



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

Introducción

El Consejo del Agua de la Demarcación (CAD) se define genéricamente en el artículo 26.3 del texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) como órgano de participación y de planificación, entre cuyas funciones figura informar sobre la propuesta de plan especial de sequía, de acuerdo con el artículo 83.4, apartado 4, del Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH).

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 y el Reto Demográfico), 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 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para su aprobación.

En los planes especiales de sequía se establece 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.

Este documento constituye el informe del CAD sobre la propuesta de revisión del Plan Especial de Sequía de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Tajo, al que hacen referencia las normas antes citadas. Se ha estructurado en cinco capítulos y un anexo, con los siguientes contenidos:

- Introducción: expone la finalidad y estructura del presente informe.
- Tramitación de la revisión del Plan Especial de Sequía: descripción del proceso de revisión del plan especial desarrollado por la Confederación Hidrográfica del Tajo.
- Participación pública: síntesis de las principales observaciones recibidas durante la participación y consulta pública.
- Adecuación del contenido y estructura.
- Conclusión
- Anexo: explicaciones de voto aportadas por los miembros del CAD.

Tramitación de la revisión del Plan Especial de Sequía

El Plan Especial de Sequía (PES) de la demarcación hidrográfica del Tajo, supone la revisión del aprobado en 2018 por Orden TEC/1399/2018, y ha sido elaborado por la Confederación Hidrográfica del Tajo, de



acuerdo con lo establecido en el artículo 83 quater del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH).

Los documentos de revisión del PES fueron inicialmente redactados y sometidos a consulta pública mediante Anuncio de la Dirección General del Agua (DGA) publicado en el BOE del 30 de marzo de 2023, estableciéndose un periodo de tres meses de información y participación pública. Se incluía tanto la propuesta de proyecto de revisión del PES como el Documento Ambiental Estratégico, redactado conforme al procedimiento de evaluación ambiental estratégica (EAE) simplificada, de acuerdo con los criterios inicialmente previstos en el artículo 83 quater del RPH.

Con fecha 31 de marzo de 2023, la DGA en calidad de órgano sustantivo, solicitó a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (DGCEA) el inicio de la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica simplificada, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Una vez cumplido el trámite de consultas realizado por el órgano ambiental de acuerdo con el artículo 30 de la Ley 21/2013, la DGCEA formuló y publicó con fecha 14 de diciembre de 2023, el Informe Ambiental Estratégico (IAE), conjunto para todos los PES, que concluía con la necesidad de que fueran sometidos al procedimiento de evaluación ambiental ordinaria, salvo en los casos de las demarcaciones hidrográficas de Ceuta y de Melilla. Después de esto, la DGCEA emitió, con fecha 15 de diciembre de 2023, el correspondiente Documento de Alcance (DA) de los Estudios Ambientales Estratégicos (EsAE) de la revisión de los Planes Especiales de Sequía de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Cantábrico Occidental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro.

En consecuencia, la Confederación Hidrográfica del Tajo elaboró el correspondiente EsAE de acuerdo con el mencionado DA, y llevó a cabo las modificaciones necesarias en el documento de propuesta de proyecto de revisión del PES.

Con el Anuncio de la DGA, publicado en el BOE del 17 de septiembre de 2024, se inició un periodo adicional de 45 días hábiles de audiencia e información pública del documento de propuesta de proyecto de revisión del Plan Especial de Sequía, junto con el correspondiente EsAE del proceso de evaluación ambiental estratégica ordinaria.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que la presente demarcación forma parte de una demarcación internacional, se ha realizado un proceso de consultas transfronterizas en cumplimiento del artículo 49 de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental.

En la propuesta final del PES se han tenido en cuenta todos estos procesos de participación pública, tanto generales, como de consulta específica a las administraciones públicas y entidades interesadas dentro del proceso de evaluación ambiental estratégica ordinaria.

Esta propuesta, ha sido también sometida al informe 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 que pudieran dificultar la aprobación del documento elaborado.

