

GOBIERNO DE ESPAÑA
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
Confederación Hidrográfica del Segura

Plaza de Fontes, nº 1
30.001 Murcia

ASUNTO: ALEGACIONES DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN A LA PROPUESTA DE REVISIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE SEQUÍAS DE LA DEMARCACIÓN DEL SEGURA

Doña Ana M^a García Albertos, con DNI _____, como Presidenta y actuando en representación de **Ecologistas en Acción de la Región Murciana**, con CIF: G-30.559.439, y con número de inscripción en el Registro General de Asociaciones de la Comunidad Autónoma de Murcia, 5.041/1^a, con domicilio social y a efectos de notificación en **Avda. Intendente Jorge Palacios, 3 - Bajo D - 30.003 MURCIA**, teléfono 629 850 658 y correo electrónico murcia@ecologistasenaccion.org

EXPONE

Estando en información pública la "Propuesta de proyecto de revisión del Plan Especial de Sequías" y "Documento Ambiental Estratégico" correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, y Ebro", Ecologistas en Acción-Región Murciana presenta para el Plan Especial de Sequías del Segura las siguientes:

ALEGACIONES

CONSIDERACIONES PREVIAS

El Plan Especial de Sequías de la Demarcación del Segura (PES Segura) es muy similar al ya sometido a exposición pública de abril a junio de 2023, si bien con



algunas modificaciones de poco calado, como la ampliación de información (datos para el cálculo de los índices hasta junio de 2024, la inclusión de la descripción de la sequía de 2024, información sobre las masas de agua subterránea que sufrieron deterioro temporal debido a la sequía durante el ciclo de aplicación del PES 2018 o la información sobre el índice de explotación hídrica WEI+), así como otros cambios a los que se aludirá en las presentes alegaciones, relativos a la modificación del indicador de Escasez del Subsistema Traslado y a los pozos de sequía.

1. FINALIDAD DE LOS PLANES ESPECIALES FRENTE A LA SEQUÍA

Entendemos que el objeto del Plan Especial de Sequía de la Demarcación del Segura (PES del Segura) ha de ser **prevenir y mitigar sus impactos sobre los usos y sobre los ecosistemas**. El propio PES del Segura establece que el origen de la escasez coyuntural es la reducción temporal en los recursos disponibles y que **el origen de la reducción coyuntural en los recursos disponibles es la reducción de aportaciones** derivada de una **sequía climática**, puesto que los recursos procedentes de otras fuentes (como la desalación) son bastante constantes y no están sujetos a variaciones coyunturales y, además, **otras causas de reducción no previsible** de recursos hídricos, como la rotura de una infraestructura, quedan **explícitamente fuera de PES**: “La causa desencadenante de la escasez coyuntural será, habitualmente, la sequía. No obstante, también pueden aflorar otras causas, como por ejemplo las derivadas de averías o problemas específicos en la operación de las infraestructuras, que dificultan los suministros durante un tiempo determinado. Este tipo de eventualidades quedan fuera del análisis del presente PES”. Resumiendo: **el origen último de una escasez coyuntural es una sequía climática, la cual tiene impactos sobre los usos y sobre los ecosistemas que hay que prevenir y mitigar.**

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

Ahora bien, no toda sequía climática y su correspondiente traslado a una reducción de aportaciones causa un problema relevante de escasez hídrica, porque ello depende del balance recursos-demandas y en territorios donde las demandas se sitúan por debajo de la media de las aportaciones hiperanuales, una buena gestión

del agua puede evitar que dicha sequía se traduzca en escasez hídrica. Por tanto, **las situaciones de escasez coyuntural vienen causadas por una sequía climática, como reconoce el PES del Segura, pero no toda sequía necesariamente ha de derivar en escasez.**

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

- i) en las definiciones y conceptos;
- ii) en los indicadores, fórmula de cálculo y umbrales, de forma que sea posible trazar, en términos de indicadores y sus umbrales, la relación entre sequía climática y sus impactos sobre los usos (escasez);
- iii) en el ámbito territorial de aplicación, eliminando la confusión que supone añadir unas Unidades Territoriales de Sequía (UTS) y otras Unidades Territoriales de Escasez (UTE) que añaden una confusión y complejidad innecesarias porque en la planificación hidrológica ya contamos con unidades territoriales de planificación y gestión del agua, como son los sistemas de explotación.

