

JUAN VALERO DE PALMA MANGLANO, Presidente de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España, con domicilio en el Paseo de la Habana nº 26 - 28036 Madrid, comparece y respetuosamente EXPONE:

Que en fecha 30 de marzo de 2023, fue anunciada por la Dirección General del Agua del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la apertura de un plazo para consulta pública de los documentos "**Propuesta de revisión del Plan Especial de Sequías (PES)**" y "**Documento Ambiental Estratégico**", correspondientes a los ámbitos de competencia estatal de las demarcaciones hidrográficas, fijando a tal efecto un plazo de tres meses (hasta el 30 de junio de 2023) para realizar los comentarios y alegaciones que se consideren oportunas.

Que por medio del presente escrito y dentro del espíritu de colaboración en el análisis y propuesta de soluciones a los problemas del agua que siempre ha caracterizado a esta Federación Nacional, como Órgano Consultivo del Ministerio, en el plazo previsto, en cumplimiento del acuerdo de la Junta General de FENACORE celebrada el 28 de junio de 2023, formula a nivel general de los distintos Planes Especiales de Sequía los siguientes COMENTARIOS, PROPUESTAS y MEDIDAS:

I. Sobre los principios generales

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

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

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

En segundo lugar, se debe considerar que **la prioridad de los abastecimientos no es automática**, sino que la prioridad de un uso sobre otro lo que permite es expropiar ese uso, no confiscarlo sin más y, por lo tanto, la prioridad de un abastecimiento no debe funcionar de manera automática, sino que cuando se ven conculcados unos derechos, se deben articular las indemnizaciones correspondientes. Las concesiones más antiguas y las de elementos de regulación tienen unos derechos que se tienen que ordenar y priorizar. De este modo se reflejaba en los Reales Decretos-leyes de Sequía, hasta los de los años 2022 y 2023 donde se establece el carácter no indemnizable de las medidas adoptadas: *Las medidas establecidas en este título, incluidas las limitaciones en el uso del dominio público hidráulico, no darán derecho a indemnización.*

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

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

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

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

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

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

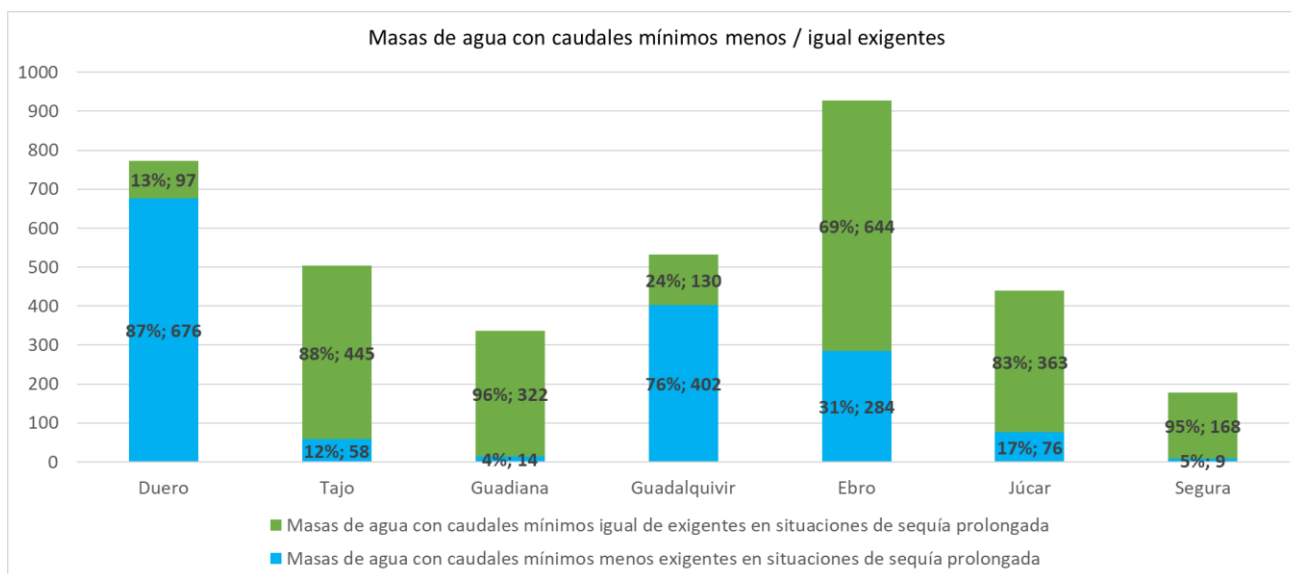
II. Sobre las medidas en situación de sequía

