

SEMINARIO SOBRE “REFLEXIONES SOBRE EL PRIMER PROCESO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE LA DMA EN ESPAÑA”

FEDERACIÓN NACIONAL DE COMUNIDADES DE REGANTES DE ESPAÑA.

Andrés del Campo. Presidente

30 de enero de 2013

1. En su opinión ¿Cuáles han sido/son las cinco principales dificultades (por orden de importancia) en el desarrollo del proceso de planificación actual?

Realizada una consulta a los representantes de FENACORE en las respectivas cuencas hidrográficas y también consejeros del Consejo Nacional del Agua y de los consejos de cada cuenca, he tratado de aunar criterios y sintetizar las cinco principales dificultades para el desarrollo del proceso de planificación:

1.- Las intromisiones legislativas y presiones políticas de las CC.AA. en el proceso de planificación. Éstas han sido muy duras para los responsables de la redacción de los planes hidrológicos, especialmente en las cuencas del Guadalquivir, Ebro, Guadiana y sobre todo en el Tajo, Segura y Júcar. La variable política, difícil de integrar en todo proceso, está teniendo excesivo protagonismo y origina tensiones entre CCAA.

Nuestro ordenamiento territorial e institucional, con el triplete Administración del Estado—Comunidades Autónomas—Entidades Locales, supone una dificultad añadida, ya que a veces la colaboración entre administraciones produce que los propios procedimientos y tiempos sean difíciles de hacerlos coincidir. En ocasiones no poco frecuentes, los políticos responsables de las CC.AA. se obsesionan con realizar una gestión del agua a nivel administrativo y localista (Comunidad Autónoma) en lugar de una gestión técnica a nivel de cuenca con sus límites físicos de captación de las escorrentías pluviométricas. Hay casos concretos en las cuencas del Júcar, Segura y Guadalquivir donde se han modificado los límites geográficos de la cuenca por otros de carácter administrativo de la C A.

Hay casos singulares, como el PHC del Guadalquivir, donde para evitar más dilaciones, ya insalvables, se ha aprobado su PHC con el voto en contra de la Junta de Andalucía, estando a favor la totalidad de los usuarios (abastecimientos, riegos, hidroeléctricos y otros usos), Administración Central, agentes sociales y restantes

comunidades autónomas relacionadas con la cuenca. ¿Dónde está el interés general?

Por motivaciones parecidas se encuentran casi paralizados los planes de las cuencas del Tajo, Segura y Júcar, se están ocasionando problemas a los usuarios y haciendo peligrar la viabilidad de muchas zonas regables del sureste español.

2.- La determinación de los caudales medioambientales. Es otra de las mayores dificultades que dilatan la finalización de la fase de consenso. Algunas CC AA están utilizando la fijación de unos caudales ecológicos excesivos para impedir que existan aguas sobrantes para otras cuencas o disponibles para otras CC AA.

3.- La excesiva complejidad y minuciosidad de datos de nuestros planes, respecto a los PHCs de otros países dificulta el consenso y se dilata en el tiempo. El proceso de la nueva planificación ha sido demasiado largo, engorroso y complejo en trámites.

4.- Los continuos cambios y directrices, así como la falta de presupuestos asegurados a la hora de desarrollar la planificación. La envolvente financiera y la variedad de agentes administrativos implicados en los planes, que se proyectan con horizontes de 10 a 20 años, son difíciles de realizar pues los ciclos políticos son de 4 a 8 años de duración y cambian sus prioridades según quien gobierne a escala estatal, autonómica y local.

