



**OBSERVACIONES SOBRE LOS EPTI DEL CUARTO
CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA (2028-
2033) EN RELACIÓN CON EL USO DE AGUA PARA
REGADÍO**

Madrid, 28 de mayo de 2026

ÍNDICE GENERAL

1 ANTECEDENTES Y OBJETO DEL DOCUMENTO	1
2 OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL A LOS EPTI DEL CUARTO CICLO DE PLANIFICACIÓN (2028-2033)	4
2.1 RÉGIMEN DE CAUDALES ECOLÓGICOS	4
2.1.1 CONSIDERACIONES PREVIAS	4
2.1.2 CONSIDERACIONES DE LOS EPTI EN CONSULTA PÚBLICA	4
2.1.3 OBSERVACIONES	6
2.1.3.1 ANÁLISIS DE LA REPERCUSIÓN DEL CAUDAL ECOLÓGICO SOBRE EL USO DEL AGUA PARA RIEGO Y SOBRE EL ESTADO ECOLÓGICO	6
2.1.3.2 DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN DE CAUDAL ECOLÓGICO	8
2.1.3.3 IMPLANTACIÓN DEL RÉGIMEN DE CAUDAL ECOLÓGICO	9
2.1.4 PROPUESTAS	9
2.2 CUMPLIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE MEDIDAS	10
2.2.1 CONSIDERACIONES DE LOS EPTI EN CONSULTA PÚBLICA	10
2.2.2 OBSERVACIONES	16
2.2.3 PROPUESTAS	18
2.3 CONTAMINACIÓN DIFUSA ASOCIADA A LA ACTIVIDAD AGRARIA	19
2.3.1 CONSIDERACIONES DE LOS EPTI EN CONSULTA PÚBLICA	19
2.3.2 PROPUESTAS	19
2.4 ATENCIÓN A LAS DEMANDAS DE RIEGO	20
2.4.1 CONSIDERACIONES DE LOS EPTI EN CONSULTA PÚBLICA	20
2.4.2 OBSERVACIONES	22
2.4.3 PROPUESTAS	24
2.5 TAREAS DERIVADAS DEL REAL DECRETO 35/2023, DE 24 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA LA REVISIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS CON CUENCAS INTERCOMUNITARIAS	25
2.5.1 CONSIDERACIONES	25
2.5.2 PROPUESTAS	27
2.6 LA ORDENACIÓN Y EL CONTROL DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO	27
2.6.1 CONSIDERACIONES GENERALES	27
2.6.2 REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS DERECHOS EXISTENTES Y AVANZAR HACIA UNA VERDADERA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	28
2.6.3 PROPUESTAS	30
2.6.4 NECESIDAD DE QUE LAS LIMITACIONES A APROVECHAMIENTOS DE AGUAS PLUVIALES SEAN PROPORCIONADAS Y BASADAS EN CRITERIOS HIDROLÓGICOS OBJETIVOS	30
2.6.5 PROPUESTAS	31
2.6.6 GARANTIZAR LA PREVALENCIA DE LOS USOS AGRARIOS EXISTENTES FRENTE A NUEVOS APROVECHAMIENTOS ENERGÉTICOS	31
2.6.7 PROPUESTAS	33

2.7	ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS	33
2.7.1	CONSIDERACIONES GENERALES	33
2.7.2	IMPACTO ECONÓMICO Y OPERATIVO SOBRE EL REGADÍO.....	33
2.7.3	PRIORIZACIÓN DE ESPECIES CON MAYOR AFECCIÓN A INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS	34
2.7.4	REFUERZO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS	34
2.7.5	CREACIÓN DE UNA PLATAFORMA DIGITAL DE SEGUIMIENTO EN TIEMPO REAL	35
2.7.6	ESPECIES INVASORAS, EFICIENCIA HÍDRICA Y DÉFICIT ESTRUCTURAL.....	35
2.7.7	COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA Y PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS.....	36
2.7.8	PROPUESTAS	36
2.8	LAS AGUAS REGENERADAS EN LOS FUTUROS PLANES HIDROLÓGICOS.....	36
2.8.1	CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PAPEL DE LAS AGUAS REGENERADAS EN LAS CUENCAS DE ESPAÑA.....	36
2.8.2	NECESIDAD DE EVALUAR LA REUTILIZACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL DE SISTEMA	37
2.8.3	SOBRE LA CARTOGRAFÍA DE POSIBLES ZONAS COMPATIBLES PARA NUEVOS USOS DE AGUA REGENERADA.....	37
2.8.4	CARÁCTER PRIORITARIAMENTE VOLUNTARIO Y SUSTITUTIVO DE LA REUTILIZACIÓN	38
2.8.5	VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA REUTILIZACIÓN Y APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE "QUIEN CONTAMINA PAGA"	39
2.8.6	CALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y GARANTÍAS TÉCNICAS PARA EL USO AGRÍCOLA	39
2.8.7	REVISIÓN DE RESERVAS PARA OTROS USOS Y ADECUACIÓN A LAS NECESIDADES REALES	40
2.8.8	PROPUESTAS	40
2.9	LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS Y LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA	41
2.9.1	CONSIDERACIONES.....	41
2.9.2	CAMBIO DEL MODELO ACTUAL DE GESTIÓN	41
2.9.3	NECESIDAD DE MAYORES MEDIOS E INVERSIONES	41
2.9.4	COMPENSACIONES ECONÓMICAS	42
2.9.5	PROTECCIÓN DEL CULTIVO LEÑOSO.....	42
2.9.6	ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y POLÍTICAS AGRARIAS	42
2.9.7	FLEXIBILIDAD Y ADAPTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA.....	42
2.9.8	PROPUESTAS	42

Juan [REDACTED] en calidad de Presidente de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España (FENACORE), con domicilio en Paseo de la Habana nº 26 – 28046 Madrid, en cumplimiento del acuerdo de su Comisión Permanente celebrada el 26 de mayo de 2026, en el marco del espíritu de colaboración en el análisis y propuesta de soluciones a los problemas del agua que siempre ha caracterizado a esta Federación Nacional y dentro del plazo de consulta e información pública

COMPARECE y, en atención al interés que revisten para el regadío los esquemas provisionales de temas importantes del 4º ciclo de planificación hidrológica (2028-2033), en relación con el uso del agua para regadío, **PRESENTA LAS SIGUIENTES OBSERVACIONES:**

1 ANTECEDENTES Y OBJETO DEL DOCUMENTO

En el B.O.E. de 28 de noviembre de 2025 se publicó el anuncio de la Dirección General del Agua del MITEAD con el que se inició el periodo de consulta pública del esquema provisional de temas importantes del cuarto ciclo de planificación hidrológica (periodo 2028-2033), (EPTI en adelante) correspondientes a las demarcaciones hidrográficas (en adelante DH) con cuencas intercomunitarias (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2025-44020). De todas ellas, en las siguientes el regadío constituye una demanda de singular relevancia:

1. Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Duero
2. Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Tago
3. Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana
4. Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir
5. Demarcación Hidrográfica del Segura
6. Demarcación Hidrográfica del Júcar
7. Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro

En el anuncio se indica que, de acuerdo con lo establecido por el Reglamento de la Planificación Hidrológica, los documentos se podrán consultar durante seis meses, a contar desde el día siguiente a la publicación del anuncio, en las sedes y páginas web de los organismos de cuenca correspondientes, es decir, hasta el 28 de mayo de 2026 y que dentro de dicho plazo se podrán realizar las aportaciones, observaciones y sugerencias que se estimen convenientes, dirigidas al organismo de cuenca respectivo.

De acuerdo con el Reglamento de la Planificación Hidrológica (art. 80), los organismos de cuenca redactarán la propuesta de plan hidrológico de acuerdo con el esquema de temas importantes (ETI en adelante) en materia de gestión de las aguas. A su vez, en el artículo 79 establece que el ETI será elaborado por el organismo de cuenca a partir del EPTI, incorporando al mismo las observaciones y sugerencias presentadas durante la consulta pública, actualmente en curso, que, previo informe justificativo, considere adecuadas.

Tal como señala el Reglamento de Planificación, el ETI es un documento de gran relevancia para la elaboración de los planes hidrológicos, puesto que debe contener (art 79) la descripción y valoración de los principales problemas actuales y previsibles de la demarcación relacionados con el agua y las posibles alternativas de actuación. Igualmente debe concretar las posibles decisiones que puedan adoptarse para determinar los distintos elementos que configuran el Plan y ofrecer propuestas de solución a los problemas enumerados. Es evidente, por tanto, el interés de presentar observaciones y sugerencias al EPTI.

También se encuentra en consulta pública el EPTI correspondiente a las demarcaciones intracomunitarias en las que el regadío constituye una demanda relevante. A continuación, se recogen dichas demarcaciones y se refleja la fecha de finalización del plazo para presentar observaciones:

- Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas: hasta el 1 de julio de 2026 (https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/inline-files/2026/01/BOJA25-250-00002-17396-01_00330993.pdf).
- Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras y del Guadalete Barbate: hasta el 21 de julio de 2026 (https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/inline-files/2026/01/BOJA26-012-00002-425-01_00331652_2.pdf).

También resulta de interés para el regadío el documento correspondiente al Distrito fluvial de Cuenca de Cataluña. Sin embargo, su período de consulta pública ha finalizado en 2025.

El objetivo del documento es formular una propuesta de observaciones y sugerencias de carácter general en relación con la consideración del regadío en los EPTI, o lo que es lo mismo, en el proceso de planificación del cuarto ciclo. La revisión concreta de cada EPTI corresponde a cada parte interesada, ya sea Comunidad de Regantes o Federación de cuenca. No obstante, su carácter general, para formular estas observaciones ha sido necesario efectuar una revisión preliminar de todos los EPTI de las demarcaciones de interés para FENACORE en las que aún se dispone de plazo suficiente para formular observaciones de acuerdo con lo anteriormente indicado, que son las siguientes:

1. Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Duero
2. Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo
3. Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana
4. Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir
5. Demarcación Hidrográfica del Segura
6. Demarcación Hidrográfica del Júcar
7. Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro
8. Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras
9. Demarcación Hidrográfica de Guadalete Barbate
10. Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas

El objetivo de dicha revisión preliminar ha sido identificar los temas importantes que abordan y los rasgos principales que indican para cada uno de ellos. Esta revisión preliminar, junto con la experiencia de FENACORE en los ciclos de planificación anteriores, incluyendo el seguimiento del plan vigente, 2021-2027, constituye la base de la propuesta de observaciones formulada. En dicha propuesta se trata de abordar temas de interés común para todas las demarcaciones y plantear consideraciones fundamentalmente metodológicas.

En el apartado siguiente se recoge la propuesta de observaciones a los EPTI, que se centra en las siguientes cuestiones fundamentales:

- Régimen de caudales ecológicos.
- Cumplimiento de los programas de medidas.
- Contaminación difusa asociada a la actividad agraria
- Atención de las demandas de riego.

- Tareas derivadas del Real Decreto 35/2023.
- Ordenación y control del DPH
- Especies exóticas invasoras
- Aguas regeneradas
- Aguas subterráneas

2 OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL A LOS EPTI DEL CUARTO CICLO DE PLANIFICACIÓN (2028-2033)

Como ya se ha indicado, las observaciones se refieren a los EPTI de las demarcaciones hidrográficas peninsulares cuyo proceso de consulta pública está abierto y en las que el regadío constituye una demanda relevante.

2.1 RÉGIMEN DE CAUDALES ECOLÓGICOS

2.1.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

Los caudales ecológicos deben abordarse con prudencia, ponderación y pleno respeto al régimen concesional existente, evitando configurarlos como una restricción previa y automática que se imponga con carácter absoluto sobre el resto de los usos del agua. Su finalidad ambiental es legítima y debe ser atendida, pero no puede desconocerse que existen usos sociales y económicos esenciales —entre ellos el regadío para la producción de alimentos— amparados por derechos concesionales preexistentes, cuya reducción puede afectar gravemente a la disponibilidad de agua, a la garantía de suministro, a la viabilidad de las explotaciones agrarias y al equilibrio socioeconómico de los territorios.

Por ello, los caudales ecológicos deberían ser considerados como un uso del agua más, integrado en la planificación hidrológica junto al resto de demandas, y sometido a un análisis riguroso de compatibilidad, costes, beneficios y repercusiones económicas, sociales y ambientales.

En caso de que su implantación o incremento obligue a revisar concesiones vigentes o provoque una disminución efectiva de los caudales disponibles para el regadío, deberán establecerse fórmulas expresas de compensación o indemnización a los usuarios afectados, ya sea mediante resarcimiento económico, medidas de modernización, recursos alternativos, reducción de cánones u otros mecanismos equivalentes. No puede admitirse que una medida adoptada en beneficio del conjunto de la sociedad recaiga singularmente sobre determinados concesionarios sin la correspondiente compensación, pues ello vulneraría el principio de igualdad en la distribución de las cargas públicas y generaría una evidente inseguridad jurídica para las Comunidades de Regantes.

2.1.2 CONSIDERACIONES DE LOS EPTI EN CONSULTA PÚBLICA

El tema de los caudales ecológicos es un tema importante en siete de las diez demarcaciones consideradas. La óptica de su consideración varía ligeramente de unas a otras. En la mayoría es objeto de una sola ficha específica, si bien en una se aborda en tres fichas.

En todas las demarcaciones se indica que, en la normativa del plan vigente, 2022-2027, se ha determinado el régimen de caudales mínimos en situación de normalidad en todas las masas de agua de la categoría ríos y en la práctica totalidad de las demarcaciones también en situación de sequía prolongada. La situación es más dispar en lo que se refiere al resto de componentes del régimen de caudales ecológicos; caudales máximos, caudales generadores y tasa de cambio. La misma disparidad aparece en cuanto al régimen de caudales en aguas de transición y a los requerimientos ambientales de lagos y zonas húmedas.

Así, las cuestiones planteadas en las fichas de caudales ecológicos se refieren principalmente a las siguientes cuestiones:

- Necesidad de avanzar en la definición de las componentes de caudales máximos, caudales generadores y tasa de cambio, en la definición del régimen de caudales ecológicos en aguas de transición y en los requerimientos ambientales de lagos y zonas húmedas.

- Necesidad de mejorar la caracterización de los ríos temporales y la definición del régimen de caudales ecológicos asociados a ellos.
- Dificultades para el control y seguimiento del régimen de caudales ecológicos establecidos en los planes vigentes debido a no contar con puntos de control suficientes ni con procedimientos de medida con fiabilidad adecuada para caudales bajos.
- Dificultades para la implantación del régimen de caudales establecidos debido a no contar en las presas con órganos de desagüe adecuados para liberar el rango de caudales correspondiente a los caudales mínimos.
- Necesidad de avanzar en el conocimiento de la repercusión de la implantación del régimen de caudales ecológicos sobre el estado de las masas de agua.
- Consideración de la repercusión del cambio climático sobre el régimen de caudales ecológicos vigente.

Puede apreciarse, por tanto, que la preocupación fundamental reflejada en los EPTI en relación con los caudales ecológicos se refiere a consolidar el régimen de caudales mínimos establecido, a avanzar en la definición del resto de componentes y en la determinación de los requerimientos ambientales de otras categorías de masas de agua.

Es cierto que en varias demarcaciones se señala la necesidad de un seguimiento adaptativo del régimen de caudales ecológicos, tal como recoge también la IPH vigente, pero esta cuestión no se concreta, en general, más allá de una referencia genérica. Como se ha señalado, en algunas demarcaciones se indica la necesidad de mejorar en los ríos no permanentes. Sin embargo, solo en una demarcación, la Parte española de la DH del Ebro, se recoge explícitamente la propuesta de modificar el régimen de caudales mínimos establecido en 13 masas de la categoría río en función del seguimiento realizado.

Cabe señalar también que solo en una demarcación, la del Guadalquivir, se recoge en la ficha la necesidad de realizar en el cuarto ciclo un análisis de la repercusión de los caudales ecológicos sobre los usos existentes y los futuros previstos en la planificación hidrológica, indicando que la efectiva implantación del régimen de caudales ecológicos podrá realizarse sin estos estudios. Sin embargo, en las decisiones a adoptar para el futuro plan no incluye la realización de estos estudios, centrándose en las cuestiones antes recogidas.

Considerando de interés el planteamiento recogido en los EPTI centrado en avanzar en el conocimiento e implantación del régimen de caudales ecológicos, se efectúan a continuación unas consideraciones en relación con el régimen de caudales ecológicos que desde el punto de vista de FENACORE se estima necesario tener en cuenta en los planes de cuarto ciclo. Dichas consideraciones se formulan atendiendo a la repercusión del régimen de caudales ecológicos sobre el uso del agua para regadío.

Las consideraciones hay que entenderlas referidas exclusivamente al régimen de caudales mínimos y máximos, puesto que son las dos únicas componentes que pueden tener una repercusión significativa sobre el uso del agua para riego, fundamentalmente los caudales mínimos, cuya posible repercusión sobre la disponibilidad de agua para riego es evidente. La limitación que pueden implicar los caudales máximos será, previsiblemente, mucho menor. Dicha limitación puede producirse cuando es necesario utilizar el propio cauce como elemento de transporte del volumen suministrado para riego entre el embalse de regulación y el punto de toma para riego. Ello es debido a que el período punta de la demanda de riego coincide con el estiaje natural, por lo que el valor establecido para el caudal máximo circulante por el río en este período podría ser inferior al correspondiente a las necesidades de la zona de riego.