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, y al que se acompaña de los siguientes documentos:

- Estudio Ambiental Estratégico
- Informe de la Dirección General del Agua

Más adelante, en la tramitación que en su papel de órgano sustantivo realiza el Ministerio, se remitirá el expediente al órgano ambiental para que formule y publique en el Boletín Oficial del Estado la declaración



ambiental estratégica correspondiente, que deberá ser tenida en cuenta antes de proceder a la aprobación final del Plan Especial de Sequía.

Participación pública

La participación pública ha acompañado el proceso de revisión del PES, y se ha materializado en periodos de consulta suficientemente prolongados como para que cualquier interesado haya tenido la oportunidad de aportar sus propuestas, observaciones o sugerencias para mejorar la propuesta de revisión del PES y su EsAE.

Durante los dos procesos de consulta pública se han recibido 46 escritos con distintas propuestas, observaciones y sugerencias. La Confederación Hidrográfica del Tajo ha realizado dos informes específicos sobre los dos procesos participativos, donde se analizan cada una de las propuestas, observaciones y sugerencias recibidas, y cómo estas se han tenido en consideración. Estos informes se incorporan como Anexo IV y Anexo V del PES.

No obstante, a continuación, se sintetizan las observaciones recibidas consideradas más relevantes, tanto por su temática como por haberse formulado por distintos interesados:

- Reducción del régimen de caudales ecológicos. Distintas observaciones consideran que las situaciones de sequía y escasez, que producen afecciones a los usos del agua, deberían permitir rebajar también el régimen de caudales ecológicos mínimos. En situaciones de sequía prolongada, la normativa no permite la reducción del régimen de caudales ecológicos en masas de agua vinculadas con espacios de la Red Natura 2000. En cuanto a la prioridad del abastecimiento frente al caudal ecológico, sólo en situaciones donde no exista una alternativa razonable para el abastecimiento de la población, pueden reducirse los caudales ecológicos, situación que en el PES se ha equiparado a la situación de emergencia. El margen de maniobra del PES en lo relativo a los caudales ecológicos es muy limitado.
- Restricciones demasiado elevadas. En distintas observaciones se ha puesto de manifiesto la preocupación que suscitan algunas de las reducciones de la demanda establecidas en algunas fases de escasez, consideradas excesivas. Las reducciones establecidas en el PES se han establecido con el objetivo de permitir finalizar la temporada de riegos sin que se produzca un cambio en la fase de escasez, y por tanto nuevas restricciones en las demandas, una vez iniciada la campaña de riegos. En cuanto a los sistemas de abastecimiento, las restricciones pretenden garantizar que la duración de cada fase se adecúe al tiempo previsto, necesario para preparar medidas aplicables en caso de que la situación de escasez se agravase. En ambos casos, se asume un nivel de riesgo, asociado a las aportaciones esperables en los ríos; es decir, esas restricciones no se han calculado a partir del peor dato de caudal registrado históricamente.
- Aportaciones consideradas demasiado optimistas. En algunas observaciones se alega que el nivel de riesgo asumido en las aportaciones utilizadas es demasiado bajo, máxime en un escenario de cambio climático, y que el PES no resultaría una herramienta adecuada para hacer frente a situaciones de escasez. El considerar unas aportaciones peores que las consideradas provocaría una elevación de los umbrales de cada una de las fases de escasez, es decir, se estaría en normalidad con menos frecuencia, y las restricciones serían más frecuentes. Restricciones frecuentes diseñadas para una situación pésima muy improbable supondrían una pérdida de confianza en los indicadores establecidos.
- Demandas demasiado bajas. Distintas observaciones manifiestan que las demandas, aunque pueden ajustarse a los consumos de los últimos años, son bajas, no contemplan un crecimiento esperado a partir de distintos pronósticos y por tanto provocarían que las medidas del PES fueran ineficaces, si llegaran a cumplirse los pronósticos de crecimiento. Al igual que ocurre con las aportaciones, el considerar unas demandas a satisfacer más altas, provocaría una elevación de los



umbrales de cada una de las fases de escasez, es decir, se estaría en normalidad con menos frecuencia, y las restricciones serían más frecuentes. Restricciones frecuentes diseñadas para una demanda que no se corresponde con la observada supondrían una pérdida de confianza en los indicadores establecidos.

