



INFORME DEL CONSEJO DEL AGUA DE LA DEMARCACIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE REVISIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE SEQUÍA DE LA PARTE ESPAÑOLA DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO

Antecedentes

La Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, establece en su artículo 27 las bases de la gestión planificada de las sequías. El apartado 1 de dicho artículo indica que el Ministerio de Medio Ambiente (hoy Ministerio para la Transición Ecológica), para las cuencas intercomunitarias, con el fin de minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales de eventuales situaciones de sequía, establecerá un sistema global de indicadores hidrológicos que permita prever estas situaciones y que sirva de referencia general a los Organismos de cuenca para la declaración formal de situaciones de alerta y eventual sequía.

El apartado 2 del mismo artículo encomienda a los Organismos de cuenca la elaboración de planes especiales de actuación ante estas situaciones, e indica que los mismos incluirán las reglas de explotación de los sistemas y las medidas a aplicar en relación con el uso del dominio público hidráulico. Los ámbitos territoriales de dichos planes especiales serán los de los planes hidrológicos de cuenca correspondientes.

Estos planes especiales preparados por las Confederaciones Hidrográficas, previo informe del Consejo del Agua de cada demarcación, se remitirán al actual Ministerio para la Transición Ecológica para su aprobación.

Atendiendo a estos requerimientos, la Dirección General del Agua desarrolló en el año 2006, un sistema global de indicadores hidrológicos que permitía prever las situaciones de sequía y que servía de referencia general a los Organismos de cuenca para la declaración formal de dichas situaciones. Asimismo, las Confederaciones Hidrográficas elaboraron los correspondientes Planes Especiales de Sequía para sus respectivos ámbitos territoriales, que fueron aprobados mediante la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo, por la que se aprobaban los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía en los ámbitos de los planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias.

Desde esta aprobación original de los Planes Especiales de Sequía se han completado dos ciclos de planificación hidrológica atendiendo a los requisitos de la Directiva 2000/60/CE, marco del agua. Durante el proceso de revisión correspondiente al segundo ciclo de planificación hidrológica se constató la necesidad de revisar y adaptar los Planes Especiales de Sequía, de forma que fueran coherentes con el nuevo marco de planificación. Así, los Planes de Sequía debían de tomar en consideración los nuevos requisitos e información derivada de los planes hidrológicos, en particular la consideración de los objetivos ambientales requeridos por la citada Directiva Marco del Agua, los nuevos inventarios de recursos, la actualización de las demandas o, entre otras cuestiones, los caudales ecológicos establecidos.

La experiencia de casi una década de aplicación de los planes especiales de sequía ha puesto en evidencia la importancia de contar con criterios comunes para su revisión y



para el ajuste del sistema de indicadores, que eviten heterogeneidades en el diagnóstico y en la naturaleza de las acciones y medidas a aplicar en los diferentes escenarios planteados, sin perjuicio de la adaptación de cada Plan Especial a las peculiaridades de su cuenca.

Por otra parte, se requiere también establecer una clara diferenciación entre las situaciones de sequía y las de escasez, siguiendo las directrices que la Unión Europea viene estableciendo al respecto. Estos fenómenos, habitualmente relacionados pero de consecuencias distintas, requieren de diagnósticos, acciones y medidas diferenciados.

Como consecuencia de lo anterior, el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, incluyó una disposición final primera que en su apartado segundo especificaba que *“todos los planes especiales de sequía a que se refiere la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo, por la que se aprueban los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía en los ámbitos de los planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias, deberán ser revisados antes del 31 de diciembre de 2017. Para llevar a cabo esa revisión de forma armonizada, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dictará las instrucciones técnicas que estime procedentes, en particular para establecer los indicadores hidrológicos que permitan diagnosticar separadamente las situaciones de sequía y las situaciones de escasez”*.

En cumplimiento del mencionado Real Decreto, la Dirección General del Agua, trabajando coordinadamente con los organismos de cuenca, estableció las instrucciones generales requeridas y elaboró los documentos metodológicos necesarios para llevar a cabo la revisión de los Planes Especiales de Sequía de forma armonizada, con las premisas básicas anteriormente expuestas.

