



DOCUMENTO ELABORADO POR
XÚQUER VIU EN RELACIÓN CON
EL BORRADOR DE PLAN
HIDROLÓGICO DE CUENCA DE LA
DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA
DEL JÚCAR, 2015-2021, A
CONSULTA PÚBLICA DE 30 DE
DICIEMBRE DE 2014 A 30 DE
JUNIO DE 2015

**DEFICIENCIAS
DETECTADAS Y
PROPUESTAS DE
MODIFICACIÓN
AL BORRADOR
DE PHCJ-2014
DEFICIENCIAS**

**ASSOCIACIÓ XÚQUER VIU
JUNIO 2015**

Deficiencias detectadas y propuestas de mejora al borrador de Plan Hidrológico de Cuenca de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, 2015-2021.

El análisis del borrador de proyecto de plan hidrológico de cuenca de la Demarcación Hidrográfica del Júcar 2015-2021 nos ha permitido identificar un conjunto de deficiencias en dicho borrador así como propuestas para su mejora. Además del marco normativo europeo y español en materia de aguas y medio ambiente, también se ha tomado como referencia el Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión “Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la Directiva Marco del Agua. Estado miembro: España” que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “La Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el «buen estado» de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación” (COM(2015) 120 final, 9.3.2015).

Deficiencias detectadas y propuestas de modificación:

1. Según se reconoce en el Anejo 12 de la Memoria del Plan 2015-2021 (pág. 16 y sig.) en las evaluaciones del estado de las masas de agua para este segundo plan hidrológico no se han tenido en cuenta ni el marco de evaluación en su totalidad, ni los resultados de intercalibración de 2013, ni las nuevas normas introducidas por la Directiva 2013/39/UE para las sustancias prioritarias existentes.
2. Persisten las lagunas de información y de definición de condiciones de referencia en los sistemas de evaluación, en particular, en relación con los elementos de calidad biológica –especialmente, fauna ictiológica- y de calidad hidromorfológica. Si bien se incorporó el indicador de fauna ictiológica IBI-Júcar en algunas masas de agua tipo río permanentes en la versión final del Plan Hidrológico 2009-2015 (aprobado en julio de 2014), en este segundo ciclo de planificación no se han incorporado datos de nuevas campañas de seguimiento (posteriores a 2011), ni tampoco se han definido condiciones de referencia por ecotipos. Los ríos no permanentes, los lagos, las aguas de transición y las aguas costeras muestran unas carencias mucho más acusadas en cuanto a la evaluación de su estado tanto biológico, físico-químico, hidromorfológico como químico. La falta de información, y la incertidumbre a ello vinculada, no se ha reducido respecto al Plan Hidrológico anterior. En las aguas costeras y de transición hay una ausencia de sistemas de evaluación integrales.
3. El seguimiento del estado químico de las masas de agua se limita exclusivamente a las masas de agua afectadas por vertidos industriales, y se considera que las masas de agua están en buen estado incluso sin disponer de datos científicos sobre la ausencia de contaminantes. De hecho, se clasifica como en estado químico bueno *“Cuando no existe ningún incumplimiento en cuanto a la presencia de las sustancias prioritarias y otros contaminantes considerados o a pesar de no disponer de datos analíticos en esas masas de agua, no se han identificado presiones que pudieran afectar al estado químico de las mismas, por lo que se infiere que se puede considerar que alcanzan el Buen estado químico”* (Anejo 12 de la Memoria del Plan 2015-2021, pág. 31). No se tiene en cuenta la deposición atmosférica ni los vertidos de aguas residuales urbanas como fuentes de contaminación química.
4. En el Plan 2015-2021 no se establecen objetivos ambientales para todas las masas de agua (incluidas las masas de agua muy modificadas y las masas de agua artificiales). Dado que la evaluación del estado de las masas de agua es incompleta (en el mejor de los casos), la definición de los objetivos ambientales establecidos también son incompletos en todas las masas de agua. Es particularmente grave esta situación en lo referente a las masas de agua tipo lago, masas de agua de transición y masas de agua costera.
5. Un comentario aparte merecen las masas de agua tipo río con régimen hidrológico temporal, estacional o efímero, de las que se carece de información sobre su estado y, por ende, no se ha