El PES del Segura mantiene una falsa dualidad entre sequías prolongadas y escasez hídrica, con ámbitos territoriales, indicadores, umbrales y medidas completamente independientes, dualidad que, en primer lugar, no es realista y, en segundo lugar, añade una innecesaria confusión a un instrumento de gestión que debería ser de fácil comprensión conceptual, metodológica y operativa. No parece que el sentido de tal complejidad sea otro que responder a la necesidad de contar con un escenario de sequía prolongada en el que aplicar el artículo 4.6 de la DMA (realizando una interpretación perversa de dicho artículo, cuestión que detallamos más adelante), a la vez que se mantiene mayoritariamente el espíritu de los PES de 2007, de medidas coyunturales para reducir los impactos de las sequías sobre las demandas, en lo que ahora se llama escasez coyuntural.

Respecto a cómo prevenir y mitigar los impactos de la sequía sobre los usos (escasez) y sobre los ecosistemas (evitar su deterioro en cumplimiento de la DMA), hay que recordar que los climas peninsulares presentan una elevada variabilidad climática y, en consecuencia, importantes fluctuaciones hiperanuales en las aportaciones. Por tanto, dichas fluctuaciones, al menos las ordinarias, han de ser absorbidas en la planificación y gestión habitual del agua, es decir, en los planes hidrológicos de demarcación, de forma que sólo las sequías excepcionales por su intensidad y duración deberían ser objeto de medidas excepcionales.

2. LAS SEQUÍAS Y LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

En el Plan Hidrológico de la Demarcación del Segura (PHD Segura) deben incluirse previsiones sobre la disponibilidad de agua en las condiciones hidrológicas de sequías ordinarias y sus consecuencias sobre la escasez, mientras que tan sólo las sequías realmente excepcionales y no previsibles deberían ser objeto de medidas específicas del PES Segura, coherentes a su vez con el plan hidrológico. Existen herramientas estadísticas sencillas y suficientemente maduras que permiten identificar de forma objetiva qué cabe entender como una sequía anormalmente intensa y prolongada, lo que desde luego no cabe aplicar a sequías con una recurrencia del 10% o más de la duración de la serie.

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

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

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

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

Sin embargo, el PES del Segura carece de este enfoque preventivo, renunciando a analizar las demandas y las reglas de explotación y gestión del agua actuales, pese a que los propios PES reconocen la estrecha relación entre la escasez estructural, que deriva de un exceso de demandas respecto a los recursos medios disponibles y la escasez coyuntural, que en muchos casos **no es otra cosa que los problemas que ese mismo exceso estructural de demandas ocasiona en los periodos ordinarios de bajas precipitaciones**. Esto es reconocido en el propio PES de la demarcación del Segura, al señalar que “*en zonas con problemas recurrentes de suministro, la escasez coyuntural causada por la sequía será más difícil de diferenciar, pero resulta evidente que tales eventos van a agravar temporalmente los desequilibrios reconocidos en el Plan Hidrológico*”.

3. SEQUÍAS EXCEPCIONALES Y LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

El PES del Segura debería abordar exclusivamente la detección de sequías excepcionales y no previsibles, con el fin de aplicar las medidas adecuadas para mitigar sus impactos, tanto en los distintos usos como en el estado de las masas de agua, donde una sequía excepcional puede dar lugar a un deterioro temporal. En estas situaciones excepcionales, el artículo 4.6 de la DMA **no prescribe las medidas** a aplicar en caso de sequía prolongada, sino algo muy diferente: establece las condiciones bajo las cuales, en caso de que se produzca deterioro por una sequía prolongada, **tal deterioro no supondrá un incumplimiento de la DMA**.

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

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

b) que en el **plan hidrológico de cuenca** se especifiquen las condiciones en virtud de las cuales pueden declararse dichas circunstancias como

racionalmente imprevistas o excepcionales, incluyendo la adopción de los **indicadores adecuados**;

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

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

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

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

3.1. La sequía prolongada y su carácter excepcional

Las sequías no ordinarias, es decir las excepcionales, son las que deberían ser objeto del PES y son también las consideradas en el artículo 4.6 de la DMA. De cara a dicha excepcionalidad, importa no sólo la intensidad sino también la duración, pero esta última dimensión es pobremente recogida en el indicador de sequía prolongada, pese a su nombre, porque tal indicador identifica de forma automática sequías prolongadas que pueden durar sólo un mes, lo cual resulta contradictorio con el concepto. No es coherente que se active la situación de sequía prolongada en el primer mes en el que el indicador cae por debajo del umbral. Episodios de sequía con duración de 1 o 2 meses consecutivos están lejos de poder ser considerados como sequía prolongada. El uso combinado de las dimensiones intensidad y duración es necesario para una correcta identificación de los episodios de sequía que tienen un carácter excepcional o racionalmente no previsible. El indicador y el umbral considerado deben garantizar que las sequías prolongadas se corresponden con situaciones claramente excepcionales y no previsibles.