La Confederación Hidrográfica del Tajo elaboró una propuesta de revisión del vigente Plan Especial de Sequías, atendiendo a los requisitos establecidos por la Dirección General del Agua. Dicha propuesta, cuyas líneas generales fueron presentadas al Consejo del Agua de la Demarcación en su reunión de 12 de diciembre de 2017, fue sometida a consulta pública durante un periodo de tiempo de tres meses, entre el 22 de diciembre de 2017 y el 22 de marzo de 2018, de acuerdo con la resolución de la Dirección General del Agua publicada en el BOE de 21 de diciembre de 2017.

Tras la consulta pública, los servicios técnicos del Organismo de cuenca han elaborado un informe analizando las propuestas, observaciones y sugerencias presentadas en cada caso, e incorporado a una nueva propuesta de Plan Especial aquellas que se consideran procedentes.

Esta nueva propuesta, ajustada tras la consulta pública, ha sido también sometida al informe de los servicios técnicos y jurídicos de la Dirección General del Agua, que ha valorado el grado de cumplimiento de los requisitos establecidos, proponiendo la revisión y modificación de aquellos aspectos que pudieran no estar en consonancia con las instrucciones dictadas, verificando finalmente que no existen impedimentos de técnica jurídica que pudieran dificultar la aprobación del documento elaborado por el órgano promotor.



Tras el anterior proceso, la Confederación Hidrográfica del Tajo ha elaborado la propuesta final, que se somete a informe del Consejo del Agua de la demarcación.

En paralelo, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la propuesta de revisión del Plan Especial de Sequía ha sido sometido al procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada, en el que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del MAPAMA, como órgano ambiental, ha formulado el Informe Ambiental Estratégico mediante Resolución de 23 de abril de 2018, publicada en BOE número 118, de 15 de mayo de 2018.

En el Informe Ambiental Estratégico se concluye que el Plan Especial de sequía de la Demarcación hidrográfica del Tajo no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, en los términos establecidos en dicho informe, concluyendo que la realización de una evaluación ambiental estratégica por procedimiento simplificado es adecuada y no es necesario que el Plan se someta a una evaluación ambiental estratégica ordinaria.

Adecuación de la tramitación

Los requisitos de tramitación exigibles al Plan Especial de Sequía se detallan en el artículo 27.2 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, estableciendo que deberán ser informados por el Consejo del Agua de la correspondiente demarcación y que serán finalmente aprobados por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

No obstante lo anterior, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la propuesta inicial elaborada por la Confederación Hidrográfica del Tajo ha sido sometida a consulta pública durante un periodo de tres meses. Este proceso ha tomado como referencia el reglamentado para la consulta de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación en el artículo 13.3 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

La participación fue impulsada también mediante una sesión de presentación de la propuesta y de participación pública, celebrada el 21 de febrero de 2018 en la sede de la Confederación Hidrográfica del Tajo, en Madrid, y a la que asistieron más de noventa personas.

En la fase de consulta pública se ha recibido un total de 47 escritos con propuestas, observaciones y sugerencias, de los que 38 han llegado dentro de plazo, es decir, antes del 22 de marzo de 2018 y 10 se han recibido con posterioridad a esa fecha, pero que también se han tomado en consideración.

Las cuestiones planteadas en los escritos se han agrupado conforme a las siguientes nueve categorías:

- Sobre el procedimiento de tramitación
- Sobre los datos utilizados
- Sobre la definición de sequía y sus indicadores
- Sobre los umbrales de escasez
- Sobre el programa de medidas



- Sobre los caudales ecológicos
- Sobre el trasvase por el acueducto Tajo-Segura y el PES
- Sobre los planes de emergencia de abastecimiento
- Varios

Los resultados del proceso de consulta quedan recogidos en un informe preparado por el Organismo de cuenca, en el que se valoran las propuestas, observaciones y sugerencias, incluidas en los escritos aportadas por los interesados, proponiendo incorporar a la propuesta de Plan aquellas que se ha considerado procedentes y justificando los motivos por los que otras no se han considerado pertinentes.

Cada cuestión planteada en cada escrito ha sido valorada y contestada de forma individualizada, si bien se ha realizado una misma valoración y respuesta para aquellas cuestiones que eran similares, cuando no enteramente coincidentes, en algunos de ellos.

El informe sobre la fase de consulta pública ha sido presentado al Consejo del Agua de la demarcación junto a la propuesta de Plan.

Adecuación del contenido y estructura

La propuesta de revisión del PES se materializa en una Memoria que se organiza en los siguientes apartados:

1. Introducción
2. Descripción de la demarcación e identificación de unidades territoriales
3. Descripción detallada de las Unidades Territoriales de Escasez
4. Registro de sequías históricas y cambio climático
5. Sistema de indicadores
6. Diagnóstico de escenarios
7. Acciones y medidas a aplicar en sequías
8. Medidas de información pública
9. Organización administrativa
10. Impactos ambientales de la sequía prolongada
11. Impactos socioeconómicos de la escasez coyuntural
12. Contenido de los informes post-sequía
13. Planes de emergencia para sistemas de abastecimiento que atienden a más de 20.000 habitantes
14. Seguimiento y revisión del plan especial
15. Referencias bibliográficas

Tal y como se previó en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, la Dirección General del Agua estableció inicialmente unos criterios técnicos



orientativos para que las Confederaciones Hidrográficas pudieran llevar a cabo la revisión de los Planes Especiales de Sequía de forma armonizada.

El cumplimiento de dichos criterios en la propuesta de revisión del Plan Especial de Sequía de la Demarcación hidrográfica del Tajo ha sido analizado en un informe de la Dirección General del Agua del MAPAMA.

En dicho informe, que ha sido puesto a disposición del Consejo del Agua de la demarcación, se verifica que:

1. Existe una correspondencia general entre la propuesta de Plan Especial y los criterios y directrices señaladas por la Dirección General del Agua.
2. La propuesta incluye una descripción de la demarcación y una identificación de las unidades territoriales pertinentes.
3. La propuesta describe correctamente las unidades territoriales a efectos del diagnóstico de la escasez.
4. La propuesta incorpora un registro de sequías históricas y una valoración de los previsibles efectos del cambio climático.
5. La propuesta describe un sistema doble de indicadores, para sequía prolongada y para escasez coyuntural.
6. Se describe el procedimiento de diagnóstico de los distintos escenarios de sequía prolongada y de escasez.
7. En la propuesta se detallan las acciones y medidas a aplicar en los escenarios diagnosticados.
8. La propuesta ha sido sometida a consulta pública. Existe un informe que analiza los resultados de la consulta y el Organismo de cuenca dispone de una sección especialmente dedicada en su portal Web para publicar los diagnósticos.
9. Se ha diseñado una apropiada organización administrativa para la gestión del plan especial.
10. La propuesta describe un mecanismo para evaluar los impactos ambientales de la sequía prolongada.
11. La propuesta describe un mecanismo para evaluar los impactos socioeconómicos de la escasez coyuntural.
12. Se prevé la redacción de informes post-sequía y se describe el contenido básico de estos informes.
13. La propuesta analiza la situación de los planes de emergencia para sistemas de abastecimiento que atiendan a más de 20.000 habitantes.
14. Se describe el procedimiento de seguimiento y revisión del Plan Especial.
15. Se verifica que el Plan se ha sometido a un procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica resuelto favorablemente.

Con todo ello, la Dirección General del Agua se ha expresado conforme con el contenido de la revisión del Plan Especial de Sequía de la demarcación hidrográfica del Tajo,



concluyendo que no existen dificultades técnicas ni jurídicas que desaconsejen su aprobación.

Aspectos fundamentales de la propuesta de revisión del Plan Especial de Sequía que se somete a informe del Consejo del Agua de la Demarcación

El objetivo general del PES es, de acuerdo con el mandato incluido en el artículo 27.1 de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales de eventuales episodios de sequías, entendidas en este caso con carácter genérico.