Las medidas del PES aplicables en cada una de las fases de la escasez entran un funcionamiento de manera automática, manteniendo así el procedimiento de activación de los PES anteriores, y agilizando los resultados de su aplicación, que se verían retrasados si las medidas tuvieran que ser discutidas en cada una de las fases de la escasez. No obstante, en el PES se recoge que la Comisión de Desembalse pueda proponer a la Presidencia de la CHT medidas alternativas atendiendo a las particularidades de la situación en que se encuentre la UTE concernida.

El Plan Especial de Sequía es un plan de medidas de gestión para hacer frente a situaciones coyunturales. Los problemas de escasez estructural son tratados en el plan hidrológico. Actualmente está iniciándose el proceso de revisión del plan hidrológico que estará vigente en el período 2028-2033. Durante esta revisión, que obligatoriamente analizará los efectos del cambio climático y que pronosticará las demandas de agua venideras, se debería abordar también la estrategia para abordar las situaciones de sequía y escasez coyuntural, de aplicación en la siguiente revisión del Plan Especial de Sequía.

Adecuación del contenido y estructura

La propuesta de revisión del PES se materializa en una Memoria que se organiza en 15 capítulos:

1. Introducción.
2. Descripción de la demarcación e identificación de unidades territoriales.
3. Descripción detallada de las Unidades Territoriales de Escasez (UTE).
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.

Y los siguientes Anexos:

- I. Régimen de caudales ecológicos en normalidad.
- II. Régimen de caudales ecológicos en situación de sequía prolongada.
- III. Fichas de los sistemas de abastecimiento.
- IV. Informe sobre las propuestas, observaciones y sugerencias recibidas al borrador del Plan Especial de Sequía durante la fase de consulta pública (abril – junio 2023).
- V. Informe sobre las propuestas, observaciones y sugerencias recibidas al borrador del Plan Especial de Sequía durante la segunda fase de consulta pública (septiembre-noviembre 2024).



El Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprobaba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias (del segundo ciclo), establecía en su disposición final primera la revisión de los PES de dichas demarcaciones, siguiendo las instrucciones técnicas que a los efectos dictase el Ministerio competente, con indicación expresa de que se establecieran indicadores hidrológicos que permitieran diagnosticar separadamente las situaciones de sequía y de escasez. Siguiendo dicho mandato, la Dirección General del Agua (DGA) preparó unas directrices comunes de revisión que dieron como fruto la publicación en el BOE del 26 de diciembre de 2018 de la Orden TEC/1399/2018, que vino a aprobar la segunda generación de planes especiales de sequía para los ámbitos territoriales de las cuencas hidrográficas de competencia del Estado.

Posteriormente, el Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH), introdujo una serie de mejoras que se focalizan en dos aspectos muy concretos: la configuración de los terceros planes hidrológicos -que fueron aprobados mediante el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero- y la revisión de los planes especiales de sequía.

El cumplimiento de los precitados 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 MITECO.