3.2. El deterioro temporal por sequía prolongada

Una condición esencial para que un deterioro temporal no suponga incumplir la DMA es que se apliquen todas las medidas posibles para evitar dicho deterioro. Esta condición (inevitabilidad de evitar el deterioro) implica que sólo sería admisible el deterioro por reducción de caudales circulantes en los tramos fluviales no regulados y donde el único uso sea el abastecimiento humano (dada su prioridad sobre los

caudales ecológicos). En tramos regulados y que incluyan usos distintos al abastecimiento, hay medidas para evitar o mitigar el deterioro como reducir las dotaciones a los usos, exceptuando el abastecimiento. Dado que la mayoría de las masas cuentan con regulación y con usos distintos al abastecimiento, los tramos fluviales donde, de haber deterioro temporal, cabría justificar que no se incumple la DMA, supondrían un porcentaje pequeño del total.

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

4. EL TRATAMIENTO DE LA SEQUÍA PROLONGADA EN EL PES DEL SEGURA

La sequía prolongada es una fuente de incoherencias en el PES del Segura, tanto en términos conceptuales, como metodológicos y de los efectos a los que da lugar, como se expone a continuación

4.1. Los efectos de la declaración de sequía prolongada en el PES del Segura

El PES establece que los efectos de la declaración de sequía prolongada son dos: reducir los caudales ecológicos en masas que no estén en espacios protegidos y justificar a *posteriori* un deterioro temporal, en caso de que se produzca. Con respecto al primer efecto, reducción de caudales ecológicos, se trata de una medida sin sentido, por las siguientes razones:

- En primer lugar, la reducción de caudales ecológicos mínimos puede aplicarse en cualquier mes en los que el indicador señale sequía prolongada, aun cuando no haya dificultades para atender las demandas, dado que no se requiere la concurrencia de escasez coyuntural. Pero si no hay problema para atender las demandas (no hay alerta o emergencia por escasez coyuntural) ¿para qué se reducen los caudales ecológicos? El sinsentido de esta medida viene reconocido en el propio PES del Segura, que indica que “cabe recordar que los umbrales de sequía prolongada no tienen como objetivo anticipar el riesgo de problemas de suministro en condiciones reales sino, por el contrario, identificar qué situaciones de deterioro del estado de las masas de agua se hubieran dado en condiciones hidrológicas no alteradas”. Si se trata de identificar un posible deterioro hipotético en condiciones no alteradas y ello nada tiene que ver con la finalidad de atender las demandas, ¿por qué se utiliza esta situación de posible deterioro hipotético en condiciones naturales para deteriorar de forma activa el río, reduciendo sus caudales ecológicos? ¿Cuál es el objeto de dicha reducción?
- En segundo lugar, reducir caudales tampoco puede ser una medida a contemplar en la mayoría de situaciones de escasez coyuntural porque, de acuerdo con la Ley de Aguas, los requerimientos ambientales son prioritarios



frente a los usos con la excepción del abastecimiento humano, de forma que **sólo cuando dicho abastecimiento esté en riesgo y no existan otros usos en los que reducir dotaciones cabría reducir los caudales ecológicos mínimos para garantizar el abastecimiento humano en una situación de sequía excepcional.**

- En tercer lugar, reducir caudales no tiene sentido por razones de coste-efectividad. Esta “medida” ocasiona un daño ambiental a las masas fluviales, al reducir unos caudales mínimos que son ya muy insuficientes en muchos casos, para conseguir un incremento de recursos disponibles para las demandas socioeconómicas que en la inmensa mayoría de los casos sería marginal, en absoluto relevante para resolver los problemas de atención a las demandas.