5.- La dificultad de adaptación de la DMA a las condiciones climáticas, edáficas e hidrológicas de España. No se han aprovechado las excepciones de la DMA para adaptarla a las características hidrológicas de España. Debería haberse considerado la necesidad de obras de regulación y la interconexión de cuencas como modo de garantizar un intercambio y en situaciones específicas, la cesión temporal de derechos del agua entre usuarios. El 89% del territorio español está considerado como la “España seca” cuyas especiales circunstancias difieren en gran medida de la transposición de la DMA y consecuentemente de la planificación hidrológica. El mismo problema podría volver a repetirse con la aplicación del reciente documento “*Blueprint to Safeguard Europe’s Water Resource’s*” si se no modifica y se adapta mejor a los países del entorno del mediterráneo.

2. ¿Cuáles han sido las causas (legales, técnicas, económicas, etc.) de esas dificultades?

1.- La dificultad de alcanzar acuerdos cuando hay decisiones políticas, ya tomadas a priori.

Las intromisiones y presiones políticas de las CC AA en el proceso de planificación han sido muy duras para los responsables de la redacción de los planes hidrológicos. En el caso del Guadalquivir, la causa es la inclusión de un artículo en el Estatuto de Andalucía aprobado en el Parlamento Español y apoyado por los grupos mayoritarios, que “afortunadamente” ha sido anulado por el Tribunal

Constitucional. Los responsables políticos de Andalucía se afanaban en el proceso de planificación de recordarle a los redactores del Plan, que ellos eran los que finalmente aplicarían el Plan, pues ellos gestionarían la cuenca, por lo que exigían incorporar sus requerimientos técnicos -la mayoría de las veces sin justificación razonada ni lógica alguna- y sus demandas políticas.

No tiene fundamento el que en los Planes Hidrológicos se reconozcan "reservas" de recursos a favor de las CCAA. Las reservas lo son para usos específicos y para plazos concretos, así lo ha reconocido el TS de Justicia con respecto al Tajo. En este sentido, La Rioja impugnó el Estatuto de Autonomía de Aragón por reservar 6.650 Hm³ para "uso exclusivo de los aragoneses".

Otro ejemplo a citar podría ser el que aparece en el Borrador de Normativa del Plan del Tajo, donde se estipula que el volumen mínimo no trasvasable desde Entrepeñas y Buendía pase de 240 a 400 Hm³ (sin previa justificación), reforzando los caudales ecológicos desde estos embalses.

En el caso de plan del Guadiana, se prevé un trasvase del Tajo-Guadiana (tubería) de 50 Hm³/año para la llanura manchega pasando por alto el principio jurídico de "*prior in tempore potior in iure*" (primero en el tiempo prioridad en el derecho), lo que supondría de facto la extinción del trasvase Tajo-Segura. La prioridad ya no la tiene la Cuenca Hidrográfica sino la Comunidad Autónoma porque se producirá el territorio de Castilla La Mancha en una Cuenca (la del Guadiana) en perjuicio de otra cuenca (la del Segura).

Otro ejemplo claro y paradigmático es el de las desaladoras. Es muy difícil tomar acuerdos con decisiones políticas ya tomadas a priori, como se ha visto en los nueva legislación de algunas comunidades autónomas; Cataluña, Aragón, Andalucía, Valencia, Castilla La Mancha, Castilla León, etc.

2.- Los caudales ecológicos.

Como ya se ha comentado son la causa de una de las mayores dificultades para el consenso de los planes por ser una limitación para los usos concedidos, a veces, condicionan el incumplimiento de plazos en la ejecución de infraestructuras de regulación o de decisiones políticas de no ejecución. Las soluciones alternativas conllevan un coste energético muy alto que conlleva en algunos casos insostenibilidad.

En el caso de la cuenca del Ebro, la reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre la determinación de caudales en el Plan Integral del Delta del Ebro, es muy importante, pues refuerza el papel del Consejo del Agua de la cuenca.

En la cuenca del Tajo, y con efecto inmediato para los regantes del trasvase Tajo – Segura; se prevé aumentar el régimen de caudales ecológicos en el Tajo y que además el Sistema de la zona de cabecera del Tajo sea el que suministre dichos caudales exclusivamente, lo que limitaría la posibilidad de trasvasar agua.

En otras cuencas, como en el Duero y Ebro se han pretendido incrementar, lográndose en algunos casos disminuir los que afectaban a las zonas deficitarias y que se tuvieran en cuenta caudales más restrictivos para los períodos de sequía.

3.- Los tiempos necesarios para el tratamiento de los problemas asociados a cada una de las cuencas no han sido coincidentes.

Cada una de ellas tiene el suyo específico y ha supuesto un retraso en la elaboración de los planes con respecto al calendario establecido normativamente. Los diferentes trámites como por ejemplo el proyecto de participación pública, Esquema de Temas Importantes, Evaluación estratégica ambiental, etc. alargan el proceso de planificación. Hay interdependencia a veces entre los planes de las cuencas colindantes.

4.- Los cambios en el desarrollo de la planificación por motivos económicos ante la falta de dotación presupuestaria.

Se han suprimido medidas inicialmente previstas y sustituidas por otras durante la ejecución del plan. Por ejemplo en la cuenca alta del Guadiana, donde se ha reducido la demanda de agua para uso agrícola y ganadero, siendo estas actividades de gran importancia para el desarrollo rural y económico de la zona. Los problemas no están solucionados según el criterio de los usuarios.

5.- Dificultosa trasposición de la DMA a la planificación de las cuencas españolas.

La Planificación hidrológica no se ha adaptado a las especiales circunstancias climáticas, edáficas e hidrológicas de la España seca, cuyos ríos son en muchos casos de avenidas y estiajes, y donde la inversión del régimen hidrológico de éstos es necesaria para tener la población asentada en el territorio, abastecer a las ciudades y satisfacer las necesidades de los usos energéticos, así como del regadío y la agroindustria, motor de desarrollo económico de muchas comarcas españolas.

Estas diferencias suponendificultades añadidas para el desarrollo normal del proceso de planificación hidrológica en nuestro país, y radican en el cambio de filosofía que ha supuesto esta nueva planificación, derivada de la coordinación entre las exigencias de la DMA y las de atención a las Demandas, alma máter de nuestra planificación tradicional.

3. ¿Qué tipo de medidas (legales, técnicas, etc.) se deberían tomar para superar esas dificultades?

1.- Evitar que las CC AA se extralimiten en sus competencias legales en cuencas intercomunitarias.

Cuando algunas CCAA han interferido en los procesos de planificación apropiándose de competencias Estatales sobre ríos intercomunitarios y que plasmaban en sus Estatutos de Autonomía, ha tenido que ser el Tribunal

Constitucional, convertido en legislador negativo, a través de recientes sentencias quien ha tenido que decir cómo ha de interpretarse las normas que ha aprobado el legislador único (Congreso de los Diputados).

Para superar el problema político del agua deben llegarse a tomar acuerdos a nivel nacional y contando con la participación de todos los agentes interesados, teniendo en cuenta criterios económicos, sociales y medioambientales y no sólo priorizar siempre el interés político de las Administraciones involucradas en las cuencas hidrográficas.

2.- Arbitrar procedimientos en la legislación para evitar que se interpongan contenciosos de larga duración sistemáticamente.

Deberían arbitrarse procedimientos legales que impidan, que casi automáticamente cualquier actuación contemplada en los planes hidrológicos sea recurrida para su paralización, por parte de asociaciones de ecologistas o ayuntamientos, salvo que se encontrase debidamente motivada.

3.- Se debería simplificar los trámites establecidos para los futuros planes y suprimir el Comité de Autoridades Competentes

No debe haber más autoridad del agua en las cuencas intercomunitarias que la Confederación Hidrográfica. El Comité de Autoridades Competentes es un error de interpretación en nuestro país y será la causa de muchos problemas en la gobernanza y buena gestión del agua en nuestras cuencas intercomunitarias.

4.- Dotar de medios técnicos a las Comunidades de Regantes.

Debería apoyarse a las Comunidades de Regantes y a las nuevas Comunidades de las Masas de Agua para que puedan constituirse con el tamaño adecuado y la capacidad técnica suficiente para que en la práctica puedan colaborar con el organismo de cuenca en la regulación hídrica y el aprovechamiento racional de los acuíferos.

5.- Aplicar la DMA adaptada a las características climatológicas del país.

Hay que adaptar la DMA y la Planificación Hidrológica a las características de nuestros ríos y nuestras cuencas que necesitan mucha regulación para atender las demandas, muy diferentes a los grandes ríos europeos, con recursos excedentarios, donde la contaminación y las avenidas son sus grandes retos. En la mayoría de los países de Centro y Norte de la UE predominan las Asociaciones de Usuarios de saneamiento y Drenaje sobre las de regadío, casi inexistente.

4. Los planes de demarcación elaborados hasta ahora representan el primer 'ensayo' de aplicación de la Directiva Marco del Agua en España, que requerirán ser revisados y mejorados en el siguiente ciclo de planificación ¿Qué elementos considera que

han quedado insuficientemente o no adecuadamente tratados en los nuevos planes de demarcación?

- La necesidad de una Administración fuerte que establezca la posición de las diferentes administraciones (autónomas, locales, etc.), los grupos de interés local, usuarios, etc. y las directrices claras a seguir. Que pueda velar por el interés común y el cumplimiento de la legislación vigente en esta materia y permita una auténtica gobernanza del agua.
- No ha sido posible en algunos casos la ejecución de una serie de obras planificadas, tanto en el ámbito de la mejora de regulación, como en el de modernización de regadíos, que fueron especialmente impulsados tras la aprobación del PNR en 2002.
- No se ha logrado la superación de los déficits hídricos de cuencas que en muchos casos siguen siendo deficitarias, produciéndose situaciones graves de sequía por déficit estructural, en parte por la no aprobación de un Plan Hidrológico Nacional que promoviera obras de trasvases y embalses de zonas excedentarias a deficitarias y en parte también, por la falta de coordinación y cooperación de las CC.AA y el Estado en la aplicación de las normas de los Planes Hidrológicos.

5. Considerando las diferencias de fondo entre la planificación establecida en los planes de cuenca de 1998 y la actual, ¿se pueden extraer lecciones aprendidas de esos planes que puedan ser de utilidad para los nuevos planes de demarcación?

- Han aumentado mucho las tensiones con asociaciones ecologistas, que ralentizan cualquier procedimiento de política hidráulica, ante lo cual debe reaccionar el legislador, puesto que la actuación judicial es muy lenta y las sentencias tardan años en producirse.
- Siguen otorgándose concesiones por encima de las disponibilidades de los ríos o sin contar con reserva suficiente, por lo que se crea insostenibilidad. La demanda y la oferta deben guardar equilibrio. El anteproyecto de modificación del RDPH, en su Preámbulo lo reconoce.
- En los planes hidrológicos de las cuencas españolas, se debería contemplar claramente la posibilidad de agilizar la cesión temporal de derechos (art. 76 a 72 LA), como herramienta útil para épocas de sequía o de déficit de agua en alguna zona, sobre todo cuando existan conducciones. No obstante, se debería modificar la legislación actual de aguas en España para que esta Cesión de Derechos se pudiese realizar InterCuencas sin necesidad de una Ley específica, pues se dificulta su aplicación en la práctica. También disminuiría la necesidad y la tensión que a veces se deriva de los necesarios trasvases InterCuencas.

- Las CC.AA. han colaborado sólo parcialmente en el cumplimiento de la planificación hidrológica, por la aplicación de planes sectoriales (regadíos, depuración, abastecimiento, ...) que no eran compatibles o no respetaban la planificación por cuencas. En resumen, deslealtad de las CC.AA a las competencias estatales
- Se ha hecho un esfuerzo importante en recuperación medio-ambiental de las masas de agua y ha mejorado sensiblemente la explotación, en la que son protagonistas también las Comunidades de Usuarios.
- Los plazos de los diferentes plazos de planificación y de revisión de los mismo se han reducido a 6 años
- Se ha producido una mayor participación de todos los agentes administrativos y socioeconómicos y usuarios implicados e interesados en la planificación, en un proceso participativo muy activo.
- Se ha avanzado mucho en la determinación de los caudales ecológicos, y en la reducción de conflictos mediante fórmulas de consenso. Existen buenos modelos matemáticos de simulación y técnicamente existen los análisis y las soluciones, pero falta la voluntad política en muchas ocasiones, pendiente de las negociaciones entre Comunidades Autónomas y Ministerio.
- Es necesario revisar algunas concesiones y aclarar muy bien cómo se va a dejar caudal fluyente en algunos tramos de río, especificándose a costa de quién y valorando los perjuicios que pudiesen afectar a concesionarios

6. En el contexto de la planificación actual y del enfoque marcado por la DMA, ¿qué nuevos contenidos se deberían incorporar al nuevo Plan Hidrológico Nacional?

- Deben incorporarse contenidos que se derivan de la propia finalidad que se atribuye legalmente a dichos planes: la coordinación entre los distintos planes de cuenca, de forma que se resuelvan los problemas de déficit a través de las necesarias transferencias en caso de no existir alternativas con los propios recursos de las cuencas o con otros recursos no convencionales, permitiendo equilibrar los usos y demandas para todo el territorio nacional. Para lograr este objetivo, hay que tratar de tener criterios de satisfacción de las demandas homogéneos a nivel nacional, favoreciendo la conexión entre cuencas, para posibilitar que recursos excedentarios se pueda utilizar en zonas deficitarias, compensando las zonas beneficiadas a las zonas cedentes con infraestructuras y servicios necesarios para su desarrollo económico en igualdad a las zonas receptoras. Es necesario por tanto **un gran Pacto Nacional del Agua.**
- De igual modo, se debería flexibilizar la legislación para que la cesión de derechos Intercuencas se pudiese realizar sin necesidad de una ley específica para cada caso. La complejidad actual de su tramitación dificulta su aplicación en la práctica. Por

otra parte, se disminuiría también la tensión que a veces se origina por los trasvases Intercuencas.

- Debe tomarse en consideración la experiencia en modernización de regadíos y facilitar soluciones: desafectación de cauces de dominio público que queden fuera de uso por planes de modernización, flexibilidad de contratación del término de potencia dentro del año (campaña de riego y fuera de campaña)...
- Debe evitarse la insostenibilidad de regadíos, incrementando la garantía de agua especialmente en los sistemas creados por el Estado y que son explotados en su nombre por los Organismos de Demarcación (predicar con el ejemplo) y no utilizar el medioambiente como un instrumento para condicionar decisiones políticas en infraestructuras hidráulicas (tiene además un efecto boomerang).
- En las Comunidades de Regantes que utilicen aguas subterráneas debe conseguirse reorganizar los recursos hídricos, garantizando las dotaciones que los usuarios tienen inscritas y posibilitar de una manera real la compraventa de derechos, (hasta el momento, regulada pero sin aplicación práctica) y tener en cuenta previsiones de nuevas concesiones mediante la aportación de recursos externos; del mismo modo debe aprovecharse ahora la declaración de las masas de agua para revisar y adecuar a la realidad los recursos hídricos realmente existentes, con el fin de conseguir el equilibrio hídrico, favoreciendo el desarrollo en términos económicos y sociales. Y para todo ello, debe contarse con la colaboración de las Comunidades de Regantes.
- Indudablemente el Plan debe obedecer al consenso, pues no se puede legislar en contra de los administrados que han de cumplir las normas. Contar con FENACORE y los restantes interlocutores resulta imprescindible.