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

- Respecto a la correspondencia general entre la propuesta del PES y las directrices de la Dirección General del Agua, se ha verificado que los contenidos requeridos responden a lo establecido en el Artículo 66 bis del Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH).
- La propuesta incluye una presentación esquemática de la demarcación con datos generales, descripción básica de unidades de demanda por usos y datos básicos del inventario de recursos; esta descripción es coherente con los datos recogidos en el Plan Hidrológico de la demarcación.
- Las unidades territoriales a efectos de sequía prolongada (UTS) y de escasez (UTE) han sido definidas de acuerdo con los criterios generales establecidos.
- La propuesta cuenta con una descripción detallada de las unidades territoriales a efectos de escasez, informando sobre necesidades hídricas y origen del recurso, de acuerdo con las directrices establecidas.
- Incorpora una descripción y análisis de las sequías históricas en la demarcación, ofreciendo un tratamiento adecuado del cambio climático, tanto general como a la escala de la demarcación, incluyendo la consideración de los últimos trabajos llevados a cabo al respecto por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) en 2017.
- El sistema de indicadores de sequía prolongada y de escasez se ha configurado de acuerdo con las directrices metodológicas y criterios recomendados por la DGA, para asegurar la coherencia del sistema y comparabilidad territorial.
- En la propuesta se exponen los criterios para el diagnóstico de los escenarios de sequía prolongada y escasez, en particular, la definición y justificación de las condiciones de entrada y salida de éstos últimos. Se han trasladado los criterios para la declaración de situación excepcional por sequía extraordinaria establecidos en el artículo 92 del RPH.
- En la propuesta se detallan las acciones aplicables en el escenario de sequía prolongada y las medidas a adoptar en los diferentes escenarios de escasez coyuntural, siendo acordes a las directrices establecidas y a la capacidad regulatoria del Plan Especial de Sequía.
- Se describen las medidas y actuaciones propuestas para favorecer la difusión de la información, tanto las referidas a la revisión del PES como las relacionadas con los mecanismos de difusión mensual de los diagnósticos de los escenarios.



- La propuesta ha sido sometida a consulta pública. Se redacta un informe que analiza las aportaciones recibidas y que explica los cambios producidos como resultado del proceso.
- El organismo de cuenca dispone de una sección en su página web dedicada al seguimiento de la sequía.
- Respecto a la organización administrativa, en la propuesta quedan descritos los procesos organizativos y de gestión del PES vinculados a la actuación del organismo de cuenca en escenarios de sequía prolongada y escasez, siendo la organización planteada coherente con la normativa aplicable.
- El Plan Especial incluye una metodología para la evaluación de los efectos ambientales de la sequía prolongada, e incorpora un análisis histórico de los episodios identificados.
- El Plan Especial incluye una metodología para la evaluación de los impactos socioeconómicos de la escasez coyuntural, e incorpora un análisis histórico de los episodios identificados.
- Se prevé la redacción de informes post-sequía de acuerdo con los criterios establecidos, describiendo el contenido mínimo de estos informes, y definiéndose de forma objetiva la situación en que corresponderá prepararlos.
- El PES identifica los sistemas de abastecimiento que atienden a una población igual o superior a 20.000 habitantes, incluyéndose un resumen de la situación respecto a la elaboración de planes de emergencia (promoviendo su desarrollo, a pesar de no ser obligatorios legalmente).
- El Plan Especial define y describe el seguimiento y la revisión del mismo.
- Una vez formulada por la Autoridad Ambiental el Informe Ambiental Estratégico que resuelve que debe aplicarse el procedimiento de evaluación ambiental ordinaria, se comprueba que se ha redactado un Estudio Ambiental Estratégico, desarrollado cumpliendo todos los requisitos establecidos en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

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 parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, concluyendo que no existen dificultades técnicas ni jurídicas que imposibiliten su aprobación.

CONCLUSIÓN

El Consejo del Agua de la Demarcación del Tajo, reunido el 20 de enero de 2025, emite este informe referido a la propuesta de Plan Especial de Sequía de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo, a los efectos señalados en el artículo 80.4 del Reglamento de la Planificación Hidrológica y lo eleva con VF (vf %) votos a favor, VC (vc %) votos en contra y AA (aa %) abstenciones al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, conforme al artículo 83 quater del Reglamento de la Planificación Hidrológica, para continuar su tramitación hasta que pueda ser aprobado mediante orden ministerial.

Los miembros del Consejo que se relacionan en la siguiente tabla aportan escritos explicativos de su voto, que se incorporan a este informe en su anexo único.

Apellidos, nombre	Representando a: