



OBSERVACIONES DE LA FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA A LA PROPUESTA DE INSTRUCCIÓN TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES ESPECIALES DE SEQUÍA Y LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA GLOBAL DE INDICADORES DE SEQUÍA PROLONGADA Y ESCASEZ

PREVIA.-VULNERACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA E INTERNO APLICABLE A LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y GESTIÓN DE SEQUÍAS.

Febrero 2018

Esta propuesta de Instrucción Técnica realiza un supuesto desarrollo normativo de diversos preceptos legales y reglamentarios relativos a la sequía estableciendo un objeto, definiciones, contenido, medidas y procedimiento obligatorio para la elaboración de los planes especiales de sequía de todas las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, que resumidamente se basa en distinguir entre lo que considera situaciones de “sequía prolongada” y “escasez coyuntural”.

Dado que esta propuesta de Instrucción Técnica (en adelante ITS) vulnera los preceptos legales y reglamentarios que dice desarrollar, y que esto supone la nulidad de dicha ITS, así como de todos los Planes Especiales de Sequía actualmente en información Pública, conviene indicar de forma previa, cual es el marco jurídico aplicable a la planificación y gestión de la sequía en nuestro país, y qué ámbito abarca.

Según el artículo 1 de la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua, DMA), el objeto de dicha Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas que prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y terrestres asociados, «**promueva un uso sostenible del agua** basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles», reduzca los vertidos de sustancias prioritarias, y «**contribuya a paliar los efectos de las inundaciones y sequías**». Estos objetivos también se han recogido como objetivos y criterios de la planificación hidrológica y de la protección de las aguas en los artículos 40 y 92 del Real Decreto Legislativo 1/2001 (TRLA).

Aunque la Directiva Marco del Agua establece que los planes hidrológicos de cuenca podrán complementarse mediante la elaboración de programas y planes hidrológicos más detallados relativos a cuestiones específicas, con objeto de tratar aspectos especiales de la gestión hidrológica, como los relativos a la gestión de sequías (en adelante, PES), el artículo 13.5 de la DMA recalca que «la aplicación de dichas medidas **no eximirá** a los Estados miembros **de las obligaciones** que les incumben en virtud **de las restantes disposiciones de la presente Directiva**». Estas obligaciones y requisitos de procedimiento y contenido están establecidos por el Derecho de la Unión en los artículos 1 a 18 de la Directiva 2000/60/CE, DMA.

Dentro de este marco, se otorga una importancia central a los objetivos medioambientales para garantizar el buen estado de las aguas y evitar su deterioro, lo cual comporta que se haya establecido un número cerrado (numerus clausus) de excepciones a dichos objetivos (considerando 25 y artículo 4.3 a 7 de la DMA). En concreto, el artículo 4.6 de la Directiva Marco del Agua y artículo 38 del Real Decreto 907/2007 (RPH) solo permiten el deterioro temporal del estado de las masas de agua en caso de **sequías «prolongadas»**, que sean «**excepcionales**» o «**no hayan podido preverse razonablemente**» y ello siempre y cuando se cumplan, además, todas las condiciones

establecidas en dicho artículo, entre las que se encuentran, **«que en el plan hidrológico de cuenca se especifiquen las condiciones** en virtud de las cuales pueden declararse dichas circunstancias como racionalmente imprevistas o excepcionales, incluyendo la adopción de los **indicadores adecuados**».

El artículo 27.2 de la Ley 10/2001, de 5 de julio Plan Hidrológico Nacional («Gestión de las sequías»), establece que «Los Organismos de cuenca elaborarán en los ámbitos de los Planes Hidrológicos de cuenca correspondientes, (...) **planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía**, incluyendo las reglas de explotación de los sistemas y las medidas a aplicar» (artículo 27.2 Ley 10/2001, de 5 de julio). Previamente, el artículo 27.1 de dicho texto legal indica que **«con el fin de minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales de eventuales situaciones de sequía»**, el Ministerio de Medio Ambiente «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, siempre sin perjuicio de lo establecido en los arts. 12.2 y 16.2 de la presente Ley».

A su vez, en cuanto a la explotación de los sistemas y medidas a aplicar, bien en situación de normalidad o bien en sequía, debe tenerse en cuenta que el artículo 26 de la LPHN establece que «1. A los efectos de la evaluación de disponibilidades hídricas, los **caudales ambientales** que se fijen en los Planes Hidrológicos de cuenca, de acuerdo con la Ley de Aguas, tendrán la consideración de una limitación previa a los flujos del sistema de explotación, que **operará con carácter preferente a los usos contemplados en el sistema**. 2. (...) desde el punto de vista de la explotación de los sistemas hidráulicos, los caudales ambientales tendrán la consideración de objetivos a satisfacer de forma coordinada en los sistemas de explotación, y **con la única preferencia del abastecimiento a poblaciones**».

También el artículo 55 del TRLA establece en el apartado 1 que el organismo de cuenca, cuando así lo exija la disponibilidad del recurso, podrá fijar el régimen de explotación de los embalses y acuíferos, al que habrá de adaptarse la utilización coordinada de los aprovechamientos existentes. Indicando en el apartado 2 que «Con carácter temporal, podrá también condicionar o limitar el uso del dominio público hidráulico para garantizar su explotación racional». Y en el artículo 58 TRLA se indica que en circunstancias de **«sequías extraordinarias»**, de sobreexplotación grave de acuíferos, o similar concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales, el Gobierno, mediante Decreto podrá adoptar, para la superación de dichas situaciones, «las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiese sido objeto de concesión».

De esta manera, el ámbito de los planes especiales de sequía, se circunscribe exclusivamente, como su propio nombre y regulación legal indica a la «sequía», entendida como un «fenómeno natural no predecible que se produce principalmente por una falta de precipitación que da lugar a un descenso temporal significativo en los recursos hídricos disponibles» (definición 62 IPH, Orden ARM/2656/2008). Y en la que debe diferenciarse, en virtud de la regulación de la DMA, las «sequías ordinarias o no prolongadas», de las «sequías prolongadas o extraordinarias», definiéndose esta última en la IPH (definición 63) como la «sequía producida por circunstancias excepcionales o que no han podido preverse razonablemente. La identificación de estas circunstancias se realizará mediante el uso de indicadores relacionados con la falta de precipitación durante un periodo de tiempo y teniendo en cuenta aspectos como la intensidad y la duración».

Son por tanto, aspectos como la **intensidad** y la **duración**, en los que de forma conjunta y justificada deben basarse la planificación y gestión para distinguir entre ambos tipos de sequías y las medidas aplicables en cada caso.

Solo en «sequías prolongadas» cabe admitir, de forma excepcional, y nunca automática o generalizada, la excepción a la prohibición del deterioro del artículo 4.6 DMA, o la aplicación de un régimen de caudales ecológicos menos exigente (art. 18.4 RPH) siempre que se acredite y justifique, caso por caso, el cumplimiento de todos sus requisitos y condiciones, que incluyen la obligación de adoptar «todas las medidas factibles para impedir que siga deteriorándose ese estado» (que

incluirían la previa restricción de otros usos, excepto el abastecimiento). Debe tenerse muy presente que el deterioro del estado de las masas de agua o la reducción de caudales ecológicos circulantes no son medidas a aplicar para paliar los efectos de la sequía prolongada, sino la consecuencia de un evento natural extraordinario que produce un descenso temporal extremo en los recursos hídricos disponibles, circunstancia que exige la aplicación de medidas tales como la restricción o reducción previa de usos y extracciones, como el regadío, sobre los que en situaciones de sequía prolongada tiene prioridad legal no solo el abastecimiento de agua, sino también el cumplimiento de los caudales ecológicos.

Las sequías «no prolongadas» u ordinarias, requieren gestionarse sin acudir a la excepción del art. 4.6 DMA o reducción de caudales ecológicos del art. 18.4 RPH. En los planes hidrológicos de cuenca deben incluirse previsiones sobre la disponibilidad de agua en las condiciones hidrológicas secas normales, y reestablecer o mejorar los balances hídricos teniendo en cuenta las sequías ordinarias. Según la Comisión Europea¹ «En relación con las zonas expuestas a la sequía, las incertidumbres y variaciones de ese fenómeno (por ejemplo en relación con la disponibilidad de agua) deben considerarse en los escenarios de referencia de los planes, y no tienen que interpretarse como fenómenos climáticos extremos naturales». Los impactos y medidas en situaciones de sequía (ya sean ordinarias o prolongadas) deben abordarse en el Programa de Medidas de los Planes hidrológicos o en Planes Especiales de Sequía complementarios (que deben cumplir los requisitos de procedimiento y contenido establecidos en la DMA, véase art. 13.5).

Mientras que «sequía» significa una disminución temporal de la disponibilidad de agua debida, por ejemplo, a la falta de precipitaciones, «escasez de agua» significa que la demanda de agua supera los recursos hídricos explotables en condiciones sostenibles². Por ello las situaciones de escasez, ya se quieran definir como “estructurales” o “coyunturales”, lo que muestran es una sobreexplotación permanente o temporal de los recursos disponibles, tanto en situación de normalidad como de sequía ordinaria y, por tanto, las medidas para afrontar dicha «escasez» deben contemplarse y regularse en el ámbito del Plan Hidrológico de cuenca. No es admisible que una deficiente planificación hidrológica que no tenga en cuenta de forma adecuada los periodos secos normales y su recurrencia periódica en la asignación y reserva de recursos, ni en los balances del Plan hidrológico, ni contemple las medidas a aplicar para conseguir «un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles» (art. 1.b DMA), pretenda camuflar o esconder este incumplimiento, que vicia todo el proceso de planificación, extrayendo dicha planificación y medidas de gestión de los Planes Hidrológicos de Cuenca, tanto en sus requisitos de contenido, como procedimentales (plazos y periodos de información pública) y controles por parte de la Comisión Europea. La planificación y gestión de la «escasez» de agua provocada por causas humanas, ya sea estructural o coyuntural, no puede extraerse de los planes hidrológicos de cuenca, y derivarse a Planes especiales legalmente previstos para un fenómeno distinto, debido a causas naturales, como es la sequía.

Por tanto, la propuesta de Instrucción Técnica para la elaboración de los Planes Especiales de Sequía y la definición del sistema global de indicadores de sequía prolongada y escasez, sometida a información pública desde el 26.11.2017 al 28.02.2018 vulnera el ordenamiento jurídico interno, así como el Derecho de la Unión, tal y como se ha referido con carácter general y se concreta, respecto a las disposiciones de la Instrucción Técnica, a continuación.

1 Comisión Europea, 2012. Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía.

2 Comisión Europea, 2007. Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea.

PRIMERA: OBJETO, DEFINICIONES, AMBITO TERRITORIAL, Y AMBITO TEMPORAL DE LOS DATOS A UTILIZAR (ARTÍCULOS 1 Y 2 Y OTROS).

La propuesta de Instrucción dice en su artículo 1 tener como *Objeto* establecer criterios técnicos que faciliten la «homogeneización y sistematización» de, entre otros, la actualización de los planes especiales de alerta y eventual «sequía», la configuración de un sistema global de indicadores hidrológicos sobre «sequía prolongada y escasez» y el diseño de las acciones y medidas en relación con el uso del dominio público hidráulico en situaciones de «sequía prolongada y escasez coyuntural».

A su vez, en el artículo 2 realiza unas *Definiciones* de «sequía» y «sequía prolongada», transcribiendo las definiciones que de ellas realiza la IPH, y añade una particular definición de «escasez» como carencia de recursos hídricos para atender las demandas de los planes hidrológicos, distinguiendo si es «estructural» o continuada, o «coyuntural» o temporal. Con ello se pretende normalizar lo que no es sino una deficiente planificación y gestión hidrológica que permite un uso insostenible o sobreexplotación de recursos hídricos, ya sea de carácter permanente o temporal.

En el preámbulo de la propuesta de Instrucción Técnica (idéntico al del borrador de Real Decreto por el que se modifica el RPH en relación con los Planes de Sequía y la definición del Sistema Global de Indicadores de Sequía prolongada y escasez, en información pública desde el 22/12/2017 hasta el 22/03/2018) se indica:« La Directiva Marco del Agua indica que no será infracción el deterioro temporal del estado de las masas de agua si se debe a causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente, como sequías prolongadas, por lo que **resulta necesario diagnosticar, claramente y de forma diferenciada, las situaciones de sequía prolongada y las de escasez**, ya que las acciones y medidas a tomar y la capacidad de gestión en función de ese diagnóstico también pueden ser diferentes. En este sentido, es necesario incorporar a nuestro ordenamiento una definición precisa de los conceptos de sequía prolongada y de escasez que sea de aplicación común en todas las demarcaciones españolas, **reservando el término genérico de sequía para englobar ambos conceptos**, dada la terminología de la normativa vigente.»

Sin embargo, tal y como hemos indicado en el apartado previo, en la normativa vigente el término genérico de sequía NO engloba el concepto de escasez, ya sea estructural o coyuntural. Y lo que según el artículo 4.6 de la DMA es necesario diagnosticar claramente y de forma diferenciada son las situaciones de sequía no prolongada u ordinaria y las de sequía prolongada o excepcional, únicas que pueden englobarse en el término genérico de sequía. Las sequías no prolongadas, ordinarias, deben tenerse en cuenta en los escenarios de referencia del Plan hidrológico de cuenca, asignación y reserva de recursos, balances, programa de medidas, etc. Las sequías prolongadas, extraordinarias e imprevisibles también deben abordarse en el Plan hidrológico de cuenca, que debe especificar las condiciones en virtud de las que pueden declararse, incluyendo la adopción de indicadores adecuados (para distinguirlas de las sequías ordinarias), y la inclusión en el programa de medidas de las medidas que deban adoptarse (art. 4.6 DMA), siendo además posible, en virtud del artículo 13.5 de la DMA y del artículo 27.2 LPHN, que las medidas a aplicar en situaciones de sequía (ya sean ordinarias o prolongadas) se aborden en Planes Especiales de Sequía complementarios al Plan Hidrológico. Dado que estos planes complementarios o especiales, deben cumplir todos los requisitos de procedimiento y contenido establecidos en la DMA (art. 13.5), lo racional, por economía de medios y recursos, es que se tramiten conjuntamente con los Planes hidrológicos de cuenca y se aprueben de forma paralela al mismo (ya que además comparten gran parte de su contenido).

Las situaciones de sequía (ya sea ordinaria o prolongada) deben, además, distinguirse claramente de las situaciones de «escasez» en las que las demandas de agua superan los recursos hídricos explotables en condiciones sostenibles. Pero lo que no es posible, por ser ilegal y contrario al Derecho de la Unión, es que las situaciones de escasez, ya sean coyunturales o estructurales,

incluyendo su diagnóstico y medidas, se extraigan del Plan Hidrológico de Cuenca y pretendan regularse de forma diferenciada en Planes Especiales de Sequía, como situaciones excepcionales, cuando en el concepto de «Sequía» no cabe legalmente incluir el concepto de «escasez». Debe tenerse en cuenta que el artículo 11.3 c) de la DMA, establece entre las «medidas básicas» que deben incluirse en el Programa de medidas del Plan Hidrológico de cuenca como «requisitos mínimos que deberán cumplirse», las medidas para fomentar un «uso eficaz y sostenible del agua» con el fin de evitar comprometer la consecución de los objetivos ambientales del artículo 4 (entre los que se incluye, en primer lugar, la obligación de no deterioro del estado).

Adicionalmente, en cuanto al ámbito temporal y territorial de los datos a utilizar para el diagnóstico de las situaciones de «sequía prolongada» y «escasez» y las medidas a aplicar, llama poderosamente la atención, que entre las definiciones incluidas en el **artículo 2** de la propuesta de Instrucción se indique en el **apartado f («serie de referencia»)** que los datos utilizados para definir los indicadores de «sequía prolongada» y los de «escasez» se extienden desde octubre de 1980 a septiembre de 2012, es decir, con más de 6 años de desfase en relación con unos PES que pretenden aprobarse en 2018, y sin añadir ningún año de datos adicionales a los que consideraron los actuales Planes Hidrológicos de 2016 (que ya estaban desfasados 3 años en sus datos). Esto es especialmente grave si tenemos en cuenta que las aportaciones registradas en el año hidrológico 2016-2017, son inferiores en la mayor parte de las demarcaciones a las mínimas consideradas en el periodo 1980-2012. Esto lleva a plantearse si no es una pérdida de tiempo y recursos públicos elaborar y tramitar de forma separada unos PES temporalmente desvinculados más de dos años de los PHC, sin tener en cuenta datos adicionales y con tal desfase.

Por otro lado, el apartado g) de las definiciones «*Unidad territorial*» indica que los PES deben establecer ámbitos territoriales distintos a efectos de los diagnósticos y medidas en «sequía prolongada» (zonas y subzonas del estudio de recursos del Plan hidrológico) y de los diagnósticos y medidas en «escasez» (sistemas y subsistemas de explotación). Sin embargo, no es admisible que el PES establezca ámbitos territoriales distintos a los del Plan Hidrológico, a efectos del diagnóstico y gestión de las sequías prolongadas, cuando los diagnósticos y medidas en caso de normalidad o sequías ordinarias se aplican en el ámbito de los sistemas de explotación definidos en el Plan Hidrológico. Según el artículo 19 RPH el PHC definirá los sistemas de explotación en que funcionalmente se divida el territorio de la demarcación. Cada sistema de explotación está constituido por **masas de agua, infraestructuras hidráulicas, normas de utilización del agua y reglas de explotación**, que configuran la oferta de recursos disponibles del sistema de explotación **cumpliendo los objetivos medioambientales**. A su vez, el artículo 27.2 de la Ley 10/2001 PHN establece que «Los Organismos de cuenca elaborarán en los ámbitos de los Planes Hidrológicos de cuenca (...) **planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía**, incluyendo las **reglas de explotación de los sistemas** y las **medidas a aplicar**» (artículo 27.2 Ley 10/2001, de 5 de julio). Por tanto, son las reglas de explotación de los sistemas y las medidas a aplicar los que pueden variar en el PES para el caso de sequía, no el ámbito territorial de cada sistema, ni las masas de agua e infraestructuras incluidas en el mismo por el PHC. A efectos de coherencia y transparencia en la planificación y gestión y en el cumplimiento de los objetivos medioambientales, no puede existir diferencia espacial entre los sistemas de explotación definidos en el PHC y las unidades territoriales que se definan en el PES, sin perjuicio de que ambos puedan contemplar fuentes de suministro alternativas y complementarias procedentes de otros sistemas de explotación con los que estén conectados, para los diversos escenarios de gestión.

En definitiva, dado que i) su objeto es excluir el diagnóstico, caracterización y medidas a aplicar en situaciones de «escasez coyuntural», del contenido y tramitación legal del Plan hidrológico de Cuenca; ii) pretende incluir dicha regulación en Planes Especiales de «Sequía», en cuyo concepto no cabe legalmente incluir el concepto de «escasez»; iii) establece ámbitos territoriales distintos de los sistemas de explotación del PHC a efectos de los diagnósticos, masas de agua afectadas, y medidas aplicables en «sequía prolongada» y iv) obliga a utilizar datos hidrológicos o meteorológicos con 6 años de desfase, la propuesta de Instrucción Técnica de Sequía (así como el Borrador de Real Decreto para modificar el RPH en este sentido, sometido a información pública el 22/12/2017) y

todos los Planes Especiales de Sequía actualmente en información pública elaborados en base a dichas propuestas reglamentarias en tramitación, son ilegales y nulos de pleno derecho, en aplicación de los artículos 128.2 y 47.2 de la Ley 39/2015, al vulnerar, al menos: a) el **artículo 1 (apartados a, b, y e) y el artículo 4.6 de la DMA**, b) las garantías de procedimiento, elaboración y contenido de la planificación hidrológica establecidas en los **artículos 13, 14 y 15 de la DMA**; c) el **artículo 27 de la Ley 10/2001 PHN**, y d) la obligación de utilizar los mejores datos científicos y técnicos disponibles, establecida en el **artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**.

Esto es aplicable, al menos, al **artículo 1, artículo 2, artículo 3, apartados a, b y g; artículo 4 apartado 2; artículo 5; artículos 7 a 18, artículo 23, artículo 29 y artículos 30 a 35 de la propuesta de Instrucción**, cuya ilegalidad y nulidad deriva de lo que acabamos de indicar, señalando además, en relación a los artículos que a continuación indicaremos, determinadas concreciones y vulneraciones adicionales.

SEGUNDA.- SISTEMAS DE INDICADORES Y DIAGNÓSTICO DE ESCENARIOS (ARTÍCULOS 3 A 16)

2.1. Indicadores y diagnóstico de «sequía prolongada» inadecuados (artículos 7, 8 y 14)

El artículo 7 de la propuesta de Instrucción indica que el objetivo de los indicadores de «sequía prolongada» es «detectar una situación persistente e intensa de disminución de las precipitaciones con reflejo en las aportaciones hídricas».

Según el artículo 8 («Sistema de indicadores de sequía prolongada») de la propuesta de Instrucción «cuando el indicador de la unidad territorial tome un valor inferior a 0,30 se considerará que existe una situación de sequía prolongada». Con este indicador “se busca la identificación temporal y territorial de la reducción coyuntural de la escorrentía por causas naturales, independientes del manejo de los recursos por la acción humana. Las variables elementales que ayuden a explicar esta situación serán registros de precipitación en pluviómetros y de aportación en estaciones de aforo o en otro tipo de instalaciones que puedan ofrecer información cuantitativa indirecta de caudales circulantes, como por ejemplo producción en centrales eléctricas u otras que resulten apropiadas. Por consiguiente, no se utilizarán como indicador de sequía prolongada los datos de reservas almacenadas en embalses o acuíferos.” La Instrucción no es explícita en excluir del diagnóstico las mediciones en estaciones de aforo que midan caudales afectados por regulación o uso intensivo aguas arriba, y que por tanto pueden no reflejar en absoluto el régimen natural que se tendría en ese tramo del río sin la influencia de la acción humana. De hecho el uso de registros de producción en centrales eléctricas “u otras que resulten apropiadas” indica que se están midiendo caudales alterados – no en régimen natural – y además deja abierta la posibilidad que cada organismo de cuenca use registros de variables que no necesariamente reflejan un fenómeno natural. Se dice genéricamente que «es adecuado» que dicho valor de 0,30 se corresponda con la imposibilidad de que el régimen natural proporcione los caudales ecológicos establecidos en el plan hidrológico para situaciones de normalidad. A su vez el artículo 14 («Diagnóstico de los escenarios de sequía prolongada») indica que el diagnóstico para cada unidad territorial de sequía se establecerá en función de si los indicadores muestran dicho valor o no «sin condicionantes particulares para las entradas y salidas en el escenario» (a diferencia de lo indicado para el diagnóstico de escasez en el artículo siguiente, en el que se requiere dos meses consecutivos de presencia del indicador en cada escenario para poder declararlo).

Es decir, para la declaración de «sequía prolongada», se establece un umbral de aplicación automática, y sin contemplar un aspecto esencial como es la «duración» de la sequía (y no solo la intensidad). Esto es contrario a la obligación de determinar, sobre la base de pruebas científicas

sólidas y caso por caso³, si una sequía prolongada permite la aplicación del artículo 4.6 de la DMA. Esto permite que en una Unidad Territorial de Sequía se entre y se salga de manera automática de una «sequía prolongada» en el espacio de un mes, incrementando la confusión sobre los caudales mínimos que se tienen que garantizar en cada masa de agua de la Unidad y sobre la posibilidad de que se pueda permitir deterioro temporal.

Por tanto, el indicador no aborda la primera cuestión a determinar para caracterizar una sequía como «prolongada», que es a partir de qué duración temporal las sequías, que constituyen *una componente normal y recurrente del clima*, se pueden declarar como racionalmente imprevistas o excepcionales. En este sentido, aunque algún Plan establezca, por ejemplo, que el valor de indicador de la unidad territorial debe ser inferior a 0,3 durante tres meses consecutivos para considerar que existe una situación de «sequía prolongada», este periodo es totalmente insuficiente para poder considerar una sequía como tal.

En cualquier caso, en absoluto se justifica que el rebasar, de manera puntual o durante un periodo de tiempo breve, un valor determinado fijado a partir de una serie histórica de indicadores meteorológicos e hidrológicos significa que nos encontramos en una sequía excepcional, imprevisible y prolongada.

Como muestra, el borrador de PES del Júcar elaborado conforme al indicador de 0,30 establecido por esta propuesta de Instrucción Técnica, realiza una aplicación retrospectiva del indicador para el periodo 1980-2012 (384 meses) en la que se puede observar la no excepcionalidad de las sequías caracterizadas por el índice propuesto, pues aproximadamente el 23% de los meses analizados las Unidades Territoriales de Sequía habrían estado en situación de «sequía prolongada» lo que difícilmente se puede considerar una situación excepcional o que no se pueda prever razonablemente. También en el borrador del PES del Guadalquivir, el valor general y automático del 0,30, conlleva que en la serie de referencia 1980-2012, estuvieran entre el 20% y 30% de los meses en «sequía prolongada», valor que correspondería al hecho de tener al menos un año de sequía prolongada en cada ciclo de planificación. En el borrador del PES del Ebro, entre el 26,6% y el 31,5% de los meses del periodo de referencia (1980-2012) se incluyen como periodos de «sequía prolongada» en las unidades territoriales de sequía (UTS) del Plan. En la mayoría de los años de la serie histórica 1980-2012 y en todas las UTS ha existido algún mes catalogado como periodo de «sequía prolongada». Este porcentaje de meses en «sequía prolongada» en la serie 1980-2012 es de entre el 24% y el 34% en la mayoría de UTS del borrador del PES del Tajo. Consideraciones similares se pueden aplicar al resto de borradores de PES actualmente en información pública. Estos resultados descartarían de entrada la validez o idoneidad del indicador para determinar posibles excepciones al cumplimiento de los objetivos de la DMA, porque llevaría a poder justificar casi siempre una de tales sequías en cada uno de los ciclos de planificación, y por tanto a la posibilidad de aplicar siempre las excepciones del artículo 4.6 DMA y nunca cumplir los objetivos establecidos.

Por otra parte, la propuesta de indicador de sequía prolongada presenta otras deficiencias desde un punto de vista técnico, que se sintetizan a continuación:

- La Instrucción establece que el indicador de sequía prolongada se establecerá a través de la normalización de la información aportada por las variables meteorológicas e hidrológicas respecto a determinados parámetros estadísticos de la serie de referencia, como los valores máximo, mínimo y media, pero no incluye parámetros de dispersión, como la desviación típica o similar. Incluir estadísticos de dispersión es fundamental para diferenciar sequías ordinarias de las que son excepcionales o imprevisibles por su carácter especialmente intenso o prolongado, particularmente en climas tan variables como los ibéricos.

³ Guidance document nº. 24. River Basin Management in a changing climate. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Technical Report-2009-040.

- En el diseño del indicador de sequía, la Instrucción no establece requisitos de duración en el tiempo, sólo de intensidad. Esto resulta incoherente, dado que, como se ha señalado en los párrafos anteriores, cuando el indicador alcanza determinado umbral se declara automáticamente la situación de sequía prolongada sin que el indicador, por su propia definición, acredite necesariamente que se trate de una situación mantenida a lo largo de un tiempo suficientemente largo. El uso combinado de las dimensiones intensidad y duración es habitual en muchos ámbitos de la normativa ambiental y en materia de aguas (por ejemplo en el establecimiento de los umbrales que identifican los incumplimientos legales en materia de calidad del agua o de contaminación atmosférica) y en este caso ambos aspectos (intensidad y duración) son igualmente necesarios para una correcta identificación de los episodios de sequía que tienen un carácter excepcional o racionalmente no previsible.
- La Instrucción prescribe que el indicador de sequía se construirá a partir de la normalización de los datos de las variables meteorológicas e hidrológicas utilizadas en la definición del indicador. Si bien una normalización es necesaria para construir un indicador útil, el procedimiento de normalización de la propuesta de Instrucción no parece adecuado. La Instrucción establece que los valores deben normalizarse en el rango 0-1 e indica que los valores 0 y 1 se corresponderán con los valores mínimo y máximo de la serie y que el valor 0,5 se corresponderá con un parámetro de centralidad, como la media o la mediana. Sin embargo establece que el umbral que determinará la existencia de sequía prolongada, arbitrariamente fijado en el valor 0,3, se corresponderá con un cierto valor que no tiene porqué guardar una relación lineal con respecto al valor 0,5. En otras palabras, se deja plena libertad para que en cada demarcación se fije "ad hoc" el valor 0,3 y de hecho se estima adecuado, pero tampoco es un requisito de obligado cumplimiento, que dicho umbral se corresponda con el valor en el que las aportaciones naturales no permiten mantener los caudales ecológicos normales. Esta forma de construir el indicador no es estadísticamente correcta y transparente e introduce confusión, así como un elevado grado de discrecionalidad.
- Consideramos que para una correcta construcción del indicador de sequía sería mucho más adecuado que:
 - i. se lleve a cabo una normalización de los datos hidrometeorológicos estadísticamente correcta y transparente entre los valores 0 y 1 y todos sus valores intermedios, sin efectos "no lineales";
 - ii. se deje margen en cada demarcación para establecer el umbral concreto que define una situación de sequía prolongada en dicha demarcación, en función de las características de su serie;
 - iii. se fije por parte de la Instrucción Técnica los requisitos que debe cumplir dicho umbral, garantizando que el mismo identifica de forma clara situaciones de sequía evidentemente excepcional por su intensidad o duración, lo cual no es compatible, como se ha señalado en párrafos anteriores, con un indicador definido de forma tal que el 25% de los meses podrían ser considerados como sequía prolongada.

Por tanto, los **artículos 7, 8 y 14** de la propuesta de Instrucción, que **establecen indicadores inadecuados para declarar como racionalmente imprevistas, excepcionales o prolongadas las sequías**, son nulos por vulnerar, al menos el **artículo 4.6 de la DMA (y su normativa de transposición)**, así como el **resto de disposiciones legales y/o del Derecho de la Unión Europea indicados en el apartado Primero de estas Observaciones alegaciones**, al que nos remitimos.

Nos remitimos también a lo indicado en la observación Primera, en cuanto a la nulidad del artículo 4.2 de la propuesta de Instrucción, que establece Unidades territoriales a efectos de «sequía prolongada» y de aplicación de medidas en las mismas, distintas a los sistemas de explotación definidos en el PHC.

2.2. Indicadores y diagnóstico de escasez (artículos 3, apartados a, b y g, 4.2, 5, 7, 9, 10, 12, 13, 15 y 16 de la propuesta de Instrucción)

Según el artículo 9 de la propuesta de Instrucción el propósito de estos indicadores de «escasez» es «informar sobre la inviabilidad coyuntural de atender las demandas», y este indicador, en cada unidad territorial «se fundamentará en la relación entre la disponibilidad de recursos y las demandas, con el objetivo de identificar las situaciones de déficit en cada unidad territorial. Para ello se establecerán criterios objetivos de atención a la demanda que permitirán la posterior definición de los valores umbrales para cada escenario». Para cada unidad territorial de escasez se elegirán variables representativas de la evolución de la disponibilidad del recurso, como el volumen embalsado, niveles piezométricos, aportaciones en estaciones de aforo, etc., que se combinarán y ponderarán para configurar un único indicador de escasez final (índice de estado), para el que se definirán cuatro situaciones de estado:

- I. Más de 0,50, ausencia de escasez.
- II. Entre 0,30 y 0,50 escasez moderada.
- III. Entre 0,15 y 0,30, escasez severa.
- IV. Entre 0 y 0,15 escasez grave

Puesto que las situaciones de escasez, según la propia definición que maneja la propuesta de Instrucción, se caracterizan por una divergencia entre demandas y disponibilidad, deberían haberse tenido en cuenta en el proceso de planificación hidrológica que culmina con el PHC aprobado por Real Decreto, y no en un Plan de gestión de situaciones de sequía. Como ya indicamos, la cuestión relativa a la escasez (en numerosas ocasiones un eufemismo de sobreexplotación) debería haberse resuelto en el marco de la redacción de los planes de demarcación, en los que a partir del estudio de las características hidrológicas y de los usos, se tienen que disponer las medidas –incluyendo la reducción de las presiones sobre el medio, actuando sobre las fuerzas motrices, es decir las demandas- que permitan los objetivos genéricos de protección del medio y uso sostenible del agua. Los planes hidrológicos de cuenca aprobados en 2016 renuncian a abordar seriamente los problemas generados por la sobreexplotación, que se presenta como déficit, así como a utilizar las medidas que establece la propia DMA –muy destacadamente los instrumentos económicos, que pudieran actuar sobre las demandas- para lograr una gestión sostenible del agua. En cambio, se propone el subterfugio de la gestión de una escasez coyuntural, en el marco segregado de los planes de sequía.

Por tanto, la descripción de **unidades territoriales, sistema de indicadores y diagnóstico de situaciones de «escasez coyuntural»** establecidos en los **artículos 3, apartados a, b y g, 4.2, 5, 7, 9, 10, 12, 13, 15 y 16** de la propuesta de Instrucción, son **ilegales y nulos** por los motivos y vulneraciones legales indicadas en la observación Primera, al excluirlos indebidamente e ilegalmente del contenido y tramitación del Plan hidrológico de Cuenca y pretender incluir dicha regulación en Planes Especiales de «Sequía», en cuyo concepto no cabe legalmente incluir el concepto de «escasez».

2.3. Otros indicadores y diagnósticos

-Art. 10 Sistema global de indicadores de sequía

Según el artículo 10 de la propuesta de Instrucción «El Ministerio que ostente las competencias sobre el agua establecerá un sistema global de indicadores hidrológicos que permita prever e identificar situaciones de sequía prolongada y escasez con la finalidad y conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley del PHN. Para establecer este sistema tomará como referencia los sistemas de indicadores que se hayan establecido en los correspondientes planes especiales».

Sin embargo los indicadores hidrológicos de «escasez» no pueden ser objeto del sistema global de indicadores hidrológicos previsto en el artículo 27.1 de la Ley 10/2001 del PHN, que lo contempla únicamente para situaciones de sequía, indicando que «con el fin de **minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales de eventuales situaciones de sequía**», el Ministerio «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**».

Adicionalmente, según el art. 27.1 de la LPHN es el sistema global de indicadores de referencia establecido por el Ministerio el que servirá de referencia general a los Organismos de cuenca para declarar situaciones de sequía en los PES, y no al revés, como pretende establecer el artículo 10 de la propuesta de Instrucción.

Por tanto, el **artículo 10** de la propuesta de Instrucción, es ilegal y nulo por establecer una regulación del **Sistema global de indicadores de sequía** que **vulnera** lo establecido en el **artículo 27.1 de la Ley 10/2001 del PHN**.

-Art. 11 Indicadores complementarios y otros indicadores. Traslados.

El artículo 11.1 establece la posibilidad de que los PES incorporen «indicadores complementarios de interés» para mejorar la explicación de los fenómenos de sequía prolongada y escasez en la demarcación, o alguna de sus zonas, unidades de demanda o sistema de explotación «acomodados a la necesidad y características del fenómeno que se busque explicar». Sin embargo, la redacción de este apartado es muy indeterminada, y puede permitir excepciones o diferencias de regulación arbitrarias, según los intereses y presiones existentes en determinadas zonas.

A su vez, el artículo 11.2 indica que, para aquellas unidades territoriales, sistemas de explotación, zonas o subzonas que, «como los traslados» o ámbitos afectados por el régimen de caudales fijado en el Convenio de Albufeira, se encuentren afectados por normas específicas que informen sobre su situación hidrológica «los planes especiales correspondientes asumirán los criterios de diagnóstico establecidos».

Sin embargo, en las demarcaciones afectadas por transferencias o traslados, estos no pueden aumentar la vulnerabilidad de la cuenca cedente en situaciones de sequía, ni pueden suponer una disminución de las garantías o reservas de dicha cuenca para hacer frente a estos episodios, ya que el artículo 12.2 LPHN (citado por el artículo 27.1 que regula la gestión de las sequías), ordena que «Toda **transferencia** se basará en los principios de **garantía de las demandas actuales y futuras** de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, incluidas las restricciones medioambientales, sin que pueda verse limitado el desarrollo de dicha cuenca amparándose en la previsión de transferencias».

Por tanto, en cumplimiento del principio legal de prioridad de la cuenca cedente, son los organismos de cuenca los que deben establecer en el marco de los PES o PHC los indicadores y criterios de diagnóstico de sequía y escasez en el ámbito territorial de su demarcación afectado por traslados, y posteriormente son las normas específicas que regulen los traslados los que deben asumir los criterios establecidos por el PES o PHC, nunca al revés.

En este caso concreto, y en cumplimiento del artículo 12.2 y 27 de la LPHN, los PES y PHC deben establecer la imposibilidad de aprobar transferencia o traslado alguno a otra demarcación (así como cesiones de derechos intercuencas) cuando según los indicadores de sequía prolongada o escasez de la propuesta de Instrucción (artículos 8 y 9) la unidad territorial de sequía o escasez del PES de la cuenca cedente en la que se ubique el traslado, o cualquier otra unidad territorial de la cuenca cedente que pueda recibir recursos desde la unidad territorial del traslado, se encuentre en situación declarada de escasez (moderada, severa o grave) o de sequía prolongada. En estos

escenarios, según la propia definición de la propuesta de Instrucción, existe riesgo y no están garantizadas las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente ni el cumplimiento de sus condicionantes medioambientales (prohibición del deterioro de las masas de agua y cumplimiento de caudales ecológicos). En consecuencia, en dichos escenarios, antes de aplicar cualquier restricción a los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, o a sus objetivos medioambientales o caudales ecológicos, debe restringirse o paralizarse cualquier transferencia o trasvase, pues legalmente tienen prioridad todos los usos y restricciones medioambientales de la cuenca cedente.

Por tanto, la regulación de los **artículo 11 y 16.2** de la propuesta de Instrucción, en cuanto **somete los PES de las cuencas cedentes a los criterios de diagnóstico establecidos en las normas de los trasvases**, fuera de la planificación ordinaria y de sequías de la cuenca cedente, además de resultar **arbitraria**, vulnera de plano el **artículo 12.2 de la Ley del PHN**, el **artículo 27** de dicho texto legal, los principios de unidad de gestión y unidad de cuenca establecidos en los **artículos 14.1º y 2º del TRLA**, y las garantías de procedimiento, elaboración y contenido de la planificación hidrológica establecidas en los **artículos 1 a 15 de la DMA**, y su normativa de transposición.

-Art. 16 Declaración de situación excepcional por sequía extraordinaria

Según este artículo de la propuesta de Instrucción, se podrá declarar «situación excepcional por sequía extraordinaria» cuando en una o varias unidades territoriales coincidan escenarios de escasez (alerta o emergencia) con el de sequía prolongada. En esta situación extraordinaria el organismo de cuenca valorará la «necesidad y oportunidad» de solicitar al gobierno «la adopción de las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, conforme a lo previsto en el artículo 58 del TRLA».

Dicho artículo 58 TRLA indica que «En circunstancias de **sequías extraordinarias**, de **sobreexplotación grave de acuíferos**, o en similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de **situaciones anómalas o excepcionales**, el Gobierno, **mediante Decreto** acordado en Consejo de Ministros, oído el organismo de cuenca, podrá adoptar, para la superación de dichas situaciones, **las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiese sido objeto de concesión**».

Es decir, en este caso nos encontramos ante una nueva categoría de sequía «extraordinaria», que no se corresponde con la sequía «prolongada» y «excepcional» del artículo 4.6 de la DMA, y que no se define en el artículo 2 de la propuesta de Instrucción. Esta segunda categoría de sequía «extraordinaria» basada en la definición y medidas del artículo 58 TRLA, se caracteriza porque combina los escenarios de sequía prolongada y escasez severa y grave, y «externaliza» o deriva las medidas a adoptar a un Decreto adoptado por vía de urgencia por el Gobierno, fuera de las medidas del PES o PHC. Por experiencia previa, estos Reales Decretos, lo que regulan por la vía de urgencia son nuevas infraestructuras, excepciones a los requisitos legales para las cesiones de derechos intercuenas, y exenciones y ayudas económicas a los usuarios del regadío.

Así, como en un juego de muñecas rusas, nos encontramos 1) ante un PHC que supuestamente regula las situaciones de normalidad (incluida la «sequía ordinaria» y la «escasez estructural») del que 2) se extraen a través de un PES la regulación de los indicadores, diagnósticos y medidas para casos de «sequía prolongada» o excepcional y «escasez coyuntural» (moderada, severa o grave), 3) y a su vez las medidas para situaciones combinadas de «sequía prolongada» y «escasez coyuntural» severa o grave («sequía extraordinaria»), se extraen también del PES y se derivan a un Real Decreto adoptado por vía de urgencia por el Gobierno. Todo ello se pretende llevar a cabo mezclando y separando a conveniencia los ámbitos territoriales de planificación y gestión del PHC y del PES. De esta forma la inseguridad jurídica y dificultad del control, comparabilidad y seguimiento de las medidas a aplicar en caso de sequía (ordinaria o prolongada) o de escasez (estructural o coyuntural) están servidas. Esto es así dado que, en teoría, la planificación, indicadores y medidas a adoptar

para la sequía ordinaria y la escasez estructural se establecen en el PHC, en el ámbito territorial de los sistemas de explotación. La planificación, indicadores y medidas a adoptar para la sequía prolongada y la escasez coyuntural se regulan en el PES, en ámbitos territoriales distintos de los del PHC. Y finalmente las medidas a aplicar en la combinación de los dos tipos de escenarios o situaciones previstos en el PES (sequía prolongada y escasez coyuntural grave o severa) podrán establecerse también en un Real Decreto por vía de urgencia, fuera del PES.

Por otra parte, el artículo 16 de la propuesta de Instrucción establece que la sequía extraordinaria podrá declararse no sólo cuando coincidan temporalmente escenarios de alerta o de emergencia por escasez coyuntural con sequía prolongada, sino también en zonas donde ocurran escenarios de emergencia por escasez que, sin coincidir, estén claramente afectadas tras un paso por sequía extraordinaria (apartado 1b). Es decir, finalizada una situación de sequía, con recuperación de los valores normales de precipitaciones, es posible declarar o mantener la declaración de sequía extraordinaria y por tanto la regulación vía Real Decreto de la misma y de las medidas a aplicar por un tiempo no determinado, sobre la única base de que la sequía haya generado efectos. Esta posibilidad de tener declarada una "sequía extraordinaria" incluso después de que la situación de sequía haya desaparecido, resulta enormemente problemática, dado que las medidas que se activan en los reales decretos que regulan las sequías extraordinarias suelen incluir actuaciones por la vía de urgencia como infraestructuras y pozos de sequía, con reducción de las necesarias cautelas administrativas y ambientales y con un evidente potencial de deterioro de las masas de agua. Esta situación en la que existe declaración de sequía prolongada sin que concurra sequía, puede prolongarse de forma potestativa y sin más limitaciones en cuanto a condiciones objetivas para su declaración y para su duración en el tiempo. El efecto práctico de esta posibilidad es que en los territorios en los que la situación de escasez es intensa y generalizada y donde por tanto cabe esperar que la declaración de alerta y emergencia por escasez sea relativamente frecuente, la declaración de sequía extraordinaria con todos los efectos que ello supone, podrá ampliarse a periodos mucho más amplios que los determinados por la propia sequía, lo que supone extender de forma arbitraria medidas excepcionales y procedimientos de urgencia que pueden suponer el deterioro de las masas y por tanto el incumplimiento de la DMA.

Adicionalmente, el apartado 2 del artículo 16 de la propuesta de Instrucción, en los casos en que no exista correspondencia espacial entre las unidades territoriales de sequía prolongada y escasez (por ejemplo en el caso de trasvases), indica algo tan indeterminado y genérico como que en estos casos «se tomará en consideración la interrelación de unidades territoriales que sea necesaria para explicar la problemática que se desee diagnosticar», que es lo mismo que no decir nada, o que se hará lo que se considere oportuno, provocando una innecesaria y grave inseguridad jurídica y complejidad en la gestión y medidas aplicables en las sequías de la cuenca cedente, en temas ya de por sí tan conflictivos como los trasvases entre distintos ámbitos de planificación. Como dijimos en la observación Primera, esta falta de correspondencia espacial en el PES entre unidades territoriales para el diagnóstico de sequía prolongada y escasez, además de inseguridad jurídica e incoherencia con la planificación y medidas establecidas en los PHC en el ámbito de los sistemas de explotación, supone una vulneración del artículo 27 de la LPHN que establece que se elaborarán PES en los ámbitos de los PHC, que incluyan «las *reglas de explotación de los sistemas* y las *medidas a aplicar*» en caso de sequía, sin que en este caso, a efectos de coherencia, compatibilidad, comparabilidad, transparencia y seguimiento y control de las medidas aplicables y sus efectos ambientales y socioeconómicos, se puedan variar en el PES el ámbito territorial y las masas de agua incluidas en cada sistema de explotación por el PHC.

Por tanto, el artículo 16 de la propuesta de Instrucción vulnera, al menos, el **artículo 1 (apartados a, b, y e) y el artículo 4.6 de la DMA**, las garantías de procedimiento, elaboración y contenido de la planificación hidrológica establecidas en los **artículos 13, 14 y 15 de la DMA**, el **artículo 27 de la Ley 10/2001 PHN**, y además, en el caso del apartado 2 de dicho artículo 16, se vulnera también, el **artículo 12.2 de la Ley del PHN**.

TERCERA.- ACCIONES Y MEDIDAS DE APLICACIÓN COYUNTURAL

-Art. 17. Acciones a aplicar en el escenario de «sequía prolongada»:

Este artículo establece que en este caso se aplicarán dos tipos de «acciones»: «la aplicación de un régimen de caudales menos exigente» (supuestamente conforme al art. 18 RPH y art. 49 quáter RDPH) y «la admisión justificada a posteriori del deterioro temporal que haya podido producirse en el estado de una masa de agua» (supuestamente de acuerdo con lo previsto en el art. 38 RPH).

Pero en este caso, además de no ser adecuados ni conforme a lo establecido en el art. 4.6 DMA y regulación legal los indicadores establecidos por la propuesta de Instrucción y los borradores de PES para declarar una sequía como prolongada o excepcional, tampoco son adecuadas ni admisibles las dos únicas medidas que se proponen tras ese diagnóstico.

Como ya dijimos en las observaciones Previa y Primera, el deterioro del estado de las masas de agua o la reducción de caudales ecológicos circulantes no son medidas a aplicar para paliar los efectos de la sequía prolongada, sino la consecuencia de un evento natural extraordinario que produce un descenso temporal extremo en los recursos hídricos disponibles, circunstancia que exige la aplicación de medidas tales como la restricción o reducción previa de usos y extracciones, como el regadío, sobre los que en situaciones de sequía prolongada tiene prioridad legal no solo el abastecimiento de agua, sino también el cumplimiento de los caudales ecológicos y de los objetivos medioambientales.

La excepción a la prohibición del deterioro del artículo 4.6 DMA, o la aplicación de un régimen de caudales ecológicos menos exigente (art. 18.4 RPH), solo pueden admitirse de forma excepcional, y nunca automática o generalizada, siempre que se acredite y justifique, caso por caso, el cumplimiento de todos sus requisitos y condiciones, que incluyen la obligación de adoptar «todas las medidas factibles para impedir que siga deteriorándose ese estado» (que incluirían la previa restricción de otros usos, excepto el abastecimiento, antes que los caudales ecológicos, según el art 59.7 TRLA y 26 LPHN). Sin embargo en esta propuesta de Instrucción Técnica y PES derivados de los mismos, paradójicamente, cuando se declare la situación de supuesta sequía «prolongada», incluso si los embalses disponen de recursos suficientes (por haber acumulado agua detrída al régimen natural de caudales que hubiera debido circular en meses húmedos previos, etc.) los caudales ecológicos podrán reducirse a su mínima expresión (25% HPU) y admitirse el deterioro del estado de las masas de agua, aunque el resto de usos, no solo el abastecimiento, sino el regadío (que consume el mayor porcentaje del agua con diferencia en la mayoría de las demarcaciones) no esté teniendo ninguna restricción y se esté satisfaciendo sin problemas desde los embalses.

Debe quedar meridianamente claro que incluso en un escenario declarado de «sequía prolongada» (independientemente del escenario de escasez declarado) si una vez garantizado el abastecimiento, existe agua embalsada y disponibilidad para satisfacer desde dichos embalses los caudales ecológicos completos y evitar así el deterioro del estado en cualquier unidad territorial que pueda físicamente recibir agua proveniente de los mismos, el agua de dichos embalses debe aplicarse, en primer lugar a dicha finalidad, sin reducciones ni deterioros del estado, y solo después, por este orden, aplicarse a otros usos NO PREFERENTES como el regadío u otros.

Esto también sería aplicable en el caso de demarcaciones hidrográficas que soporten trasvases de aguas «excedentarias» o sobrantes a otros ámbitos de planificación, donde en ningún caso puede admitirse deterioro alguno del estado de las masas de agua o reducción de caudales ecológicos, ni reducción o restricción del suministro o garantía de ningún uso de la cuenca cedente (abastecimiento, regadío, industrial, hidroeléctrico, recreativo, etc), en unidades territoriales de sequía o escasez en las que se ubique el trasvase o que puedan físicamente recibir agua (fluyente por cauces naturales o por infraestructuras) proveniente de la unidad territorial de sequía o escasez donde se ubica el trasvase, mientras se estén aprobando trasvases o cesiones de agua a otras cuencas.

Por tanto, el **artículo 17** de la propuesta de Instrucción Técnica (y también el **apartado 1 del artículo 7 y el artículo 14**) en la medida en que establecen como únicas acciones y medidas en caso de «sequía prolongada» la aplicación de un régimen de caudales ecológicos menos exigente y la admisión del deterioro de las masas de agua, sin contemplar previamente la restricción de otros usos no preferentes como el regadío, o trasvases, vulneran no solo el **artículo 1 (apartados a, b, y e) y el artículo 4.6 de la DMA**, sino también el **artículo 42.1.b.c' y 59.7 TRLA, artículos 26 y 27 de la Ley 10/2001 PHN**, y además, en el caso de demarcaciones afectadas por trasvases, el **artículo 12.2 de la Ley del PHN**.

-Arts. 15 y 18. Medidas a aplicar en escenarios de escasez coyuntural

El artículo 18 establece que «la finalidad de estas medidas es mitigar el impacto de la escasez coyuntural sobre los usos del agua», contemplándose diversas acciones de «gestión de la demanda» e «incremento de la disponibilidad» (concienciación y ahorro restricción de suministros, movilización de recursos desde fuentes convencionales o no convencionales, intercambio de derechos, seguimiento de efectos ambientales, cambio en el origen del suministro y otras...).

A su vez, el artículo 15 («Diagnóstico de los escenarios de escasez») indica que en la situación de Normalidad (ausencia de escasez), no corresponde la adopción de medidas coyunturales, por lo que en caso de declararse una «sequía prolongada» en la misma unidad territorial u otra relacionada, podrán seguirse satisfaciendo todos los usos del agua, sin adopción de medida alguna, mientras los caudales ecológicos se verían disminuidos y se admitiría el deterioro del estado, e incluso su agravamiento, al no cesar ni limitarse las extracciones de aguas superficiales y subterráneas, en ríos, acuíferos y embalses. Lo mismo sucedería en el escenario de Prealerta (escasez moderada) donde las medidas de ahorro y control coyuntural de la demanda son potestativas. Incluso en los escenarios de Alerta y Emergencia (escasez severa y grave) tampoco se contempla una restricción previa de usos no prioritarios antes de permitir el deterioro de las masas de agua o la reducción de caudales en «sequías prolongadas» que coincidan con los mismos.

Por tanto, el **artículo 18** de la propuesta de Instrucción Técnica (y también el **artículo 7.1 y el artículo 15**) en cuanto excluyen las medidas a aplicar en situaciones de «escasez coyuntural», del contenido y tramitación legal del Plan hidrológico de Cuenca, y establecen en los PES acciones y medidas para dichas situaciones que no previenen el deterioro del estado, ni promueven un uso sostenible del agua, ni la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles, ni contribuyen a paliar los efectos de las sequías, vulneran no solo el **artículo 1 (apartados a, b, y e), el artículo 4.6 y los artículos 13, 14 y 15 de la DMA**, sino también el **artículo 42.1.b.c' y 59.7 TRLA, artículos 26 y 27 de la Ley 10/2001 PHN**, y además, en el caso de demarcaciones afectadas por trasvases, el **artículo 12.2 de la Ley del PHN**.

CUARTA.- INFORMES POST-SEQUIA Y EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS DE LA SEQUIA PROLONGADA Y LA ESCASEZ COYUNTURAL.

En la Sección III («Otro contenidos de los planes especiales») del Capítulo II de la propuesta de Instrucción Técnica se indica en el artículo 21 que en el plan especial se deberán detallar los criterios básicos para la elaboración de informes post-sequía que deberán incluir, de forma segregada, una evaluación de los impactos ambientales producidos por las situaciones de sequía prolongada y los impactos socioeconómicos producidos por las situaciones de escasez, en los términos establecidos en el artículo 22 y 23.

A su vez el artículo 22 («Impactos ambientales de la sequía prolongada») indica que el PES describirá la metodología para evaluar los efectos negativos de la sequía prolongada sobre el medio hídrico y sus hábitats asociados, y si hay datos evaluarlo sobre las sequías históricas. Y el artículo 23 («Impactos socio-económicos de la escasez coyuntural») se indica que el PES debe incluir una explicación sobre los efectos que la escasez coyuntural haya provocado en el pasado en los diferentes usos (agrario, urbano, industrial, hidroeléctrico u otros), y describiendo si es posible, sus implicaciones económicas en términos monetarios y sociales en términos de empleo.

Sin embargo, la limitación de la evaluación de los impactos ambientales, tanto en el PES como en los informes post-sequía, únicamente a la «sequía prolongada», no es admisible, pues tales impactos ambientales deben también evaluarse en las situaciones de «escasez coyuntural», cuya declaración y medidas no pueden limitarse a evaluar los impactos socioeconómicos, como si los mismos no tuvieran ningún efecto medioambiental. De hecho, la tabla 1 de la propuesta de Instrucción incluye entre las medidas que se pueden activar en escasez coyuntural, las relativas a la "movilización de recursos" (por ejemplo, con nuevas infraestructuras o pozos de sequía), así como la "habilitación coyuntural de sistemas de intercambios de derechos", medidas que en muchos casos han generado efectos ambientales adversos, como la experiencia acumulada ha demostrado, y que podrían suponer un deterioro de las masas. Por otra parte, los impactos medioambientales de una «sequía prolongada» o de la existencia de situaciones de «escasez coyuntural», y la degradación de las masas de agua y del estado que puedan suponer, tiene también implicaciones económicas en función de la pérdida de activos y servicios medioambientales, y de las medidas que haya que aplicar para su recuperación, que deben evaluarse.

Es evidente que una «sequía» (disminución temporal de la disponibilidad de agua debida, por ejemplo, a la falta de precipitaciones), ya sea ordinaria o prolongada, puede verse agravada por la planificación y gestión previa y concomitante realizada de los recursos hídricos disponibles (escasez o sobreexplotación). También una situación de «escasez de agua» (permanente o temporal) en la que la demanda de agua supera los recursos hídricos explotables en condiciones sostenibles, puede verse agravada por una sequía, ya sea ordinaria o prolongada. En los dos casos, tanto en situaciones de sequía como en situaciones de escasez se producen impactos tanto ambientales como socioeconómicos sobre las masas de agua y usos humanos asociados a las mismas, que deben evaluarse adecuadamente, tanto en el PES como en los informes post-sequías.

Esta evaluación adecuada de los efectos medioambientales y socioeconómicos, es imprescindible en el caso de la «escasez coyuntural» y la «sequía», no solo en base al artículo 5 DMA («estudio del impacto ambiental de la actividad humana y análisis económico del uso del agua»), sino también en el ámbito de la posible aplicación de excepciones al cumplimiento de los objetivos medioambientales que pueden suponer la admisión del deterioro del estado por «sequía prolongada», o las alteraciones por actuaciones o medidas que se activen en caso de escasez coyuntural o estructural (nuevas infraestructuras, cesiones de derechos, movilización de recursos no convencionales, etc.) que puedan implicar la aplicación de la excepción del artículo 4.7 de la DMA, o de otras excepciones del artículo 4.

Por tanto, los **artículos 21, 22 y 23** de la propuesta de Instrucción Técnica, en la medida en que limitan los impactos ambientales y socioeconómicos a evaluar en caso de «sequía prolongada» y «escasez estructural», tanto en el PES, como en los informes post-sequía, vulneran al menos los **artículos 4 y 5 de la DMA**, y la normativa de transposición de los mismos.

QUINTA.- PLANES DE EMERGENCIA EN SISTEMAS DE ABASTECIMIENTOS DE MÁS DE 20.000 HABITANTES

El artículo 24 de la propuesta de Instrucción Técnica se refiere a la obligación de elaborar Planes de emergencia ante situaciones de sequía (PEM) por parte de las administraciones locales en cumplimiento del artículo 27.3 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. En su apartado 3, este artículo establece que:

“3. Las Administraciones públicas responsables de sistemas de abastecimiento urbano que atiendan, singular o mancomunadamente, a una población igual o superior a 20.000 habitantes deberán disponer de un Plan de Emergencia ante situaciones de sequía. Dichos Planes, que serán informados por el Organismo de cuenca o Administración hidráulica correspondiente, deberán tener en cuenta las reglas y medidas previstas en los Planes especiales a que se refiere el apartado 2, y deberán encontrarse operativos en el plazo máximo de cuatro años.”

La Instrucción Técnica propuesta avanza en la determinación del procedimiento de aprobación de estos PEM al indicar que los organismos de cuenca tienen que informar estos PEM. También establece que este informe: “preceptivo a realizar por el organismo de cuenca debe valorar la coherencia entre el plan especial de sequías y el plan de emergencia, así como el cumplimiento del contenido básico en dicho plan de emergencia. Este contenido básico, siguiendo las directrices de la “Guía para la elaboración de planes de emergencia por sequía en sistemas de abastecimiento urbano” realizada en 2007 por la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS) y el Ministerio de Medio Ambiente”.

Sin embargo la Instrucción Técnica no clarifica el procedimiento a seguir ni la división de competencias en las situaciones de municipios de más de 20.000 habitantes que total o parcialmente se abastezcan en alta de una entidad mancomunada mientras que el municipio retiene la competencia de la gestión en baja. En esta situación, la gestión del riesgo por sequías debe realizarse en ambos ámbitos: en alta por parte de la mancomunidad y en baja por parte del municipio. Ante esta indefinición distintas demarcaciones hidrográficas están asumiendo diferentes criterios en esta materia. Mientras que en algunos casos, como por ejemplo el Júcar, se entiende que tanto los municipios con más de 20.000 habitantes como las Mancomunidades que les puedan abastecer en alta tienen la obligación de elaborar un PEM, en otras demarcaciones como el Guadalquivir entienden que únicamente las mancomunidades tienen esta obligación y no los municipios, aunque estos gestionen el servicio de abastecimiento en baja. En nuestra opinión en esta situación entendemos que tanto el municipio como la mancomunidad tienen la obligación de elaborar Planes de emergencia, y que el informe preceptivo del organismo de cuenca debería garantizar la coherencia entre el Plan de emergencia municipal, el Plan de emergencia de la Mancomunidad y de éstos con el Plan especial de sequías de la demarcación.

Por tanto, el **artículo 24** de la propuesta de Instrucción debería ayudar a clarificar las inconcreciones del art. 27.3 de la Ley 10/2001 en lo que se refiere a los Planes de emergencia ante situaciones por sequía, clarificando que, cuando un municipio de más de 20.000 habitantes gestiona el servicio de abastecimiento en baja pero recibe parte de sus recursos de una entidad mancomunada, ambas instituciones tienen la obligación de elaborar un Plan de emergencia. También debería clarificar que el informe preceptivo del Organismo de cuenca en relación a estos Planes de emergencia deberá informar de la coherencia del plan municipal, con el de la Mancomunidad de la que se abastece y con el Plan especial de sequía de la demarcación correspondiente.

SEXTA.- EVALUACION AMBIENTAL ESTRATÉGICA «SIMPLIFICADA» DE LOS PES.

El artículo 30 de la propuesta de Instrucción Técnica establece que los PES serán objeto, en paralelo a su preparación, de «una evaluación ambiental simplificada, salvo que se aprecie por el órgano ambiental la necesidad de tramitar una EAE ordinaria».

De esta manera, todos los PES actualmente en tramitación se están sometiendo a una EAE «simplificada» indicándose en el trámite de consulta sobre los Documentos Ambientales Estratégicos (DAE) de dichos Planes que debe someterse a EAE «simplificada» del art. 6.2 de la Ley 21/2013 «porque al proponer únicamente medidas de gestión, es decir, no estructurales, no supone un marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y, en consecuencia, su evaluación ambiental estratégica puede realizarse mediante un procedimiento simplificado».

También en las DAE de los PES sometidos a consulta se indica «estos planes especiales carecen de efectos ambientales significativos»; «El presente plan propone y recoge medidas específicas para mitigar los impactos de la sequía, lo que permite prevenir y corregir los efectos adversos de ésta sobre el medio ambiente y favorecer el desarrollo sostenible incluso en los momentos más excepcionales».

Sin embargo, los PES establecen el indicador a partir del cual se declarará la existencia de «sequía prolongada» y se admitirá el deterioro del estado y el incumplimiento de los objetivos medioambientales de la DMA en TODAS las masas de agua de la demarcación, incluidas las que se ubican en espacios protegidos, humedales Ramsar y Reservas Naturales fluviales. Al mismo tiempo, no establecen ninguna otra medida para evitar el deterioro del estado de las masas de agua en casos de «sequía prolongada» o mitigar los impactos de la sequía.

Además, como hemos indicado, los efectos negativos de una «sequía» (disminución temporal de la disponibilidad de agua debida, por ejemplo, a la falta de precipitaciones), ya sea ordinaria o prolongada, sobre el medio hídrico y hábitats y especies asociados, pueden verse agravados por la gestión de los recursos hídricos disponibles derivada de los indicadores, diagnósticos y medidas que se establezcan en las situaciones de «sequía coyuntural» que regulan los PES.

Estos efectos pueden ser muy graves y significativos, y afectar durante un periodo de tiempo prolongado a todos los espacios de la Red Natura 2000, humedales Ramsar, Reservas Naturales fluviales, y hábitats y especies amenazados y de interés comunitario en los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados a todas las masas de agua de la demarcación.

Por lo tanto, es extremadamente sorprendente que se pretenda despachar la evaluación ambiental estratégica de los PES en base al procedimiento «simplificado», y se llegue incluso a indicar que carecen de efectos ambientales significativos, cuando es evidente que al menos cumplen el requisito establecido en el apartado b) del artículo 6.1 de la Ley 21/2013 para ser objeto de una evaluación ambiental estratégica «ordinaria» «por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la biodiversidad».

Pero es que además, los PES cumplen claramente la mayor parte de los criterios mencionados en el artículo 31 y establecidos en el Anexo V de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental para determinar si un plan o programa debe someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria : 1. En cuanto a sus características: a) establece un marco para otras actividades en relación con la asignación de recursos; b) influye en otros planes o programas (como los PHC, planes de emergencia en sistemas de abastecimiento de más de 20.000 habitantes, planes de gestión de los espacios Natura 2000, etc.), c) sería pertinente para integrar consideraciones ambientales para promover un uso sostenible del agua (aunque no lo hace); d) existen problemas ambientales significativos relacionados con los PES, como el establecimiento de indicadores que permitan el deterioro temporal de todas las masas de agua de la demarcación en caso de sequías prolongadas,

incluso en espacios protegidos; e) los PES implantarían legislación comunitaria o nacional en materia de medio ambiente entre otros, los planes relacionados con la protección de los recursos hídricos. 2. En cuanto a las características de los efectos y del área probablemente afectada, son todas las masas de agua superficiales, subterráneas, y de transición de las cuencas intercomunitarias del país, así como todos los espacios protegidos de la Red Natura 2000, humedales Ramsar, y Reservas naturales fluviales vinculados a las mismas, así como toda la población y usuarios de las cuencas intercomunitarias en caso de sequía prolongada y escasez coyuntural, lo cual evidencia: a) La probabilidad, duración, y frecuencia de los efectos. b) El carácter acumulativo de los efectos. c) El carácter transfronterizo de los efectos (afección a Portugal). d) Los riesgos para el medio ambiente, e) La magnitud y el alcance espacial de los efectos (área geográfica y tamaño de la población que pueden verse afectadas). f) El valor y la vulnerabilidad de las áreas probablemente afectadas.

Debe tenerse también en cuenta que los PES de 2007 que supuestamente se revisan se sometieron en su momento a evaluación ambiental estratégica ordinaria, y que estos nuevos PES introducen diferencias significativas en cuanto a la gestión de las «sequías extraordinarias» y la «escasez coyuntural».

Por tanto, el **artículo 30** de la propuesta de Instrucción, así como **la tramitación de todos los PES y su DAE «simplificada»** actualmente sometidos a información pública (y el artículo 89 septies de la modificación del RPH sometida también actualmente a información pública) vulneran el **artículo 6.1, artículos 17 a 28, artículo 31 y Anexo V de la Ley 21/2013** de evaluación ambiental, además de **la Directiva 2001/42/CE** que transponen, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, así como el **artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE** relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (transpuesto en el **artículo 46.4 de la Ley 42/2007**, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad).

SEPTIMA.- ACTUALIZACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES DE SEQUÍA O SUS REVISIONES. CONSULTA PÚBLICA CONJUNTA DE LA MODIFICACIÓN DEL RPH, PROPUESTA DE INSTRUCCIÓN TÉCNICA Y DE LOS PLANES DE SEQUÍA.

En el Capítulo V de la propuesta de Instrucción Técnica (artículos 31 a 35), se establece un procedimiento para la aprobación de los Planes de sequía o sus revisiones, que además de diversos informes, establece un periodo de consulta pública de 3 meses, y la aprobación por Orden Ministerial del mismo. También el artículo 29 de la Instrucción establece la obligación de que las actualizaciones de los PES en todo caso mantengan la distancia de dos años respecto a la fecha de revisión de los planes hidrológicos de cuenca.

Tal y como justificamos en las observaciones Previa y Primera a las que nos remitimos, dicha procedimiento de aprobación de materias propias de la planificación hidrológica (escasez coyuntural) vulnera las garantías de procedimiento, elaboración y contenido de la planificación hidrológica establecidas en los artículos 13, 14 y 15 de la DMA, así como el resto de disposiciones indicadas.

Finalmente, hay que indicar que se están tramitando al mismo tiempo y están sometidas simultáneamente a consulta pública, diversas normas jurídicas y planes en tramitación relativos a

los PES y la regulación de sequías prolongadas y escasez coyuntural en los mismos. Según su dependencia jerárquica, son:

- El borrador de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por el real decreto 907/2007, de 6 de julio, en relación con los Planes de Sequía y la definición del sistema global de indicadores de sequía prolongada y escasez: en información pública desde el 22/12/2017 al **22/03/2018**.
- La presente propuesta de Instrucción Técnica para la elaboración de los Planes Especiales de Sequía y la definición del sistema global de indicadores de sequía prolongada y escasez: en información pública desde el 26/11/2017 al **28/02/2018**.
- Consulta del órgano ambiental a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas, previamente a la formulación del informe ambiental estratégico: desde el 26/12/2017 al **28/02/2018**.
- "Propuesta de proyecto de revisión del Plan Especial de Sequías y Documento Ambiental Estratégico" correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico oriental en el ámbito de competencias del Estado, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, y Ebro. En información pública desde el 22/12/2017 al **22/03/2018**.

Es decir, se someten a información pública unos PES y su DAE desde el 22/12/2017 hasta el día 22/03/2018, que han sido elaborados conforme a una Instrucción Técnica que todavía no ha sido aprobada y que está en consulta pública desde el 26/11/2017 al 28/02/2018, durante el periodo de información pública de los PES. A su vez, dicha Instrucción Técnica tiene su soporte jurídico, en una modificación del RPH sin aprobar, que está también en información pública desde el 22/12/2017 al 22/03/2018, es decir, termina su periodo de información pública posteriormente al de la Instrucción a la que da soporte jurídico.

Dicha tramitación y plazos de información y participación pública solapados, suponen una auténtica burla a la participación pública en materia de agua y asuntos ambientales, y una muestra del nulo interés del Ministerio y la DGA por realizar una participación pública real y efectiva en aplicación de la DMA.

Se vulnera así, el **artículo 14 de la DMA** (sobre la Información y consulta pública en la aplicación de dicha Directiva), así como el **artículo 6 del Convenio de Aarhus** que confiere al público, en particular, el derecho a participar «efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental», máxime cuando puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. Esta participación debe comenzar «al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real».