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

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

Plan de cuenca	Masas de agua con caudales mínimos menos exigentes en situaciones de sequía prolongada	Masas de agua con caudales mínimos igual de exigentes en situaciones de sequía prolongada	% Masas de agua con caudales mínimos menos exigentes en situaciones de sequía prolongada	% Masas de agua con caudales mínimos igual de exigentes en situaciones de sequía prolongada
Duero	676	97	87%	13%
Tajo	58	445	12%	88%

Guadiana	14	322	4%	96%
Guadalquivir	402	130	76%	24%
Ebro	284	644	31%	69%
Júcar	76	363	17%	83%
Segura	9	168	5%	95%



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

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

En todos los Plan hidrológicos existen muchos arroyos/ríos regulados donde la exigencia de unos caudales ecológicos tan altos, exigiría una reflexión profunda especialmente en circunstancias de escasez como la que estamos sufriendo en cuencas como en el Guadalquivir, Guadiana, Ebro y Cuencas Internas de Cataluña, etc.

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

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

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

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

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

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

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

Las Directivas Red Natura 2000 prevén un régimen de protección específico para los lugares designados como zonas especiales de conservación, que se traduce en la obligación de los Estados Miembros de alcanzar y mantener un estado de conservación favorable de los hábitats y especies presentes en dichos lugares, así como la obligación de evitar que no se produzca ningún deterioro o alteración importante (art. 6.2 Directiva de Hábitats).

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

procedimiento de evaluación ambiental estratégica (art. 6.3 Directiva de Hábitats).

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

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

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

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

Lo expuesto es coherente con la previsión contenida en el art. 35 c) del Reglamento de la Planificación Hidrológica, que prevé que en las zonas protegidas se han de cumplir “*las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en una zona y alcanzar los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen*”.

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

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

En los PES hay una defectuosa relación y divorcio entre los indicadores de sequía (pluviometría) y los de escasez (agua embalsada) siendo ésta la razón

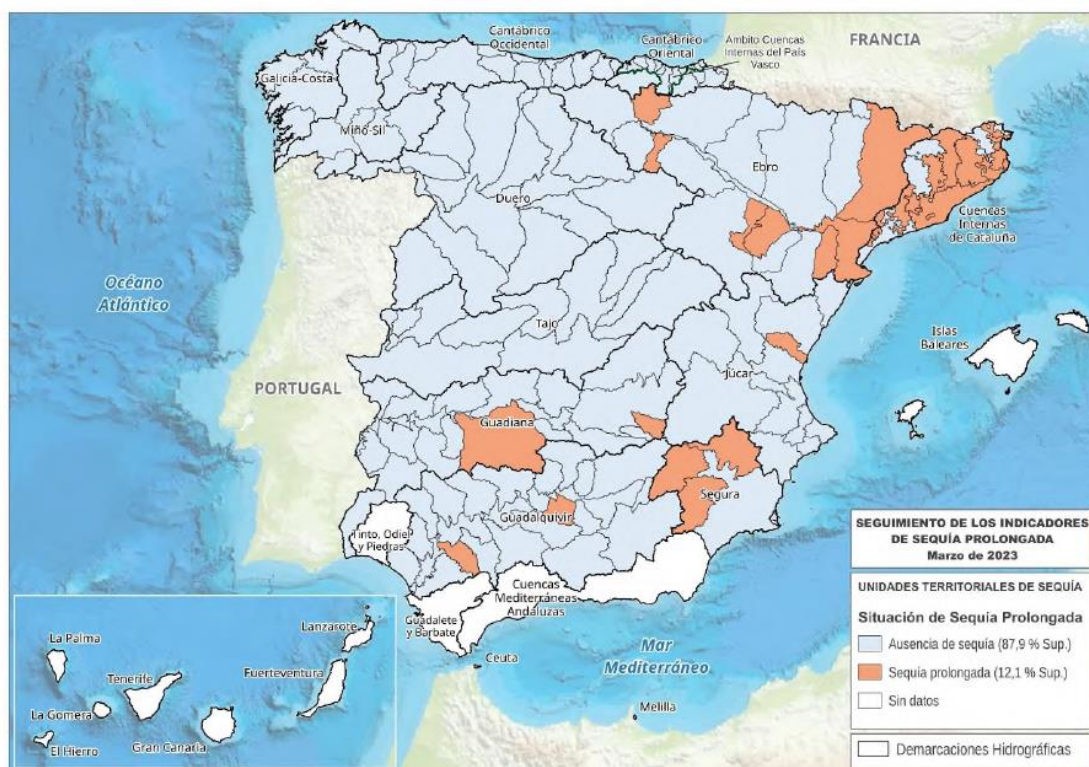
principal de que las disponibilidades de agua embalsada sean inferiores a la media de los últimos 10 años, pues los menores caudales ecológicos por sequía (pluviometría), no guardan relación con las existencias embalsadas.