definido cuáles son los objetivos ambientales que deben alcanzar. En esta situación también cabe incluir a masas de agua tipo río permanente insuficientemente diagnosticadas que se incluyen, como los anteriores, en la categoría de masas de agua no evaluadas por encontrarse “sin agua en los muestreos”. Aduciendo la falta de agua en los muestreos las autoridades competentes motivaron la ausencia de evaluación del estado y establecimiento de objetivos ambientales para estas masas de agua en el Plan 2009-2015. En este segundo ciclo de planificación este problema persiste, ni siquiera se han identificado las presiones que provocan la desecación de ríos permanentes, y el número de masas de agua no evaluadas por estar “sin agua en los muestreos” no se ha reducido respecto al Plan 2009-2015. La ausencia de datos no encaja en ninguno de los supuestos del artículo 4.4 de la DMA, por lo que no es aplicable la exención de prórroga al logro de los objetivos ambientales.

6. La definición incompleta o inadecuada de los objetivos ambientales o la ausencia de definición de los mismos imposibilita el establecimiento de medidas apropiadas para lograr el logro del buen estado o el buen potencial de las masas de agua. En las masas de agua muy modificadas y artificiales no se define el buen potencial ecológico en términos de condición biológica y medidas de mitigación.
7. Cabe recordar, además, que la situación de indefinición de los objetivos ambientales a alcanzar afecta a masas de agua que están vinculadas o forman parte de espacios incluidos en la Red Natura 2000, para los que tampoco se han definido los objetivos de conservación, de manera que este Plan Hidrológico no permite garantizar ni el logro del buen estado (incluso fuera de plazo, horizonte 2015) ni el logro de las condiciones de conservación favorables, en caso de que éstas fueran más exigentes que el buen estado. Se han aplicado excepciones al logro del buen estado sin tener en cuenta ni evaluar cómo dichas excepciones afectarán el grado de protección de los ecosistemas o especies afectadas, objeto de protección previa a través de la Directiva Hábitats y/o Aves. De esta manera, se incumple el artículo 4.1.c de la DMA, así como las Directivas Hábitat y Aves.
8. Se debe reforzar la asignación de medios materiales y humanos, así como la coordinación entre las autoridades competentes, en las tareas de aplicación y seguimiento de todos los indicadores de calidad que caracterizan el estado de todas las masas de agua, así como de aquellos que informan del alcance de las presiones a las que están sometidas todas las masas de agua, para garantizar que la evaluación del estado de las masas de agua, de las presiones, impactos y eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos ambientales se realiza de manera sistemática y permite caracterizar adecuadamente la situación de todas las masas de agua. Es un prerequisite básico para que el proceso de planificación hidrológica y la propia gestión del agua sea eficaz y proteja el interés general.
9. En cuanto a la designación de las masas de agua muy modificadas, el plan no presenta unos criterios o umbrales claros para definir el efecto adverso significativo de las medidas de restauración sobre los usos del agua, ni tampoco una evaluación real y adecuada de otras alternativas que podrían constituir una opción ambiental mejor.
10. En las masas de agua subterráneas, la cuantificación de la restricción ambiental, que es un elemento fundamental para cuantificar el recurso disponible, no resulta transparente ni trazable; en particular, en aquellas masas de agua que presentan una tendencia descendente acusada de los niveles piezométricos en las últimas décadas. En este sentido, en el plan se equipara la estabilización de los niveles piezométricos en cotas muy inferiores a las naturales al buen estado cuantitativo, a pesar de que dicha situación de estabilización refleje una situación de alteración hidrogeológica que afecte negativamente a los ecosistemas terrestres o acuáticos superficiales dependientes (incluyendo zonas protegidas) de la masa de agua subterránea.
 - a. El caso de la masa de agua subterránea Mancha Oriental

La principal masa de agua subterránea que tiene influencia en el balance hídrico de este sistema de explotación es la de la Mancha Oriental. En el Anejo 2 “Inventario de Recursos Hídricos” de la Memoria de la propuesta de Plan, los redactores decidieron tomar como referencia la situación actual de alteración del acuífero –derivado de las extracciones para usos agrícolas y urbanos- para determinar la disponibilidad de recursos hídricos y analizar la satisfacción de los usos efectivos y derechos de uso existentes y su sostenibilidad.

Así, frente a una recarga en régimen natural (periodo 1980-2006) estimada en 238 hm³/año¹, el deterioro de los niveles piezométricos producido por la sobreexplotación de esta masa de agua a lo largo de los últimos 30 años, ha dado lugar un régimen hidrológico alterado del acuífero que aumenta la recarga del mismo hasta los 330,9 hm³/año. En primer lugar, los retornos de regadío y los retornos procedentes de usos urbanos implican una entrada al acuífero cuantificada en 50 hm³/año. En segundo lugar, la reducción de los niveles piezométricos ha dado lugar a un incremento del tramo del río Júcar de 20 a 60 km desde la presa de Alarcón en el que el acuífero está colgado, es decir, en el que el río infiltra caudales hacia el acuífero y ha perdido un volumen muy significativo de caudal base procedente de este acuífero, estimado entre 200 y 250 hm³ netos al año (Sanz, 2005)². Ello ha dado lugar a que la recarga por infiltración fluvial se incremente en unos 18 hm³/año respecto a la situación en régimen natural, alcanzando los 61,9 hm³/año (CHJ, 2010; ficha 04.02)³. Además, la caída de niveles piezométricos afecta el gradiente de flujos subterráneos entre masas de agua subterráneas conectadas, por lo que en régimen alterado las entradas laterales se han incrementado respecto al régimen natural hasta alcanzar los 71,5 hm³/año (CHJ, 2010; ficha 04.02). Aplicando el volumen de restricción ambiental de 69,2 hm³/año establecido por la propuesta de Plan, el recurso disponible en régimen alterado de este acuífero se sitúa en 261,7 hm³/año –unos 90 hm³/año por encima del recurso disponible si se toma como referencia el régimen hidrológico natural del acuífero, considerando el mismo volumen de restricción ambiental. Teniendo en cuenta la definición de recurso disponible contenida en el artículo 2 de la DMA⁴ y las cifras de la CHJ, el plan sobreestima el recurso disponible de esta masa de agua al tomar como referencia el régimen alterado, pues éste caracteriza una situación de mal estado cuantitativo del acuífero derivado de la tendencia al descenso de los niveles piezométricos que ha afectado de manera significativa a los caudales circulantes del río Júcar y ha provocado la

¹ Según la información contenida en la Ficha 04.02 del Esquema de Temas Importantes de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (Anejo 2 de la Memoria) aprobado el 13 de mayo por el Consejo de Agua de Cuenca de la Confederación Hidrográfica del Júcar y por el Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, el recurso renovable en régimen natural de la masa de agua Mancha Oriental es de 238 hm³/año (145 hm³/año procedentes de infiltración pluvial, 44 hm³/año de infiltración fluvial –tres cuartas partes procedentes del río Júcar en el tramo entre la presa de Alarcón y la estación de aforos de El Picazo, y el cuarta parte de los ríos Lezuza y Jardín- y 48 hm³/año por entradas laterales procedentes de masas de agua subterráneas conectadas. El volumen de restricción ambiental en este informe se estimaba provisionalmente entre 30 y 50 hm³/año. Tomando como referencia el régimen natural del acuífero, y las restricciones ambientales establecidas en el borrador del PHCJ-2013, los recursos disponibles en este acuífero se situarían en 176,1 hm³/año.

