

PROPUESTAS, OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS AL PROYECTO DE PLAN HIDROLÓGICO DEL TERCER CICLO 2021-2027 DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO.

CUESTIONES RELATIVAS A LOS CAUDALES ECOLÓGICOS Y SU INFLUENCIA EN LA TRASVASE TAJO-SEGURA

Esta Administración, como ya ha hecho durante la información pública del esquema de temas importantes, considera que en la determinación de los caudales ecológicos existen una serie de incertidumbres técnicas que pasan a exponerse como complemento a lo ya puesto de manifiesto en su día.

En los últimos años se han realizado distintos cálculos de caudal ecológico en el eje del Tajo, tanto por parte de la CHT como por otros autores, y empleando tanto métodos hidrológicos como hidrobiológicos. Para los métodos hidrológicos se han utilizado diferentes colecciones de series y distintos periodos de tiempo, y para los hidrobiológicos se han aplicado a distintos tramos fluviales.

En el caso de métodos hidrológicos, estos cálculos han puesto de manifiesto que los resultados de la aplicación de los métodos contemplados en el IPH pueden dar resultados muy diferentes en función de la serie sobre la que se realicen, el periodo de tiempo considerado y los parámetros adoptados en el análisis. Por ejemplo, para Aranjuez se han obtenido caudales ecológicos comprendidos entre 5 y 25 m³/s.

En el caso de los métodos hidrobiológicos, los cálculos realizados se acomodan mejor a lo dispuesto en la IPH porque se han discriminado dos periodos, húmedo y seco, pero analizando cuatro tramos entre Bolarque y Aranjuez, y con el criterio aplicado en el PHT, se obtuvieron valores de caudal ecológico entre 5,12 y 8,89 m³/s. Si se amplía el análisis a los casos límite de las horquillas planteadas en la IPH, los valores extremos resultan ser 2,73 y 14,77 m³/s. Este abanico puede ampliarse más si se contempla en el análisis discriminado un periodo húmedo y uno seco, llegando a una horquilla de 0,88 y 14,59 m³/s. En definitiva, aplicando estos métodos hidrobiológicos, y con los criterios del PHT y la IPH, también se obtienen horquillas amplias que no permiten fijar valores operativos de forma segura.

Se ha ensayado también el empleo de métodos hidráulicos, como el del perímetro mojado, comprobándose que estos métodos también acreditan la indiferencia de resultados en las franjas mencionadas, sin que quepa discernir con claridad un valor mínimo bien identificable.



FIRMADO POR	OSCAR ALBERTO LORENTE CASTELLANO	22/12/2021	PÁGINA 1/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmJPULGWJLWWQMNP9P7MRFMRVW4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



La más reciente aplicación de los métodos hidrobiológicos empleando las series más fiables actualmente disponibles confirma esta dispersión de resultados. Los métodos hidrológicos dan valores entre 7'72 y 20'10 m³/s, mientras que los hidrobiológicos, con dos periodos conforme a la IPH, oscilan entre 3'52 y 7'84 m³/s dependiendo del tramo y percentil, y con una media de 5'75 m³/s en los distintos puntos analizados, valores razonablemente concordantes con el hoy vigente, y muy inferiores al propuesto en el PHT.

En el PHT no hay siquiera mención a estas importantísimas incertidumbres, ofreciendo los datos de las tablas de caudales mínimos como si se tratase de valores ciertos y precisos, deducidos de cálculos robustos con metodologías rigurosas y bien establecidas que conducen a resultados inequívocos y concluyentes. La realidad está muy alejada de eso, la estimación de mínimos es borrosa, y esa imprecisión forma parte de la propia naturaleza de los regímenes de caudales ambientales.

El PHT debe hacer referencia explícita a estas horquillas de incertidumbres y considerarlas expresamente en sus determinaciones normativas, máxime si de ellas se pueden derivar consecuencias socioeconómicas muy importantes y con un grado de incertidumbre que es siempre inevitable, pero notoriamente inferior.