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

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

La metodología para el cálculo del indicador de sequía prolongada es compleja, en algunos puntos confusa y difícilmente replicable. Además, con respecto al umbral de sequía prolongada (valor 0,3 del indicador), el PES lo identifica como la situación en la que las aportaciones naturales estarían por debajo de los caudales ecológicos mínimos fijados en una determinada masa fluvial. Esto significa que tan sólo se tienen en cuenta las masas con caudales mínimos fijados, por lo que tramos fluviales de pequeña entidad, no caracterizados como masa, no son considerados. Pero lo más relevante es la idea misma de ligar la sequía prolongada a una decisión que no deja de ser administrativa, como es el régimen de caudales ecológicos. La existencia o no de sequía prolongada depende así del valor de caudal mínimo que el plan hidrológico haya decidido fijar. Resulta incoherente hacer depender la existencia o no de una sequía excepcional por circunstancias naturales no evitables de una decisión administrativa, como es la de qué masas tienen fijado un régimen de caudales ecológicos y cuáles son los valores fijados.

En definitiva, **no tiene sentido plantear un sistema de “sequía prolongada” desgajado del resto y dedicado en exclusiva a la aplicación del artículo 4.6 de la DMA**, sino que, en el marco de la mitigación de impactos de una sequía prolongada, tanto en los usos como en las masas de agua, cabe aplicar el artículo 4.6 para justificar un deterioro temporal en los reducidos casos en los que dicho deterioro, de producirse, no podría haberse evitado. Por el contrario, el tratamiento que el PES del Segura vigente y su propuesta de revisión hacen de la sequía

prolongada es, **no sólo incoherente con su estrecha vinculación con los impactos que se derivan de las mismas, sino que también contraviene lo dispuesto en el artículo 4.6 de la DMA y, además, subvierte la consideración de los caudales ecológicos como prioritarios sobre los usos distintos al abastecimiento humano.**

5. ACERCA DE LA ESCASEZ COYUNTURAL

La escasez coyuntural se entiende como la incapacidad transitoria de atender las demandas por una caída temporal en los recursos disponibles que, según el PES del Segura y descartados problemas técnicos como averías o accidentes, se origina por una situación de sequía. No obstante, consideramos que el indicador de escasez coyuntural y los resultados de su aplicación presenta diversas inconsistencias, que se presentan a continuación

5.1. El indicador de escasez coyuntural y sus resultados

En el presente PES Segura se mantienen las principales debilidades relativas al indicador de escasez coyuntural. En primer lugar, si bien una escasez coyuntural viene desencadenada o agravada por una caída en las aportaciones, no cabe duda de que, en territorios como la demarcación del Segura, donde la presión general de las demandas sobre los recursos disponibles es muy elevada, de hecho la más elevada del país, las situaciones de escasez coyuntural y sus impactos serán más frecuentes y sus efectos más graves. En consecuencia, en tales territorios existe una clara relación entre el déficit estructural de la cuenca del Segura, con un índice de explotación hídrica superior al 100% (cuando un valor del 40% indica ya Estrés Severo) y la aparición de una escasez coyuntural. Por ello consideramos que las sequías ordinarias, junto a la escasez ordinaria a la que dan lugar, que son parte de la variabilidad propia de los recursos hídricos, así como las actuaciones que se han aplicar, deben formar parte de las reglas de gestión y explotación ordinarias y por tanto deben formar parte del plan hidrológico.

El PES debería únicamente recoger la **escasez excepcional generada por sequías excepcionales, en las que, dado su carácter imprevisible, es necesario asimismo desplegar medidas excepcionales.** Éste no es el enfoque del PES del Segura, en primer lugar, por la inconsistencia conceptual y metodológica entre sequías prolongadas y escasez hídrica y en segundo lugar por sus resultados, que dan lugar a una excesiva proporción de las series temporales que son calificadas como de alerta o emergencia por escasez coyuntural. En efecto, La sequía prolongada **puede o no** dar lugar a escasez coyuntural, en función de las demandas y el tipo de gestión que se realice, mientras que **toda escasez coyuntural, debería implicar la existencia de sequía prolongada.** Cabe esperar por ello que las situaciones de escasez coyuntural por causas excepcionales (que son las que deberían tratar los PES) tengan en promedio una duración inferior a la sequía prolongada. Sin embargo, el resultado que se obtienen en el PES del Segura es el opuesto: la sequía prolongada abarca aproximadamente el 9% de los meses de la

serie de referencia, mientras que la la alerta o emergencia por escasez coyuntural abarca el 26,5% de dicha serie, casi el triple. No cabe interpretar que más del 25% de la serie temporal esté en escasez como una situación coyuntural, sino como una situación estructural cuyo origen no es otro que el exceso de demandas.

