS con 820 firmas de vecinos de pueblos afectados en defensa del regadío tradicional y contra la privatización del agua que se produce en este proyecto,
- las alegaciones, con apoyo de más de 600 afectados, al expediente de solicitud de concesión de aguas presentado por la Comunidad General de Regantes del Canal de Navarra para defender las concesiones de agua del regadío tradicional frente a la del Canal que se pretende imponer tras caducar las existentes,
- la comparecencia de representantes de los afectados en el Parlamento de Navarra.

Impacto medioambiental

Los efectos ambientales negativos (deterioro en la cuenca cedente, contaminación por nitratos de los nuevos regadíos) son ignorados, no se cuantifican ni se vigilan. Reciben un tratamiento cosmético en EIA.

En el caso de la Ampliación incluso se resaltan supuestas mejoras ambientales. Tal como aparece recogido en el Artículo 50 de la Normativa del PHE 2010-2015:

“El uso de agua regulada en Itoiz y transportada a través del Canal de Navarra para el riego de terrenos en las cuencas del Arga y Ega, en la denominada Ampliación de la 1ª fase del Canal de Navarra, producirá en estiaje una liberación de caudales de los regadíos tradicionales del Ega y del Arga, que pasan a regarse desde el citado Canal, lo que se traducirá en una mejora del estado ecológico de las aguas de los respectivos cauces”

Sin embargo, este proyecto no está diseñado para mejorar el estado ecológico de los ríos Arga y Ega, sino para expandir el regadío industrial a nuevas áreas. El proyecto no demuestra que el estado ecológico de los ríos Arga y Ega vaya a mejorar, ya que nuevas centrales hidroeléctricas beneficiarias de los caudales “liberados” (como la de Larraga que ya se encuentra en trámite) pueden alterar el régimen de caudales contraviniendo cualquier mejora. Al contrario, la expansión del regadío industrial puede incidir negativamente en el estado de las masas de agua subterránea.

La puesta en riego y la implantación de ciertos cultivos extensivos (con una superficie creciente destinada al maíz transgénico) puede ocasionar una mayor contaminación por salinidad, nitratos, y productos químicos tanto en aguas subterráneas como efluentes superficiales que

terminan en el río a través de las acequias de drenaje. La propia memoria ambiental del proyecto en su punto 5.1 reconoce esta posibilidad.

El Plan de Vigilancia Ambiental de la Fase 1 del Canal de Navarra establecía un programa de seguimiento de la contaminación por nitratos, pero no existe ninguna información al respecto, por lo que es de temer que dicho seguimiento no esté siendo llevado a cabo.

Este aspecto es de gran relevancia para valorar la incidencia ambiental del proyecto. En el apéndice de Prórrogas y objetivos menos rigurosos del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro aparecen con prórroga de objetivos a 2027 por contaminación difusa diversas masas de agua relacionadas directamente con el proyecto. Ver ficha 4 (Masa subterránea 049 Aluvial del Ebro-Aragón y 051 Aluvial del Cidacos) y ficha 31 (Masas de agua 423: Río Arga desde el ría Salado hasta la desembocadura en el río Aragón y masa 424: Río Arga desde el río Arga hasta la desembocadura en el Ebro Arga).

La contaminación por nitratos y sales es un deterioro adicional en las masas de agua, especialmente en las subterráneas, lo que contradice los señalados por la DMA en su artículo 4.4: *“Los plazos ... podrán prorrogarse para la consecución progresiva de los objetivos Relativos a las masas de agua, siempre que no haya nuevos deterioros del estado de la masa agua afectada, ...”*

4. Itoiz-Canal de Navarra en el primer ciclo de planificación

En el Plan Hidrológico del Ebro 1998 ya figuraba el Embalse de Itoiz. El primer ciclo de planificación 2010-2015, no ha supuesto ningún cambio en el proyecto en lo que se refiere a adaptarlo a los principios de la DMA. Veamos lo que aparece en la ficha de la medida concerniente al proyecto: *Actuaciones pendientes del proyecto del Canal de Navarra a considerar en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro 2009. CCAA-NAV-Varias-08.*

La rentabilidad del proyecto se avala con datos extraídos de un estudio de Riegos de Navarra S.A. del año 1.995. Este estudio, al que hemos tenido acceso, presenta muy serias deficiencias, y en ningún caso debería de utilizarse para justificar nuevas actuaciones, ya que sus hipótesis y resultados están muy lejos de la realidad experimentada en la Fase 1

La recuperación de costes en la ficha de la medida se cifra en un 82%. Sin embargo, de acuerdo con los datos disponibles, la recuperación de costes (dejando fuera los costes ambientales, que deberían incluirse, y aceptando la enorme imputación oficial, 63%, del embalse de Itoiz a control de avenidas) es de tan sólo un 27%. Si se incluyen la Ampliación y la Fase 2, y preparamos un escenario a 50 años, obtenemos una recuperación del costes del 36%.

Los importantes efectos positivos mencionados en la ficha de la medida se documentan en una ponencia de 28 páginas (incluyendo bibliografía y anexos) realizada en noviembre de 2003 por Riegos de Navarra, *“Valoración de los efectos socioeconómicos del Canal de Navarra”*, que no constituye un auténtico análisis, y cuyas previsiones se han visto desmentidas por los datos actuales de la Fase 1.

De acuerdo con los datos disponibles, el proyecto hasta ahora no ha generado valor económico ni empleo. La producción bruta adicional es una fracción de la esperada. Las previsiones contenidas en la mencionada ponencia no se sostienen. Todo el análisis socioeconómico asociado a esta medida es un brindis al sol.

En cuanto a los impactos ambientales, en la ficha se realizan afirmaciones rebatibles como:

“las actuaciones suponen una mejora del estado ambiental de los ríos y de las riberas, ya que (...) las 24 masas directamente afectadas por la construcción del Canal de Navarra y la transformación de las zonas regables mejorarán su estado ecológico (...). La actuación conlleva una disminución de la contaminación difusa”.

5. ¿Cuáles son las propuestas de mejora para el segundo ciclo?

Las alegaciones referentes al proyecto presentadas por Cuenca Azul y URA Nueva Cultura al primer ciclo de planificación siguen siendo vigentes:

ALEGACIÓN: Se propone que antes de la aprobación del proyecto deberían cumplirse los requisitos marcados por el Real Decreto Legislativo 1/2001, Texto Refundido de la Ley de Aguas, y por el Real Decreto 849/1986, Reglamento del Dominio Público Hidráulico, y especialmente el Decreto Foral 59/2003, que reglamente la Ley Foral 1/2002 de Infraestructuras agrarias, citados anteriormente y que reconocen el derecho de decisión previa de los agricultores afectados. En consecuencia, el Gobierno de Navarra debería llevar a cabo una consulta pública, previa a la aprobación del proyecto, en la que recabe de los afectados su conformidad para la puesta en riego, informando previamente de las condiciones: tipo de parcelación, costes económicos, tarifas, situación de las actuales concesiones, dependencia de una fuente de agua lejana, etc .

ALEGACIÓN: Se propone que se determine como alcance del Estudio de impacto ambiental la realización de un estudio previo, serio y contrastado, de viabilidad económica, social y de recuperación de costes del proyecto, complementario del estudio ambiental, que analice los costes de inversión, la financiación, las tarifas, la rentabilidad económica de los cultivos, la recuperación de los costes, incluidos los ambientales y de recurso, así como un estudio de la población agraria y de la estructura de la propiedad de la zona regable.

ALEGACIÓN: Considerar como alternativa la mejora de los regadíos existentes mediante concentraciones parcelarias de menor impacto y manteniendo el riego por gravedad con acequias mejoradas.

ALEGACIÓN: Se propone que se tenga en cuenta lo señalado en la DMA en lo relativo al no deterioro adicional, especialmente en las masas de agua con prórroga de objetivos.

ALEGACIÓN: El Plan debería de incidir en la necesidad del cumplimiento del Plan de Vigilancia de la Fase 1 previsto en el Estudio de Impacto Ambiental, y de la publicación de datos sobre el seguimiento, que permita conocer la evolución de parámetros de la Fase 1, y poder así extrapolar resultados a las nuevas fases previstas.

ALEGACIÓN: Se propone que la medida contemple un análisis de diversas alternativas que considere la posibilidad de uso de aguas subterráneas con estudios de viabilidad económica, social y ambiental.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

SBCUENCA ALTA DEL RÍO GUADIANA

Demarcación Hidrográfica del Guadiana (Parte española)

Asociación Ojos del Guadiana Vivos, Nuria Hernández Mora

Índice de Contenido

1. Introducción	2
2. Problema y relevancia	4
3. Evaluación sucinta de diversos aspectos relevantes de la planificación	4
4. Propuestas de mejora para el segundo ciclo.....	6

1. Introducción

Por acuerdo de la Junta Directiva de la Asociación Ojos del Guadiana Vivos (AOGV) de 25 de abril de 2014 se realiza la presente evaluación del Punto caliente *Subcuenca Alta del Guadiana*, para su eventual consideración por el Observatorio de las Políticas de Agua (OPPA) de la Fundación Nueva Cultura del Agua.

La Subcuenca Alta del Guadiana conservó una gran cantidad de zonas húmedas hasta bien entrada la década de los setenta del pasado siglo XX, algunas de las cuales fueron objeto de protección mediante su declaración como Parque Nacional o Natural por la Administración General del Estado (AGE en lo sucesivo).

Con anterioridad -en 1956- fue aprobada una ley para desecar las zonas pantanosas por las que divagaban los ríos palustres de la Subcuenca Alta del Guadiana. Sin embargo, tal desecación se llevó a efecto al margen de la Ley citada, lo que produjo protestas de ADENA y de científicos españoles y de otros países en 1970. Dicha ley fue derogada en 1980.

Muchos núcleos de población y huertas dispersos por La Mancha tradicionalmente se abastecían de aguas subterráneas mediante pozos de escasa profundidad y norias. En la década de los setenta, imitando las actuaciones de la AGE en la Zona Regable de Interés Nacional de La Mancha (6.000 ha), se extendió la captación de aguas subterráneas para regadíos privados, alcanzando en la década de los ochenta las 100.000 ha.

CRONOLOGÍA:

1933 Declaración Sitio Natural Interés Nacional Lagunas de Ruidera

1973 Declaración Parque Nacional Tablas de Daimiel (PNTD)

1979 Declaración Parque Natural Lagunas de Ruidera (PNLLRR)

1980 Ley Régimen Jurídico PNTD

1980 Se declara la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda

1982 España inaugura su aportación a los humedales de importancia Internacional de Ramsar con Doñana y Tablas de Daimiel (Otros sitios Ramsar de la cuenca alta del Guadiana: Laguna del Pueblo 1990, Laguna de Manjavacas, Lagunas de Alcázar, Laguna del Prado 1993, Laguna de el Hito 2003, Lagunas de Ruidera 2011)

1984 Plan de Regeneración Hídrica PNTD

1987 Declaración provisional sobreexplotación acuífero 23 Mancha Occidental (Afecta PNTD). Ley de trasvase experimental a las Tablas de Daimiel

1987 Norma cautelar resto cuenca alta

1988 Declaración provisional sobre explotación Acuífero Campo de Montiel (afecta PNLLRR), declarado definitivamente sobreexplotado en 1989

1990 Tablas de Daimiel, junto con Doñana, ingresa en Lista de Montreaux (Registro de los sitios Ramsar en los que se hubieran producido, se estuvieran produciendo o pudieran producirse modificaciones en las condiciones ecológicas)

1993 Programa medioambiental compensación de rentas prorrogado hasta 2008 acuíferos sobreexplotados de la Mancha Occidental

1994 Declaración definitiva sobre explotación Acuífero Mancha Occidental

1998 Plan Hidrológico Guadiana I, asume las declaraciones de sobreexplotación citadas y establece el déficit hídrico de la Subcuenca Alta del Guadiana entre 400 y 500 hm³/año. Declara el acuífero del Campo de Montiel de Protección especial. Designación Zonas sensibles Lagunas de Ruidera y Tablas de Daimiel (Directiva 91/271 CEE). Designación Zona Vulnerable Mancha Occidental y Campo de Montiel (Directiva 91/676/CEE). En 2003 se ampliaría la designación con la Zona Lillo-Quintanar-Ocaña-Consuegra-Villacañas, lo que en la práctica cubre la práctica totalidad de la subcuenca alta del Guadiana.

2001 Plan Hidrológico Nacional. Incluye la obra de derivación de 30 hm³ de la cuenca del Tajo para sustituir todos los abastecimientos urbanos de la cuenca alta del Guadiana. Mandato hacer Plan Especial Alto Guadiana con el objetivo de conseguir un uso sostenible de los acuíferos de la Subcuenca Alta del Guadiana.

2008 Real Decreto Plan Especial Alto Guadiana (PEAG)

2013 Aprobación Plan Hidrológico Demarcación Guadiana. Desaparece la Protección Especial del acuífero del Campo de Montiel. Se establece que todas las masas de agua subterránea de la Subcuenca Alta del Guadiana, -salvo la de la Obispalía- están en riesgo de impedir el logro del buen estado en el año 2027, y en consecuencia las masas de aguas superficiales asociadas. Los derechos de uso de agua para regadíos triplican los recursos máximos disponibles. Se abre la posibilidad de superar los recursos máximos disponibles. El déficit se estima en más de 600 hm³.

2013 Disolución Consorcio PEAG

2014 El PEAG sigue vigente según la página WEB de la CHG

2014 Documentos iniciales. El PEAG se está a lo que establezca el nuevo Plan Hidrológico Nacional

2014 El Esquema Provisional de Temas Importantes apunta a rebajar los objetivos ambientales del alto Guadiana.

Como se puede observar, las protecciones de determinadas zonas del medio natural precedieron a los usos insostenibles del agua en la Subcuenca Alta del Guadiana.

2. Problema y relevancia

Diversos planes y programas de actuación se han implementado en la zona desde los años 80 del pasado siglo con la intención y finalidad de mitigar y de resolver la insostenibilidad de los usos del agua y la degradación de los ecosistemas acuáticos de la Subcuenca Alta del Guadiana, una zona de prácticamente 20.000km² sometida a distintas figuras legales de protección ambiental. Estos planes han supuesto la aportación de centenares de millones de euros en la zona, algunos cofinanciados por la Unión Europea. El más reciente ha sido el Plan Especial del Alto Guadiana, desarrollado con la intención de adelantar para la misma la aplicación y desarrollo de los criterios de planificación derivados de la transposición de la DMA.

Muchos de estos planes han resultado fallidos, de modo que la problemática de utilización intensiva y descontrolada de las aguas subterráneas y la degradación de los espacios naturales asociados ha perdurado en el tiempo.

De hecho parece que la reciente recuperación de los niveles freáticos y de muchos humedales asociados a los mismos es atribuible en mayor medida a la abundante pluviometría de los últimos años (2010-2014) que a las medidas de gestión puestas en Marcha.

3. Evaluación sucinta de diversos aspectos relevantes de la planificación

- **Aguas subterráneas:** los derechos de usos de agua para riego triplican los recursos máximos disponibles:

Masas de agua subterránea Subcuenca Alta del Guadiana. Objetivo del Plan 2009: alcanzar el buen estado en 2016-2027

Denominación MASb	Recurso disponible máximo (hm ³ /año)	DERECHOS DE AGUA (CHG-ALBERCA, 2012)	Indice de explotación (DERECHOS DE AGUA)	Estado cuantitativo	Estado químico
SIERRA DE ALTOMIRA***	26,0	31,51	1,21	MALO	MALO
LA OBISPALÍA	2,3	1,23	0,53	BUENO	BUENO
LILLO – QUINTANAR***	17,0	20,97	1,23	MALO	MALO
CONSUEGRA – VILLACAÑAS***	28,0	47,73	1,70	MALO	MALO
RUS- VALDELOBOS***	24,6	70,36	2,86	MALO	MALO
MANCHA OCCIDENTAL II***	106,2	337,53	3,18	MALO	MALO
MANCHA OCCIDENTAL I***	91,2	327,39	3,59	MALO	MALO

CAMPO DE MONTIEL**	9,0	30,36	3,37	MALO	MALO
CAMPO DE CALATRAVA	19,9	63,00	3,17	MALO	MALO
ALUVIAL DEL JABALÓN	1,5	2,15	1,43	MALO	BUENO
ALUVIAL DEL AZUER	0,8	4,19	5,24	MALO	BUENO

(**) Campo de Montiel. Adaptación del régimen de extracción en función de las secuencias climáticas: Período junio-septiembre: 3-10 hm³. Período anual 5-17 hm³. En años extraordinariamente secos (percentil inferior a 10) se podrá disminuir los mínimos de verano hasta 1.5 hm³ y el mínimo anual hasta 4 hm³ y en los años extraordinariamente húmedos (percentil superior a 90), se podrá ampliar el límite máximo anual hasta 28 hm³. La extracción entre el máximo de verano y el total anual se realizará fuera del período junio-septiembre ambos incluidos. En el programa de actuación se definirá los criterios de gestión

(***) Los programas de actuación de estas masas de agua subterránea podrán contemplar regímenes de explotación plurianuales en función del estado de las masas.

La Subcuenca Alta del Guadiana se caracteriza por la interrelación de todas las masas de aguas subterráneas entre sí y con las masas de aguas superficiales, estando en cabecera las Lagunas de Ruidera y al final las Tablas de Daimiel. Recientemente se han ampliado las dotaciones para el Campo de Montiel, coincidiendo con el inicio del descenso piezométrico en los Ojos del Guadiana.

- **Regadíos/Modernización:** la modernización de los regadíos no resuelve -ni siquiera mitiga- el problema. Un elemento significativo es el reciente proceso de transformación de viña de secano en regadío en espaldera hasta alcanzar las cien mil hectáreas.

- **Usos urbanos:** Marginados hasta alcanzar la insensata aspiración de que este uso prioritario se abastezca en su totalidad de otra cuenca hidrográfica (Tajo). Muchas de las depuradoras de aguas residuales no son suficientemente eficaces, particularmente en las Zonas Sensibles. El problema de la contaminación de las aguas subterráneas (por nitratos, carbohidratos, otros vertidos) no está sobre la mesa ni se considera prioritario.

- **Usos ilegales:** En esta comarca se obvió la calificación de ilegalidad por la de alegalidad, creándose así un limbo que ha propiciado la amplificación de la insostenibilidad desde las primeras declaraciones de sobreexplotación en 1987. por otro lado la depuración de los vertidos a las Zonas Sensibles no está adecuadamente resuelta. La contaminación difusa se presenta como irresoluble para la planificación hidrológica. La ilegalidad, en sus distintas vertientes, está reconocida desde los años ochenta del siglo pasado, tanto en la Mancha Occidental como en el Campo de Montiel.

- **Riesgos climáticos:** La Subcuenca Alta del Guadiana se presenta como una de las zonas más vulnerables a los efectos del cambio climático

- **Caudales ecológicos:** El Plan aprobado excluye en la práctica totalidad de la Subcuenca la aplicación de caudales ecológicos.

- **Infraestructuras verdes:** Se precisan para deshacer los encauzamientos de los tramos palustres de los ríos de la subcuenca; sin embargo, entre las medidas reaparecen las propuestas de nuevos encauzamientos. Además, a pesar de sentencias del Tribunal Supremo reconociendo la afección al Dominio Público de los Ojos del Guadiana y de las Lagunas de Ruidera, no se han efectuado las tareas de deslinde y recuperación del mismo.

- **Biodiversidad:** La biodiversidad de la Subcuenca está avalada por las protecciones administrativas de los numerosos LIC y ZEPA de la Red Natura 2000 que afectan total o parcialmente a la misma.

- **Excepciones:** El Plan incluye dos tipos de excepciones:

- En los plazos al demorar el logro de los objetivos hasta el tercer ciclo de la planificación
- En cuanto a objetivos al limitarse a establecer los mínimos del buen estado ecológico de las masas de aguas, sin especificar los de las Zonas Protegidas, cuando en cabecera se deberían perseguir objetivos superiores, al calificar en el plan anterior el acuífero de Protección Especial. El EPTI sometido a información pública propone rebajar el nivel de objetivos en la Subcuenca Alta del Guadiana.

- **Restauración de ríos:** es imprescindible y prioritario deshacer los encauzamientos desde la Junta de los ríos Amarguillo, Gigüela, Riansares, Záncara y Guadiana y las presas construidas en el PNTD y su Zona de Protección, al objeto de alcanzar el objetivo mínimo de buen estado ecológico en las masas de aguas superficiales, medidas que no se explicitan en el Plan.

Concluyendo, el Plan Hidrológico de la Demarcación aprobado en diciembre de 2013:

- Explicita cuales son los impactos que conforman la degradación de la Subcuenca Alta del Guadiana.
- Evidencia los fracasos de cada uno de los planes y programas aplicados en las tres últimas décadas para lograr la recuperación ambiental de la zona.
- Demora de nuevo la imprescindible urgencia de solucionar la gravísima problemática del ciclo del agua en la Subcuenca Alta del Guadiana. La demora se justifica en la imposibilidad de alcanzar los objetivos cuantitativos por causas físicas, aun cuando precisamente en el último periodo se ha corregido significativamente los niveles piezométricos de aguas subterráneas.

4. Propuestas de mejora para el segundo ciclo

- Reforma de la administración, de modo que respetando las competencias de las distintas administraciones, la que asuma la responsabilidad de la Gestión del Plan de la Demarcación se dote de los medios organizativos -incluso a nivel territorial-, normativos y jurídicos, técnicos de las distintas profesiones relacionadas con las distintas materias de la nueva planificación, y sistemas de control permanente de las distintas redes, para abordar adecuadamente los

objetivos ambientales y efectuar el seguimiento de los avances y de tendencias de los indicadores de la planificación de la DMA.

- Reforma de la estructura de participación en los órganos de gestión de la Subcuenca Alta del Guadiana en la que predomina abrumadoramente la de los representantes de los usuarios de agua para riego, anula, e incluso disuade a los del los objetivos prioritarios de las distintas Zonas Protegidas, hasta alcanzar una estructura de participación ponderada en función de los distintos objetivos ambientales.

- Creación de un Observatorio sobre la evolución de la recuperación de la sostenibilidad y del buen estado ecológico de la Subcuenca Alta del Guadiana.

- Aplicación rigurosa de la normativa de aguas y la de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

- Aplicar las olvidadas medidas de sensibilización del problema, e implicar a la sociedad en sus soluciones.

- Modificar las normas -incluido su rango cuando se precise- para alcanzar los objetivos ambientales y la sostenibilidad del uso del agua.

- Sensibilizar la primacía del Interés General sobre el de los *lobis* en la Gestión.



Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA)

Evaluación del primer ciclo de planificación

Octubre de 2014

EL CASO DE L'ALBUFERA DE VALENCIA

Graciela Ferrer

Xúquer Viu y Fundación Nueva Cultura del Agua

Índice de Contenido

1. Caracterización general.....	1
2. Caracterización de presiones	3
3. Caracterización del estado de la masa de agua	3
4. Objetivos ambientales.....	4
5. Establecimiento de los requerimientos hídricos mínimos del lago de l'Albufera de Valencia	7
6. Conclusiones	11
Anejo 1	11

1. Caracterización general

La masa de agua tipo lago L06 "L'Albufera de Valencia" forma parte de una zona húmeda costera incluida en el Parque Natural de l'Albufera de Valencia, declarado por la Generalitat Valenciana¹. El Parque Natural cuenta además con las siguientes figuras internacionales y europeas de protección ambiental²:

¹ Decreto 89/1986, de 8 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, de régimen jurídico del Parque Natural de la Albufera, DOGV nº 408 de 23.07.1986, que fue derogado y sustituido por el Decreto 71/1993, de 31 de mayo, que establece un nuevo régimen del Parque Natural de la Albufera, DOGV nº 2057, de 30.06.93.

² Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, DO L 206 de 22.7.1992, p. 7; Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, DO L 103 de 25.4.1979, p. 1.; Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. Ramsar (Irán), 2 de febrero de 1971. Compilación de Tratados de las Naciones Unidas Nº 14583. Modificada según el Protocolo de París, 3 de diciembre de 1982, y las Enmiendas de Regina, 28 de mayo de 1987.

- Humedal de Importancia Internacional designado bajo el Convenio RAMSAR desde 1990. Código identificativo en el Registro de Zonas Protegidas del Plan Hidrológico de Cuenca de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (RZP-PHCJúcar): HR_13
- Lugar de Interés Comunitario designado bajo la Directiva Hábitats. Código identificativo en el RZP-PHCJúcar: LI_ES0000023
- Zona de Especial Protección para las Aves designado bajo la Directiva Aves. Código identificativo en el RZP-PHCJúcar: ZE_ES0000471
- Zona sensible designado bajo la Directiva ¿?. Código identificativo en el RZP-PHCJúcar: ZS_ESLK656

Esta masa de agua se ha clasificado como masa de agua muy modificada, en aplicación del artículo 4.3. de la DMA, dado que su característica como lago somero de agua dulce es el resultado de la acción antrópica (Anejo 1 “Masas de Agua Artificiales y Muy Modificadas” del PHCJúcar, página 219 del pdf). Por una parte, los importantes retornos de riego que comenzaron a llegar a l’Albufera en el siglo XVIII, provenientes de las zonas puestas en regadío en la cuenca baja del Júcar, y en menor medida de aquellas de la cuenca baja del Turia, dieron lugar a que la laguna inicialmente salobre se convirtiera en una masa de agua de agua dulce. Desde entonces y hasta principios del siglo XX la laguna sufrió una importante transformación por el aterramiento de gran parte de la superficie ocupada por la lámina de agua, que ha dado lugar al lago actual, de aproximadamente 2400 ha., y a toda una red de infraestructuras de canales y acequias que atraviesan la zona de marjal, dedicada al cultivo del arroz. Por otra parte, los niveles del lago, la superficie inundada y su conexión con el mar está controlada artificialmente mediante compuertas cuyo manejo responde fundamentalmente a los intereses de los cultivadores de arroz. Esta masa de agua cuya naturaleza ha sido modificada por la acción humana ha dado lugar, sin embargo, a un ecosistema de alto valor ecológico que alcanzó su máximo potencial en término de calidad biológica, físico-química y química, en la década de 1960, tal como pusieron de manifiesto los expertos consultados por la Confederación Hidrográfica del Júcar en el marco del “Estudio para el desarrollo sostenible de l’Albufera de Valencia”, financiado por el Ministerio de Medio Ambiente (2004).

A principios de la década de 1970 el lago sufrió un shock hipereutrófico derivado del exceso de nutrientes –fósforo y nitrógeno- y de otros contaminantes, provenientes de las redes de saneamiento urbanas y aglomeraciones urbanas e industriales conectadas a las redes de acequias y a barrancos vertientes en el lago, como consecuencia del fuerte crecimiento urbanístico e industrial del área metropolitana de Valencia, y de cambios en las prácticas de cultivo en las zonas de influencia del lago. La degradación del ecosistema se ha manifestado en una importante pérdida de biodiversidad –en particular, macrófitos y peces- derivada del empeoramiento de la calidad de las aguas por la superpoblación de fitoplancton y cianobacterias que aprovechan las altas concentraciones de nutrientes disponibles, en particular, de fósforo. Ello ha dado lugar a la pérdida de transparencia de las aguas, y en consecuencia, a la desaparición de macrófitos, reducción del oxígeno disponible y, la desaparición de especies piscícolas y macroinvertebrados endémicos.

Desde mediados de la década de 1980, con la declaración de Parque Natural, y posteriormente, del resto de figuras internacionales y europeas de protección de la biodiversidad mencionadas, se han puesto en marcha medidas para reducir los volúmenes de vertidos urbanos e industriales sin depurar que alcanzaban el lago, lo que ha impedido que la situación de hipereutrofización empeorase. Sin embargo, estas medidas no han sido

suficientes para revertir esta situación hacia el escenario de oligotrofia, característico de este ecosistema a mediados de la década de 1960.

Por otra parte, en los últimos 30 años, los aportes de agua de buena calidad –en particular, los retornos de riego procedentes de la Acequia Real del Júcar- se han reducido significativamente como consecuencia de cambios en los patrones de cultivo de la zona regable por esta acequia así como, más recientemente, por la implantación de riego a presión por goteo (modernización de los regadíos tradicionales del Júcar), que si bien ha incrementado la eficiencia en el uso del agua en la agricultura, ha tenido como contrapartida una reducción sustancial de los aportes hídricos de los que se alimentaba tradicionalmente l'Albufera.

2. Caracterización de presiones

Según la información disponible en el Sistema de Información del Agua del Júcar (SIA-Júcar)³, establecido por el PHCJúcar aprobado en julio de 2014, para suministrar información detallada sobre las presiones, estado y objetivos de las masas de agua de la demarcación, las presiones que afectan a la masa de agua L06 "l'Albufera de Valencia" son las siguientes:

[Cód. Masa]	[Masa Superficial]	[Global Puntual]	[Global Difusa]	[Global Hidrológica]	[Global Morfológica]	[Otras Presiones]
L06	L'Albufera de Valencia	Significativa	Significativa	Significativa	Significativa	Significativa

No ha sido posible localizar en la documentación del Plan ni en el citado SIA-Júcar datos paramétricos que específicamente permitan caracterizar cada una de las presiones consideradas a escala de masa de agua.

3. Caracterización del estado de la masa de agua

De acuerdo con el apartado 1.1.5 del Anexo 5 de la DMA, la caracterización del estado de una masa de agua muy modificada tomará como referencia "los elementos de calidad aplicables a las masas de agua superficial artificiales y muy modificadas serán los que sean de aplicación a cualquiera de las cuatro categorías de aguas superficiales naturales mencionadas anteriormente que más se parezca a la masa de agua superficial muy modificada o artificial de que se trate". Teniendo en cuenta que la masa de agua L06 se ha caracterizado como tipo lago, los indicadores de calidad que deberían utilizarse para caracterizar su estado, de acuerdo con el apartado 1.1.2 del Anexo 5 de la DMA, son los siguientes:

“Indicadores biológicos

- Composición, abundancia y biomasa del fitoplancton
- Composición y abundancia de otro tipo de flora acuática
- Composición y abundancia de la fauna bentónica de invertebrados
- Composición, abundancia y estructura de edades de la fauna ictiológica

Indicadores hidromorfológicos que afectan a los indicadores biológicos

- Régimen hidrológico
 - volúmenes e hidrodinámica del lago
 - tiempo de permanencia
 - conexión con aguas subterráneas

Condiciones morfológicas

³ Web oficial de la Confederación Hidrográfica del Júcar: <http://www.chj.es>

variación de la profundidad del lago
cantidad, estructura y sustrato del lecho del lago
estructura de la zona ribereña

Indicadores químicos y fisicoquímicos que afectan a los indicadores biológicos

Generales

Transparencia
Condiciones térmicas
Condiciones de oxigenación
Salinidad
Estado de acidificación
Condiciones relativas a los nutrientes

Contaminantes específicos

Contaminación producida por todas las sustancias prioritarias cuyo vertido en la masa de agua se haya observado
Contaminación producida por otras sustancias cuyo vertido en cantidades significativas en la masa de agua se haya observado”.

En el caso de la masa de agua L06 la evaluación de su estado sólo ha tenido en cuenta un indicador biológico relativo a la biomasa de fitoplancton (clorofila a, mg/m³) para evaluar la calidad biológica, no ha tenido en cuenta ningún indicador hidromorfológico, y sólo muy parcialmente indicadores fisicoquímicos: salinidad, estado de acidificación, nutrientes (P) y contaminantes específicos. Respecto a contaminantes específicos, el estado se califica de muy bueno, pero no hay información disponible respecto a cuáles son las sustancias medidas y los resultados obtenidos.

A partir de esta caracterización incompleta del estado de la masa de agua L06, se concluye que su potencial ecológico es malo básicamente por las altas concentraciones de clorofila a en el agua, aunque la calidad físico-química, también medida de manera incompleta, se califica de muy buena.

Asimismo, el estado químico de esta masa de agua se califica de inferior a bueno, aunque no se suministra ningún tipo de información respecto a las sustancias medidas y a los resultados obtenidos de tales mediciones.

4. Objetivos ambientales

El objetivo ambiental para esta masa de agua en el PHCJúcar es el logro del buen potencial ecológico en el horizonte 2027, aplicando la excepción de prórroga de plazo establecida por el artículo 4.4 de la DMA. Según se explica en el Anejo 8 “Objetivos Ambientales” del PHCJúcar (páginas 85 y 86 del pdf) “existe una indefinición de la condiciones de referencia del potencial ecológico para L’Albufera que no permite determinar el objetivo a alcanzar [...] teniendo en cuenta la falta de determinación del potencial ecológico y que, por cuestiones de capacidad de pago, algunas de las medidas previstas que permitan mejorar alcanzar el buen estado en L’Albufera se implantarán en el sexenio 2022-2027, se establece como horizonte para alcanzar el buen estado el año 2027”. La excusa esgrimida de falta de determinación del potencial ecológico de referencia resulta más que discutible teniendo en cuenta que en el Anejo 1 del PHCJúcar (páginas 220 y 221 del pdf) se recoge una caracterización de dicho potencial ecológico “óptimo” realizado a partir de las aportaciones realizadas por expertos vinculados a L’Albufera en el marco del “Estudio para el desarrollo sostenible de L’Albufera de Valencia”, de 2004, en los siguientes términos:

- “Agua clara y sedimento superficial oxigenado.
- Fitoplancton típico de las lagunas costeras, con diatomeas y otras algas, pero sin crecimientos explosivos de cianobacterias.
- Concentraciones de clorofila correspondientes a ecosistemas acuáticos meso-eutróficos, inferiores a 50 µg/l.
- Zooplancton filtrador integrado por especies de tamaño grande.
- Flujo y renovación del agua adecuados para la salud ecológica del ecosistema.
- Mantenimiento del cultivo del arroz mediante prácticas sostenibles.
- Riqueza de la fauna vertebrada de peces, anfibios, reptiles, aves y mamíferos.
- Buen estado de las formaciones riparias.”

Es difícilmente aceptable que 10 años después, las autoridades competentes no hayan podido operacionalizar en términos de indicadores de calidad biológica, hidromorfológica y físico-química, estas características señaladas por los expertos en 2004. Más aún, teniendo en cuenta que a lo largo de los últimos 20 años, l'Albufera ha sido objeto de multitud de estudios científicos que han analizado la situación ecológica, hidrológica, química, social, etc. de l'Albufera.⁴

Esta excepción al logro de los objetivos ambientales en el horizonte 2015 es incompatible con el artículo 4.1.c de la DMA, puesto que no permite el cumplimiento de las Directivas Hábitats y Aves, lo que redundará además, en el incumplimiento del artículo 4.2 de la DMA, que establece que “cuando más de uno de los objetivos establecidos en el apartado 1 se refieran a una determinada masa de agua, se aplicará el más riguroso”.

Durante el proceso de consulta pública del borrador de Proyecto de Plan Hidrológico de Cuenca de la Demarcación Hidrográfica del Júcar se sustanciaron alegaciones de distintas entidades solicitando que en el plan se definiera el objetivo de buen potencial ecológico en esta masa de agua y se pusieran en marcha las medidas necesarias para alcanzarlo en 2015, teniendo en cuenta la información científica disponible, y en particular los resultados del “Estudio para el desarrollo sostenible de L'Albufera de Valencia”, financiado por el Ministerio de Medio Ambiente en 2004 y en el que participó activamente la Confederación Hidrográfica del Júcar. Los resultados de este estudio fueron recogidos en el Informe de la Confederación

⁴ A modo de ejemplo citamos los siguientes estudios publicados:

Confederación Hidrográfica del Júcar (2004): Informe para la Comisión Europea sobre la Conducción Júcar-Vinalopó - Comunidad Valenciana (España), diciembre

CHJ - Confederación Hidrográfica del Júcar (2005): Estudio para el desarrollo sostenible de l'Albufera de Valencia, CHJ, Valencia. (Empresa adjudicataria: TYPSA)

Romo, S., A. García-Murcia, M.J. Villena, V. Sánchez y A. Ballester (2008): “Tendencias del fitoplancton en el lago de la Albufera de Valencia e implicaciones para su ecología, gestión y recuperación”, *Limnetica*, 27 (1), 11-28

Romo, S., J.M. Soria, F. Fernández, Y. Ouahid y A. Barón-Sola (2013): “Water residence time and the dynamics of toxic cyanobacteria”, *Freshwater Biology* 58, 513-522

Soria, J. M. (2006): “Past, present and future of la Albufera of Valencia Natural Park”, *Limnetica*, 25(1-2), 135-142

Soria, J. M. y E. Vicente (2002): “Estudio de los aportes hídricos al parque natural de la Albufera de Valencia”, *Limnética*, 21(1-2), 105-115

Soria, J. M., M. Sahuquillo y R. Miracle (2005): “Relaciones entre las aportaciones a la zona regable del río Júcar y la conductividad de la Albufera de Valencia”, *Limnetica*, 24(1-2), 155-160

Vicente, E. y R. Miracle (1992): “The coastal lagoon Albufera de Valencia: an ecosystem under stress”, *Limnetica*, nº 8, 87-100

Hidrográfica del Júcar remitido a la Comisión Europea con fecha 29 de diciembre de 2004, titulado "Informe para la Comisión Europea sobre la Conducción Júcar-Vinalopó. Comunidad Valenciana (España)". Dicho informe respondía a una petición realizada con fecha 6 de agosto de 2003 al Gobierno Español por el Banco Europeo de Inversiones, que evaluó el proyecto "Conducción Júcar-Vinalopó", en la que, entre otros aspectos, solicitaba al Gobierno Español que remitiera a la Comisión Europea antes de que finalizara 2004, las conclusiones del estudio, que en ese momento estaba en marcha, sobre la Albufera y la sustentabilidad de su ecosistema. En este Informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar a la Comisión Europea se especificaba claramente la necesidad de conseguir unas condiciones mínimas en cuanto a cantidad y calidad de las aportaciones hídricas al lago de l'Albufera para revertir su situación de hipereutrofización. Esta situación de hipereutrofización se caracterizó mediante el indicador *clorofila a*, indicador de biomasa de fitoplancton. El Informe, en su página 59, contenía una relación entre el indicador clorofila a y el estado ecológico del ecosistema lacustre, según el protocolo ECOFRAMES:

Valor numérico de Clorofila-a. Media anual (µg/l)	Propuesta provisional de clasificación del estado ecológico para la biomasa del fitoplancton
< 10	Muy bueno (High)
11-20	Bueno (Good)
21-30	Aceptable (Moderate)
31-50	Deficiente (Poor)
> 51	Malo (Bad)

Tabla 25. Propuesta provisional de clasificación para la *Clorofila-a* media en el lago

Según consta en el Anejo 8 del PHCJúcar (página 83 del pdf), la concentración media de clorofila a en el periodo 1994/95-2010/11 se situó en 150 µg/l. Teniendo en cuenta la tabla de equivalencias entre el valor medio de clorofila a y el estado ecológico para el indicador biológico biomasa de fitoplancton del protocolo ECOFRAMES, el lago tiene un estado ecológico malo, muy lejano de la horquilla 20 µg/l que caracterizarían el valor de corte entre un estado bueno y moderado o aceptable.

Según se recoge en el citado Informe de la CHJ a la Comisión Europea, las conclusiones del "Estudio para el desarrollo sostenible de l'Albufera de Valencia" obtenidas a partir de la aplicación del modelo Sobek WQ, indican que "en la situación actual (año hidrológico 2000/2001), 170,94 hm³/año con una concentración media de fósforo total de 0,601 mgP/l, [...] da lugar a una concentración media de clorofila a en el lago de aproximadamente 180 µg/l".

Según los escenarios de gestión del agua evaluados en el "Informe para la Comisión Europea sobre la Conducción Júcar-Vinalopó. Comunidad Valenciana (España)", se concluye que para lograr un valor medio anual de *clorofila a* "aceptable", la gestión del agua debería contar con las siguientes características para alcanzar con cierto margen de seguridad el objetivo de situar el indicador de concentración de *clorofila a* en torno al valor 23 µg/l (páginas 80-82):

- Se mantienen los aportes de escorrentía superficial y subterránea y los retornos de riego procedentes de las acequias del Turia y del Júcar (teniendo en cuenta la disminución de retornos producto de la modernización de los regadíos en la Acequia Real del Júcar), que suman 137,2 hm³/año
- Se eliminan todos los vertidos no depurados.

- Se limita la entrada de efluentes de EDARs a 4,8 hm³/año
- Se incorporan 121 hm³/año de aportes adicionales del Júcar con una concentración media de fósforo total de 0,016 mgP/l (patrón de calidad del Júcar en Tous).

Todo ello totaliza una aportación de 253 hm³/año con una concentración media de fósforo de 0,047 mgP/l.

A pesar de contar con esta información desde hace una década, la Confederación Hidrográfica del Júcar decidió definir, posteriormente a la consulta pública del borrador del Proyecto de Plan Hidrológico de Cuenca de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, el objetivo de alcanzar el buen potencial ecológico de l'Albufera de Valencia (masa de agua L06) en los siguientes términos:

- Horizonte 2015: no se alcanza el buen potencial ecológico, se mantiene la situación actual, con valores medios de clorofila a en torno a los 125-150 µg/l.
- Horizonte 2021: no se alcanza el buen potencial ecológico, el objetivo es alcanzar es que los valores medios de clorofila a no superen los 90 µg/l.
- Horizonte 2027: el objetivo de buen potencial ecológico a alcanzar se define en términos de que el valor medio del indicador clorofila a no supere los 30 µg/l.

Es decir, que según el protocolo ECOFRAMES, el objetivo que han establecido las autoridades españolas de buen potencial ecológico para el lago de l'Albufera de Valencia, a alcanzar en 2027, es el equivalente al valor de corte entre un estado ecológico aceptable y deficiente, que resulta a todas luces insuficiente, especialmente al tratarse de una masa de agua incluida en un espacio protegido por figuras legales internacionales y europeas.

5. Establecimiento de los requerimientos hídricos mínimos del lago de l'Albufera de Valencia

Una medida básica para la mejora, recuperación y mantenimiento del ecosistema del lago de l'Albufera es garantizar unas aportaciones de agua de buena calidad, es decir, con bajo contenido en nutrientes –en particular, de fósforo-, y en cantidad suficiente.

Tomando como referencia los resultados del “Estudio para el desarrollo sostenible de l'Albufera de Valencia”, para alcanzar unas concentraciones de clorofila a de 23µg/l en las aguas del lago, es decir, un estado aceptable, cercano al bueno, el escenario de gestión implicaría la eliminación de todos los vertidos urbanos y/o industriales no controlados, la práctica eliminación de aportaciones procedentes de estaciones de depuración de aguas residuales, el mantenimiento de las aportaciones naturales (superficiales y subterráneas) y de los retornos de riego, y la aportación de aguas adicionales procedentes del Júcar, con bajas concentraciones de fósforo. Desde el punto de vista cuantitativo, sería necesario aportar un volumen anual de 253 hm³, de los cuales 121 hm³ deberían proceder directamente del Júcar (Tous). De esta manera, los 253 hm³/a de entradas de agua a l'Albufera tendrían una concentración de fósforo de 0,047 mg/l, y permitiría alcanzar unas concentraciones de clorofila a en el lago de 23 µg/l; es decir, “produciría niveles de clorofila próximos a aquellos que podrían proporcionar condiciones buenas para la reversión del estado de dominancia del fitoplancton, pero que para ello serían necesarias incluso medidas adicionales” (“Informe para

la Comisión Europea sobre la Conducción Júcar-Vinalopó. Comunidad Valenciana (España)", CHJ, diciembre de 2004, página 82).

Sin embargo, las autoridades españolas han fijado en un volumen anual de 167 hm³ los requerimientos hídricos mínimos a garantizar para el lago de l'Albufera, sin especificar la calidad mínima que deberían tener dichas aguas, ni su origen. Concretamente, el artículo 17 de la Normativa del PHCJúcar (Real Decreto 595/2014) establece que:

"3. Las necesidades hídricas del lago de l'Albufera se fijan en 167 hm³/año.

4. El Organismo de cuenca realizará un control y seguimiento de los aportes a las zonas húmedas de l'Albufera, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los volúmenes anuales requeridos. Este control y seguimiento tendrá como referencia la información proporcionada por la red de medida específica que controla el nivel en el lago y las salidas al mar a través de las golgas y permite realizar los correspondientes balances.

5. En caso de que del seguimiento realizado se infiera que es probable que en un año concreto no se satisfagan los volúmenes anuales requeridos, se ejecutarán las actuaciones que permitan atender las necesidades hídricas del lago de l'Albufera, requiriéndose un control y seguimiento de los efectos de esas actuaciones sobre el mismo".

Resulta de interés remarcar que en la determinación de este volumen mínimo no se ha tenido en cuenta la relación entre cantidad y calidad del agua aportada y su efecto sobre el estado ecológico del lago. A diferencia del método de determinación de los caudales necesarios (y de su calidad) utilizado en el "Estudio para el Desarrollo Sostenible de l'Albufera de Valencia", explicado en párrafos anteriores, en el Anejo 5 "Caudales ecológicos" del PHCJúcar (página 149 del pdf) se explica que "para intervenir de forma eficiente sobre la gestión de estos recursos es necesario, previo conocimiento del sistema hídrico, proceder al establecimiento de unos valores umbral que aseguren el mantenimiento de unas aportaciones hídricas al sistema que no limiten la consecución de los objetivos ambientales a establecer para el lago de l'Albufera. Se fija el volumen de los requerimientos hídricos mínimos recomendables a mantener en el sistema en el valor correspondiente al percentil 95 de la serie de entradas anuales al lago en el periodo 1990/91 a 2009/10".

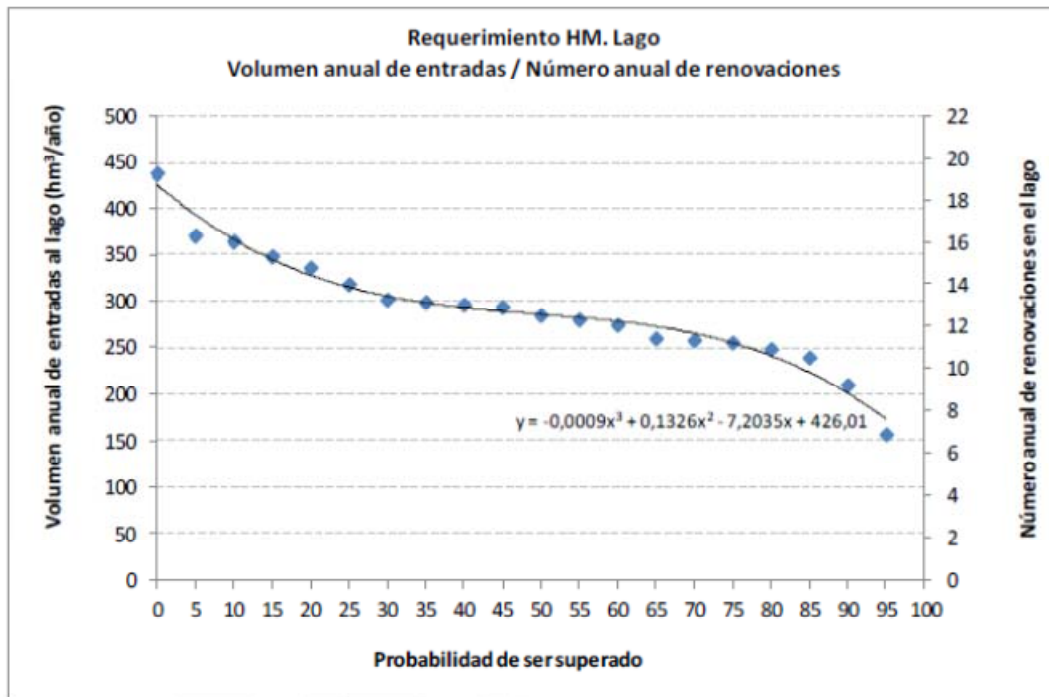


Figura 89. Representación de la curva de los volúmenes de entrada al lago clasificados

Fuente: Anejo 5 "Caudales ecológicos" del PHCJúcar 2009-2015, página 149 del pdf.

Así, la aportación mínima seleccionada es aquella que se ha superado en el 95% de los casos, en el periodo de 20 años considerado, e incluso lo es teniendo en cuenta la serie de 30 años (1980/81-2009/10), tal y como puede observarse en el gráfico siguiente.

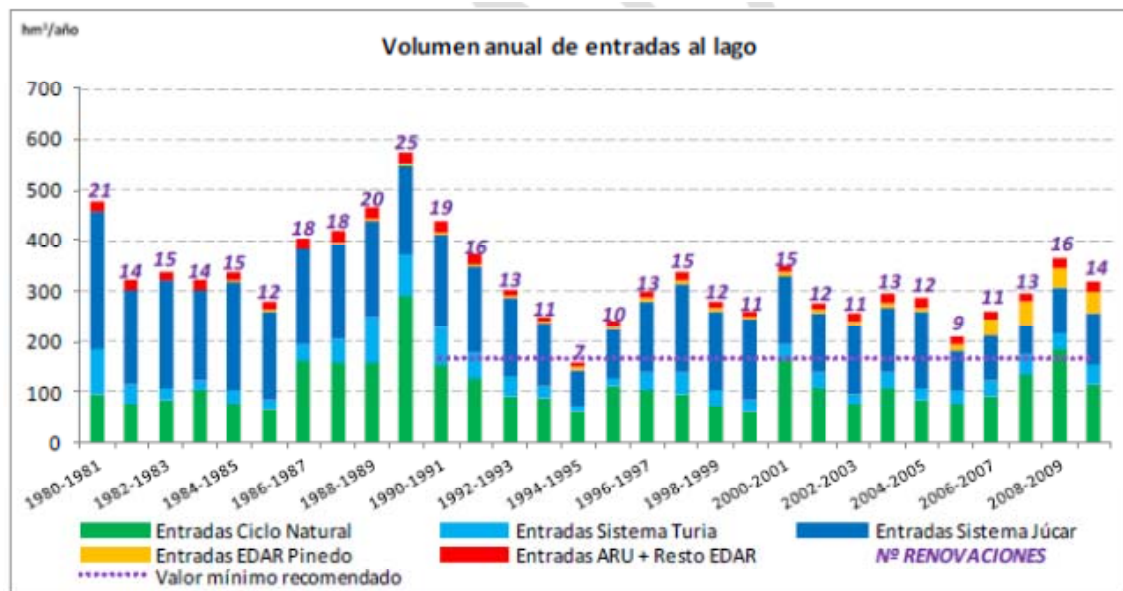


Figura 90. Estimación de las entradas totales al lago (hm³) y el número de renovaciones del lago de l'Albufera, e indicación del requerimiento hidromorfológico establecido. Resultados obtenidos mediante el Modelo AquatoolDMA-Albufera

Fuente: Anejo 5 "Caudales ecológicos" del PHCJúcar 2009-2015, página 150 del pdf.

Cabe decir que la aplicación de esta metodología hidrológica sólo tienen sentido si se aplica sobre series de datos hidrológicos en régimen natural o restituidas a régimen natural y, además, lo suficientemente largas para que tengan significatividad estadística. El caso de l'Albufera no se ajusta a estos dos requerimientos.

En primer lugar, se trata de un ecosistema cuya regulación hidrológica está completamente intervenida antrópicamente y, además, el propio ecosistema cuyo potencial ecológico pretende maximizar la DMA es el resultado de la alteración del régimen hidrológico natural.

En segundo lugar, la serie temporal considerada es manifiestamente corta para aplicar un método estadístico como el propuesto. De hecho, los 167 hm³/a propuestos como aportación hídrica mínima es muy cercana a la aportación hídrica recibida por l'Albufera en el año hidrológico 1994/95, caracterizado por una fuerte sequía hidrológica que obligó a fuertes restricciones de riego en la cuenca del Júcar.

En tercer lugar, durante todo el periodo temporal considerado (1990/91-2009/10) el lago de l'Albufera ha presentado un estado ecológico malo, por lo que las aportaciones tomadas en consideración –especialmente si ni siquiera se tiene en cuenta la calidad de las mismas- no se pueden relacionar con un estado deseable del ecosistema. El siguiente gráfico, obtenido del Anejo 8 “Objetivos Ambientales” del PHCJúcar (página 83 del pdf), muestra las concentraciones medias de clorofila a en el lago de l'Albufera para el periodo 1979/80-2010/11. Tomando los datos disponibles de esta serie temporal, se observa fácilmente que los valores medios de clorofila a están por encima de los 100 µg/l la práctica totalidad de años considerados.

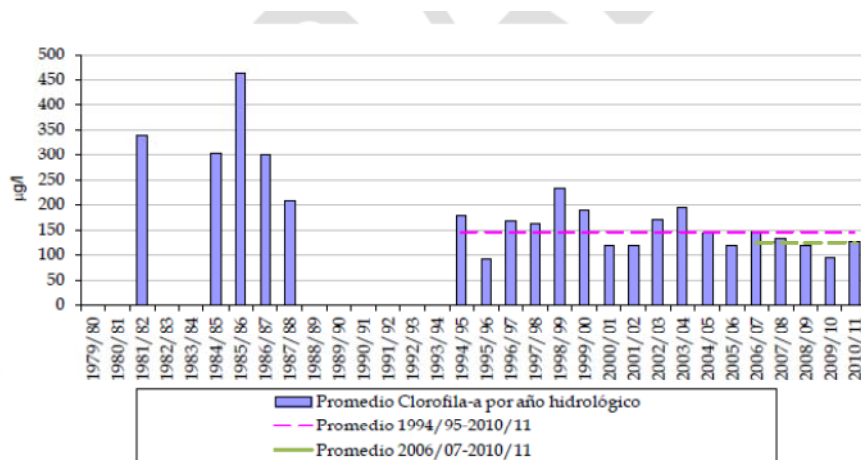


Figura 13 Evolución tendencial de la media anual de clorofila-a en el periodo 1979/80 – 2010/11*.

Fuente: Generalitat Valenciana.

*El año hidrológico 2010/2011 no es completo, faltando el último trimestre del año.

Fuente: Anejo 8 “Objetivos Ambientales” del PHCJúcar (página 83 del pdf)

Otra de las medidas establecidas en el Plan es que los vertidos autorizados al lago no podrán contener concentraciones de fósforo superiores a 0,6 mg/l. Si bien este umbral es muy inferior al habitualmente permitido en los vertidos a cauce público (2 mgP/l), aún es demasiado alto, si se tiene en cuenta que la concentración objetivo de fósforo en las aguas del lago estaría en 0,047 mg/l, de cara a alcanzar un estado aceptable (según el Estudio para el Desarrollo Sostenible de l'Albufera de Valencia), de acuerdo con la clasificación de estado ecológico tomando como referencia el indicador clorofila a (proyecto ECOFRAMES).

6. Conclusiones

1. La definición de “buen potencial ecológico” para la masa de agua L06 “l’Albufera de Valencia” no sólo es incompleto –pues no tiene en cuenta todos los indicadores de calidad biológica, hidromorfológica y físico-química requeridos por la DMA- sino que además representa un objetivo de calidad ecológica entre aceptable y mala en el horizonte 2027 (valor medio clorofila a 30µg/l), y hasta entonces, el objetivo a alcanzar es de mala calidad ecológica (valor medio clorofila a 90µg/l horizonte 2021, estado hipereutrófico).
2. El diagnóstico y la evaluación del estado ecológico de esta masa de agua ha sido incompleto, a pesar de tratarse de un espacio protegido profusamente estudiado científicamente, desde diversas perspectivas
3. Las autoridades competentes no han fijado aún los objetivos de conservación derivados de la aplicación de las Directivas Hábitats y Aves.
4. La determinación de los requerimientos hídricos mínimos de esta masa de agua no se ha relacionado con el logro de los objetivos ambientales para cumplir la DMA o las Directivas de protección de hábitats y especies.
5. Los requerimientos hídricos mínimos son manifiestamente insuficientes, en términos de cantidad y de calidad, para garantizar una reversión de la situación de hipereutrofización actual de l’Albufera de Valencia. Incluso en un contexto de incertidumbre y necesidad de nuevos estudios más detallados, debería aplicarse el principio de precaución, y por tanto, establecer como requerimiento ambiental mínimo a garantizar un volumen de 253 hm³/año, con una concentración media de fósforo de 0,047 mg/l, siendo 121 hm³/año provenientes directamente del río Júcar (Tous), junto a la eliminación total de vertidos de aguas residuales, depuradas o no.
6. La prórroga de plazo al logro de los objetivos ambientales de la DMA aplicada a esta masa de agua es incompatible con el artículo 4.1.c. y 4.2. de la DMA.

Anejo 1

“Informe para la Comisión Europea sobre la Conducción Júcar-Vinalopó. Comunidad Valenciana (España)”, CHJ 2004:

http://www.chj.es/es-es/medioambiente/planificacionhidrologica/Documents/Mejora%20del%20Conocimiento/Info_rmeJ%C3%BAcar-Vin_CE_Dic2004_definitivo.pdf

Ver páginas 59 a 106 del pdf “CONCLUSIONES DEL ESTUDIO SOBRE LA ALBUFERA Y SUSTENTABILIDAD DE SU ECOSISTEMA”.