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

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

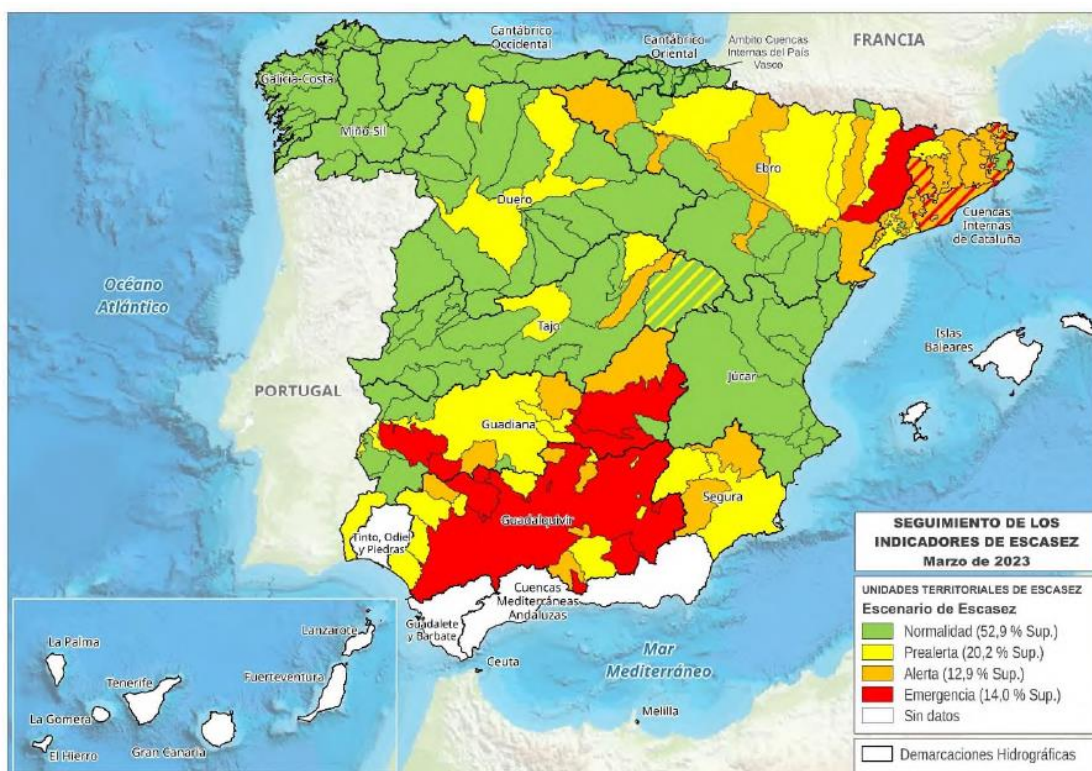
Esta situación ha sido especialmente visible en la cuenca del Guadalquivir, la más afectada por la sequía.

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



Mapa 1. Situación respecto de la Sequía Prolongada. Marzo 2023
Fuente: Subdirección General de Planificación Hidrológica. Dirección General del Agua

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



Mapa 2. Situación respecto de la Escasez Coyuntural. Marzo 2023

Puede haber sequía (no llueve) y no escasez (embalses llenos por lluvias anteriores), viceversa, o que haya sequía y escasez. Por lo tanto, **los indicadores de escasez y sequía prolongada deberían estar más armonizados y entrelazados**, para que **se pueda decretar estados de sequía cuanto antes y de este modo, se puedan aplicar medidas lo antes posible para que éstas sean más efectivas y con mayor alcance.**

II.3 Cambios en la denominación de umbrales de escasez

El Plan de Sequía viene arrastrando desde 2007 la identificación de umbrales atendiendo a la escasez diferenciando:

- ausencia de escasez (normalidad)

- escasez moderada (prealerta),
- escasez severa (alerta)
- escasez grave (emergencia).

Demandamos que se opte por una designación y no tengamos dos nombres para decir lo mismo. O hablamos de normalidad, o hablamos de ausencia de escasez, pero no deberíamos tener dos designaciones para cada escenario.

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

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

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

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

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

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

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

II.5 Control de todos los usos del Sistema

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

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

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

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

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

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

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

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

Aunque es importante que la Confederación a nivel de planificación hidrológica incluya programas de control y vigilancia de la demanda, en épocas de sequías

es mucho más importante llevar un control estricto de todos los usuarios y no solo de las grandes zonas regables, que son las que hoy día ya están controladas con caudalímetros en el SAIH.

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

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

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

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

II.6 Medidas orientadas al control de la oferta

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

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

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

Los PGSE deben ser un instrumento de gestión de carácter integrador interno y propio de cada Comunidad de Usuarios, que permitan una alerta temprana

de las situaciones de escasez y, en última instancia, el cálculo de la dotación disponible con arreglo a normativas de reparto de agua (NRA).

A priori se podría estructurar en tres fases:

- **Seguimiento** de las principales variables hidrológicas con el cálculo de los correspondientes índices de estado
- **Planificación** dónde se pondría en relación la oferta disponible con la demanda prevista.
- **Explotación**, que se iniciaría con la activación de la normativa de reparto de agua, en función de los indicadores obtenidos en las fases anteriores.

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

II.7 Uso de recursos alternativos por los abastecimientos

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

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

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

II.8 Modernización de los regadíos y obras de regulación

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

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

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

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

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

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

Lo debería haber hecho el Real Decreto Ley de Sequía. Por ello, **el Plan de Sequías debe de declarar de emergencia todas aquellas obras de regulación (presas y balsas) contempladas en cada Plan Hidrológico, con el fin de prevenir y estar preparados para futuros periodos de sequía.** Aunque el Plan de Sequía no tiene previsto contemplar obras hidráulicas para paliar la sequía y que debe ser tarea del Plan Hidrológico, entendemos que dada la situación de emergencia en muchas cuencas tenemos que **demandar que el programa de medidas incluya la declaración de emergencia de las obras que permiten prevenir y corregir situaciones de escasez de recursos** como pueden ser:

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

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

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

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

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

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

IV. Sobre el uso de aguas regeneradas

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

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

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

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

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

Por todo lo expuesto,

SOLICITO que teniendo por presentado en tiempo y forma el presente escrito, sea admitido y se tengan en consideración todas las medidas propuestas en el cuerpo del mismo, sean informadas favorablemente y, que previos los trámites oportunos, sean incorporadas en los textos de los Planes Especiales de Sequía de las diferentes Demarcaciones Hidrográficas.

En Madrid, 30 de junio de 2023

Fdo.- Juan Valero de Palma Manglano

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

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

I. Sobre los principios generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

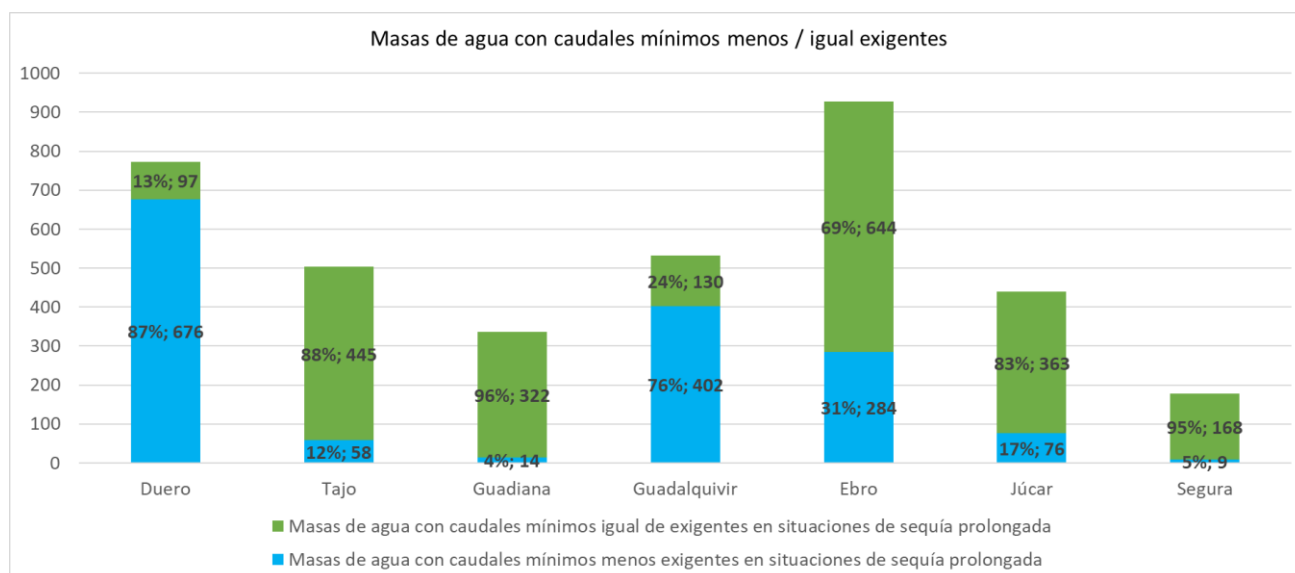
II. Sobre las medidas en situación de sequía

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

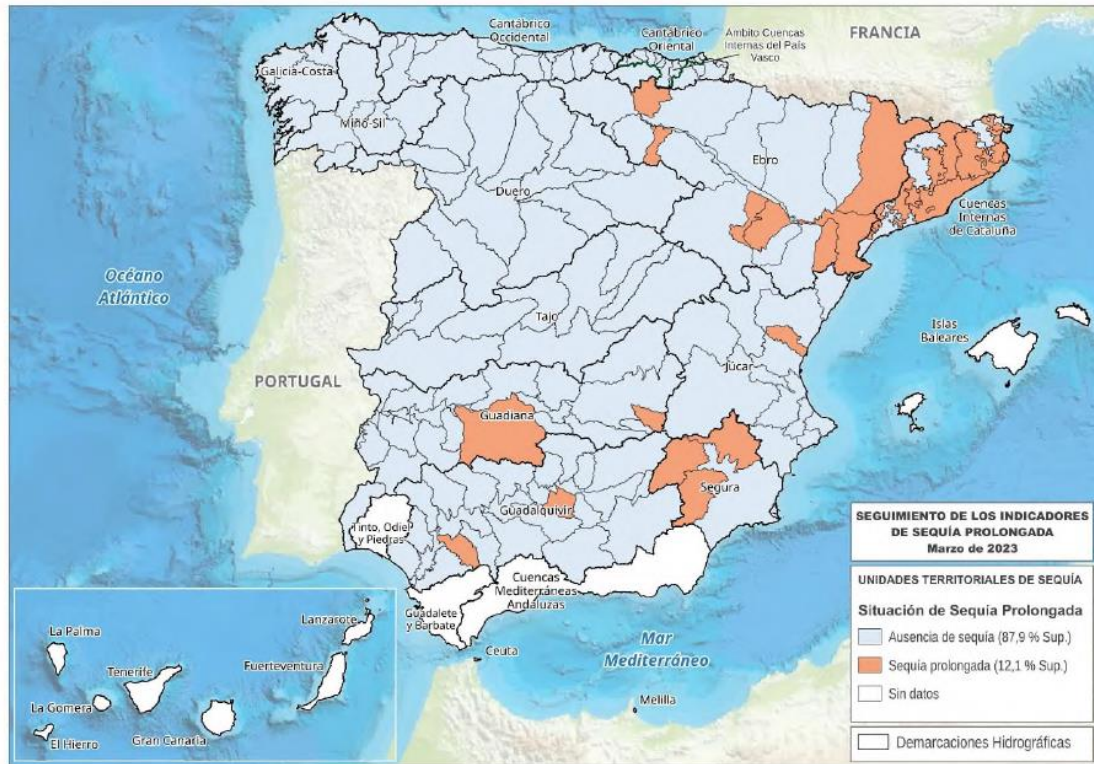
En los PES hay una defectuosa relación y divorcio entre los indicadores de sequía (pluviometría) y los de escasez (agua embalsada) siendo ésta la razón principal de que las disponibilidades de agua embalsada sean inferiores a la media de los últimos 10 años, pues los menores caudales ecológicos por sequía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