La incorporación de estas horquillas por el PHT podría posibilitar mayores elementos de conocimiento al proceso de concertación y decisión, al permitir la ponderación de efectos socioeconómicos o usos afectados y la consecuente fijación circunstanciada dentro de su rango de amplitud.

En el caso del trasvase, tales usos incluirían tanto los de abastecimientos urbanos e industriales del Segura, Llanura manchega y aledaños al canal, que al ser abastecimientos tendrían supremacía sobre los caudales ecológicos, como otros usos ambientales tales como los asociados a las Tablas de Daimiel, e incluso usos de regadío que, si bien no tendrían esa supremacía, sí que han de ser ponderados en la consideración de las horquillas de caudales admisibles.

El propio PHT propone asumir esa idea al sugerir el empleo de los percentiles más bajos de la IPH cuando se entre en conflicto con un abastecimiento vulnerable.

Debe recordarse que los usuarios del trasvase disponen de un derecho subjetivo, de configuración legal, a recibir caudales del Tajo, debidamente cumplidos los requisitos y condicionantes establecidos en la normativa vigente. Este derecho no solo no puede ser ignorado por el PHT, que está obligado a tenerlo en cuenta en sus disposiciones.

Una importante cuestión, relacionada con la anterior, es la inexistencia actual de un criterio objetivo que permita valorar técnica y jurídicamente el cumplimiento o no del régimen de caudales prescrito. Tal criterio general se introdujo en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, art.49 quinquies, sobre Control y seguimiento del régimen de caudales ecológicos, en la reforma introducida por el RD 638/2016, pero fue posteriormente anulado en su apartado 2, relativo a este asunto, por STS de 3 de octubre de 2018. El resultado final es, como se ha señalado, la actual indefinición formal y general de esta importante cuestión, por lo que el PHT debiera dar alguna orientación al respecto, eliminando la inseguridad jurídica y técnica existente.

FIRMADO POR	OSCAR ALBERTO LORENTE CASTELLANO	22/12/2021	PÁGINA 2/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmJPULGWJLWWQMNP9P7MRFMRVW4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Asimismo, tanto el criterio de cumplimiento antes mencionado y que se derogó, como algunos de los métodos propuestos en la IPH para el cálculo de caudales ambientales, requieren el empleo de series diarias de caudal circulante en el punto de interés, y ello plantea importantes problemas prácticos: la inexistencia de registros diarios próximos al punto de interés y con la suficiente fiabilidad y longitud, la inexistencia y/o muy escasa fiabilidad de restituciones a escala diaria, la indefinición de los posibles patrones próximos representativos para la sugerida desagregación mensual-diaria, la inestabilidad de las estimaciones por balance de embalses a esas escalas temporales, etc.

Tales problemas han conducido con frecuencia a la necesidad de emplear modelos hidrológicos de lluvia-escorrentía a escala inframensual, diaria, semanal o decadal como en la aplicación del modelo Sacramento, históricamente utilizado en la planificación del Tajo, pero eso, aun siendo técnicamente correcto, añade otra fuente de indeterminación que, al menos, debe ser valorada y acotada.

En definitiva, todo ello introduce indefiniciones e incertidumbres técnicas adicionales para la aplicación práctica de la IPH, cuyo efecto sobre los caudales ecológicos puede ser relevante, y sobre las que tampoco hay indicaciones concretas en el PHT.

Serían como otras horquillas adicionales de incertidumbre que operan sobre las horquillas a las que, aun suponiendo un perfecto conocimiento de datos igualmente perfectos, sin ningún error de medida, la aplicación de la IPH necesariamente conduce.

En relación con este criterio de cumplimiento, resulta imprescindible una concreción operativa del concepto de planificación adaptativa, de manera que ese deseable mecanismo conceptual pueda adquirir virtualidad práctica.

Se requiere definir un punto actual de partida, indicadores, detección de desviaciones -o incumplimientos- y capacidad de detección de las causas desencadenantes del deterioro y si están asociadas a deficiencias del régimen de caudales ecológicos. Los PH deben desarrollar y desplegar estos mecanismos.

En el caso concreto del PHT, el ETI permite calificar como bueno el estado de las masas de agua de cabecera, no apreciándose problemas de estado trófico en los embalses de origen del trasvase, a diferencia de otros embalses situados en el curso inferior, donde se alcanzan niveles de eutrofización muy elevados.

Igualmente, en el estudio de la explotación sostenible de las aguas subterráneas se señala que, según el índice de explotación de los Documentos iniciales del tercer ciclo de planificación, las masas de agua subterránea se encuentran en buen estado.

En consecuencia, cabe concluir razonablemente que los caudales circulantes en la actualidad en cabecera no están suponiendo una causa de deterioro del estado que exija su modificación, al menos en este ciclo de planificación hidrológica y con la información de que hoy se dispone. Obviamente ello no exime de su necesaria evaluación y seguimiento, pero orienta respecto a que los flujos actuales pueden no ser los determinantes y las alteraciones hidromorfológicas con mayores impactos podrían ser las relacionadas con cam-

FIRMADO POR	OSCAR ALBERTO LORENTE CASTELLANO	22/12/2021	PÁGINA 3/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmJPULGWJLWWQMNP9P7MRFMRVW4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



bios morfológicos y de conectividad transversal y longitudinal de los cauces, que el propio ETI y los DI ya apuntaron.

La escasa sensibilidad del calado y la lámina de agua frente a modificaciones de caudal como las apuntadas, y que ha podido observarse en algunos estudios realizados, apunta también en esa dirección.

A este respecto, y aunque no es estrictamente un resultado relevante para la valoración ambiental, análisis hidráulicos realizados en el área escénica del Tajo a su paso por Aranjuez han mostrado que el aumento de caudales mínimos de los 6 m³/s hoy vigentes, hasta los nuevos propuestos, estacionales y con media global de 8'5 m³/s, no supone ningún impacto sobre la altura de la lámina de agua (sobre elevación media de 0 cms) en casi la mitad del tiempo, y una elevación media del orden de 2 cm en el resto. Se trata de datos aproximados y meramente orientativos, pero que ilustran sobre la escasa relevancia paisajística que tendría la modificación de los mínimos propuesta, al menos en esa zona muy destacada del río.

Todo lo anteriormente indicado supone la adopción de la IPH como norma guía básica incuestionable, pero hay elementos derivados de la experiencia y de su aplicación práctica que sugieren posibles mejoras que debieran llevarse a cabo.

Así, es claro que el rango de metodologías señaladas para la evaluación de caudales es limitado y debiera ampliarse; no hay una consideración clara y consistente del cambio climático o cambio hidrológico y los caudales ecológicos; carece de sentido técnico la evaluación de estos caudales en todas las masas superficiales, en lugar de en aquellas degradadas o en riesgo, donde pueda verificarse y donde hay algún posible impacto significativo; no hay indicaciones metodológicas para selección de tramos, especies y objetivos del análisis hidrobiológico o los requerimientos técnicos para su modelación hidráulica; no hay indicaciones sobre factores de variación y la idoneidad de su empleo; no tiene sentido que los puntos de control se encuentren en el extremo aguas abajo de la masa de agua, impidiendo su gestión práctica en casos donde estos puntos de control están muy alejados de los puntos de manejo del caudal (p.e. La Tajera); los percentiles deben ser revisados tras el examen del grado de su cumplimiento con registros reales, revelador de incumplimientos actuales de series realmente circulantes (p.e. Aranjuez o Talavera); o, de forma más radical, la falta de sentido de mantener el paradigma del caudal natural en un mundo profundamente alterado, con alteraciones importantes e irreversibles, donde este caudal natural no puede volver a darse, ni siquiera en ausencia de intervenciones antrópicas directas, ante la naturaleza no solo mudable sino no estacionaria de los registros hidrológicos.

Una última conclusión de gran relevancia práctica es la constatación del incumplimiento de los regímenes de caudales mínimos previstos, por los propios caudales reales del río en régimen poco alterado, asimilable al natural. Esta aberrante situación revela un problema metodológico en las determinaciones de estos caudales que podría ser generalizado y que, dada su importancia, requeriría de investigaciones adicionales que permitan avanzar sobre bases sólidas en futuras revisiones del proceso planificador

FIRMADO POR	OSCAR ALBERTO LORENTE CASTELLANO	22/12/2021	PÁGINA 4/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmJPULGWJLWWQMNP9P7MRFMRVW4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Entre las cuestiones apuntadas, para la modulación estacional -trimestral- de los caudales mínimos se emplea el llamado “factor de variación”, concepto que no aparece en la IPH y que consiste en la aplicación de un multiplicador trimestral calculado a partir de ratios de valores medios trimestrales derivados de la serie elevados a alguna potencia. En relación con este asunto es necesario considerar varios aspectos.

En primer lugar, este factor no es realmente un modulador, sino un amplificador que aumenta el volumen total destinado al mínimo, y lo hace de forma arbitraria, dependiendo del exponente que se emplee para el ratio. Igual fundamento tendría emplear $1/3$, que da lugar a la raíz cúbica utilizada, que $1/2$, $1/4$, $1/5$, o 2 , 3 , 4 . El PHT debiera justificar esta elección o, al menos, mostrar los diferentes resultados que se obtienen empleando criterios distintos, todos igualmente válidos, lo que se traduciría finalmente en un ensanchamiento de las horquillas de incertidumbre.

Por otra parte, al no existir criterios en la IPH parece razonable aplicar el procedimiento de la IPH de utilizar simulación de hábitat pero discriminando los periodos de análisis conforme al régimen estacional buscado.

En defecto de métodos de simulación de hábitat ni de tipo holístico, con consideración explícita de la estacionalidad, podrían aplicarse por el PHT los métodos hidrológicos pero con discriminación estacional de las series de caudales. Ello proporcionaría una mayor coherencia técnica a los resultados al sujetarlos al menos a los flujos base estacionales circulantes, aproximación con pleno sentido físico.

Los porcentajes del caudal medio imputables al mínimo ecológico también deben ser objeto de análisis y contraste. En general, la aplicación de criterios sencillos basados en la IPH puede ser ilustrativa como ejemplo de posibles anomalías.

Armonización metodológica

Las circunstancias apuntadas en apartados anteriores muestran resultados y diferencias apreciables en el conjunto del país, y que pese a la disposición de guías como la IPH, no se ha podido plenamente resolver.

Ello conduce a sugerir la unificación metodológica y de criterios, y la encomienda a un centro único para el análisis, propuestas metodológicas, y realización de análisis concretos en puntos específicos, todo ello en el marco de un Programa nacional de Evaluación de Regímenes de Caudales Ambientales (PERCA) que se propone desarrollar.

El Programa sería impulsado y dirigido por el Ministerio, y el Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX, con la colaboración de los especialistas que proceda, podría ser el organismo técnico de apoyo responsable de su elaboración.

En el marco de este Programa se valoraría la armonización de metodologías para la evaluación de caudales ecológicos, considerando las singularidades ecohidrológicas de las distintas demarcaciones, estableciendo criterios técnicos objetivos, claros y unificados para todo el país sobre la identificación de las masas preferentes, los programas de seguimiento, control y criterios de verificación para cada masa, la identificación y catálogo de funciones ambientales en los diferentes tramos fluviales, etc. Este tratamiento común y puede

FIRMADO POR	OSCAR ALBERTO LORENTE CASTELLANO	22/12/2021	PÁGINA 5/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmJPULGWJLWWQMNP9P7MRFMRVW4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



impedir sesgos, heterogeneidades e inequidades en su determinación. La experiencia de desarrollo de grandes proyectos nacionales como el de Cartografía de Zonas Inundables, es bien ilustrativa de las ventajas de este tratamiento unificado. El PERCA podría fundamentar una estandarización análoga.