2.1.3 OBSERVACIONES

2.1.3.1 ANÁLISIS DE LA REPERCUSIÓN DEL CAUDAL ECOLÓGICO SOBRE EL USO DEL AGUA PARA RIEGO Y SOBRE EL ESTADO ECOLÓGICO

Uno de las cuestiones clave para la determinación del régimen de caudales ecológicos, es el análisis de su repercusión sobre los usos del agua, recogido en el apartado 3.4.5 de la IPH vigente. La necesidad de estos estudios no responde, por tanto, a una lógica técnica exclusivamente, sino que se ha transformado en una obligación formal. Sin embargo, la revisión de los planes hidrológicos, tanto de los vigentes correspondientes al período 2022-2027, como de los dos ciclos anteriores, 2009-2015 y 2015-2021, permite concluir que solo se han llevado a cabo en dos de las de las demarcaciones analizadas.

El contenido básico de estos informes, recogido en la IPH, es el siguiente:

- a) Marco legal de los usos existentes, incluyendo las características técnico-administrativas de los mismos y un análisis jurídico de los efectos de la aplicación del régimen de caudales ecológicos en las concesiones vigentes.
- b) Repercusión, tanto positiva como negativa, en los niveles de garantía de las unidades de demanda afectadas y análisis de la disponibilidad de caudales y de la compatibilidad con las concesiones existentes.
- c) Repercusión económica y social, tanto positiva como negativa, de la implantación del régimen de caudales ecológicos.

No disponer de estos estudios impide conocer la repercusión de la implantación del régimen de caudales ecológicos sobre los usos existentes, en particular sobre el regadío. Cabe señalar que estos estudios deben realizarse para todas las unidades de demanda en cada uno de los horizontes del plan, incluyendo el actual, puesto que se refieren tanto a los usos existentes como a las asignaciones y reservas del plan. La no realización de estos análisis, además de constituir un incumplimiento del apartado indicado de la IPH, imposibilita la adecuada realización del proceso de concertación, cuyo objetivo es compatibilizar los derechos al uso del agua con el régimen de caudales ecológicos, tal como establece la IPH en su apartado 3.4.6. En dicho apartado se señala que las características del proceso de concertación dependen de si el régimen de caudales propuesto condiciona o no las asignaciones y reservas del plan y que en el caso de que así sea, debe contarse con los análisis de las repercusiones de su implantación como información previa para el proceso de concertación.

Como ya se ha indicado, la revisión tanto de los planes vigentes como los de los dos ciclos anteriores, indica que estos estudios de repercusión solo se han recogido en la documentación del plan de la DH del Júcar 2009-2015 y 2022-2027 y en la Parte española de la DH del Guadiana 2022-2027. En este último caso solo se recoge el análisis de la repercusión del régimen de caudales en las masas que no fueron objeto de concertación con anterioridad y que condicionan las asignaciones y reservas. Sin embargo, no se ha encontrado en los planes anteriores documentación alguna sobre la evaluación de la repercusión sobre los usos de la implantación de los caudales ecológicos.

Una cuestión esencial de los análisis de repercusión es definir cuál debe ser el punto de partida. Conviene tener presente que en los planes vigentes ya se han definido caudales ecológicos en todas las masas de agua. Por ello, salvo casos puntuales y a expensas de lo que disponga en materia de caudales ecológicos la actualización de la IPH prevista en la disposición final tercera del RD 35/2023, de 24 de enero por el que se aprueban los planes hidrológicos de las demarcaciones con cuencas intercomunitarias, no es probable que la revisión de los planes vigentes dé lugar a cambios sustanciales en los regímenes de caudales ecológicos actuales. Esta circunstancia es corroborada por la revisión realizada de los EPTIs en consulta pública. Así, con muy alta probabilidad, podría anticiparse que el análisis conduciría a una repercusión sobre

los usos irrelevante o inexistente de la modificación de los regímenes de caudales mínimos y máximos que se pudiera producir en el plan 2028-2033 con respecto al plan actualmente vigente, 2022-2027. En cambio, la definición de los regímenes actuales sí ha supuesto una modificación muy sustancial de la situación previa a la publicación de la IPH, ya que el planteamiento que introduce esta normativa es sustancialmente diferente y su repercusión no ha sido evaluada aún.

Por ello no se considera representativo realizar los estudios de repercusión entre el plan actualmente vigente, 2022-2027, y su revisión para el cuarto ciclo, plan 2028-2033. Se estima que para que el análisis de la repercusión de la implantación del régimen de caudales ecológicos sobre los usos sea útil y representativo y pueda responder a lo que persigue lo dispuesto en la IPH; sería necesario considerar el régimen de caudales ecológicos propuesto en los nuevos planes, 2028-2033, y el caudal mínimo existente antes de la publicación de la IPH, es decir, el establecido en los planes de 1998 en las masas en las que se hubiera definido y nulo en caso contrario.

Un último aspecto a tener en cuenta para la realización de los análisis de repercusión de la implantación del régimen de caudales ecológicos sobre el uso del agua para regadío en los términos establecidos en la IPH es el empleo de un procedimiento homogéneo en todas las demarcaciones hidrográficas que garantice la equidad entre los usuarios de riego con independencia de su ubicación geográfica. Para ello, se consideran necesarios los dos elementos siguientes:

- Disponer de una metodología común que pueda ser aplicada en todas las demarcaciones hidrográficas. Se estima que esta metodología debería ser propuesta desde la Dirección General del Agua del MTERD en desarrollo de sus competencias de coordinación.
- Que la aplicación de la metodología anterior, particularmente lo relativo a los puntos b) y c) del apartado 3.4.5 de la IPH (repercusión sobre la disponibilidad de agua y repercusión económica y social) se lleve a cabo de manera centralizada a nivel nacional, al menos para todas las demarcaciones con cuencas intercomunitarias, con la supervisión de la Dirección General del Agua del MTERD y el apoyo y revisión de los organismos de cuenca.

Otra cuestión fundamental para la definición del régimen de caudales ecológicos es el análisis de su repercusión sobre el estado de las masas de agua. Una de sus finalidades esenciales es precisamente contribuir a alcanzar los objetivos ambientales establecidos para cada masa de agua (RDPH, art 49 ter). Por ello, tal como se indica en varios EPTI, se estima esencial conocer o al menos avanzar en el conocimiento de la contribución a la mejora del estado de las masas de agua de la implantación del régimen de caudales ecológicos. Por ello se considera que esta cuestión debe incorporarse explícitamente en los trabajos de elaboración de los planes de cuarto ciclo.

Esta circunstancia cobra especial interés en la revisión del plan vigente, puesto que en buena parte de las masas de agua los caudales mínimos ya llevan dos ciclos implantados. Por otra parte, la información básica para ello debe estar disponible de acuerdo con el contenido de los programas de seguimiento previstos en el artículo 49sexies del RDPH, que establece que uno de los contenidos del programa de seguimiento y evaluación del régimen de caudales ecológicos es la evaluación de la eficacia de los caudales ecológicos sobre el medio fluvial y dentro de él detalla específicamente que debe contemplarse el análisis de la relación entre el cumplimiento de los caudales ecológicos y el estado o potencial ecológico de las masas de las masas de agua. Señala asimismo que de forma trienal el organismo de cuenca elaborará un informe en el que debe quedar recogido este análisis. Estas prescripciones se establecieron en la modificación del RDPH por el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por lo que aún no se dispone del informe trienal que contempla específicamente la repercusión sobre la evaluación del estado, pero si de información que permite analizar este aspecto en el cuarto ciclo.

Se considera que en el cuarto ciclo de planificación debe tenerse en cuenta para la actualización del régimen de caudales ecológicos tanto los informes de repercusión de los caudales ecológicos sobre los usos a los que antes se ha hecho referencia, como los análisis de su repercusión sobre el estado de las masas de agua en las que se han implantado, tal como señala el apartado 3.4.6 de la IPH.

2.1.3.2 DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN DE CAUDAL ECOLÓGICO

En relación con la determinación del régimen de caudales ecológicos, se debe poner de manifiesto que no se considera justificado la obligación de mantener los caudales mínimos definidos para situación de normalidad en situación de sequía prolongada 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, tal como establece el RPH (art 18.4). La situación de sequía prolongada obedece a causas naturales y por tanto, no se encuentra justificación para esta salvedad.

Teniendo en cuenta que se trata de una prescripción de carácter reglamentario, su modificación debe plantearse en una disposición de igual o superior rango, como puede ser el Real Decreto de aprobación de los planes de cuarto ciclo. Por ello se considera de interés plantear esta modificación como medida en los programas de medidas de los planes de cuarto ciclo, con la tipología de instrumento general. Se estima que esta medida puede plantearse directamente en función de su justificación conceptual antes expuesta. Alternativamente también puede ser objeto de análisis mediante los modelos de simulación empleados en los balances para la asignación y reserva de recursos para determinar su efecto, siempre positivo, aunque no necesariamente relevante en todos los casos, sobre la atención a las demandas, considerando tanto el criterio de garantía como la serie de déficit anual.

Otra cuestión determinante para la definición del régimen de caudales ecológicos es el efecto del cambio climático, tal como señalan varios EPTI. Como se indica en los EPTI, el régimen de caudales se ha definido mayoritariamente en los planes 2009-2015 y 2016-2021. Ello supone que las series hidrológicas utilizadas en la determinación de los caudales mínimos son las correspondientes a dichos planes, es decir, en el mejor de los casos los casos se extienden hasta el año hidrológico 2011/12, habiéndose empleado con frecuencia las del primer ciclo, que terminan en el año 2008/09. Es decir, se trata de series que ya acumulan un desfase relevante frente al actual ciclo de planificación (del orden de 10 años o incluso superior).

Esta circunstancia tiene dos implicaciones que pueden ser relevantes tanto para la determinación del régimen de caudales ecológicos como para la evaluación de su repercusión sobre los usos del agua. La primera es que la componente de caudales mínimos del régimen de caudales ecológicos es especialmente sensible a la distribución de mínimos de la serie utilizada para su determinación y esta distribución es especialmente sensible a los efectos del cambio climático, lo que podría afectar a la consistencia del régimen de caudales mínimos, alterando su definición y, por tanto, también su efecto sobre la atención a las demandas.

La segunda implicación deriva de que las series hidrológicas en régimen natural empleadas en los balances para la asignación y reserva de recursos, en los que debe introducirse como dato también el régimen de caudal ecológico definido, no son consistentes. Esto puede afectar a la consistencia del análisis de repercusión de los caudales ecológicos sobre los usos. Esta falta de coherencia entre las series en régimen natural es debida a que la evaluación de recursos se actualiza en cada ciclo de planificación, aumentando el período considerado y también a que en el período común cada actualización presenta diferencias con las anteriores debido, entre otras causas, tanto a mejoras del modelo como de la información de partida. Por tanto, para asegurar la coherencia sería necesario o bien actualizar la determinación del régimen de caudales mínimos en aquellas masas en las que la serie de aportaciones en régimen natural se haya modificado, o bien analizar la repercusión que tendría la actualización de la evaluación de

recursos en régimen natural sobre el régimen de caudales mínimos para determinar si debe revisarse dicho régimen.

Una revisión general a nivel de demarcación del régimen de caudales ecológicos por el motivo indicado puede ser innecesaria, pero sí puede serlo en determinadas masas en las que dicho régimen pueda condicionar las asignaciones y reservas y se haya producido una modificación de la distribución de mínimos que dé lugar a variaciones relevantes de los percentiles bajos. Por ello, se considera que en la actualización del inventario de recursos de los planes 2028-2033 debe incluirse la identificación de las masas en las que se da esta circunstancia, con objeto de que pueda analizarse si es pertinente la revisión del régimen de caudal ecológico definido en ellas en el plan vigente.

2.1.3.3 IMPLANTACIÓN DEL RÉGIMEN DE CAUDAL ECOLÓGICO

En lo que respecta a la implantación del régimen de caudales ecológicos, se reconocen las dificultades planteadas en los EPTI sobre la escasez de puntos de control, la necesidad de disponer de sistemas de medida adecuados para el rango de caudales bajos y de contar con órganos de desagüe que permitan la liberación de estos caudales en condiciones adecuadas desde las presas. No obstante, además, se considera conveniente poner de manifiesto la necesidad de contar también con un procedimiento que permita materializar lo dispuesto en el artículo 49 quáter.4 del RDPH.

En dicho artículo se establece un principio de relevancia sustancial para la liberación de los caudales ecológicos desde los embalses. Así se indica que en los ríos que cuenten o puedan contar con reservas artificiales de agua embalsada el régimen de caudales ecológicos no será exigible si el embalse no recibe aportaciones naturales iguales o superiores al caudal ecológico fijado en el correspondiente plan hidrológico, quedando limitado en estos casos al régimen de entradas naturales al embalse. Este principio, cuya lógica es indiscutible, resulta, sin embargo, de aplicación práctica muy compleja y requiere, por tanto, de la definición de un procedimiento que permita dicha aplicación. La dificultad procede de que se apoya en que la identificación de la situación se basa en las aportaciones en régimen natural, lo que exigiría disponer de un sistema de evaluación de dichas aportaciones en tiempo real, no disponible actualmente. Tan solo se dispone de las aportaciones al embalse en régimen real, alterado, por lo que deberían definirse los indicadores necesarios para poder aplicar lo establecido en el RDPH. Por ello se solicita que en el marco de la revisión de los planes se desarrollen los estudios que permitan disponer de dicho procedimiento para poder implantar el régimen de caudales ecológicos en las condiciones establecidas en la normativa vigente.

2.1.4 PROPUESTAS

Como resultado de lo antes expuesto, FENACORE plantea las siguientes propuestas en relación con el régimen de caudales ecológicos para su toma en consideración en el ETI definitivo y en el Proyecto de los planes hidrólogos de cuarto ciclo, 2028-2033.

- Elaboración de una metodología común que pueda ser aplicada en todas las demarcaciones hidrográficas para la realización de los análisis de repercusión del caudal ecológico sobre el uso del agua para riego en los términos establecidos en la IPH. Se estima que la metodología debería ser propuesta desde la Dirección General del Agua del MTERD en desarrollo de sus competencias de coordinación. Con objeto de garantizar su aplicación homogénea y garantizar así la equidad entre los usuarios de las distintas demarcaciones hidrográficas se propone que sea aplicada de manera centralizada a nivel nacional, al menos para todas las demarcaciones con cuencas intercomunitarias, con la supervisión de la Dirección General del Agua del MTERD y el apoyo y revisión de los organismos de cuenca.
- Cumplir lo establecido en la IPH (apartado 3.4.5) aplicando la metodología anterior en todas las demarcaciones en la que no se hayan realizado los análisis de repercusión del caudal

ecológico sobre los usos del agua, en particular sobre el uso del agua para regadío. Puesto que en la práctica totalidad de las demarcaciones no se han realizado dichos estudios en los planes hasta ahora aprobados, serían necesarios aplicar la metodología anterior el régimen de caudales ecológicos propuesto en los nuevos planes, 2028-2033, y el caudal mínimo existente antes de la publicación de la IPH, es decir, el establecido en los planes de 1998 en las masas en las que se hubiera definido y nulo en caso contrario.

- Incorporar explícitamente en los planes de cuarto ciclo el análisis de la repercusión del régimen de caudales ecológicos sobre el estado de las masas de agua, incorporando el análisis de la información resultante de los programas de seguimiento de acuerdo con lo indicado en el artículo 49sexies del RDPH. Este análisis deberá tenerse en cuenta, en su caso, para la revisión del régimen de caudales ecológicos de los planes del cuarto ciclo.
- Modificar el RPH (art 18.4), anulando la obligación de mantener el caudal ecológico ordinario también en situación de sequía prolongada 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 y la viabilidad de efectuar esta modificación mediante el Real Decreto de aprobación de los planes de cuarto ciclo.
- Incluir en la actualización del inventario de recursos de los planes 2028-2033 la identificación de las masas en las que se produce una variación relevante de la distribución de caudales mínimos con respecto a las series de aportaciones en régimen natural utilizadas para la definición del régimen de caudal ecológico vigente, con objeto de que pueda analizarse si es pertinente la revisión del régimen de caudal ecológico definido en ellas en el plan vigente.
- Elaborar una metodología que permita identificar en la explotación real cuándo las aportaciones en régimen natural a un embalse son inferiores al régimen de caudales ecológicos y por tanto puede reducirse el volumen a desembalsar implantando un régimen de entradas por salidas.

2.2 CUMPLIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE MEDIDAS

2.2.1 CONSIDERACIONES DE LOS EPTI EN CONSULTA PÚBLICA

El programa de medidas ha sido identificado como tema importante en cuatro de las diez demarcaciones consideradas. La óptica de su consideración varía ligeramente de unas a otras pero presenta rasgos comunes en todas ellas que, en general, son extrapolables al resto de demarcaciones hidrográficas.

En todas ellas los informes anuales de seguimiento detectan un grado de ejecución reducido o muy reducido del programa de medidas previsto en el plan hidrológico vigente. Tal como señalan los propios EPTI. Esto puede implicar tanto que no se alcancen los objetivos ambientales a 2027, incumpliendo así los plazos establecidos en la Ley de Aguas como consecuencia de la trasposición de la DMA, como que no se atiendan adecuadamente las demandas. Cabe señalar que esta situación no es nueva, sino que se ha repetido en todos los ciclos de planificación, poniendo en duda la credibilidad de los programas de medidas. Así, se da el caso de algunas medidas que se arrastran a lo largo de varios ciclos de planificación sin que se hayan materializado aún. Esta falta de credibilidad no solo afecta al programa de medidas, sino al propio proceso de planificación, puesto que el programa de medidas es el medio previsto para alcanzar los objetivos del plan.