Por otra parte, resulta sorprendente el cambio que se ha introducido en esta nueva versión en relación con el indicador de escasez coyuntural en la UT01 “Sistema Principal”, donde confluyen aguas propias de la cuenca y aguas transferidas desde el Tajo, de forma que se introduce un nuevo indicador relativo a las existencias vinculadas a los usos del trasvase que se encuentran almacenadas en los propios embalses de la demarcación, las transferencias del trasvase acumuladas en 12 meses y el volumen de agua suministrado desde las IDAM asociadas a los usos del trasvase. Esto significa que, si la gestión de las aguas del trasvase no es la adecuada y las existencias del volumen ya transferido y acumulado en los embalses de la cuenca descienden hasta ciertos valores, aun cuando no exista sequía meteorológica, se declarará la situación de escasez coyuntural. Como además la situación del subsistema trasvase tienen un peso no proporcional en la UTE01 respecto a los recursos y demandas vinculada a los recursos propios de la cuenca, el resultado es que una caída hasta ciertos niveles en los volúmenes transferidos y almacenados en la cuenca conducirá de forma bastante directa a declarar la alerta e incluso la emergencia por escasez en el Sistema Principal, lo que a su vez podrá escalar fácilmente a la situación de Sequía Extraordinaria, que permite activar mecanismos de importantes impactos ambientales, como los pozos de sequía y sociales, como los contratos de cesión de derechos de agua, en otras palabras, las operaciones privadas de compra-venta de agua.

Por otra parte, llama poderosamente la atención las grandes dosis de arbitrariedad introducidas en el indicador de escasez coyuntural del subsistema trasvase:

- Este indicador incluye un parámetro corrector *ad hoc*, no justificado técnicamente, que multiplica en conjunto de la ecuación y podrá tomar cualquier valor por acuerdo de la CHS. Primer factor de arbitrariedad.
- Además, los umbrales considerados podrán ser revisados por la CHS, a la vista de las circunstancias de las transferencias del Tajo. Segundo factor de arbitrariedad.
- Se incluye como indicador complementario un indicador sobre la existencia de Sequía Prolongada en la cabecera del Tajo y de acuerdo con el PES Segura *“Dada la importancia que tienen los volúmenes que se reciben del trasvase Tajo-Segura en la atención del conjunto de los usos y demandas de la demarcación, a la hora de declarar sequía extraordinaria en el sistema global de la demarcación cuando su índice de escasez global esté en escenario de Alerta, la situación de sequía prolongada podrá evaluarse respecto al conjunto de la DHS, o bien con respecto a la cabecera del Tajo”*. Es decir, si la Demarcación del Segura está en Alerta por Escasez, aunque no exista Sequía Prolongada en la Demarcación del Segura se podrá declarar

igualmente Sequía Extraordinaria en el Segura si la cabecera del Tajo está en Sequía Prolongada. Esto conduce fácilmente a la absurda situación de que la sequía prolongada en la cabecera del Tajo facilite la compra-venta de agua desde la cuenca que sufre la sequía (la del Tajo) hacia la cuenca que no tiene situación alguna de sequía (la del Segura), agravando así la sequía y escasez hídrica de la primera. Se trata de una gestión de la sequía contraria a cualquier lógica en gestión y mitigación de riesgos y desde luego totalmente contraria al sentido común y a la equidad social.

Todos estos elementos de arbitrariedad no son aceptables desde el punto de vista metodológico y de la necesaria objetividad en relación con las decisiones que pueden activarse en Alerta, Emergencia y Sequía Extraordinaria, algunas con consecuencias negativas importantes a nivel ambiental y social. Dicha arbitrariedad erosiona la credibilidad del aparato metodológico del PES del Segura.