Es claro que unidad de criterio no puede significar unidad de resultados, pero si unidad de enfoque y de niveles objetivo de protección ambiental para todos los territorios. Conforme a lo establecido en la DMA este criterio común es el del buen estado ecológico, y en consecuencia esa es la referencia básica, pero procurando que tal buen estado, al menos en sus aspectos hidromorfológicos, signifique lo mismo para todos.

Los esfuerzos de intercalibración y las muy recientes Guías de evaluación del estado y Protocolos hidromorfológicos avanzan hacia este objetivo pero no lo agotan, y contienen valoraciones y ponderaciones subjetivas, más o menos explícitas, que pueden dar lugar en la práctica a divergencias muy notables, aun garantizando su estricto cumplimiento. Debiera disponerse al menos de algún mecanismo común, general, replicable, y basado en datos técnicos públicos y homogéneos, que proporcione cifras orientativas sobre flujos mínimos, máximos, generadores y tasas de cambio. Estas cifras pueden facilitar la intercomparación relativa entre masas de agua, y proporcionan una primera referencia respecto de la cual no debiera haber desviaciones significativas.

Además, en aquellos casos donde se den circunstancias especiales de especial relevancia, en el marco del PECA se aplicarían las metodologías más avanzadas y específicas que procedan, con costes y requerimientos de datos que están justificados en estos casos preferentes, pero que no tendría sentido generalizar de forma indiscriminada.

En tanto en cuanto se desarrollan las determinaciones del PERCA, el proceso de planificación puede continuar su tramitación y calendarios previstos, sin modificación alguna, incluyendo las correspondientes propuestas de caudales ecológicos para las masas ordinarias, no preferentes, y estableciéndose una moratoria hasta la determinación de los caudales en las masas preferentes, moratoria durante la cual puede prorrogarse lo actualmente vigente.

Para la mencionada revisión y armonización de caudales mínimos y regímenes ambientales en el marco del PERCA, se tendrán en cuenta las previsiones de impactos y alteraciones sobre los caudales de estiaje debidas al cambio climático.

Problemas jurídicos

Junto con los problemas técnicos mencionados, se observan también problemas jurídicos que requieren urgente solución. Ha de recordarse que la exigencia de determinación de caudales ecológicos no procede de la Directiva Marco del Agua, que ni siquiera los menciona, sino que es una imposición propia de la normativa española, y que solo cabe vincular con la DMA de manera indirecta mediante las condiciones hidromorfológicas para el buen estado de las masas de agua, una de las cuales es el caudal.

En el ordenamiento español, la normativa exige, para aquellos casos de especial relevancia, la realización de análisis previos de los efectos de la imposición de un régimen de caudales ecológicos sobre diferentes as-

FIRMADO POR	OSCAR ALBERTO LORENTE CASTELLANO	22/12/2021	PÁGINA 6/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmJPULGWJLWWQMNP9P7MRFMRVW4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



pectos técnicos y socioeconómicos. No se ha encontrado en el PHT referencia a tales análisis, por lo que se requiere que, como exigencia previa para su aprobación, se satisfaga esa exigencia normativa y realicen las correspondientes evaluaciones.

En los siguientes epígrafes se detallan algunas de tales exigencias jurídicas relativas a efectos socioeconómicos, disposiciones vigentes, y sujeción a la planificación nacional.

Estudios recientemente realizados, con distintas aproximaciones metodológicas, muestran unas importantísimas consecuencias socioeconómicas sobre los usos del trasvase en las provincias de Murcia, Alicante y Almería, como consecuencia de la posible modificación de caudales ecológicos del Tajo y la reducción de volúmenes trasvasados que ello necesariamente comporta. Tales consecuencias no se limitan al sector productivo primario de estas provincias sino que, como muestran las tablas regionales input-output realizadas, se expanden con efectos directos, indirectos e inducidos a buena parte de los sectores económicos, afectan significativamente al conjunto de las economías regionales y, en consecuencia, a la economía nacional.