Dentro de ese objetivo general, el PES persigue, como objetivos específicos, garantizar la disponibilidad de agua para asegurar la salud y la vida de la población, minimizando los efectos negativos de sequía y escasez sobre el abastecimiento urbano, evitar o minimizar los efectos negativos de la sequía sobre el estado de las masas de agua, haciendo que las situaciones de deterioro temporal de las masas o de caudales ecológicos mínimos menos exigentes estén asociadas exclusivamente a situaciones naturales de sequía prolongada y minimizar los efectos negativos sobre las actividades económicas, según la priorización de los usos establecidos en la legislación de aguas y en los planes hidrológicos de cuenca.

Y esos objetivos específicos se articulan en el PES a través de los siguientes instrumentos operativos:

- mecanismos para diagnosticar lo antes posible, y valorar, las situaciones de sequía prolongada y escasez coyuntural, fijando el escenario de sequía prolongada y la determinación del agravamiento de las situaciones de escasez coyuntural, y
- acciones a aplicar en el escenario de sequía prolongada y medidas que corresponden en cada escenario de escasez coyuntural, que se activarían escalonadamente en respuesta a la evolución de los indicadores y los diferentes escenarios que se presenten.

La propuesta de revisión del PES presentada al Consejo del Agua de la demarcación, conforme a lo establecido en la disposición final primera del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, aplica las instrucciones técnicas dictadas por el MAPAMA, estableciendo unos indicadores hidrológicos que permitan diagnosticar separadamente las situaciones de sequía y las situaciones de escasez.

El Plan diferencia claramente las situaciones de sequía prolongada, asociadas a la disminución de la precipitación y de los recursos hídricos en régimen natural (y por tanto, independientes de los usos socioeconómicos asociados a la intervención humana), y las de escasez coyuntural, asociadas a problemas temporales de falta de recurso para la atención de las demandas de los diferentes usos socioeconómicos del agua. Queda fuera de su ámbito la escasez estructural, producida cuando estos problemas de escasez de recursos en una zona determinada son permanentes, que por tanto deben ser analizados y abordados en el ámbito de la planificación general, y no en el de la gestión de las situaciones temporales de sequía y escasez.



En la revisión del PES que se propone se realiza una interpretación de la sequía prolongada como aquella producida por circunstancias excepcionales o que no han podido preverse razonablemente, identificando dichas circunstancias mediante el uso de indicadores relacionados con la falta de precipitaciones y de aportaciones durante un periodo de tiempo y teniendo en cuenta aspectos como la intensidad y la duración.

Y por otra parte se incluye una interpretación de la escasez coyuntural como aquella situación de escasez no continuada que, aun permitiendo el cumplimiento de los criterios de garantía en la atención de las demandas reconocidas en el correspondiente plan hidrológico, limita temporalmente el suministro de manera significativa, basándose en indicadores relacionados con la disponibilidad de recursos, principalmente existencias de agua disponible en cada momento en los principales embalses de la demarcación.

Para el establecimiento de los indicadores y de los umbrales mediante los que se diagnostican los distintos escenarios y se proponen las medidas a aplicar, se han tenido en cuenta los datos fundamentales reflejados en el Plan Hidrológico vigente, en particular la serie de datos hidrológicos o meteorológicos, las aportaciones en régimen natural, la infraestructura existente o prevista en el horizonte de vigencia del plan, los recursos disponibles, las demandas de agua actuales, la priorización de usos y los déficits estructurales actuales.

Los análisis, diagnósticos, acciones y medidas del PES se aplican sobre unas unidades de gestión denominadas unidades territoriales de sequía (UTS) y unidades territoriales de escasez (UTE), que a efectos de la sequía prolongada están relacionadas con las zonas y subzonas del estudio de recursos del plan hidrológico y a efectos de escasez con los sistemas y subsistemas de explotación.

En cada UTS se ha definido un sistema de indicadores para diagnosticar la sequía prolongada, basados en precipitaciones y aportaciones en régimen natural.