Otra gran carencia de los indicadores de escasez coyuntural es que no se aplican a recursos distintos a las aguas superficiales y del trasvase. De acuerdo con el PES Segura, *“A efectos de la escasez coyuntural, se considera que existe plena garantía de los recursos depurados, resto de desalinizados, procedentes de azarbes y subterráneos, ya que se mantienen prácticamente constantes en periodos secos”*. Es decir, pese a que pueda existir una escasez coyuntural por sequía, no hay indicador para los regadíos dependientes de aguas depuradas, desalinizadas y subterráneas. Si no hay indicador, no hay escasez y si no hay escasez, no hay medidas y por tanto no hay restricciones. Esto es un sinsentido hidrológico, rompe con la unidad de gestión de la cuenca, quiebra cualquier principio de equidad social y conduce a la absurda situación de aplicar restricciones a los regadíos de aguas superficiales mientras, por otro lado, se mantienen a pleno pulmón el riego del resto de regadíos y, de hecho, se alienta una mayor sobreexplotación de las masas subterráneas (que agrava el déficit hídrico general porque los recursos superficiales dependen estrechamente de los subterráneos), justamente para paliar las restricciones a las dotaciones superficiales. El resultado final es un aumento del déficit hídrico, del impacto ambiental y social de la sequía y una grave situación de falta de equidad social en el uso de un recurso público y esencial como es el agua.

5.2. Sobre las medidas en escasez coyuntural

El PES del Segura incorpora una serie de aspectos que consideramos positivos relativos a las medidas a aplicar en situación de escasez coyuntural, tales como los siguientes:

- La consideración de un amplio espectro de tipologías de medidas, que incluyen medidas de gestión de la demanda, de carácter administrativo y de seguimiento y vigilancia, entre otras;
- La exclusión de nuevas infraestructuras como medidas frente a la sequía, dado que las mismas no pueden considerarse una actuación eficaz a corto plazo ni tienen sentido con un carácter coyuntural;

- Una aplicación efectiva en general de la prioridad del abastecimiento sobre los usos económicos del agua a la hora de dimensionar y aplicar la reducción de las dotaciones;
- La consideración de la desalación marina como recurso en sequía, al activar en tales situaciones el 100% de la capacidad instalada. Es una medida coherente con el papel que consideramos que la desalación marina debe jugar, como recurso de activación rápida del 100% del potencial instalado durante sequías excepcionales, para lo cual es fundamental que en situación ordinaria la capacidad instalada esté funcionando a un nivel inferior al máximo.

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

En relación con los pozos de sequía, la presente versión del PES del Segura incorpora algunas mejoras procedentes del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica, relativas en concreto a aumentar los compromisos y garantías en la explotación estos pozos para reducir los riesgos ambientales y sobre todo geotécnicos, por posibles subsidencias en las zonas urbanas. No obstante, los principales riesgos se mantienen, como se explica a continuación.

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

De forma general, hay que considerar el incremento de las extracciones subterráneas como una opción viable en sequías excepcionales en aquellos territorios en los que en condiciones ordinarias no se está en una situación de estrés hídrico. En tales territorios, el aumento temporal del uso de los acuíferos, por su mayor inercia, permite amortiguar las fluctuaciones propias de los recursos superficiales. Para que los acuíferos puedan funcionar indefinidamente como reservas en sequía es imprescindible que **el nivel medio de explotación en condiciones de normalidad sea inferior al nivel medio de recursos subterráneos disponibles**. Sin embargo, en territorios con estrés severo o déficit hídrico estructural, resulta mucho más dudoso entender que el incremento en las extracciones subterráneas tenga sólo efectos temporales o no sean de calado. De hecho, en la demarcación del Segura la incidencia de los escenarios de alerta y emergencia es tan frecuente y el volumen de sobreexplotación permitido en escasez coyuntural es tan elevado y sobre acuíferos ya al límite en su explotación ordinaria, que el régimen de funcionamiento previsto **llevaría a una situación de sobreexplotación estructural en la mayoría de las masas subterráneas afectadas**, sobreexplotación que afectaría a los caudales circulantes.

Otra medida incluida en el PES y que puede dar lugar a efectos ambientales y sociales indeseables es permitir los contratos de cesión de derechos privativos de aguas, en otras palabras, la compra-venta de derechos de agua a precios libremente fijados en el mercado. Tanto en el caso de mercados intracuenca como en mercados intercuenca, estos contratos de compra-venta **pueden intercambiar derechos de agua que no se están usando (derechos de papel), por lo que tales contratos pueden suponer una reducción de los caudales circulantes**. Por otra parte, dejar que sea el mercado quien asigne el agua en condiciones de sequía excepcional beneficia a quienes tienen mayor capacidad de pago, como grandes presas agrarias, dificultando aún más la situación de pequeños agricultores. Por ello se propone eliminar estos contratos privativos de aguas y promover, en cambio, los centros públicos de intercambio, donde sea la administración pública quien fije la contraprestación económica y quien, con criterios ambientales y de equidad social, participación pública y plena transparencia, reasigne tales recursos hacia los sectores prioritarios, como el abastecimiento humano y hacia sectores especialmente vulnerables, como los pequeños agricultores, los regadíos tradicionales o los cultivos arbóreos.

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

Por otra parte, las medidas de gestión de la demanda son muy insuficientes y débiles:

- La reducción de dotaciones tiene un **carácter secundario y supletorio respecto a las medidas de oferta**, reservándose para las situaciones de Alerta y Emergencia, cuando deberían aparecer ya en las situaciones de Emergencia
- Se contempla la reducción de dotaciones al regadío entendido como un todo homogéneo, con la salvedad de una reducción ligeramente menor para los regadíos tradicionales. La reducción de dotaciones a los regadíos debería aplicar criterios de equidad social y sostenibilidad ambiental mucho más finos y detallados, con el fin de hacer **recaer prácticamente todo el peso de la reducción a los regadíos intensivos y agroindustriales y las grandes empresas agrarias**, cuya viabilidad económica no está tan amenazada en situaciones de alerta o emergencia por escasez como los regadíos históricos y tradicionales y aquellos en manos de pequeños agricultores. Se requiere por ello un **nuevo enfoque basado en un reparto social del agua** en los regadíos en situaciones de sequía y escasez, enfoque ausente del presente PES Segura.
- Los **regadíos tradicionales y también los regadíos históricos y los vinculados a los manantiales deben tener un especial nivel de protección y apoyo en situaciones de sequía y escasez**, de forma que la reducción en las dotaciones recaiga fundamentalmente sobre el resto de los regadíos (no históricos ni tradicionales ni dependientes de manantiales), modulando el valor de tales reducciones con criterios de reparto social del agua.
- Resulta especialmente sorprendente y rechazable que a los **regadíos abastecidos por manantiales, que tienen un claro carácter histórico** y han demostrado su sostenibilidad desde hace siglos, se les aplique la misma reducción en las dotaciones que a los regadíos no tradicionales, situación especialmente evidente en la UTE 4 “Margen Derecha”, donde persisten algunos pequeños regadíos de manantial que, además de sufrir la merma de caudal en los manantiales por la sobreexplotación causada por los grandes regadíos agroindustriales instalados en dicha UTE, **afrontan una reducción de dotaciones en alerta o emergencia por sequía igual a la de tales grandes regadíos, en lugar de ser considerados de forma equivalente a los regadíos tradicionales**, en cuanto a protección y prioridad efectiva en la asignación del agua en sequía y escasez coyuntural.
- Llama enormemente la atención que en situaciones de alerta o emergencia por escasez se planteen reducción de dotaciones a los usuarios de aguas superficiales, pero en la mayoría de las UTE **no se planteen a los usuarios de aguas de otros orígenes, como las aguas subterráneas, las aguas regeneradas o las procedentes de la desalación marina**. Esto conduce a la paradójica situación de regadíos de aguas superficiales, como los tradicionales, sufriendo reducciones significativas de sus dotaciones cuando, en el mismo territorio, los alimentados con aguas subterráneas siguen

extrayendo los mismos volúmenes que en situación ordinaria, pese a que las **aguas superficiales y subterráneas son dos fases de un mismo ciclo y de hecho el 80% de los caudales de los ríos proceden de aguas subterráneas**. Esta situación, además de no tener ninguna lógica ni a nivel hidrológico ni a nivel ecológico, constituye un enorme e injusto agravio comparativo entre los regantes de aguas superficiales y los que obtienen recursos de otras fuentes.

6. LA SEQUÍA EXTRAORDINARIA

El PES maneja un concepto adicional de sequía –sequía extraordinaria-, que no se define en el epígrafe específico de definiciones, proveniente del artículo 92 de RPH:

Artículo 92. Declaración de situación excepcional por sequía extraordinaria.