Los efectos adversos sobre los usuarios del trasvase de decisiones arbitrarias y no fundamentadas podrían dar lugar incluso a una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por la adopción de decisiones que ocasionen daños reales efectivos y cuantificables. Ya se han realizados algunos análisis preliminares en esa dirección.

Es obligado, en definitiva, que el PHT considere expresamente todas estas circunstancias, incluyendo un análisis de la repercusión de su establecimiento (usos existentes y análisis jurídico de los efectos de su aplicación, repercusiones sobre las garantías, repercusión económica y social, etc.). Conforme a la IPH, la incorporación de esta información es básica para el proceso de establecimiento de un régimen de caudales ecológicos, cuya segunda fase es el necesario proceso de concertación. Este proceso a su vez ha de ser previo a la inclusión del régimen de caudales en el plan hidrológico, y requiere la disposición tanto de los estudios justificativos de los caudales propuestos como de los valores ambientales asociados a dichos caudales, asociación de valores ambientales sobre la que no hay referencia en el PHT analizado.

Todo ello requiere en definitiva una reconsideración y reprogramación de las actuaciones emprendidas para dar cumplimiento a estos requisitos de forma previa a la aprobación final del plan.

Impactos socioeconómicos

Además de los impactos socioeconómicos, que como se ha señalado son de obligada consideración, ha de tenerse en cuenta que las disposiciones vigentes relativas a la ordenación del trasvase, y singularmente las derivadas de la ley 21/2015 y los decretos 773/2014 y 630/2021, constituyen condicionantes legales y reglamentarios que modulan la discrecionalidad del PHT en materias que puedan afectarles. Así se manifiesta de forma expresa la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que señala la obligada consideración del aprovechamiento Tajo-Segura como, empleando la terminología de la DMA, una presión más de extracción de agua, igual que todas las demás que operan en el ámbito de la demarcación del Tajo, y que viene caracterizada por sus propias normas reguladoras. Como es lógico, la planificación hidrológica del Tajo actualmente vigente plantea y asume estas circunstancias.

FIRMADO POR	OSCAR ALBERTO LORENTE CASTELLANO	22/12/2021	PÁGINA 7/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmJPULGWJLWWQMNP9P7MRFMRVW4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Sin embargo, la propuesta ahora sometida a consulta pública ignora este criterio afirmado por la jurisprudencia del TS, y manifiesta de forma expresa la no consideración de las demandas asociadas al trasvase, consideradas como externas, entre las demandas del Plan. Ello puede interpretarse como una derogación implícita o indirecta de la normativa vigente, infringiendo así el principio de legalidad.

El PHT debe necesariamente modificarse en este importante aspecto, considerando los condicionantes legales del trasvase como una obligación ineludible y que ha de incorporarse de forma expresa, no solo en sus modelos de simulación sino en sus disposiciones, con igual tratamiento que se otorga a otras disposiciones con valor de ley como, p.e., las derivadas del Convenio de Albufeira.

Asimismo, junto con los impactos socioeconómicos y las regulaciones vigentes, es importante recordar que la cuestión afectada es una transferencia intercuenas, con regulación reservada por tanto al Plan Hidrológico Nacional. Ello implica, conforme a la ley de aguas, la obligación de que el PHT contenga y asuma las determinaciones pertinentes derivadas de esa planificación nacional, lo que no parece darse en este caso, requiriendo la oportuna modificación. La aprobación del PHT requiere, necesariamente, la obligada acomodación a esas determinaciones, y las prescripciones del PHT que no se ajusten a lo ya establecido en la planificación nacional quedarán directamente en suspenso.