En la tabla siguiente se recoge el grado de ejecución presupuestaria global del programa de medidas de las cuatro demarcaciones en las que esta cuestión ha sido identificada como un tema importante. La fecha de evaluación es diciembre de 2024, es decir una vez transcurrida la mitad del período de vigencia de los planes 2022-2027. Conviene señalar que en la evaluación del grado de avance no se ha tenido en cuenta el ritmo de ejecución previsto en cada programa, sino sólo

la inversión total realizada a 31 de diciembre de 2024 y la total prevista para el programa de medidas. No obstante, este ratio se considera suficientemente representativo.

Tabla 1. Grado de ejecución presupuestaria del programa de medidas de los PH 2022-2027 en las demarcaciones hidrográficas en las que las dificultades para su cumplimiento han sido identificadas como tema importante. (Fuente EPTI 2028-2033 e informes de seguimiento PHC 2022-2027, año 2023-24).

D.Hidrográfica	Inversión total Programa de medidas 2022-2027 (M€)	Inversión ejecutada a 31 de diciembre de 2024 (M€)	Grado de ejecución presupuestaria (%)
Parte española de la DH del Duero	2.265,38	555,77	24,53
Parte española de la DH del Guadiana	1.871,79 ¹	397,57	21,24
Segura	3.139,54 ²	334,41	10,65
Júcar	3.651,64 ³	702,94	19,25

Puede apreciarse que el grado de ejecución global es muy reducido, puesto que lo ejecutado no supera en ningún caso el 25% de lo previsto.

Si se consideran también las seis demarcaciones que no han identificado el cumplimiento del programa de medidas entre los temas importantes, la situación es similar, como puede comprobarse en la tabla adjunta.

Tabla 2. Grado de ejecución presupuestaria del programa de medidas de los PH 2022-2027 en las demarcaciones hidrográficas en las que las dificultades para su cumplimiento no han sido identificadas como tema importante. (Fuente informes de seguimiento PHC 2022-2027, año 2023-24).

D.Hidrográfica	Inversión total Programa de medidas 2022-2027 (M€)	Inversión ejecutada a 31 de diciembre de 2024 (M€)	Grado de ejecución presupuestaria (%)
Parte española de la DH del Tajo ⁴	4.221,97 ⁵	1.975,18	46,78
Parte española de la DH del Ebro	4.148,17	982,95	26,71

Para extender el análisis anterior a las demarcaciones que no identifican el grado de cumplimiento del programa de medidas como un tema importante se ha utilizado el último informe de seguimiento del plan hidrológico vigente elaborado por el organismo de cuenca o administración hidráulica intracomunitaria correspondiente, que mayoritariamente es el del año hidrológico 2023/24. Se ha preferido hacerlo así en vez de recurrir al Informe de seguimiento de los planes hidrológicos de cuenca y de los recursos hídricos en España realizado desde la Dirección General del Agua del MITEAD a partir de la información remitida por las entidades señaladas y recogida en una base de datos gestionada a través de la aplicación PHweb, de

¹ Este valor es la inversión total revisada teniendo en cuenta las actualizaciones desde la elaboración del programa de medidas

² Este valor incluye la inversión asociada al programa de medidas que se ejecutaría en el periodo 2028-2033.

³ Este valor es la inversión total revisada teniendo en cuenta las actualizaciones desde la elaboración del programa de medidas.

⁴ La información corresponde a diciembre de 2023, por no estar disponible el informe de seguimiento de 2024.

⁵ Este valor es la inversión total revisada teniendo en cuenta las actualizaciones desde la elaboración del programa de medidas

acceso público, porque la información que recoge el último informe disponible corresponde al año 2022/2023, es decir un año anterior al último informe accesible elaborado por los organismos de cuenca, y a que toma como año origen el 2022, de manera que en la evaluación de la inversión ejecutada solo se tiene en cuenta la realizada en 2023. Se garantiza así, además, la homogeneidad con la información contenida en los EPTI sometidos a consulta pública. En cualquier caso, el grado de avance reflejado en el informe elaborado por la Dirección General del Agua del MITEC es muy reducido y encajado en cuanto a orden de magnitud con los valores indicados en las tablas anteriores, salvo en el caso de la Parte española de la DH del Tajo para la que el grado de avance recogido en el informe elaborado por la Dirección General del Agua es sensiblemente inferior.

No se ha podido acceder a los informes de seguimiento del PH 2022-2027 de la DH del Guadalquivir ni de las tres demarcaciones intracomunitarias andaluzas. Por ello, en estos cuatro casos se ha recurrido al grado de avance en la ejecución de la inversión del programa de medidas recogido en el informe de seguimiento elaborado por la Dirección General del Agua. El dato aportado es el porcentaje que supone la inversión ejecutada en 2023 sobre el total previsto en el programa de medidas actualizado a 31 de diciembre de 2023. Para la DH del Guadalquivir es del 5%; para la del Tinto, Odiel y Piedras, del 4%; para la de Guadalete Barbate, del 5,2% y para las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del 4,8%. Si se extrapola a un período de tres años puede verse que los resultados están encajados en orden de magnitud con los indicados para las demarcaciones con cuencas intercomunitarias para las que se dispone de informe de seguimiento para el año 2023/24.

La particularización de este análisis general del grado de avance en la implementación del programa de medidas para las medidas relacionadas con el regadío resulta especialmente compleja. Ello es debido a la dificultad para identificar sistemáticamente dichas medidas y a que se encuentran dispersas entre diferentes grupos de medidas. Cabe suponer, no obstante, que la situación será igual o peor que la detectada para el grado de avance general, que como se ha indicado es muy baja. Seguidamente se intenta particularizar en algunas demarcaciones para las que se cuenta con informe de seguimiento en función de la información disponible. Solo se ha podido analizar en las demarcaciones hidrográficas en las que se cuenta con informe de seguimiento con desglose del grado de avance del programa por grupos de medidas que permita una asignación relativamente clara de las medidas que pueden estar asociadas al regadío. Los resultados se recogen en la tabla siguiente.

Tabla 3. Grado de ejecución presupuestaria de las medidas relativas al regadío de los PH 2022-2027 en las demarcaciones hidrográficas en las que las dificultades para su cumplimiento han sido identificadas como tema importante. (Fuente EPTI 2028-2033 e informes de seguimiento PHC 2022-2027, año 2023-24).

D.Hidrográfica	Grupo de medidas	Inversión total PdM 2022- 2027 (M€)	Inversión ejecutada a 31 de diciembre de 2024 (M€)	Grado de ejecución presupuestaria (%)	Grado de ejecución presupuestaria general del PdM (%)
Parte española de la DH del Duero ⁶	3.1 Modernización de regadíos	813,75	162,90	20,02	24,53
	3.2 Nuevos regadíos	408,69	109,53	26,80	

⁶ Las medidas para la reducción de la contaminación difusa, de aplicación al regadío, tienen una inversión total asignada de 4,2 M€, pero no se ha dispuesto de información desglosada sobre su grado de ejecución.

D.Hidrográfica	Grupo de medidas	Inversión total PdM 2022- 2027 (M€)	Inversión ejecutada a 31 de diciembre de 2024 (M€)	Grado de ejecución presupuestaria (%)	Grado de ejecución presupuestaria general del PdM (%)
	4 Infraestructuras hidráulicas ⁷	349,52	46,45	13,29	
Parte española de la DH del Guadiana	02-Reducción de la contaminación difusa ⁸	277,6	67,13	24,18	21,24
	03 Control y reducción de extracciones ⁹	92,9	29,88	32,16	
	12.Incremento de recursos disponibles ¹⁰	486,88	41,32	8,49	
	6.2 Infraestructuras de regadío.	161,46	18,64	11,54	10,65
Segura	6.5 Infraestructuras de desalinización	801,02	0,29	0,04	
	02-Reducción de la contaminación difusa ¹¹	216,04	24,16	11,18	
Júcar	02.Reducción de la Contaminación Difusa ¹²	23,87	6,28	26,31	19,25
	03.Reducción de la presión por extracción de agua ¹³	795,71	216,91	27,26	
	12.Incremento de recursos disponibles ¹⁴	1.030,43	62,65	6,08	

⁷ No todas las infraestructuras hidráulicas serán destinadas a regadío, pero no se ha podido realizar el desglose. En la ficha del EPTI se señala que este capítulo incluye nuevas regulaciones, mantenimiento de infraestructuras y planes de seguridad.

⁸ Los excedentes de fertilización de origen agrícola y las presiones asociadas a la cabaña ganadera constituyen la presión difusa más significativa sobre las aguas de la demarcación. Por tanto, las medidas de reducción de la contaminación difusa están muy relacionadas con el regadío, 'por lo que se ha incluido a efectos de considerar el grado de avance.

⁹ Todas las medidas incluidas se refieren a actuaciones de mejora de zonas regables.

¹⁰ Aproximadamente el 50% del presupuesto corresponde a actuaciones relacionadas con el regadío y el resto a abastecimiento. Se desconoce el grado de avance desglosado por usos.

¹¹ Se trata de una clasificación diferente a la de los grupos 6.2 y 6.5, pero se considera que las medidas de reducción de la contaminación difusa están muy relacionadas con el regadío, 'por lo que se ha incluido a efectos de considerar el grado de avance.

¹² Son medidas destinadas a la reducción de la contaminación difusa procedente de la agricultura. Incluyen fundamentalmente actuaciones de tipo legislativo y de coordinación entre administraciones, así como tareas de control llevadas a cabo por las administraciones competentes

¹³ Las medidas de reducción de la presión por extracción de agua hacen referencia a aquellas que permiten reducir las extracciones hasta valores sostenibles, mediante la aplicación de medidas de mejora de eficiencia en el uso del agua junto con medidas de progreso en política de precios. Principalmente incluye medidas de modernización de regadíos, aunque también hay medidas de mejora de la eficiencia en las redes de abastecimiento urbano. No se ha diferenciado en el avance entre las de abastecimiento y las de regadío.

¹⁴ Las medidas incluidas se corresponden con medidas destinadas al incremento de los recursos disponibles para satisfacer las demandas, estando directamente relacionadas con el mantenimiento y reparación de las diferentes

Puede apreciarse que la hipótesis de que el grado de avance en la ejecución de la inversión de las medidas más directamente relacionadas con el regadío es igual o inferior al general del programa de medidas se ajusta en general a la realidad. Habitualmente es muy inferior en el caso del incremento de recursos disponibles y del mismo orden o ligeramente superior en el caso de actuaciones de reducción y control de extracciones, entre las que se incluye la modernización de regadíos.

En definitiva, es claro que el grado de cumplimiento del programa de medidas es muy reducido y que parece inviable que se puedan materializar en un porcentaje mínimamente aceptable, que permita aproximarse a la consecución de los objetivos que persigue. Cabe señalar que, teniendo en cuenta la experiencia del escaso cumplimiento de los programas de medidas de ciclos anteriores, en los planes vigentes se ha realizado un esfuerzo consciente para diseñar programas realistas, que limitaran la previsión de inversión al período de vigencia del plan, evitando diferir la inversión a ciclos posteriores. Asimismo, se ha prescindido de medidas que se venían incluyendo, pero que no se han considerado viables. Sin embargo, el objetivo de conseguir un grado de ejecución si no completo, cuando menos aceptable, sigue estando lejos de alcanzarse.

El caso español no es una singularidad en esta materia. En el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la DMA relativo a los terceros planes hidrológicos de cuenca se señala que un número considerable de medidas anunciadas en los segundos planes hidrológicos de cuenca no se aplicó y se indica que la dificultad más significativa que lo justifica es la financiación insuficiente.

Respecto a los programas de medidas del tercer ciclo de planificación señala que habitualmente constituyen un conjunto extenso de medidas, pero que carecen de algunos elementos fundamentales que dificultan su eficacia. Teniendo en cuenta la visión de la DMA, que se limita a los objetivos ambientales, indica que con frecuencia no se evalúan claramente las deficiencias que deben subsanarse para alcanzar un buen estado. Especifica también que no se aporta suficiente información sobre la priorización de medidas basada en el análisis requerido de la relación coste-eficacia ni sobre los costes ni la eficacia y que las dificultades de financiación de la ejecución de las medidas manifiestan que la disponibilidad de los recursos económicos necesarios para aplicar los programas de medidas no está garantizada con antelación.

Entre las recomendaciones que efectúa la Comisión para resolver la situación detallada destaca que los Estados Miembros deben aumentar la inversión y garantizar una financiación adecuada para aplicar eficazmente los programas de medidas a fin de alcanzar los objetivos. Señala igualmente que esto implica elaborar planes de inversión a largo plazo y determinar claramente la fuente de financiación de cada medida.

En las fichas de los EPTI relativas a esta cuestión se señalan varios problemas que explican este retraso, entre los que se encuentran los ya indicado por la Comisión. A continuación, se resumen los problemas recogidos en las fichas:

- Dificultades técnicas y complejidad administrativa en la elaboración, tramitación y ejecución de los proyectos, entre las que destacan los retrasos en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Así, en función de la medida de que se trate la tramitación y elaboración completa de un proyecto, incluyendo la tramitación ambiental, requiere habitualmente un mínimo de tres años y con frecuencia se dilata hasta los seis, a los que hay que añadir después el plazo necesario para la ejecución material del mismo. Esto supone que en muchos casos el plazo de implementación de la medida excede el período de vigencia del plan, lo que implica, en la práctica, el incumplimiento del programa.

infraestructuras de regulación. Incluye medidas tanto de obras de regulación como de redes de abastecimiento y riego, No se ha diferenciado en el avance entre las de abastecimiento y las de regadío.

- Falta de coordinación entre administraciones, que dificulta tanto la ejecución de las medidas como el seguimiento de sus efectos. Dentro de este aspecto se incluye la dificultad que puede existir para compartir información debida a los distintos sistemas de información empleados por cada autoridad competente y a la disparidad de criterios técnicos. Esta falta de coordinación también afecta a la tramitación y elaboración de los proyectos y a la posterior implementación de las actuaciones en ellos definidas que requieren de la intervención de las diferentes administraciones presentes en el Comité de autoridades competentes.
- Falta de medios humanos en las distintas administraciones.
- Información insuficiente sobre cada una de las medidas por parte de las administraciones responsables, facilitada a través del Comité de autoridades competentes, que no permite su caracterización desde el punto de vista coste-eficacia.
- Intereses políticos que pueden influir sensiblemente en la implementación de las medidas. La duración del ciclo de planificación es de seis años y, como ya se ha señalado, el período necesario para la implementación de las medidas es superior al de vigencia del plan. La duración de las legislaturas es, en cambio, de cuatro años. Esto puede conllevar que antes de que la medida esté ejecutada haya un cambio político que puede desembocar en una pérdida de priorización de la medida e incluso en el rechazo de esta o cambio de enfoque de la solución. El cortoplacismo asociado al ciclo político impide en muchas ocasiones definir prioridades y planes de inversión a largo plazo. Parece evidente que en la dilatación de los plazos indicados anteriormente influye el factor político, ya que hay medidas que no se han implementado después de 20 años de su planteamiento, aun teniendo la solución técnica definida.

Entre las acciones propuestas para resolverlos se encuentran las siguientes:

- Introducir mecanismos para aumentar la vinculación de las autoridades competentes con el Programa de medidas, como puede ser el establecimiento de compromisos firmes presupuestarios mediante vinculaciones estrictas en los proyectos de presupuestos que estas elaboren, incluyendo específicamente en dichos presupuestos las asignaciones correspondientes a las medidas de su competencia recogidas en el programa de medidas con el fin de lograr un marco estable de financiación.
- Fortalecer y mejorar la coordinación entre el Organismo de cuenca y las administraciones que tienen competencias sobre la gestión del agua. Para ello se propone reforzando el funcionamiento del Comité de autoridades competentes mediante dos vías. La primera consiste en asegurar la participación real en el Comité de los representantes designados de las distintas administraciones y establecer un calendario de reuniones que permita la definición y el seguimiento de los programas de medidas. La segunda en el fomento de grupos técnicos de trabajo temáticos estables en el marco del CAC que puedan formular propuestas a someter a la consideración de este órgano para el desarrollo de sus funciones de coordinación en particular en todo lo relativo a los programas de medidas. En dichos grupos pueden discutirse las medidas para alcanzar los objetivos del plan para facilitar así su mejor caracterización, implantación y seguimiento.
- Desagregar temporalmente la implementación de la medida en el caso de que su plazo de implementación supere claramente los seis años del período de vigencia del plan, permitiendo así el cumplimiento del programa. Así, una medida podría ser la elaboración del proyecto correspondiente que permita la ejecución de la medida, que podría llevarse a cabo en los seis años de un solo ciclo de planificación, y otra medida, a incluir en el siguiente ciclo, consistente en la implementación del proyecto realizado.

Sería de gran interés simplificar la tramitación de los proyectos y de las obras necesarias, pero esto no resulta viable en la práctica por estar regulada habitualmente en normas de rango superior al real decreto de aprobación de los planes.

- Desarrollo de indicadores de cada grupo de medidas que permitan la aplicación de criterios coste-eficacia y el compromiso de las autoridades competentes en la priorización de las medidas.
- Incremento de medios humanos y materiales de las distintas administraciones, en particular de los organismos de cuenca.
- Desvinculación de las motivaciones políticas de las técnicas, de manera que en la definición y ejecución de las medidas imperen los condicionantes técnicos, ambientales, económicos y sociales, con el objetivo de lograr el mayor consenso posible. Así podrán ejecutarse tal y como se han definido independientemente del factor político.

2.2.2 OBSERVACIONES

FENACORE considera que la implementación del programa de medidas es la cuestión clave de los planes hidrológicos, puesto que de ella depende que se alcancen los objetivos establecidos en el plan. Desde FENACORE se comparten buena parte de las consideraciones recogidas en los EPTI sobre esta cuestión, en particular en lo relativo la necesidad de una mejor coordinación interadministrativa.

El análisis realizado en la ficha correspondiente del EPTI de las cuatro demarcaciones que identifican esta cuestión como tema importante, así como su extensión al resto de demarcaciones en las que el regadío constituye una demanda muy relevante para las que se cuenta con informes de seguimiento de los planes permite concluir que el grado de avance en la ejecución de las inversiones es sensiblemente inferior al previsto, tanto desde el punto de vista general como particularizado para las medidas más específicamente dirigidas al regadío. A 31 de diciembre de 2024 en ninguna demarcación alcanza el 50% y en la mayoría se encuentra en el entorno del 25% o inferior. Es particularmente bajo en lo que se refiere al incremento de recursos disponibles, en el entorno del 10% o inferior.

Este bajo grado de cumplimiento, que es una característica común a los tres planes aprobados correspondientes a los tres ciclos de planificación anteriores, compromete la credibilidad de todo el proceso y hace crecer el escepticismo de los agentes implicados en la utilidad real de los planes para resolver los problemas que detectan. Ello justifica la reclamación desde muchos sectores, incluido el regadío, de que la prioridad fundamental no es la elaboración y aprobación de nuevos planes, sino que los ya aprobados se cumplan.

De las consideraciones recogidas en el apartado anterior y en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea, una cuestión clave es la necesidad de garantizar la financiación de las medidas y, en consecuencia, de incrementar el presupuesto correspondiente al capítulo de recursos hídricos en los presupuestos de las administraciones competentes.

Sin embargo, siendo esto indudablemente cierto y justificado en función del valor que aportan los recursos hídricos a la economía nacional, tal como se detalla en los propios planes, se considera necesario combinarlo con una formulación realista de los programas de medidas. Según el Informe de seguimiento de los planes hidrológicos de cuenca y de los recursos hídricos en España realizado desde la Dirección General del Agua del MITE, la inversión actualizada a 31 de diciembre de 2023 del programa de medidas del conjunto de los planes hidrológicos para el período 2022-2027 ascendía a 36.968 M€. Esta cifra supone el 2,47% del PIB nacional de 2023 a precios corrientes, lo cual constituye un valor ciertamente elevado. El valor de la inversión total correspondiente a la AGE según el informe señalado era de 13.686 M€ (37% del total)¹⁵. Si

¹⁵ La mayor parte de la inversión corresponde a las CCAA, con el 41,75 del total-

se supone una distribución anual constante y se compara la anualidad resultante con el orden de magnitud del presupuesto de la Dirección General del Agua del MINTER, la inversión anual resulta ser del orden de 3 veces superior. Se trata de una simplificación excesiva, puesto que el presupuesto de la Dirección General del Agua no agrupa toda la inversión destinada al agua en la AGE, pero constituye un primer indicador relativamente relevante.

Las cifras anteriores indican que es imprescindible y perentorio incrementar la disponibilidad presupuestaria para el sector del agua, pero también permiten concluir que es muy difícil contar con el incremento presupuestario necesario en el corto o medio plazo (los seis años del cuarto ciclo) para poder hacer frente a todas las medidas previstas.

Por ello se considera fundamental cumplimentar las tres cuestiones siguientes para la definición de un programa de medidas realista y creíble para el cuarto ciclo de planificación:

- Definición de la disponibilidad real de recursos económicos en función de los análisis económicos realizados para la elaboración de los planes de cuarto ciclo.
- Identificación de las medidas a incluir en los programas de medidas y priorización clara de las mismas en función de su carácter (básico de obligado cumplimiento, básico o complementario), y coste y efectos estimados en función de la información disponible.
- Teniendo en cuenta la priorización, selección de las medidas que sea factible abordar teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos económicos de las autoridades competentes responsables de la implementación de cada una de ellas. En su caso, cuando proceda, podrán plantearse objetivos menos rigurosos en función de costes desproporcionados cuando no sea factible abordar económicamente las medidas necesarias.
- Con el fin de asegurar en la medida de lo posible la financiación de las medidas seleccionadas se considera fundamental la inclusión de las asignaciones pertinentes en los presupuestos de las autoridades competentes correspondientes.

En los planes vigentes no se ha llevado a cabo una priorización entre las medidas que lo integran. Se considera que llevarla a cabo es una cuestión relevante en un contexto de insuficientes recursos económicos. Es necesario llevarla a cabo en base a criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos claramente expuestos en el proceso de participación pública.

En este sentido se considera que la modernización de regadíos debe ser una medida claramente prioritaria, por su doble contribución a la consecución de los objetivos de la planificación. Así, no solo contribuye al logro de los objetivos ambientales como medida básica para la reducción y control de extracciones, sino también a la adecuada satisfacción de las demandas. No obstante, para que tenga éxito y por tanto sea razonable su consideración en el programa de medidas, la modernización propuesta debe tener el respaldo de los usuarios y estar contemplada en la planificación sectorial de la autoridad competente correspondiente, que debe garantizar su viabilidad económica y social.

Igualmente, para avanzar en el objetivo de diseñar programas de medidas realistas y creíbles se considera de interés la propuesta contenida en los EPTI de descomponer en dos fases la implementación de aquellas medidas que requieran de un proyecto para su definición. La primera, a incluir en el programa del plan en elaboración correspondería a la redacción y aprobación del proyecto. La segunda, a contemplar en el siguiente ciclo de planificación, a la ejecución material de lo proyectado. Este enfoque tendría dos efectos positivos: contribuir a evitar el incumplimiento sistemático del programa de medidas reforzando su credibilidad y permitir una cuantificación más ajustada del presupuesto del programa al disponer de una estimación precisa del coste de la ejecución material de la medida por contar ya con un proyecto detallado.

2.2.3 PROPUESTAS

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, FENACORE plantea las siguientes propuestas para su toma en consideración en el ETI definitivo y en la elaboración del Proyecto de plan 2028-2033 para avanzar en la implementación de los programas de medidas en general y en lo que se refiere al regadío en particular:

- Reforzar la función de coordinación del Comité de Autoridades Competentes mediante la creación de grupos técnicos de trabajo temáticos estables que favorezcan el desarrollo de sus funciones de coordinación en particular en todo lo relativo a los programas de medidas. Dichos grupos podrán abordar la discusión sobre los programas de medidas ya previstos o en marcha por cada Autoridad Competente para alcanzar los objetivos del plan y facilitar así su mejor caracterización, implantación y seguimiento. Se propone que haya un grupo de trabajo dedicado a la modernización de regadíos y otro al incremento de recursos disponibles (medidas de atención de las demandas).
- Incrementar la asignación para el programa de medidas en el presupuesto de cada Autoridad competente responsable de su ejecución, previendo asignaciones concretas para la ejecución de las medidas incluidas en el programa.
- Dotar financieramente a las Confederaciones Hidrográficas con partidas procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, de forma que se mejore la sostenibilidad presupuestaria de los Organismos de Cuenca y en general de las distintas administraciones competentes.
- Definir un programa de medidas que tenga en cuenta las disponibilidades económicas reales en función de los estudios económicos realizados en el marco de la redacción del plan de cuarto ciclo.
- Incorporar en la definición del programa una priorización de las medidas seleccionadas en función de su carácter y de la información disponible sobre su coste y su eficacia.
- Considerar la modernización de regadíos como una medida prioritaria por su contribución tanto a la consecución de los objetivos ambientales, como medida básica para la reducción y control de extracciones, como a la adecuada satisfacción de las demandas.
- Descomponer en dos fases la implementación de aquellas medidas que requieran de un proyecto para su definición teniendo en cuenta que el plazo real necesario para la implementación completa de la medida excede claramente los seis años de vigencia del plan. La primera, a incluir en el programa del plan en elaboración, correspondería a la redacción y aprobación del proyecto. La segunda, a contemplar en el siguiente ciclo de planificación, a la ejecución material de lo proyectado.
- Identificar claramente las medidas del programa que tienen que ver con el regadío, diferenciando al menos los siguientes grupos: modernización de regadíos, incremento de los recursos disponibles para el regadío, creación de nuevos regadíos y reducción de la contaminación difusa. Asimismo, aportar información en los informes de seguimiento con esta desagregación para evaluar el grado de avance en la ejecución del programa. Igualmente, en su caso, se identificarán también claramente las medidas cuya implementación condiciona la materialización de las reservas previstas en el plan para uso de riego.

2.3 CONTAMINACIÓN DIFUSA ASOCIADA A LA ACTIVIDAD AGRARIA

2.3.1 CONSIDERACIONES DE LOS EPTI EN CONSULTA PÚBLICA

Es habitual considerar que la contaminación debida a nitratos y fitosanitarios es producida por la actividad agraria y así se indica en numerosos EPTIs. Indudablemente es cierto que la actividad agraria aporta fertilizantes y fitosanitarios al suelo que pueden generar contaminación difusa debido tanto al arrastre de estas sustancias, por los retornos de agua de riego, bien de escorrentía superficial o bien por infiltración hacia masas de agua subterránea. A través de la conexión río – acuífero, esta contaminación puede pasar de las masas superficiales a las subterráneas y viceversa. No obstante, en el ámbito específico de la agricultura de regadío y gracias a los enormes esfuerzos en modernización y digitalización del sector, estos retornos cada vez son menores, o en algunos casos inexistentes.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que las aguas residuales urbanas son también una fuente de nitratos si las EDARs correspondientes no disponen de un tratamiento para la eliminación de nutrientes. Igualmente, también puede ser muy relevante en algunas zonas el aporte de nitratos procedente de la actividad ganadera. Por ello, se estima que debe diferenciarse entre la aportación de nitratos derivada del vertido de aguas residuales urbanas, la ganadera, en su caso, y la agraria, diferenciando entre secano y regadío, y que esta diferenciación de contribuciones debe quedar explícitamente reflejada en el plan y condicionar las medidas a incluir en el programa. Actualmente se cuenta con modelos que permiten realizar estas estimaciones, algunos de los cuales se han empleado ya en los planes. Esto puede ser especialmente relevante en el caso de masas de agua superficiales que no alcanzan el buen estado, entre otros indicadores, por la concentración de nitratos en cuyas cuencas vertientes existen aglomeraciones urbanas importantes.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera que debe fomentarse la implantación de buenas prácticas agrarias en las zonas vulnerables por nitratos, ajustando las dosis de fertilización, de acuerdo con los programas de actuación establecidos en zonas vulnerables por nitratos.

En el marco de los trabajos de revisión de los planes vigentes, sería de gran interés evaluar el grado de cumplimiento de los programas de medidas en lo relativo a actuaciones de eliminación de nutrientes en EDARs ya previstas en los planes vigentes, así como el análisis de sus efectos sobre la concentración de nitratos en las masas de agua correspondientes. De igual manera sería de interés hacer lo propio en lo relativo a los programas de actuación en zonas vulnerables a nitratos.

La identificación de las fuentes de contaminación por nitratos y de su importancia relativa y del efecto previsible de cada medida y de su coste o repercusión económica sobre la producción, puede permitir una adecuada priorización entre las medidas y modular su aplicación teniendo en cuenta sus repercusiones económicas, en particular sobre el sector agrario.

Hay que tener en cuenta además que la entrada en vigor de la Directiva (UE) 2024/3019, de 27 de noviembre de 2024 sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas prevé la obligación de implantar tratamientos de eliminación de nutrientes en todas las aglomeraciones urbanas de más de 150.000 he. (el 31 de diciembre de 2033 para los vertidos del 30 % de las aglomeraciones urbanas que a 1 de enero de 2025 no contaran con él y la totalidad para 31 de diciembre de 2039). Esto puede suponer una reducción notable de la concentración de nitratos en las masas de agua en cuya cuenca vertiente se encuentren ubicados los vertidos de dichas aglomeraciones.

2.3.2 PROPUESTAS

De acuerdo con lo indicado en el apartado anterior, FENACORE plantea las siguientes propuestas para su toma en consideración en el ETI definitivo y en la elaboración del Proyecto de plan 2028-2033 con relación a la contaminación por nitratos:

Tener en cuenta en la revisión de los planes vigentes la contribución de todas las fuentes a la concentración de nitratos, sin prejuzgar la preponderancia de la actividad agraria en general y del regadío en particular, considerando dicha distribución en la priorización de las medidas y la modulación de su implantación. Para ello se propone lo siguiente en la elaboración de los nuevos planes:

- Diferenciar por fuentes la contaminación que reciben las masas de agua en las que la concentración de nitratos supera el valor correspondiente al buen estado distinguiendo, al menos: aguas residuales urbanas, actividad ganadera, secano y regadío.
- Evaluar el grado de cumplimiento y los efectos de las actuaciones de eliminación de nutrientes en EDARs ya previstas en los planes vigentes y de los programas de actuación en zonas vulnerables a nitratos.
- Evaluar el efecto sobre la concentración, de nitratos en las masas de agua de la implantación de la Directiva 2024/3019 (TARU).
- Tener en cuenta las tareas anteriores en la definición de medidas del nuevo plan, distribuyendo la reducción de la contaminación entre todas ellas.

2.4 ATENCIÓN A LAS DEMANDAS DE RIEGO

2.4.1 CONSIDERACIONES DE LOS EPTI EN CONSULTA PÚBLICA

La atención de las demandas, abordando el cumplimiento del criterio de garantía para ellas establecido, ha sido considerada en el EPTI de todas las demarcaciones analizadas en diversas fichas. No obstante, solo en tres la atención de las demandas de riego ha sido objeto de una ficha específica, si bien cuando exige una ficha genérica sobre la garantía de las demandas, el regadío, como principal demandante constituye el objeto más destacado de la misma. Asimismo, el problema específico de la atención de demandas con recursos subterráneos es objeto, cuando existe, de la ficha en la que se analiza la gestión sostenible de las aguas subterráneas.

Se considera que una demanda de riego se atiende adecuadamente si se cumple el criterio de garantía establecido para las demandas correspondientes a este uso en la IPH (apartado 3.1.2.3.4), que se recoge a continuación:

- a) El déficit en un año no sea superior al 50% de la correspondiente demanda.
- b) En dos años consecutivos, la suma de déficit no sea superior al 75% de la demanda anual.
- c) En diez años consecutivos, la suma de déficit no sea superior al 100% de la demanda anual.

Para verificar si se cumple este criterio para cada UDA en la elaboración del plan hidrológico se realizan los balances entre recursos y demandas mediante modelos de simulación de la gestión de los sistemas de recursos hídricos en los horizontes definidos en la IPH (apartado 3.5.2). Dichos horizontes son el de situación actual, el de vigencia del plan (seis años posterior a la situación actual) y el horizonte a largo plazo para evaluación de tendencias y consideración del posible efecto del cambio climático (12 años posterior al de vigencia del plan). El horizonte temporal para el que se efectúan la asignación y reserva de recursos entre las diferentes demandas es el de vigencia del plan y es para éste para el que debe verificarse normativamente el cumplimiento del criterio de garantía. No obstante, la práctica habitual es analizarlo en los diferentes horizontes planteados.

En el caso de que existan UDAs que incumplan el criterio de garantía en el horizonte a seis años, deben plantearse las medidas necesarias para lograr que lo cumplan, verificando si lo consiguen mediante los modelos de simulación antes indicados, que también permiten comprobar su efecto en el resto de horizontes.

En diferentes fichas de los EPTI se resume el grado de cumplimiento del criterio de garantía para las demandas de riego en los planes vigentes y se plantean distintas alternativas de actuación en el caso de que existan incumplimientos.

La casuística es variada en función de la demarcación hidrográfica de que se trate, pero conviene señalar las siguientes cuestiones:

- De acuerdo con los planes hidrológicos vigentes, en varias demarcaciones existen UDAs que no cumplen el criterio de garantía en el escenario a seis años, para el que se realizan las asignaciones y reservas, incluso suponiendo aplicado en su integridad el programa de medidas previsto. En el EPTI se plantean posibles medidas adicionales para intentar mejorar esta situación y mediante los modelos de simulación se comprueba que es posible mejorar el grado de cumplimiento, pero no conseguirlo en todas las UDAs.

Los incumplimientos se concentran habitualmente en UDAs que se abastecen de recursos superficiales no regulados, es decir, que no cuentan con obras de regulación aguas arriba que permitan ajustar la disponibilidad en régimen natural al régimen alterado que requiere la atención de las demandas. No obstante, aunque en general en menor medida, también existen casos de incumplimiento en UDAs abastecidas con recursos regulados debido a que el grado de regulación es insuficiente o bien a que el sistema de explotación soporta una presión excesiva.

- En los EPTI se plantean diferentes medidas para lograr el cumplimiento del criterio de garantía, entre las que se encuentran las siguientes:
 - Incremento de la regulación mediante embalses: en el tercer ciclo se ha reducido muy sensiblemente el número de presas de regulación planteadas respecto a los ciclos anteriores con el ánimo de incluir solo aquellas que se consideraran directamente vinculadas a la consecución de los objetivos de la planificación hidrológica, fuesen claramente viables y justificables desde el punto de vista de nuevas modificaciones en el contexto del artículo 4.7 de la DMA. Aun así, no ha comenzado la ejecución de la mayoría de ellas. En los EPTI se señala la gran dificultad para su implementación, insistiendo entre otras cuestiones en la complejidad de la tramitación ambiental.
 - Modernización de regadíos que se traduzca en reducción de las extracciones, considerando tanto la parte en baja (distribución y aplicación), como las conducciones en alta.
 - Empleo de recursos no convencionales, como la reutilización de aguas regeneradas o desalinizadas donde sea posible.
 - Revisión de las dotaciones netas con objeto de ajustarlas teniendo en cuenta el mayor conocimiento disponible y la afección del cambio climático.
 - Fomento de producciones agrícolas adaptadas y de técnicas de riego economizadoras de agua, entre las que se encuentra la reducción de dotaciones netas, implantado las correspondientes a riego deficitario controlado en algunos cultivos.
 - Implantación de tecnologías de medición y control del agua para conocer el volumen distribuido y consumido, permitiendo una gestión más eficaz.
 - Reducción de la demanda en cada campaña adaptando las asignaciones anuales al cultivo real considerando la dotación real correspondiente determinando la demanda cada año.
 - Revisión de concesiones en aplicación del artículo 65 de la Ley de Aguas que establece que podrán revisarse en los supuestos en los que se acredite que el objeto de la concesión puede cumplirse con una menor dotación o una mejora de la técnica de

utilización del recurso, que contribuya a un ahorro del mismo, sin que este supuesto otorgue al concesionario derecho a compensación económica alguna.

- Mantenimiento de la prohibición de nuevas concesiones de riego en las condiciones ya establecidas en determinadas demarcaciones en los planes vigentes o incluso refuerzo de las mismas en los planes de cuarto ciclo con objeto de preservar las garantías de las demandas existentes.

2.4.2 OBSERVACIONES

La adecuada atención de las demandas en general y de riego en particular, que constituye uno de los dos objetivos clave de la planificación hidrológica, es esencial para el mantenimiento de la actividad agraria. Al igual que se ha señalado para otros temas en apartados anteriores, desde FENACORE se comparten algunas de las consideraciones recogidas en los EPTI sobre esta cuestión. No obstante, se formulan las observaciones que se recogen a continuación relativas a lo indicado en ellos.

En primer lugar, se considera que en el plan deben identificarse muy claramente las UDAs que incumplen el criterio de garantía, incluso en el supuesto de que se aplique el programa de medidas en su totalidad. Asimismo, se estima de interés que se señalen, si existen, las medidas que podrían ser necesarias para lograr que se cumplieran y el motivo que justifica que no se hayan incluido dichas medidas en el programa de medidas del plan.

En cuanto a las medidas para mejorar la atención de las demandas mediante el incremento de la oferta de recursos se realizan las siguientes observaciones.

La creciente dificultad para materializar presas que creen embalses de regulación, no justifica renunciar a su planteamiento en los casos en los que, en principio, sean alternativas que técnica, ambiental, económica y socialmente puedan ser viables y permitan mejorar el cumplimiento del criterio de garantía de una forma coste - eficacia. En estos casos el plan debe centrarse en la justificación rigurosa de su necesidad, en el marco del artículo 4.7 de la DMA relativo a nuevas modificaciones. Igualmente debe preverse que la complicación de su tramitación, construcción y posterior puesta en servicio exige, al menos, dos ciclos de planificación y previsiblemente incluso un tercero. Este escalonamiento debe preverse en la definición del programa de medidas de cada ciclo. De hecho, se apoya que en algún EPTI se haya planteado alguna alternativa en este sentido, adicional a las contempladas en los planes vigentes, y se recomienda que se analicen en el marco del plan hidrológico de cuarto ciclo.

Respecto al empleo de recursos no convencionales para lograr el cumplimiento del criterio de garantía de las demandas de riego, se considera que el planteamiento de estas medidas debe ir acompañado inexcusablemente de un análisis que determine las condiciones económicas en las que resulta viable su integración en la oferta de recursos. Deben preverse los mecanismos de repercusión de costes que garanticen tanto la sostenibilidad de la producción de los recursos no convencionales como de la actividad cuya garantía pretenden incrementar.

La reutilización de aguas regeneradas solo supone recursos adicionales cuando se trate de regeneración de aguas residuales que antes de contar con el tratamiento de regeneración se vertieran a aguas costeras o de transición, sin posibilidad de uso posterior del volumen vertido. Esta circunstancia solo se da cuando el tratamiento de regeneración se dispone en EDARs próximas a la costa. No obstante, la sustitución de recursos convencionales por aguas regeneradas en UDAs no costeras, puede suponer un incremento de la garantía, pues los recursos regenerados tienen una mayor regularidad, al ir asociados a un uso urbano cuya seguridad es mayor que la de los recursos en régimen natural.

A continuación, se efectúan consideraciones relativas a medidas de gestión de la demanda que pueden mejorar la garantía.

Como se indica en el apartado relativo al cumplimiento del programa de medidas, la modernización de regadíos es una medida prioritaria, por su contribución tanto a los objetivos ambientales como al incremento de recurso disponible para atender las demandas.

La modificación de las dotaciones netas de los cultivos puede estar justificada en función del mejor conocimiento actualmente disponible y de la necesidad de considerar las circunstancias climáticas actuales, incorporando la posible influencia del cambio climático. Teniendo en cuenta la trascendencia que esta modificación puede tener, debe apoyarse en estudios muy rigurosos y transparentes, que deben ser objeto, además, de participación pública, al menos en el marco de elaboración de los planes hidrológicos, tal como se está llevando a cabo ya en alguna demarcación.

La limitación de dotaciones que puede suponer la implantación de riego deficitario controlado es una medida que puede ser de interés en sistemas de explotación muy presionados, en los que no existan alternativas razonables para cumplir el criterio de garantía que reducir la demanda de esta manera o bien que el coste de dichas alternativas sea superior a la pérdida de producción que puede suponer la implantación del riego deficitario controlado. No obstante, su implantación debe contar con la “concertación” con el usuario y ser abordada en un marco transparente de análisis de alternativas que tenga en cuenta la valoración de la posible pérdida de producción frente al incremento de garantía de un suministro menor. No debe ser el fruto de una determinación unilateral de dotaciones por parte de la administración hidráulica correspondiente.

La adecuación de las demandas estimadas en el plan para cada UDA o de las asignaciones establecidas en el plan a la demanda real de cada campaña también es una medida que puede ser de interés en sistemas con alto estrés hídrico con dificultades para cumplir el criterio de garantía en sus UDAs. La demanda estimada en el plan, que no puede ser superior a la asignación, se ajustaría a la real en función de la distribución de cultivos implantada en la campaña y de las dotaciones netas y eficiencias establecidas en el plan de cuenca. Resultan de aplicación las mismas consideraciones señaladas para la implantación del riego deficitario.

En aquellos sistemas que o bien están en equilibrio estricto o en los que ya existen demandas que incumplen el criterio de garantía, se considera adecuada la prohibición de nuevas demandas como medida para preservar la garantía de las existentes.

En relación con los informes de seguimiento anuales se considera que debe reflejarse a nivel de UDA la demanda estimada en el plan y el suministro realmente recibido. Igualmente sería de interés incluir la demanda real en cada campaña calculada según lo indicado en el párrafo anterior.

Respecto a la aplicación del artículo 65.2 de la Ley de Aguas relativo a las modificaciones concesionales, debe tenerse presente igualmente la posibilidad prevista en el artículo 65.4 que contempla el posible establecimiento de ayudas a los concesionarios. Pero ante todo debe tenerse en cuenta es que la planificación hidrológica debe respetar los derechos concesionales vigentes. La planificación hidrológica no puede desconocer, vaciar o alterar sustancialmente dichos derechos sin atender a los principios de seguridad jurídica, confianza legítima, proporcionalidad y respeto a las situaciones jurídicas consolidadas. Cualquier revisión concesional debe ser exquisita con el principio de seguridad jurídica y respetar el contenido económico de la concesión. El 65.2 no puede ser un “comodín anti-indemnización”, sino que debe aplicarse de forma especialmente restrictiva y exigente.

Con respecto al empleo de recursos subterráneos para atender demandas de riego, cuando estos procedan de masas en mal estado cuantitativo en las que no sea factible la definición de objetivos menos rigurosos, entre otras causas por estar relacionadas con espacios de Red Natura 2000, la necesidad de alcanzar el buen estado cuantitativo en 2033 puede suponer una limitación de extracciones que limite seriamente la actividad agraria con respecto a la situación actual. Por ello, se considera que cuando se produzca esta situación debe realizarse un análisis

detallado caso a caso, realizándose un análisis pormenorizado zona por zona de la repercusión económica y social de esta limitación y de la caracterización de la masa de agua subterránea, revisando, entre otras cuestiones, la determinación del recurso disponible, teniendo en cuenta, por ejemplo, las limitaciones del conocimiento y la incertidumbre asociada para la determinación de los requerimientos ambientales de cada masa de agua subterránea.

2.4.3 PROPUESTAS

De acuerdo con lo indicado en los dos apartados anteriores, FENACORE plantea las siguientes propuestas para su toma en consideración en el ETI definitivo y en la elaboración del Proyecto de plan 2028-2033 con relación a la atención de las demandas de riego:

- Identificación clara e inequívoca en el plan de las UDAs que incumplen el criterio de garantía, incluso en el supuesto de que se aplique el programa de medidas íntegramente en el horizonte de vigencia del plan.
- Mantener el planteamiento de medidas que consistan en nuevas presas para generar embalses de regulación cuando sean alternativas que técnica, ambiental, económica y socialmente puedan resultar viables y permitan mejorar el cumplimiento del criterio de garantía de una forma coste - eficacia. En estos casos el plan debe centrar los esfuerzos en la justificación rigurosa de su necesidad, en el marco del artículo 4.7 de la DMA relativo a nuevas modificaciones. Igualmente debe preverse que la complicación de su tramitación, construcción y posterior puesta en servicio exige al menos dos ciclos de planificación y previsiblemente incluso un tercero. Este escalonamiento debe preverse en la definición del programa de medidas de cada ciclo.
- Acompañar la propuesta de medidas que consistan en utilizar recursos no convencionales (reutilización y desalinización) para lograr el cumplimiento del criterio de garantía de las demandas de riego, de un análisis que determine las condiciones económicas en las que resulta viable su integración en la oferta de recursos y prever los mecanismos de repercusión de costes que garanticen tanto la sostenibilidad de la producción de los recursos no convencionales como de la actividad cuya garantía pretenden incrementar.
- La implantación de limitación de dotaciones (riego deficitario) puede ser de aplicación en sistemas de explotación muy presionados, en los que no existan alternativas razonables para cumplir el criterio de garantía a la reducción de la demanda de esta manera o bien que el coste de dichas alternativas sea superior a la pérdida de producción que puede suponer la implantación del riego deficitario controlado. No obstante, su implantación debe contar con la “concertación” con el usuario y ser abordada en un marco transparente de análisis de alternativas que tenga en cuenta la valoración de la posible pérdida de producción frente al incremento de garantía de un suministro menor.
- La adecuación de las demandas estimadas en el plan para cada UDA a la demanda real de cada campaña es una medida que puede ser de interés en sistemas con alto estrés hídrico con dificultades para cumplir el criterio de garantía en sus UDAs. Resultan de aplicación las mismas consideraciones señaladas para la implantación del riego deficitario.
- Incluir en los informes de seguimiento anuales del plan para cada UDA la demanda estimada en el plan y el suministro realmente recibido y analizar la inclusión también de la demanda real en cada campaña calculada a partir de la distribución de cultivos real y de las dotaciones netas para cada cultivo y eficiencias en la UDA definidas en el plan.
- Realizar en el plan un análisis detallado caso por caso en aquellas masas subterráneas de las que se extraigan recursos para atender UDAs que no se encuentren en buen estado cuantitativo y no sea posible definir objetivos menos rigurosos. El objetivo del análisis es evaluar la repercusión económica que puede suponer la limitación de extracciones para la

actividad agraria, así como revisar la caracterización de la masa de agua subterránea con objeto de evaluar alternativas.

- Los Planes Hidrológicos deben respetar las concesiones vigentes, El artículo 65.2 de la Ley de Aguas debe aplicarse de forma especialmente restrictiva y exigente y no puede utilizarse como vía indirecta para reducir derechos concesionales vigentes por razones de planificación hidrológica.

2.5 TAREAS DERIVADAS DEL REAL DECRETO 35/2023, DE 24 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA LA REVISIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS CON CUENCAS INTERCOMUNITARIAS

2.5.1 CONSIDERACIONES

El Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias establece varias tareas a realizar con repercusión directa en la elaboración de los planes de cuarto ciclo. Cabe destacar las siguientes:

- Elaboración del Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura: la disposición adicional novena del Real Decreto citado indica que el MITERD aprobará anualmente a partir del 1 de octubre de 2024 mediante orden el «Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura», así como el programa de medidas asociado. Detalle el contenido de dicho Programa, que implica tareas de seguimiento tanto en la cuenca cedente como en las receptoras y que encaja dentro de las tareas de coordinación encomendadas a la Dirección General del Agua del MITERD.

Indica asimismo que el «Programa especial de seguimiento» tiene como objetivo hacer un seguimiento detallado del estado de las masas de agua y del logro de sus objetivos ambientales, así como analizar el impacto de los caudales ecológicos fijados en el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo sobre las cuencas receptoras del trasvase Tajo-Segura, teniendo en cuenta el efecto de las medidas recogidas en la planificación de estas cuencas para su mitigación.

Señala igualmente que a partir del 1 de enero de 2025 se evaluarán anualmente los resultados del Programa especial de seguimiento y que esta evaluación se someterá a informe del Consejo Nacional del Agua y se hará pública, así como que, en su caso, los resultados del Programa se tendrán en consideración en el cuarto ciclo de planificación.

Hasta el momento no se ha elaborado el Programa especial de seguimiento, lo que supone un incumplimiento de lo establecido en el Real Decreto, por lo que sus resultados no están disponibles, como se había previsto, para su posible consideración en la elaboración de los planes de cuarto ciclo ni en la cuenca cedente ni en las receptoras. Por ello, dada su trascendencia, se considera que cada cuenca implicada debe dar respuesta en el proceso de elaboración del cuarto ciclo a los contenidos del Programa especial previsto que correspondan a su ámbito de planificación. Ello permitirá que los pueda tener en cuenta en su caso, tanto en la definición del programa de medidas del plan de cuarto ciclo, como que la Dirección General del Agua pueda apoyarse en ellos como base para su tarea de coordinación.

- Acuíferos compartidos entre distintas demarcaciones hidrográficas: el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero prevé lo siguiente en su disposición final primera:

1. Elaboración de un catálogo de acuíferos compartidos por el MITERD partiendo de la información recogida en los planes hidrológicos vigentes que identifique las masas de agua subterránea incluidas en cada uno de ellos en el plazo de un año.
2. Aprobación del catálogo, previo informe del Consejo Nacional del Agua, mediante acuerdo del Consejo de Ministros. Dicho catálogo servirá de referencia técnica para la futura actualización de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con los acuíferos compartidos.
3. Cuando un acuífero catalogado como compartido incluya masas de agua que hayan sido declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico por un organismo de cuenca, esta declaración dará lugar a que los demás organismos de cuenca que participen del mismo acuífero compartido adopten en su territorio medidas de gestión equivalentes y coordinadas en el plazo máximo de seis meses contados desde la publicación del acuerdo de Consejo de Ministros.
4. Propuesta por el MITERD antes del 31 de diciembre de 2024 de un anteproyecto de ley con el que actualizar los contenidos de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en aquellos aspectos referidos a los acuíferos compartidos.
5. Consideración en los planes hidrológicos de cuarto ciclo de lo establecido en la Ley del PHN en relación con los acuíferos compartidos.

La necesidad de actualización en esta materia deriva tanto de las modificaciones normativas producidas desde la entrada en vigor de la Ley del PHN de 2001, con la incorporación de conceptos como el de masa de agua subterránea, estado cuantitativo o estado químico, como de los avances producidos en el conjunto de las masas de agua subterránea a lo largo de los tres últimos ciclos de planificación hidrológica, que afectan, entre otras cuestiones, a la delimitación de los acuíferos. Así, los acuíferos compartidos actualmente definidos en la Ley del PHN asciende a 17, mientras que en el catálogo se incluyen 27.

Se ha producido un gran retraso con respecto al calendario previsto en el Real Decreto de aprobación de los planes, de manera que el Catálogo ha sido aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de marzo de 2026 y publicado en el BOE de 15 de abril de 2026. Ello supone que previsiblemente no se va a poder contar con la modificación de la Ley del PHN en esta materia antes de la aprobación de los planes de cuarto ciclo.

Sin embargo, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto de aprobación de los planes, cuando el acuífero incluya masas declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado por un organismo de cuenca, todos los organismos de cuenca que participen del mismo acuífero deberán adoptar en su territorio medidas de gestión equivalentes y coordinadas en el plazo máximo de seis meses contados desde la publicación del acuerdo de Consejo de Ministros. Esta situación se da en varios de los acuíferos catalogados, por lo que estas medidas deberían ser adoptadas coordinadamente antes de finalizar el presente año 2026 y condicionarán las medidas a adoptar en el cuarto ciclo en dichas masas. Las extracciones de agua para riego pueden verse condicionadas por estas medidas de manera sustancial. Por ello se considera que esta cuestión debe ser específicamente considerada en los planes de cuarto ciclo.

- Actualización de la Instrucción de planificación hidrológica aprobada por la Orden ARM/2656/2008: El Real Decreto establece en su disposición final tercera que el MITERD aprobará en 18 meses una orden que actualice la instrucción de planificación hidrológica, aprobada por la Orden ARM/2656/2008. Señala que en particular la orden fijará los criterios técnicos y metodologías para la determinación de los caudales ecológicos para el conjunto de las demarcaciones hidrográficas, con las especificidades que se requieran, y los criterios y el procedimiento para establecer una zonificación de las masas de agua subterránea como medida de protección, a efectos del otorgamiento de autorizaciones y concesiones.

La propuesta de actualización aún no ha sido presentada, por lo que es poco previsible que pueda ser aprobada y, por tanto, aplicada en la elaboración de los planes de cuarto ciclo. Se considera que las propuestas realizadas por FENACORE en relación con la consideración de los caudales ecológicos en los planes de cuarto ciclo, con independencia de su aplicación en dicho ciclo, podrían tener encaje sistemático en la actualización de la Instrucción cuando se lleve a cabo.

2.5.2 PROPUESTAS

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, FENACORE plantea las siguientes propuestas para su toma en consideración en el ETI definitivo y en la elaboración del Proyecto de plan 2028-2033 en relación con las tareas derivadas del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias:

- Que cada organismo de cuenca implicado dé respuesta en el proceso de elaboración del plan de cuarto ciclo a los contenidos que correspondan a su ámbito de planificación del Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura previsto en la disposición adicional novena del Real Decreto indicado. Ello permitirá que los pueda tener en cuenta en su caso, tanto en la definición del programa de medidas del plan de cuarto ciclo, como que la Dirección General del Agua pueda apoyarse en ellos como base para su tarea de coordinación.
- Consideración en los planes de cuarto ciclo de las medidas a implantar coordinadamente y del proceso necesario para su implantación, así como de su repercusión sobre el uso del agua para riego, cuando un acuífero compartido incluya masas de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado según alguno de los organismos de cuenca implicados, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera del Real Decreto de aprobación de los planes vigentes en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias.

2.6 LA ORDENACIÓN Y EL CONTROL DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

2.6.1 CONSIDERACIONES GENERALES

FENACORE considera necesario poner en valor la importancia que tiene una adecuada ordenación y control del Dominio Público Hidráulico dentro de la planificación hidrológica, especialmente en demarcaciones hidrográficas caracterizadas por una elevada presión sobre los recursos hídricos, un importante grado de regulación y una fuerte competencia entre usos.

Compartimos plenamente la necesidad de combatir los usos irregulares, mejorar el conocimiento de los aprovechamientos existentes y reforzar los mecanismos de control y vigilancia sobre aquellos usos que se desarrollen al margen de la legalidad vigente.

No obstante, se considera igualmente imprescindible que dicho objetivo se compatibilice con el respeto absoluto a la seguridad jurídica de los usuarios legales y con una visión equilibrada de la realidad hidrológica y socioeconómica de cada cuenca. En este sentido, debe evitarse trasladar una visión generalista donde el conjunto del regadío aparezca asociado de forma permanente a situaciones de presión o irregularidad, sin diferenciar adecuadamente entre:

- los aprovechamientos legales y plenamente concesionados,
- las Comunidades de Regantes modernizadas y sometidas a un elevado nivel de control,
- y aquellas situaciones concretas que efectivamente puedan desarrollarse al margen de la normativa.

La inmensa mayoría del regadío en España opera actualmente bajo un marco concesional perfectamente definido, sometido a elevados niveles de supervisión, control y monitorización por parte de la propia Administración hidráulica. De hecho, el regadío constituye hoy el uso del agua con mayor nivel de control efectivo dentro de cada una de las Demarcaciones Hidrográficas, gracias a la implantación generalizada de telecontrol, los sistemas de medición y seguimiento de consumos, la integración en el SAIH, la digitalización de infraestructuras, y la permanente supervisión administrativa existente sobre las Comunidades de Regantes.

Por ello, desde FENACORE consideramos que las futuras medidas de ordenación y control del Dominio Público Hidráulico deben orientarse prioritariamente hacia la persecución efectiva de los usos ilegales, la mejora de la seguridad jurídica, la agilización administrativa, la transparencia homogénea para todos los usos y la modernización de la gestión hidráulica, todo ello sin generar cargas adicionales desproporcionadas sobre aquellos usuarios que ya cumplen estrictamente con las obligaciones establecidas por la normativa vigente.

Asimismo, es imprescindible que la planificación hidrológica incorpore una visión equilibrada del papel estratégico que desempeña el regadío en toda España, tanto desde el punto de vista económico como territorial y social. El regadío constituye uno de los principales motores económicos en muchas regiones españolas: genera empleo, fija población al territorio y garantiza la producción de alimentos en un contexto cada vez más condicionado por el cambio climático y la creciente variabilidad hidrológica. Por ello, cualquier medida de control u ordenación del Dominio Público Hidráulico debe abordarse desde criterios de proporcionalidad, seguridad jurídica y compatibilidad con el mantenimiento de la actividad agraria legalmente establecida.

Igualmente, es necesario que los Planes Hidrológicos continúen avanzando hacia modelos de gestión más modernos, ágiles y tecnológicamente avanzados, aprovechando las posibilidades que ofrecen la digitalización, la automatización y las nuevas herramientas de gestión de datos para mejorar tanto el control del recurso como la relación de la Administración hidráulica con los usuarios.

2.6.2 REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS DERECHOS EXISTENTES Y AVANZAR HACIA UNA VERDADERA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Uno de los aspectos que mayor preocupación genera respecto a los derechos del agua es el enfoque planteado respecto a la revisión, actualización y control de los aprovechamientos existentes, especialmente en un contexto de elevada carga administrativa y de creciente complejidad normativa. La planificación hidrológica debe partir necesariamente del respeto a los derechos concesionales legalmente otorgados por la propia Administración hidráulica, los cuales han servido de base durante décadas para el desarrollo de inversiones agrarias, modernización de explotaciones y consolidación de modelos productivos agrícolas.

Los usuarios del regadío han desarrollado sus explotaciones, realizado inversiones de modernización y adaptado sus sistemas productivos bajo el amparo de concesiones y autorizaciones otorgadas conforme a la normativa vigente y bajo unas determinadas expectativas legítimas de uso y disponibilidad del recurso.

Por ello, consideramos imprescindible que los futuros Planes Hidrológicos preserven plenamente la seguridad jurídica de dichos derechos y evite enfoques que puedan derivar en revisiones generalizadas o modificaciones indirectas del contenido efectivo de las concesiones existentes.

En muchas Confederaciones Hidrográficas existen miles de expedientes en tramitación en el ámbito del Dominio Público Hidráulico y que, manteniéndose el ritmo actual de resolución, serían necesarias varias décadas para resolver el conjunto de expedientes pendientes.

Desde FENACORE siempre hemos valorado positivamente el esfuerzo que vienen realizando las Confederaciones Hidrográficas en materia de digitalización, mejora de herramientas de gestión y modernización administrativa. No obstante, la realidad que perciben diariamente los usuarios y Comunidades de Regantes continúa siendo la existencia de importantes retrasos en la tramitación de expedientes, modificaciones de características, novaciones, autorizaciones y otros procedimientos vinculados a la gestión ordinaria de los aprovechamientos.

En particular, queremos poner de manifiesto, dentro de la lentitud generalizada de todos los expedientes concesionales y de gestión del Dominio Público Hidráulico, la importancia de dar respuesta ágil a los expedientes de novación, por cuanto su no resolución en plazo anterior al plazo de vigencia de las concesiones, genera una situación de inseguridad jurídica propia y ante terceros (Administraciones Públicas, entidades financieras, socios de las entidades solicitantes de la novación,...etc.) que está generando ya importantes daños económicos y patrimoniales de los usuarios, lo que podrían derivar en expedientes de responsabilidad patrimonial contra la propia Administración, por entre otras cuestiones, pérdidas de solicitudes de ayudas públicas y de financiación privada, para el desarrollo de su actividad, que se ven denegadas por la inexistencia de un derecho de riego actualizado.

En este sentido y ante la previsión conocida que muchos expedientes concesionales se otorgaron en la primera década del siglo (2000 a 2009) , y tienen 20 años de vigencia, se solicita un refuerzo de personal técnico para resolver el tapón administrativo que se está generando en estos expedientes, que son realmente aprovechamientos operativos que están generando riqueza y empleo , y que solicitan de acuerdo a la legislación vigente seguir desarrollando su actividad de usar el agua para producir alimentos.

En FENACORE seguimos recibiendo numerosas quejas relacionadas con la excesiva duración de los procedimientos administrativos, la acumulación de requerimientos, la falta de respuesta en plazos razonables y la inseguridad que ello genera sobre inversiones y decisiones productivas. Resulta difícilmente asumible que expedientes ordinarios puedan tardar años en resolverse en entidades dedicadas a la gestión y ordenación de los recursos hídricos donde la seguridad jurídica y la agilidad administrativa deberían constituir elementos prioritarios de gestión.

Por ello, consideramos imprescindible avanzar hacia una verdadera simplificación administrativa y modernización procedimental, mediante la automatización de trámites, la interoperabilidad entre Administraciones, la utilización de herramientas tecnológicas avanzadas, la implantación de procedimientos electrónicos integrales, la reducción de cargas documentales innecesarias, la disminución de requerimientos reiterativos, y la incorporación de mecanismos como declaraciones responsables o procedimientos abreviados para determinadas actuaciones de escasa afección.

Especialmente en procedimientos de modificación no sustancial, cambios de características, novaciones o actuaciones ordinarias de gestión concesional, resulta necesario evolucionar hacia modelos administrativos mucho más ágiles y proporcionados.

La situación actual de acumulación administrativa evidencia la necesidad de reforzar los medios humanos y materiales destinados a la gestión del Dominio Público Hidráulico, de manera que puedan cumplirse efectivamente los plazos legalmente previstos y garantizarse una adecuada atención a los usuarios. Mención especial merece en este apartado lo relativo a la gestión de las aguas subterráneas, de manera que las administraciones hidráulicas, tanto organismos de cuenca como administraciones hidráulicas intracomunitarias, se doten de los recursos necesarios para resolver los expedientes en tramitación pendientes de resolución. Igualmente deben articular los procedimientos necesarios para materializar lo previsto en el artículo 7. (Sistemas tecnológicos y frecuencias de envío de información a los organismos de cuenca en aprovechamientos de aguas) de la Orden TEC/1191/2024 de 24 de octubre por la que se regulan

los sistemas electrónicos de control de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua, los retornos y los vertidos al dominio público hidráulico.

2.6.3 PROPUESTAS

Los futuros Planes Hidrológicos deben incorporar de forma expresa un programa específico de refuerzo de la seguridad jurídica de los aprovechamientos legalmente existentes, garantizando el respeto al contenido efectivo de los derechos concesionales otorgados por la Administración hidráulica y evitando revisiones generalizadas o modificaciones indirectas que puedan comprometer la viabilidad de explotaciones agrarias y Comunidades de Regantes.

Asimismo, se solicita la aprobación de medidas concretas de simplificación administrativa, especialmente en expedientes de novación, modificación no sustancial, cambios de características, renovaciones concesionales y autorizaciones ordinarias, mediante procedimientos abreviados, declaraciones responsables cuando proceda, reducción de cargas documentales, eliminación de requerimientos reiterativos, interoperabilidad entre Administraciones y plena tramitación electrónica.

De igual modo, se propone reforzar de manera urgente los medios humanos, técnicos y materiales de las Confederaciones Hidrográficas, con especial atención a los expedientes próximos a vencimiento, para evitar situaciones de inseguridad jurídica, pérdida de ayudas públicas, dificultades de financiación o perjuicios patrimoniales a usuarios que desarrollan aprovechamientos plenamente legales y productivos. Es conveniente prestar especial atención a los expedientes relativos a aguas subterráneas, donde la acumulación de resoluciones pendientes puede ser mayor.

2.6.4 NECESIDAD DE QUE LAS LIMITACIONES A APROVECHAMIENTOS DE AGUAS PLUVIALES SEAN PROPORCIONADAS Y BASADAS EN CRITERIOS HIDROLÓGICOS OBJETIVOS

Desde FENACORE manifestamos nuestra preocupación respecto a los planteamientos recogidos en algunos EpTIs relativos a la posible incorporación de nuevas restricciones sobre aprovechamientos de aguas pluviales para regadío, especialmente en masas de agua declaradas “en riesgo” o en zonas situadas aguas arriba de embalses de regulación.

Si bien se comprende la necesidad de preservar el equilibrio hidrológico de determinados sistemas especialmente tensionados, consideramos que cualquier futura limitación debe sustentarse en criterios de proporcionalidad, análisis hidrológicos objetivos y evaluaciones individualizadas de afección real.

No resulta adecuado establecer prohibiciones automáticas o generalistas basadas exclusivamente en la clasificación de determinadas masas de agua como “en riesgo”, puesto que dicha consideración puede obedecer a múltiples causas de naturaleza cuantitativa, química o ecológica que no necesariamente guardan relación con la disponibilidad efectiva del recurso hídrico.

Los posibles efectos derivados de los aprovechamientos de aguas pluviales guardan relación exclusivamente con la componente cuantitativa del sistema. Por ello, cualquier limitación debería restringirse únicamente a aquellos supuestos en los que exista una afección real, acreditada y técnicamente demostrable sobre masas de agua con problemas estrictamente cuantitativos.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la consideración de una masa de agua “en riesgo” constituye una clasificación dinámica y revisable en cada ciclo de planificación hidrológica, pudiendo modificarse significativamente en función de la evolución climática, hidrológica y ambiental de la cuenca.

En consecuencia, FENACORE considera improcedente establecer restricciones rígidas y permanentes sobre aprovechamientos de aguas pluviales basadas en clasificaciones que pueden variar durante el propio horizonte temporal del Plan Hidrológico.

Por otra parte, debe señalarse que los aprovechamientos de aguas pluviales correctamente dimensionados y técnicamente evaluados no constituyen, con carácter general, un factor determinante de agravamiento del déficit estructural de la cuenca. En numerosos casos, estos recursos pueden desempeñar un papel complementario compatible con el mantenimiento de la actividad agraria, el desarrollo rural y la generación de empleo en el territorio.

Por ello, se solicita que cualquier limitación futura sobre aprovechamientos de aguas pluviales:

- se base en estudios hidrológicos específicos,
- incorpore análisis individualizados de afección,
- evalúe impactos cuantitativos reales,
- y se sustente en criterios técnicos objetivos adaptados a cada caso concreto.

La planificación hidrológica debe preservar un enfoque equilibrado y técnicamente fundamentado, evitando restricciones desproporcionadas que puedan limitar innecesariamente actuaciones compatibles con la sostenibilidad global del sistema hidráulico y con el mantenimiento de la actividad agraria legalmente establecida.

2.6.5 PROPUESTAS

Cualquier limitación futura a los aprovechamientos de aguas pluviales se debe establecer exclusivamente sobre la base de estudios hidrológicos específicos, análisis individualizados de afección y criterios técnicos objetivos, evitando prohibiciones automáticas o generalistas por el mero hecho de que una masa de agua haya sido declarada “en riesgo”.

A estos efectos, deberá diferenciarse claramente si el riesgo responde a causas cuantitativas, químicas, ecológicas o de otra naturaleza, de forma que únicamente puedan imponerse restricciones cuando exista una afección real, acreditada y relevante sobre la disponibilidad efectiva del recurso. Asimismo, se solicita que los Planes Hidrológicos reconozcan el carácter dinámico y revisable de la clasificación de las masas de agua, impidiendo que situaciones coyunturales deriven en limitaciones rígidas y permanentes.

En consecuencia, se propone que los aprovechamientos de aguas pluviales correctamente dimensionados, técnicamente evaluados y compatibles con el equilibrio del sistema puedan autorizarse como recursos complementarios para el regadío, contribuyendo al mantenimiento de la actividad agraria, el empleo y el desarrollo rural.

2.6.6 GARANTIZAR LA PREVALENCIA DE LOS USOS AGRARIOS EXISTENTES FRENTE A NUEVOS APROVECHAMIENTOS ENERGÉTICOS

Es necesario realizar una reflexión específica sobre la creciente incorporación de proyectos energéticos vinculados a infraestructuras hidráulicas algunas Demarcaciones Hidrográficas, especialmente aquellos relacionados con sistemas de almacenamiento hidráulico de energía y centrales hidroeléctricas reversibles.

Si bien, algunas Demarcaciones reconocen el interés estratégico que este tipo de infraestructuras puede tener dentro del actual proceso de transición energética y descarbonización, desde FENACORE consideramos imprescindible que cualquier nuevo aprovechamiento energético quede plenamente subordinado al mantenimiento íntegro de las

condiciones de explotación y garantía de los usos concesionales ya existentes, especialmente los vinculados al regadío.

Debe recordarse que gran parte de los embalses y sistemas hidráulicos afectados constituyen infraestructuras esenciales para el abastecimiento de recursos agrarios y para el funcionamiento ordinario de amplias zonas regables de la cuenca. Estas infraestructuras fueron concebidas prioritariamente para garantizar el suministro de agua a los distintos usos reconocidos por la planificación hidrológica, siendo el regadío uno de los principales pilares económicos y territoriales de muchas regiones en España.

Por ello, cualquier actuación vinculada a nuevos aprovechamientos energéticos deberá garantizar expresamente que no se producirán afecciones sobre:

- la disponibilidad efectiva de recursos para riego
- los volúmenes concesionales reconocidos
- los calendarios y momentos de entrega del agua
- las condiciones ordinarias de explotación de los sistemas
- la capacidad de regulación actualmente existente.

Es especialmente importante evitar que la implantación de nuevos usos energéticos termine condicionando indirectamente la operatividad ordinaria de los embalses o alterando los criterios de gestión hidráulica actualmente orientados a garantizar la atención de las demandas agrarias.

En este sentido, debe prevalecer en todo momento el principio de prioridad de los derechos concesionales previamente reconocidos frente a cualquier nuevo aprovechamiento energético que pudiera implantarse sobre infraestructuras hidráulicas ya existentes.

No puede olvidarse que los usuarios agrarios han desarrollado sus explotaciones, inversiones y procesos de modernización bajo unas determinadas expectativas legítimas de disponibilidad y garantía del recurso hídrico, sustentadas en concesiones otorgadas por la propia Administración hidráulica. En consecuencia, cualquier modificación de las condiciones de explotación derivada de nuevos proyectos energéticos podría generar importantes perjuicios económicos, productivos y territoriales.

De igual forma, resulta necesario que los futuros Planes Hidrológicos incorporen mecanismos claros de evaluación previa de compatibilidad hidráulica y concesional para cualquier proyecto energético que pretenda implantarse sobre embalses o infraestructuras de regulación de la Demarcación.

Dicha evaluación deberá analizar específicamente la afección sobre las garantías de suministro existentes, el impacto sobre la capacidad de regulación de los sistemas, la alteración de los desembalses ordinarios y las posibles consecuencias sobre la explotación agraria de las zonas regables afectadas.

Es igualmente imprescindible que cualquier autorización futura contemple mecanismos de coordinación permanente con las Comunidades de Regantes y usuarios afectados, garantizando su participación efectiva en la definición de las condiciones de explotación de estos proyectos.

En consecuencia, se solicita que los futuros Planes Hidrológicos establezcan expresamente:

- la prevalencia de los usos agrarios y concesionales existentes,
- la subordinación de los nuevos aprovechamientos energéticos a las garantías hidráulicas actuales,
- la obligación de evaluar individualmente las afecciones sobre el regadío,
- y la plena compatibilidad de estos proyectos con la explotación ordinaria de los sistemas hidráulicos de la cuenca.

Solo desde este enfoque será posible compatibilizar los objetivos de transición energética con la preservación de la seguridad hídrica, alimentaria y territorial que representa el regadío español.

2.6.7 PROPUESTAS

Los futuros Planes Hidrológicos deben establecer expresamente la prevalencia de los usos agrarios y concesionales existentes frente a cualquier nuevo aprovechamiento energético vinculado a embalses, presas, centrales reversibles o sistemas de almacenamiento hidráulico de energía. Cualquier proyecto de esta naturaleza deberá quedar subordinado al mantenimiento íntegro de las garantías, dotaciones, calendarios de suministro, condiciones de explotación y capacidad de regulación actualmente vinculadas al regadío y al resto de usos concesionales ya reconocidos.

Para ello, se solicita que se incorpore una evaluación previa obligatoria de compatibilidad hidráulica, concesional y operativa, que analice de forma individualizada el impacto del proyecto sobre la disponibilidad de agua, los desembalses ordinarios, la gestión de los sistemas de explotación y las zonas regables afectadas.

Del mismo modo, se propone establecer mecanismos de participación y coordinación permanente con las Comunidades de Regantes y usuarios afectados, de manera que la transición energética pueda desarrollarse sin menoscabar la seguridad hídrica, alimentaria, económica y territorial que aporta el regadío.

2.7 ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS

2.7.1 CONSIDERACIONES GENERALES

FENACORE comparte el diagnóstico general de que las especies exóticas invasoras constituyen una amenaza relevante para la biodiversidad, el equilibrio ecológico de las masas de agua y el buen estado de los ecosistemas acuáticos. No obstante, considera imprescindible que este problema no sea analizado únicamente desde una perspectiva ambiental, sino también desde una dimensión hidráulica, económica, energética y productiva, por su afección directa a las infraestructuras vinculadas al uso del agua y, de forma singular, al regadío.

La colonización de conducciones, filtros, captaciones, balsas, redes de distribución, estaciones de bombeo y demás elementos hidráulicos genera obstrucciones, pérdidas de capacidad de transporte, incremento de costes de mantenimiento, mayor consumo energético y reducción de la eficiencia del sistema. Esta realidad resulta especialmente grave en cuencas con déficit estructural, donde cualquier pérdida de eficiencia supone una presión adicional sobre unos recursos ya limitados.

En consecuencia, consideramos que la prevención, detección, seguimiento, control y mitigación de especies exóticas invasoras debe configurarse como un objetivo prioritario de la planificación hidrológica, no solo por razones ambientales, sino también por su contribución a la eficiencia hídrica, la seguridad de las infraestructuras y la garantía de los usos legalmente establecidos.

2.7.2 IMPACTO ECONÓMICO Y OPERATIVO SOBRE EL REGADÍO

Consideramos necesario que la planificación hidrológica reconozca expresamente el impacto económico y operativo que las especies invasoras están provocando sobre las Comunidades de Regantes. La proliferación de estas especies en infraestructuras hidráulicas de riego está incrementando de forma significativa los costes de explotación y mantenimiento, especialmente por la necesidad de limpiar filtros, conducciones, balsas, captaciones, equipos de bombeo y sistemas de distribución.

Estos costes no se limitan a una afección puntual, sino que comprometen la eficiencia global del sistema. Las obstrucciones y pérdidas de rendimiento obligan, en muchos casos, a realizar más operaciones de mantenimiento, aplicar tratamientos preventivos y correctivos, incrementar la presión o el tiempo de bombeo y asumir mayores consumos energéticos para mantener el servicio. En la práctica, esto supone una doble penalización para los regantes: más costes y menor eficiencia en el uso del agua.

Debe recordarse que las Comunidades de Regantes han realizado durante las últimas décadas un notable esfuerzo de modernización, digitalización y mejora de la eficiencia, con inversiones muy relevantes en redes presurizadas, telecontrol, automatización y sistemas de filtrado. La expansión de especies invasoras amenaza directamente esas inversiones, deteriora infraestructuras críticas y puede reducir la eficacia de actuaciones públicas y privadas orientadas precisamente al ahorro de agua.

Por ello, solicitamos que los futuros Planes Hidrológicos incorporen una valoración específica de los daños económicos, energéticos e hidráulicos que las especies invasoras ocasionan sobre el regadío, así como medidas de apoyo técnico y financiero dirigidas a las Comunidades de Regantes afectadas.

2.7.3 PRIORIZACIÓN DE ESPECIES CON MAYOR AFECCIÓN A INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS

Es necesario que la planificación distinga entre impactos ecológicos generales e impactos específicos sobre infraestructuras hidráulicas y usos del agua. No basta con realizar un inventario genérico de especies exóticas invasoras; es preciso identificar aquellas que están generando afecciones más intensas sobre conducciones, captaciones, filtros, balsas, redes de distribución y equipos de bombeo.

En este sentido, debe otorgarse una atención prioritaria a especies como el mejillón cebra, la almeja asiática y los briozoos, por su capacidad para colonizar infraestructuras hidráulicas, reducir la sección útil de paso, provocar obstrucciones, afectar a los sistemas de filtrado y alterar el funcionamiento ordinario de las redes de riego. Estas especies no son un problema menor ni meramente ambiental: son un riesgo real para la explotación diaria de muchas infraestructuras esenciales.

Por ello, esta Federación solicita que futuros Planes Hidrológicos incorporen un diagnóstico específico sobre las especies con mayor impacto en infraestructuras de riego, con identificación de masas afectadas, zonas de riesgo, puntos críticos de propagación y medidas concretas de prevención, control y tratamiento. La planificación debe orientar sus recursos hacia los problemas reales que sufren los usuarios, evitando diagnósticos demasiado generales que terminen diluyendo las prioridades operativas.

2.7.4 REFUERZO DEL PROGRAMA DE MEDIDAS

La Federación considera que el programa de medidas debe reforzarse de forma significativa para responder a la verdadera dimensión del problema. No resulta suficiente mantener actuaciones genéricas o de ejecución limitada; es necesario avanzar hacia una estrategia específica de prevención, alerta temprana, control, mitigación e investigación aplicada.

A tal efecto, se propone incorporar, al menos, las siguientes actuaciones: muestreos periódicos de larvas y adultos en embalses, canales, captaciones y puntos de riesgo; control de accesos en masas afectadas, especialmente respecto de embarcaciones, pesca, maquinaria y otros vectores de dispersión; protocolos de limpieza y desinfección de equipos e infraestructuras; estudios

específicos de afección a Comunidades de Regantes; aplicación de tratamientos físicos o químicos técnicamente seguros en infraestructuras hidráulicas; y convenios de colaboración con universidades, centros tecnológicos, administraciones y organizaciones representativas del sector.

Asimismo, FENACORE considera imprescindible habilitar líneas de apoyo económico específicas para Comunidades de Regantes afectadas, destinadas a financiar inversiones en filtrado, monitorización, tratamientos preventivos, limpieza, desinfección, adaptación de infraestructuras y sistemas de alerta. La lucha contra las especies invasoras no puede recaer exclusivamente sobre los usuarios, especialmente cuando se trata de un problema ambiental y territorial de interés general.

2.7.5 CREACIÓN DE UNA PLATAFORMA DIGITAL DE SEGUIMIENTO EN TIEMPO REAL

Se propone la creación de una plataforma digital de seguimiento en tiempo real de especies exóticas invasoras, concebida como una herramienta de información, alerta temprana y coordinación entre Administración y usuarios. Esta plataforma debería funcionar de manera similar al Sistema Automático de Información Hidrológica, pero orientada al seguimiento de especies invasoras: un verdadero “SAIH de especies invasoras”.

El visor debería incluir, al menos, información sobre masas de agua afectadas, especies detectadas, fecha de detección o actualización, nivel de afección o riesgo, infraestructuras hidráulicas afectadas, medidas aplicadas, recomendaciones para usuarios y datos procedentes de campañas de muestreo, análisis larvarios, avisos de usuarios y actuaciones administrativas.

Una herramienta de estas características permitiría mejorar la coordinación, facilitar la detección temprana de focos, reducir la propagación entre masas de agua y permitir que las Comunidades de Regantes adopten decisiones informadas. En cuencas extensas e interconectadas, la información tardía o fragmentada puede multiplicar los daños. Por ello, FENACORE solicita que la creación de esta plataforma se incorpore expresamente como medida de los futuros Planes Hidrológicos.

2.7.6 ESPECIES INVASORAS, EFICIENCIA HÍDRICA Y DÉFICIT ESTRUCTURAL

Es necesario reforzar la conexión entre especies invasoras, eficiencia hídrica y déficit estructural. En cuencas sometidas a restricciones recurrentes, cualquier pérdida de eficiencia en el transporte, distribución o aplicación del agua debe ser considerada un problema de primer orden.

La presencia de especies invasoras reduce la capacidad hidráulica de las redes, disminuye el rendimiento de los sistemas de filtrado, incrementa las necesidades de limpieza y mantenimiento, eleva los costes energéticos y puede obligar a destinar recursos adicionales para mantener la operatividad de las infraestructuras. Cada metro cúbico empleado en limpiar filtros, purgar conducciones o compensar pérdidas de rendimiento es un recurso que deja de destinarse a su finalidad principal: producir alimentos, sostener explotaciones y mantener empleo en el medio rural.

Por ello, FENACORE solicita que la lucha contra las especies invasoras se configure también como una medida de eficiencia hídrica y de reducción del déficit estructural, con un enfoque transversal que integre sus dimensiones ambiental, hidráulica, económica y social.

2.7.7 COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA Y PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS

La gestión de las especies exóticas invasoras exige una gobernanza coordinada y eficaz. Su propagación no responde a límites administrativos ni concesionales y puede afectar simultáneamente a cauces, embalses, canales, redes de transporte, infraestructuras de abastecimiento, infraestructuras de riego, espacios protegidos y zonas recreativas.

Por ello, esta Federación considera necesario reforzar la coordinación entre los organismos de cuenca, comunidades autónomas, entidades locales, Comunidades de Regantes, titulares de infraestructuras, centros de investigación y usuarios recreativos. De forma particular, las Comunidades de Regantes deben incorporarse activamente a los mecanismos de seguimiento y toma de decisiones, por ser entidades directamente afectadas y disponer de conocimiento técnico y operativo sobre el estado real de sus infraestructuras.

Muchas Comunidades de Regantes cuentan ya con personal técnico, sistemas de telecontrol, redes de vigilancia y experiencia práctica en tratamientos preventivos. Su participación puede mejorar la detección temprana, orientar mejor las medidas y aumentar la eficacia del gasto público.

2.7.8 PROPUESTAS

Por todo lo expuesto, FENACORE solicita que se reconozca expresamente el impacto económico, energético e hidráulico de las especies exóticas invasoras sobre el regadío; priorizar el seguimiento de especies con especial afección sobre infraestructuras hidráulicas; reforzar el programa de medidas con actuaciones concretas de muestreo, control, limpieza, desinfección, tratamientos e investigación aplicada; crear una plataforma digital de seguimiento en tiempo real; habilitar líneas de apoyo económico para Comunidades de Regantes afectadas; y configurar la lucha contra las especies invasoras como una medida estratégica de eficiencia hídrica, protección de infraestructuras, reducción del déficit estructural y garantía de los usos existentes.

2.8 LAS AGUAS REGENERADAS EN LOS FUTUROS PLANES HIDROLÓGICOS

2.8.1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PAPEL DE LAS AGUAS REGENERADAS EN LAS CUENCAS DE ESPAÑA

Esta Federación valora positivamente que los EPTIs incorporen un análisis específico sobre el papel de las aguas regeneradas en la planificación hidrológica. La reutilización puede constituir una herramienta útil para mejorar la gestión del agua, incrementar la resiliencia frente a situaciones de escasez y aportar recursos complementarios en determinados ámbitos territoriales.

No obstante, consideramos imprescindible que las aguas regeneradas se aborden desde un enfoque técnico, prudente y realista. No puede trasladarse de forma generalizada la idea de que la reutilización constituye una solución estructural al déficit hídrico de las cuencas españolas, especialmente en aquellas demarcaciones interiores o altamente reguladas donde los retornos, vertidos depurados y caudales circulantes forman parte del equilibrio hidrológico existente.

En muchas cuencas, las aguas depuradas que actualmente se vierten a cauce no son necesariamente recursos “sobrantes” o disponibles sin afección, sino aportaciones que contribuyen al mantenimiento de caudales ecológicos, al equilibrio de las masas de agua y a la atención de aprovechamientos existentes aguas abajo. Por tanto, su detracción para nuevos usos puede generar impactos ambientales, concesionales y territoriales si no se analiza caso por caso.

FENACORE considera que las aguas regeneradas deben tener un papel complementario, no sustitutivo impuesto ni estructural generalizado. Su utilización debe apoyarse en estudios hidrológicos rigurosos, respetar los derechos existentes, garantizar la no afección a terceros y asegurar condiciones de calidad, precio, suministro y punto de entrega compatibles con la actividad agraria.

En consecuencia, se solicita que los futuros Planes Hidrológicos reconozcan las posibilidades de las aguas regeneradas como recurso adicional en determinados supuestos, pero evitando generar expectativas que no se correspondan con la realidad hidrológica, económica y concesional de cada cuenca.

2.8.2 NECESIDAD DE EVALUAR LA REUTILIZACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL DE SISTEMA

Esta Federación considera imprescindible que toda actuación de reutilización sea evaluada desde una perspectiva global de sistema. La planificación no puede analizar únicamente el punto de producción del agua regenerada, sino también el destino actual de los retornos, su contribución al caudal circulante, su posible función ambiental y su relación con aprovechamientos existentes aguas abajo.

En numerosas cuencas españolas, los retornos procedentes de estaciones depuradoras, especialmente durante los periodos de estiaje, contribuyen de forma efectiva al mantenimiento de caudales en cauces, arroyos, ríos principales o zonas húmedas asociadas. Su detracción para nuevos usos puede provocar una reducción de caudales circulantes, alterar el equilibrio de determinadas masas de agua o afectar a derechos concesionales previamente reconocidos.

Por ello, FENACORE considera que no debe interpretarse la existencia de un volumen depurado como equivalente automático a un nuevo recurso disponible. Antes de autorizar cualquier nuevo uso de aguas regeneradas, deberán analizarse expresamente las posibles afecciones ambientales, hidrológicas y concesionales. Este análisis deberá incluir, al menos, la contribución del vertido actual al caudal del cauce receptor, la existencia de usuarios aguas abajo, la afección a caudales ecológicos, la compatibilidad con los objetivos ambientales de las masas de agua y la posible reducción de garantías para aprovechamientos ya existentes.

Asimismo, los futuros Planes Hidrológicos deberán dejar claro que los límites porcentuales o volúmenes orientativos previstos para reutilización no pueden interpretarse como una autorización automática, ni como una disponibilidad real garantizada desde el punto de vista ambiental o concesional. La reutilización debe quedar condicionada en todo caso a la demostración de su compatibilidad real con el funcionamiento hidrológico de cada sistema.

En consecuencia, solicitamos que los futuros Planes Hidrológicos refuercen los mecanismos de evaluación hidrológica y ambiental asociados a las actuaciones de reutilización, garantizando expresamente la no afección a los caudales ecológicos, a los aprovechamientos existentes aguas abajo y al equilibrio general de cada cuenca.

2.8.3 SOBRE LA CARTOGRAFÍA DE POSIBLES ZONAS COMPATIBLES PARA NUEVOS USOS DE AGUA REGENERADA

Valoramos positivamente que se incorporen herramientas de análisis territorial para orientar la planificación de futuros usos de aguas regeneradas. No obstante, consideramos que las cartografías de zonas compatibles o prioritarias deben utilizarse con gran cautela, ya que una representación excesivamente simplificada puede trasladar una imagen distorsionada de la realidad hidrológica y concesional de las cuencas.

La identificación de zonas potencialmente compatibles no puede basarse únicamente en indicadores generales de presión hídrica o disponibilidad, sin incorporar un análisis detallado del papel que los retornos depurados desempeñan en cada sistema. Muchos cauces tributarios y subcuencas reciben aportaciones procedentes de estaciones depuradoras que resultan relevantes para el mantenimiento de caudales, especialmente en verano. Clasificar dichas zonas como aptas para nuevos usos sin analizar estas funciones puede generar afecciones relevantes al medio ambiente y a usuarios aguas abajo.

Por ello, esta Federación considera que las cartografías deben tener carácter meramente orientativo y no pueden operar como criterio suficiente para habilitar nuevos usos de agua regenerada. Cada actuación deberá someterse a una evaluación específica que tenga en cuenta la realidad hidrológica local, los derechos concesionales existentes, los caudales ecológicos, las demandas aguas abajo y la posible acumulación de impactos.

De igual forma, debe evitarse que la cartografía se utilice para justificar nuevas transformaciones o incrementos estructurales de presión sobre sistemas ya tensionados. La reutilización debe responder a criterios de compatibilidad real y no convertirse en una vía indirecta para ampliar demandas en cuencas con problemas de garantía.

Por todo ello, se solicita que los futuros Planes Hidrológicos revisen y completen las cartografías de zonas compatibles para aguas regeneradas, incorporando información hidrológica, ambiental y concesional suficiente, y dejando expresamente establecido que dichas cartografías no sustituyen al análisis individualizado de cada proyecto.

2.8.4 CARÁCTER PRIORITARIAMENTE VOLUNTARIO Y SUSTITUTIVO DE LA REUTILIZACIÓN

FENACORE considera imprescindible que los futuros Planes Hidrológicos establezcan expresamente que la utilización de aguas regeneradas en el regadío debe tener carácter prioritariamente voluntario y, en su caso, sustitutivo de recursos ya concedidos, pero nunca impuesto de forma unilateral por la Administración, ni utilizado para alterar indirectamente derechos concesionales vigentes.

Las concesiones actualmente existentes fueron otorgadas bajo unas condiciones determinadas de disponibilidad, garantía, punto de toma, calidad y régimen de suministro. Sobre esa base, las Comunidades de Regantes y los agricultores han realizado inversiones, modernizado infraestructuras, implantado cultivos y han asumido compromisos financieros. No resulta admisible que la reutilización se utilice como mecanismo para modificar de facto el contenido efectivo de esos derechos.

Cuando un usuario opte voluntariamente por sustituir recursos convencionales por aguas regeneradas, deberán garantizarse, como mínimo, cinco condiciones esenciales: calidad adecuada para el uso agrícola previsto, coste asumible y compatible con la rentabilidad de las explotaciones, condiciones de concesión equivalentes a las existentes, punto de entrega técnicamente viable (cota) y confianza del usuario y del consumidor. Sin estos elementos, la sustitución no puede considerarse una alternativa real, sino una carga adicional para el usuario.

Por otro lado, si la Administración pretendiera imponer obligatoriamente la sustitución de recursos convencionales por aguas regeneradas, deberán contemplarse los correspondientes mecanismos de compensación o indemnización por los perjuicios económicos, técnicos o productivos que pudieran generarse.

Consideramos igualmente necesario evitar que las aguas regeneradas se utilicen como argumento para promover nuevas transformaciones generalizadas de regadío sin evaluar previamente su impacto acumulado sobre el sistema y sobre los derechos existentes. La

reutilización no puede convertirse en un mecanismo indirecto para generar nuevas expectativas de crecimiento en cuencas que ya presentan problemas de déficit, garantía o presión sobre los recursos.

En consecuencia, se solicita que los futuros Planes Hidrológicos reconozcan expresamente el carácter voluntario, condicionado y preferentemente sustitutivo de la reutilización, garantizando la plena protección de los derechos concesionales existentes.

2.8.5 VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA REUTILIZACIÓN Y APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE “QUIEN CONTAMINA PAGA”

Es imprescindible que los futuros Planes Hidrológicos incorporen una reflexión específica sobre la viabilidad económica real de las aguas regeneradas. La reutilización exige, en la mayoría de los casos, inversiones significativas en tratamientos terciarios, infraestructuras de regeneración, impulsión, transporte, balsas de regulación, redes de distribución, costes energéticos y gastos permanentes de operación y mantenimiento.

Estos costes no pueden trasladarse íntegramente a los usuarios agrícolas, especialmente cuando la reutilización viene motivada por necesidades ambientales, urbanas o de cumplimiento de obligaciones de depuración. La transición hacia modelos de reutilización debe realizarse bajo criterios de sostenibilidad económica, proporcionalidad financiera y reparto equilibrado de cargas.

En este sentido, desde FENACORE consideramos que debe aplicarse correctamente el principio “quien contamina paga”. Si la regeneración del agua deriva de la necesidad de mejorar la depuración de vertidos urbanos o de cumplir exigencias ambientales, no puede hacerse recaer sobre el regadío el coste total de unas infraestructuras que responden, en gran medida, a obligaciones de saneamiento y depuración ajenas a los usuarios agrarios.

Asimismo, el precio final del agua regenerada debe ser compatible con la rentabilidad de las explotaciones. No tendría sentido promover la reutilización como recurso alternativo si su coste resulta inasumible para el agricultor o si genera un desequilibrio económico frente a los recursos convencionales previamente concedidos. El agua regenerada solo será viable para el regadío si se garantiza una tarifa razonable, estable y proporcional al beneficio real que obtiene el usuario.

Por ello, se solicita que los futuros Planes Hidrológicos prevean instrumentos de financiación pública, ayudas específicas y mecanismos de compensación que permitan hacer viable la reutilización sin comprometer la competitividad del sector agrario. Asimismo, deberá garantizarse que los costes de regeneración, transporte y distribución se asignen de forma justa, diferenciando claramente entre costes de depuración obligatoria, costes ambientales y costes estrictamente vinculados al aprovechamiento agrícola.

2.8.6 CALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y GARANTÍAS TÉCNICAS PARA EL USO AGRÍCOLA

Cualquier desarrollo de las aguas regeneradas para uso agrario debe garantizar plenamente la calidad del recurso, la seguridad jurídica de los usuarios y la viabilidad técnica del suministro. El uso de aguas regeneradas en agricultura exige cumplir estándares rigurosos de calidad sanitaria, agronómica y ambiental, adaptados al tipo de cultivo, sistema de riego, características del suelo y destino de la producción.

No basta con declarar la disponibilidad de un volumen de agua regenerada. Es necesario asegurar que el recurso cumple de manera estable y permanente las condiciones exigidas para el uso agrícola previsto. Las Comunidades de Regantes no pueden asumir riesgos derivados de

variaciones en la calidad del agua, presencia de sales, contaminantes emergentes, problemas microbiológicos o incompatibilidades con determinados cultivos o sistemas de riego.

De igual modo, debe garantizarse la continuidad del suministro, especialmente en campañas de riego donde las necesidades agronómicas están concentradas en periodos concretos. Una disponibilidad irregular, intermitente o no coincidente con las necesidades del cultivo limita de forma sustancial la utilidad real de este recurso.

Por otra parte, los puntos de entrega deben ser técnicamente viables y económicamente razonables. Si el uso de aguas regeneradas exige nuevas impulsiones, largas conducciones o infraestructuras adicionales de alto coste, será necesario evaluar quién asume esas inversiones y si el proyecto resulta realmente proporcionado.

En consecuencia, FENACORE solicita que los futuros Planes Hidrológicos condicionen cualquier asignación de aguas regeneradas para regadío al cumplimiento efectivo de garantías de calidad, continuidad, seguridad jurídica, precio asumible y viabilidad técnica. La reutilización no debe imponerse como solución de despacho, sino como una alternativa real, segura y económicamente viable para los usuarios.

2.8.7 REVISIÓN DE RESERVAS PARA OTROS USOS Y ADECUACIÓN A LAS NECESIDADES REALES

En el marco del análisis de las aguas regeneradas y de los recursos disponibles, los futuros Planes Hidrológicos deben revisar con rigor las reservas previstas para usos industriales, urbanos u otros usos no agrarios, atendiendo a la evolución real de los consumos y a la situación de déficit o tensión de cada sistema.

No resulta adecuado mantener reservas sobredimensionadas para determinados usos cuando los consumos reales se sitúan claramente por debajo de los volúmenes inicialmente previstos, especialmente en cuencas donde el regadío sufre restricciones recurrentes y donde la garantía de los usos agrarios se encuentra comprometida. La planificación debe basarse en datos efectivos y actualizados, no en expectativas que no se materializan durante sucesivos ciclos.

Por ello, es necesario que las reservas de recursos, incluidas las vinculadas a aguas regeneradas o a posibles sustituciones de usos, sean objeto de revisión periódica y se ajusten a las necesidades reales acreditadas. Esta revisión debe evitar la inmovilización de recursos que podrían contribuir a mejorar la garantía de usos existentes, especialmente aquellos que sostienen actividad económica, empleo, producción de alimentos y vertebración territorial.

De igual modo, cualquier reasignación o reserva deberá respetar los derechos concesionales existentes y someterse a criterios de transparencia, proporcionalidad y participación de los usuarios afectados.

2.8.8 PROPUESTAS

Por todo lo expuesto, FENACORE solicita que los futuros Planes Hidrológicos revisen el tratamiento otorgado a las aguas regeneradas e incorporen expresamente las siguientes cuestiones: que se reconozca su papel complementario y no estructural generalizado; que toda actuación de reutilización se someta a una evaluación hidrológica, ambiental y concesional caso por caso; que se garantice la no afección a caudales ecológicos, retornos, masas de agua y aprovechamientos existentes aguas abajo; que las cartografías de zonas compatibles tengan carácter orientativo y no habilitante; que la reutilización en regadío sea voluntaria, técnicamente viable y preferentemente sustitutiva; que se protejan plenamente los derechos concesionales existentes; que se garantice calidad adecuada, precio asumible, continuidad de suministro y

punto de entrega viable; que se aplique correctamente el principio “quien contamina paga”; que se habiliten mecanismos de financiación pública y compensación; y que se evite utilizar las aguas regeneradas como vía indirecta para incrementar la presión estructural sobre sistemas ya tensionados.

2.9 LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS Y LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

2.9.1 CONSIDERACIONES

Tras más de veinte años de aplicación de la Directiva Marco del Agua, resulta evidente que el modelo actual de gestión de las aguas subterráneas no ha logrado alcanzar los objetivos medioambientales previstos.

La política basada principalmente en restricciones, limitaciones y medidas sancionadoras dirigidas al regadío ha demostrado ser insuficiente e ineficaz. Los usuarios del agua han realizado importantes esfuerzos de modernización, reducción de consumos, digitalización y adaptación de cultivos, sin que ello haya venido acompañado de la ejecución necesaria de infraestructuras hidráulicas, inversiones públicas y medidas estructurales por parte de las Administraciones competentes.

Por ello, resulta necesario avanzar hacia un nuevo modelo de gestión basado en la corresponsabilidad, la cogestión y la planificación territorial adaptada a la realidad climática, agronómica y socioeconómica de cada territorio.

2.9.2 CAMBIO DEL MODELO ACTUAL DE GESTIÓN

El actual modelo centralizado y restrictivo debe evolucionar hacia un sistema de cogestión entre Administraciones y Comunidades de Usuarios de aguas subterráneas.

Las Comunidades de Usuarios deben participar activamente en la planificación hidrológica, el seguimiento y control de las masas de agua, la implantación de medidas de ahorro y eficiencia, la vigilancia y gestión de extracciones y la definición de medidas adaptadas a cada territorio.

La sostenibilidad hídrica no puede alcanzarse únicamente mediante restricciones, sino mediante gestión compartida, inversión y planificación coordinada.

2.9.3 NECESIDAD DE MAYORES MEDIOS E INVERSIONES

La Administración debe asumir sus obligaciones mediante la ejecución de infraestructuras hidráulicas pendientes, la reutilización y conexión de aguas regeneradas, la recarga artificial de acuíferos y la modernización y digitalización real de la gestión hidráulica.

Asimismo, el nuevo modelo de cogestión requiere una financiación estable y suficiente para las propias Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas, que actualmente asumen funciones esenciales de control, vigilancia y gestión sin los recursos adecuados.

Debe garantizarse inversión pública específica para la digitalización y tecnificación de las CUAS, sistemas de control y telemetría, personal técnico especializado y programas de vigilancia y seguimiento.

No puede implantarse un nuevo modelo de gestión sin dotarlo previamente de medios económicos y técnicos suficientes, tanto para la Administración como para las Comunidades de Usuarios.

2.9.4 COMPENSACIONES ECONÓMICAS

Cualquier medida restrictiva adicional que se imponga para alcanzar objetivos ambientales más rigurosos deberá incorporar mecanismos de compensación económica suficientes.

La reducción de dotaciones, limitaciones productivas o pérdida de rentabilidad derivadas de decisiones administrativas deben ir acompañadas de compensaciones económicas proporcionales, fondos específicos de adaptación, ayudas a la modernización y financiación pública suficiente para garantizar la viabilidad de las explotaciones.

2.9.5 PROTECCIÓN DEL CULTIVO LEÑOSO

Debe reconocerse expresamente el valor estratégico y ambiental de los cultivos leñosos mediterráneos.

Se trata de cultivos de baja dotación hídrica, altamente eficientes en el uso del agua y con capacidad de fijación de carbono y huella ambiental positiva. Además, contribuyen a la conservación del suelo, la lucha contra la desertificación y el mantenimiento de población y actividad económica en el medio rural.

Por ello, los cultivos leñosos deben contar con una protección específica dentro de la planificación hidrológica y territorial futura.

2.9.6 ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y POLÍTICAS AGRARIAS

La gestión del agua debe coordinarse con una verdadera ordenación territorial y con políticas agrarias alineadas con los nuevos escenarios climáticos e hídricos.

Resulta imprescindible adaptar la planificación agraria a la disponibilidad real de recursos, incentivar cultivos eficientes y sostenibles, favorecer la modernización tecnológica y energética y coordinar las políticas hidráulicas, agrarias y territoriales.

La transición hídrica debe abordarse desde una visión integral que combine sostenibilidad ambiental, viabilidad económica y cohesión territorial.

2.9.7 FLEXIBILIDAD Y ADAPTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

La aplicación de la Directiva Marco del Agua debe adaptarse a la realidad hidrológica y climática de España, utilizando plenamente los mecanismos de flexibilidad, prórroga y objetivos menos rigurosos previstos en la normativa europea cuando concurren condiciones naturales o costes desproporcionados.

La planificación hidrológica debe garantizar simultáneamente la protección ambiental, la seguridad alimentaria, la viabilidad económica de las explotaciones y la estabilidad social y territorial del medio rural.

2.9.8 PROPUESTAS

Se propone sustituir el actual enfoque restrictivo en la gestión de las aguas subterráneas por un modelo de cogestión efectiva entre Administraciones y Comunidades de Usuarios, dotado de financiación estable, medios técnicos, digitalización, control y vigilancia suficientes. Asimismo,

deben impulsarse infraestructuras hidráulicas, reutilización, recarga de acuíferos y modernización, incorporando compensaciones económicas ante nuevas restricciones que afecten a derechos, dotaciones o rentabilidad. La planificación debe proteger los cultivos leñosos eficientes, coordinarse con la ordenación agraria y territorial, y aplicar con flexibilidad la Directiva Marco del Agua para compatibilizar sostenibilidad ambiental, seguridad alimentaria y viabilidad del medio rural.

Por todo ello,

SOLICITAMOS,

Que teniendo por recibidas las presentes propuestas a los Esquema de Temas Importantes de para la elaboración de los Planes Hidrológicos del 4º ciclo de las diferentes Demarcaciones Hidrográficas, sean tomadas en consideración para la elaboración del documento definitivo, así como en las sucesivas fases del proceso de elaboración de los Planes Hidrológicos para el período 2028-2033

Madrid, 28 de mayo de 2026