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

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

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

La situación de “sequía extraordinaria” en realidad no implica que la sequía se esté dando en un grado mayor ni en duración ni en intensidad con respecto a la situación de sequía prolongada, pero sí supone que en las zonas en las que se dan de forma habitual situaciones de escasez por exceso de demandas, la “sequía prolongada” podrá escalar con mucha frecuencia a “sequía extraordinaria”, facultando la aplicación de medidas no admisibles en situación de normalidad climática y que reducen las cautelas administrativas y ambientales. En efecto, a la luz de la experiencia existente, estas medidas extraordinarias suelen incluir la facilitación de

cesiones de derechos privativos entre cuencas, que pueden tener efectos no deseables tanto a nivel ambiental como social. Por ejemplo, en el periodo hidrológico 2016-2017 se declaró una situación excepcional por sequía con la que el Ministerio vía Real Decreto permitió la cesión de derechos privativos o compraventa de agua desde la cuenca del Tajo hacia la cuenca del Segura, aprovechando las infraestructuras del trasvase Tajo-Segura. Estos derechos de agua en realidad no se estaban usando (derechos de papel) por lo que su cesión al Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura supuso una detracción efectiva de los caudales circulantes en el Tajo.

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

7. CONSIDERACIONES FINALES

Se reconoce el esfuerzo por mejorar la descripción metodológica de los indicadores utilizados, así como la justificación de los resultados obtenidos con tales indicadores. No obstante, dicha mayor clarificación y justificación metodológica constituye una mejora insuficiente del PES del Segura, cuyo marco conceptual y metodológico básico mantiene el de los PES de 2018. Este marco se caracteriza por una enorme complejidad en cuanto a ámbitos territoriales (UTS y UTE, pese a contar ya en la planificación hidrológica con el concepto de sistemas de explotación, que hubiera bastado), en cuanto a objetivos y conceptos utilizados, en cuanto a indicadores (de

sequía prolongada, de escasez coyuntural) y en cuanto a metodologías de cálculo y de fijación de umbrales. Dicha complejidad, así como el uso metodologías difícilmente replicables, dan como resultado un plan confuso y que a veces contiene, sobre el mismo indicador o el mismo concepto, justificaciones incoherentes entre sí en distintos apartados del plan. Todo ello menoscaba la confianza en el PES del Segura, confianza que es esencial para que los ciudadanos y los distintos sectores socioeconómicos se sientan comprometidos con los objetivos y medidas del PES.

Por otra parte, pese a que el PES habla de prevención e incluyen un tipo de medidas en escasez coyuntural calificadas de preventivas, en realidad difícilmente el PES del Segura puede ser considerado como instrumento preventivo frente al riesgo de sequía en la doble acepción del término: la evitación y la anticipación del riesgo.

En primer lugar el PES **no evita el riesgo** de efectos no deseables por sequía, dado que explícitamente se ha renunciado a integrar dicho riesgo en la planificación ordinaria a través del plan hidrológico, de forma que la gestión del agua en condiciones de normalidad **integre las sequías ordinarias y minimice los impactos de las sequías excepcionales** por la vía de **reducir las demandas habituales** y realizando una **adaptación específica de cada sector, incluyendo el agrario**, al cambio climático y al incremento de las sequías.

En segundo lugar, los indicadores en muchos PES **no permiten anticipar** las sequías excepcionales. Sería conveniente valorar la posibilidad de utilizar de forma complementaria otros indicadores que sirvan al objetivo de constituir una **alerta temprana** del riesgo de sequía, de forma que la gestión de dicho riesgo sea menos reactiva.

Por todo lo anteriormente expuesto, Ecologistas en Acción-Región Murciana,

SOLICITA

Que se tengan por presentadas en tiempo y forma estas alegaciones y que las mismas sean tenidas en cuenta e incorporadas como mejor proceda en la revisión del Plan Especial de Sequías de la Demarcación del Segura, con el fin de mejorar dicho Plan para una gestión más sostenible de la sequía en la demarcación del Segura.



En Murcia, a 20 de noviembre de 2024

Firmado digitalmente por ANA MARIA GARCIA (R: G30559439) Fecha: 2024.11.20 13:30:50 +01'00'



Fdo.: Ana María García Albertos. Presidenta

Esta solicitud se realiza al amparo de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de **Transparencia** y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos **de acceso a la información**, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, así como también al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de **transparencia, acceso a la información pública** y buen gobierno. También en base al Convenio de Aarhus, que entró en vigor el 29 de marzo de 2005, y mediante el cual se reconoce en su artículo 4 el derecho a que las autoridades pongan a disposición del público las informaciones que les soliciten, así como a obtener copias de los documentos en que las informaciones se encuentren efectivamente consignadas, sin tener que invocar un interés particular y en la forma solicitada. Se dispone lo mismo en la Directiva 2003/4/CE de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE.