De igual importancia que la fijación del régimen de caudales ecológicos es el establecimiento de las condiciones de su cumplimiento, a las que ya nos hemos referido en apartados anteriores. En estos momentos no hay un criterio que dilucide este problema, lo que genera una grave inseguridad jurídica que debe ser resuelta antes de la aprobación de los planes.

Ha de señalarse también qué si finalmente se apreciase una incompatibilidad irresoluble entre el régimen de caudales ecológicos y el mantenimiento de actividades socioeconómicas consideradas fundamentales, deberá preverse el despliegue de los procedimientos de prórrogas y excepciones establecido en la legislación, si concurren, como sucedería en el caso de la sustancial reducción de aprovechamientos a que conduce el régimen de caudales propuesto, razones de interés público superior debidamente justificadas en el plan hidrológico.

Dada la naturaleza del problema resulta necesaria la intervención del Ministerio para la adecuada coordinación de todo el proceso.

Concertación de los caudales ecológicos

En paralelo a la armonización debe avanzarse en completar los procesos de concertación en marcha con el máximo acuerdo posible, tal y como está previsto en los Planes Hidrológicos, y que permita, desde la experiencia adquirida, mejorar el control y seguimiento de dichos caudales y definir otros nuevos en aquellos tramos fluviales donde la información disponible en el ciclo anterior no lo permitió.

En el caso del PHT, resulta necesario un proceso de concertación con los agentes concernidos por el régimen de caudales, entre los que los usuarios del trasvase son, sin duda, los más afectados.

FIRMADO POR	OSCAR ALBERTO LORENTE CASTELLANO	22/12/2021	PÁGINA 8/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmJPULGWJLWWQMNP9P7MRFMRVW4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Siendo evidente que el régimen de caudales ecológicos condicionará las asignaciones y reservas de la planificación afectando de forma directa a la disponibilidad de agua para el trasvase Tajo segura, es obligado incluir una fase de negociación donde estén representados todos los actores afectados y este proceso deberá ser previo a la inclusión del régimen de caudales en el plan hidrológico. El incumplimiento hasta ahora de este requisito es una deficiencia que debe ser necesariamente corregida antes de la aprobación del plan.

Por otra parte, y como señala la jurisprudencia del TS, la concertación no significa consenso ni sustracción de la competencia de decidir, que es siempre de la Administración y ha de ser en función del interés general, sino posibilidad de adquirir el mayor grado de conocimiento con el fin de preservar los caudales ecológicos con el menor detrimento posible de los derechos existentes de uso de agua.

Esta consideración explícita de los derechos existentes y su deseable menor detrimento, siguiendo un principio de proporcionalidad, no aparece en el PHT, debiendo subsanarse esta deficiencia en el proceso de concertación, antes de su aprobación.

Gestión adaptativa

Especialmente importante para el proceso de implantación efectiva del régimen de caudales ecológicos es la disposición de un mecanismo eficaz de gestión adaptativa, a la que ya nos hemos referido anteriormente. En situaciones donde existen importantes incertidumbres tanto actuales como de futuro, el modelo de gestión adaptativa puede ser una eficaz herramienta planificadora al permitir la continua adaptación a las circunstancias asimilando las experiencias adquiridas en cada momento.

La planificación hidrológica española ha asimilado este concepto desde sus inicios, al prever una permanente actualización de esta planificación y su obligada completa revisión con los diferentes ciclos. No obstante, en relación con los caudales ecológicos no se ha dispuesto de un mecanismo de desarrollo de gestión adaptativa, que requiere la identificación de indicadores, el programa de observación, el análisis de desviaciones, y las necesarias actuaciones de adaptación y corrección. De fundamental importancia son los indicadores que permitan vincular funciones ambientales y estado ecológico de las masas de agua con el régimen de caudales prescrito.

Conforme a la IPH, el PHT debe desarrollar tal programa de seguimiento y gestión adaptativa, dentro del proceso de concertación del régimen de caudales ecológicos, y ese programa de gestión adaptativa debe ser previo a la inclusión del régimen de caudales en el PHT.