Tras la fase de consulta pública, se ha mejorado la descripción de la fuente de datos pluviométricos (AEMET) que se utilizarán en los diagnósticos de sequía prolongada, así como la metodología para el establecimiento del valor del indicador, eligiendo un valor del umbral más adecuado por relación con aquellos periodos en que se registrarían caudales anormalmente bajos de acuerdo a los estudios del régimen de caudales mínimos en régimen natural incluidos en el plan hidrológico.

Conforme a un análisis histórico sobre la serie de datos de referencia, los meses en sequía prolongada varían entre el 8% y el 15% según la UTS.

En cada UTE se ha definido un sistema de indicadores para diagnosticar la escasez coyuntural, basados en aportaciones y volúmenes de embalses, y se establecen umbrales de prealerta, alerta y emergencia, justificados y validados de acuerdo con los criterios establecidos.

Tras la fase de consulta pública, se han revisado las hipótesis y metodología de cálculo de los índices de escasez, para mejorar su presentación, y respetando que en el cálculo de los indicadores no se considera una restricción de los caudales ecológicos, salvo cuando se diera la circunstancia de que se esté en situación de sequía prolongada, las aportaciones a los embalses en régimen natural fueran inferiores a las equivalentes al caudal ecológico y se pueda aplicar el principio de supremacía del abastecimiento de



poblaciones, es decir respetando los requisitos establecidos en los artículo 59.7 del TRLA, el artículo 49 quáter del RDPH y en los artículos 18 y 38 del RPH.

En relación con las acciones y medidas a aplicar en sequías, en situación de sequía prolongada se prevé la posibilidad de aplicar un régimen de caudales menos exigente conforme establezca el plan hidrológico vigente y la posibilidad de justificación del deterioro temporal del estado de las masas de agua afectadas por este fenómeno extremo, y se proponen medidas para mitigar los efectos de la escasez coyuntural.

Se incluye una serie de medidas generales (apartado 7.2.3.6 del PES) y de medidas específicas a activar en cada UTE (apartado 7.2.5 del PES), identificando los responsables de su aplicación o impulso.

Conclusión

La propuesta de revisión del PES sometida a informe del Consejo del Agua de la demarcación supone un avance muy significativo sobre el vigente PES y, como resultado de las propuestas, observaciones y sugerencias recibidas durante la fase de consulta pública, así como a resultas de las instrucciones y recomendaciones de la DGA del MAPAMA (hoy Ministerio para la Transición Ecológica), ha mejorado la propuesta de revisión del PES sometida a consulta pública en diciembre de 2017.

El Consejo del Agua de la Demarcación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, en virtud del artículo 27.2 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional y del artículo 2.2.d. del Real Decreto 1704/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece su composición, estructura y funcionamiento, vista la propuesta de revisión del Plan Especial de Sequía de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, elaborada por la Confederación Hidrográfica del Tajo, y sometida a su consideración en su reunión de 11 de junio de 2018, emite informe favorable sobre la misma con 29 votos a favor, 26 votos en contra y 2 abstenciones.

Junto a la emisión del voto, se anunció la presentación de los escritos de explicación del sentido del voto favorable, de explicación de la abstención y de votos particulares en contra del acuerdo mayoritario, cuya relación se incluye en el anexo al presente informe.

Madrid, a 19 de junio de 2018

EL SECRETARIO DEL CONSEJO DEL AGUA
El Secretario General
P.S. (Resolución del Presidente de 23 /05/2018)
El Jefe de Servicio

Vº Bº
EL PRESIDENTE

Juan Carlos de Cea Azavedo


Felipe Gutiérrez Málaga



ANEXO

Escritos de explicación de voto favorable:

Se anunció el siguiente escrito:

- Usuarios, Usos Energéticos y Otros Usos, Iberdrola Generación (5 votos)

Escritos de explicación de abstención:

No se anunció ningún escrito.

Votos particulares en contra del acuerdo mayoritario con presentación de escrito explicativo del voto:

Se anunció la presentación de escrito por los representantes de:

- Asociaciones en defensa de intereses ambientales, económicos y sociales:
 - Asociaciones Ecologistas. SEO/Birdlife (1 voto)