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

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

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

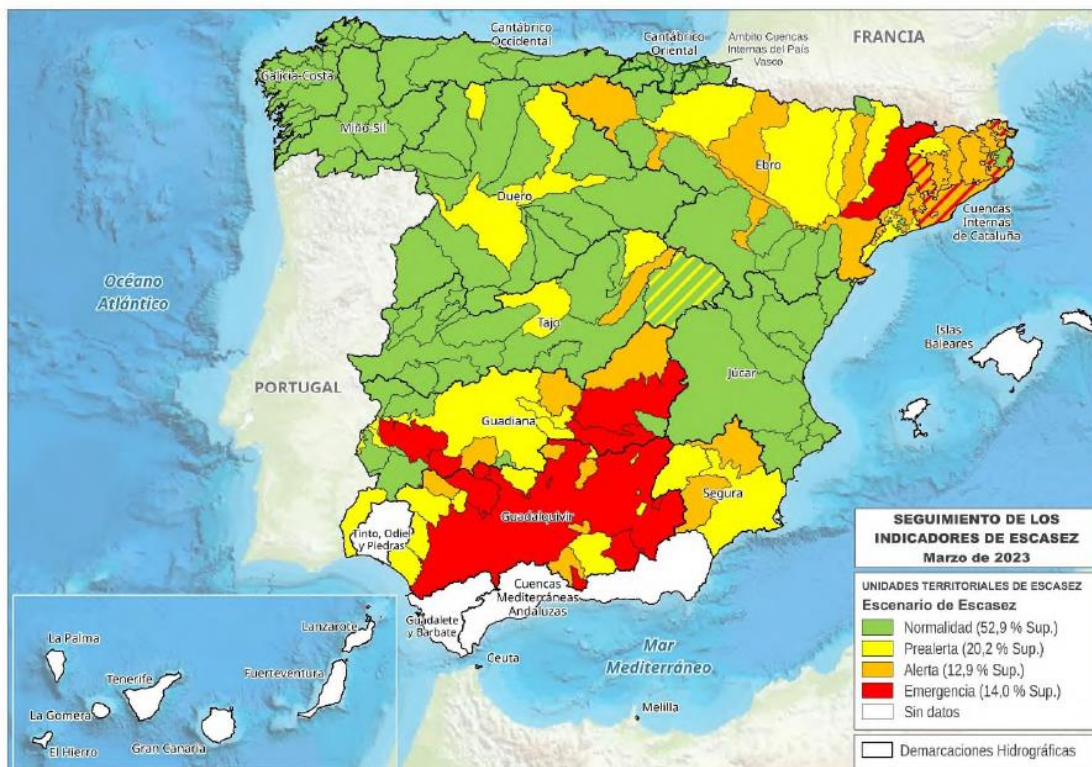
Resulta paradójico que, en el mes de marzo, varias cuencas de España no se encontraran en situación de sequía como se puede apreciar en el siguiente mapa:



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

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

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



Mapa 2. Situación respecto de la Escasez Coyuntural. Marzo 2023

Puede haber sequía (no llueve) y no escasez (embalses llenos por lluvias anteriores), viceversa, o que haya sequía y escasez. Por lo tanto, **los indicadores de escasez y sequía prolongada deberían estar más armonizados y entrelazados, para que se pueda decretar estados de sequía cuanto antes y de este modo, se puedan aplicar medidas lo antes posible para que éstas sean más efectivas y con mayor alcance.**

II.3 Cambios en la denominación de umbrales de escasez

El Plan de Sequía viene arrastrando desde 2007 la identificación de umbrales atendiendo a la escasez diferenciando:

- ausencia de escasez (normalidad)
- escasez moderada (prealerta),
- escasez severa (alerta)
- escasez grave (emergencia).

Demandamos que se opte por una designación y no tengamos dos nombres para decir lo mismo. O hablamos de normalidad, o hablamos de ausencia de escasez, pero no deberíamos tener dos designaciones para cada escenario.

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

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

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

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

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

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

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

II.5 Control de todos los usos del Sistema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.6 Medidas orientadas al control de la oferta

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

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

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

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

A priori se podría estructurar en tres fases:

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

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

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

II.7 Uso de recursos alternativos por los abastecimientos

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

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

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

II.8 Modernización de los regadíos y obras de regulación

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

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

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

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

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

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

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

- **EL MAPA** debe continuar:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Sobre el uso de aguas regeneradas

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

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

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

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

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

V. Utilización de aguas procedentes de desaladora

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

VI. Medidas Administrativas-Fiscales

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

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

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

Madrid, 3 de mayo de 2024

Fdo.- Juan Valero de Palma Manglano
Presidente