Al hilo de esta observación, nótese como la IPH incluye no solo criterios y recomendaciones técnicas sino también, como en este caso, aspectos y prescripciones normativas, que caen fuera de su propia naturaleza jurídica. Nos referiremos a esta importante cuestión en el capítulo relativo a gobernanza.

FIRMADO POR	OSCAR ALBERTO LORENTE CASTELLANO	22/12/2021	PÁGINA 9/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmJPULGWJLWWQMNP9P7MRFMRVW4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Mejora de la gobernanza en la gestión del agua

Como ya se ha señalado, existe un derecho subjetivo al aprovechamiento de aguas por parte de los usuarios del trasvase Tajo-Segura que el PHT no puede ignorar, y que debe ser tenido en cuenta tanto en sus modelos de simulación y estudios técnicos como en sus disposiciones y previsiones normativas. La actual referencia a su no consideración normativa debe en consecuencia ser suprimida.

Además de estos derechos propios, es importante recordar la posibilidad de realización de contratos de cesión de derechos, ya contemplada en la legislación vigente, pero que parece dificultarse por razones externas a su propia regulación, dificultando así el desarrollo de posibilidades legítimas y contempladas en la ley.

En relación con los contratos de cesión de derechos debe ponerse de manifiesto que son un instrumento plenamente admitido en nuestro ordenamiento jurídico según la doctrina del Tribunal Constitucional, no debiendo considerarse cómo soluciones excepcionales sino como instrumentos disponibles y operativos para la mejora ordinaria de la gestión del agua.

En los últimos años, y en concreto desde la entrada en vigor de la reciente normativa reguladora del trasvase, no se ha producido ninguna modificación sustancial del régimen jurídico aplicable a estos contratos, no existiendo en consecuencia nuevos obstáculos o criterios que puedan poner en cuestión o limitar su formalización.

Las modificaciones normativas introducidas lo han sido precisamente en el sentido de flexibilizar más su empleo al permitir el uso de estos contratos entre diferentes demarcaciones, lo que muestra la voluntad del legislador de establecer esta posibilidad como un mecanismo ordinario.

El PHT no contiene ninguna norma que limite la realización de contratos de cesión entre las cuencas del Tajo y el Segura, lo que resulta lógico considerando que las causas que podrían limitar el desarrollo de estos contratos son tasadas y no pueden denegarse al margen de las expresamente indicadas por la ley de aguas.

Hay No obstante una previsión del PHT, anejo 6, de que los contratos de cesión solo puedan realizarse a favor de otro aprovechamiento que les preceda en el orden de preferencia, lo que impediría las cesiones entre usuarios en el mismo nivel.

Ha de señalarse que esta pretensión es contraria a la ley de aguas que no solo no impide lo anterior, sino que permite expresamente este tipo de cesiones entre usuarios con el mismo nivel de preferencia. Se trata de una deficiencia que debe corregirse en el PHT antes de su aprobación.

Junto con los mecanismos de cesión de derechos, se podrían considerar también los posibles mecanismos de permuta de aguas, incluso de diferentes orígenes para distintos usos, y sin que necesariamente exista contraprestación económica entre los afectados.

FIRMADO POR	OSCAR ALBERTO LORENTE CASTELLANO	22/12/2021	PÁGINA 10/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmJPULGWJLWWQMNP9P7MRFMRVW4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Las permutas podrían incorporar diferentes modulaciones temporales, adoptando la forma de préstamos anticipados, y se podrían gestionar por las Confederaciones afectadas o mediante el banco o fondo nacional que se propone crear.

El Subdirector de Explotación del Agua

Óscar Lorente Castellano

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	OSCAR ALBERTO LORENTE CASTELLANO	22/12/2021	PÁGINA 11/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmJPULGWJLWWQMNP9P7MRFMRVW4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	