² Sanz, D. (2005): Contribución a la caracterización geométrica de las unidades hidrogeológicas que integran el sistema de acuíferos de la Mancha Oriental, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Geológicas, Departamento de Geodinámica, disponible en Internet: <http://www.ucm.es/BUCEM/tesis/geo/ucm-t28173.pdf>

³ Confederación Hidrográfica del Júcar (2010) Esquema Provisional de Temas Importantes. Memoria y Anejos 1 y 2, Confederación Hidrográfica del Júcar.

⁴ Artículo 2.27 de la DMA: “«recursos disponibles de aguas subterráneas»: el valor medio interanual de la tasa de recarga total de la masa de agua subterránea, menos el flujo interanual medio requerido para conseguir los objetivos de calidad ecológica para el agua superficial asociada según las especificaciones del artículo 4, para evitar cualquier disminución significativa en el estado ecológico de tales aguas, y cualquier daño significativo a los ecosistemas terrestres asociados”.

desaparición de decenas de fuentes y manantiales en su área de influencia (CHJ, 2010b)⁵. Por ello consideramos que utilizar el recurso disponible en régimen alterado no cumple con lo establecido por la DMA (art. 2 y art. 4) y es incorrecto para evaluar el estado cuantitativo (a través de indicadores como el índice de explotación), analizar las garantías de suministro a los distintos usos, conceder derechos de uso, orientar el programa de medidas y determinar el uso sostenible a largo plazo de esta masa de agua.

11. Los derechos de uso de aguas subterráneas legalmente reconocidos son superiores a los recursos disponibles en diversas masas de agua subterráneas. Las medidas para mejorar el estado cuantitativo de las masas de agua subterránea actualmente en mal estado se centran en la sustitución de bombeos por extracciones superficiales, reordenación de extracciones y seguimiento de la evolución de los niveles piezométricos. En ningún caso se plantea la revisión a la baja de los derechos privados o concesionales otorgados para ajustarlos a los usos reales y éstos a los recursos disponibles, de manera que no se avanza hacia un uso sostenible a largo plazo de las masas de agua ni hacia la recuperación del buen estado cuantitativo de las mismas. Es decir, el plan no prevé la reducción de tales derechos para adaptarlos a los recursos disponibles. De hecho, más bien al contrario, la Normativa del Plan asigna recursos hídricos subterráneos a usuarios consuntivos por encima de los recursos disponibles.

- a. Caso de la masa de agua subterránea Mancha Oriental:

La estrategia seguida durante la última década, en la que se ha estado elaborando la propuesta del Plan 2009-2015, de continuar aplicando el Plan Hidrológico de 1998 y así continuar otorgando derechos de uso de aguas subterráneas muy por encima de los recursos disponibles (incluso de los recursos renovables -que era el umbral de referencia de dicho Plan) en acuíferos que ya a mediados de la década de 1990 se conocía que sufrían problemas de sobreexplotación, es un lastre heredado y asumido, dándole continuidad, por la presente propuesta de Plan 2015-2021. Concretamente, en el caso del acuífero de la Mancha Oriental, los derechos de uso inscritos hasta ahora alcanzan un volumen de 459 hm³/año, frente a 261,7 hm³/año de recursos disponibles estimado en régimen alterado y 176,1 hm³/año si consideramos el régimen natural. Al mismo tiempo que se tramitaba el reconocimiento de estos derechos de uso, se pusieron en marcha actuaciones de sustitución de bombeos por aguas superficiales del Júcar (desde el embalse de Alarcón), por un volumen de hasta 80 hm³/año en un primer horizonte, pudiendo llegar a 145 hm³/año si se materializaban las reservas previstas en la planificación de 1998.

A pesar de que la documentación técnica de la propuesta de Plan califica esta masa de agua como en mal estado cuantitativo -por descenso continuado de los niveles piezométricos y por extracciones superiores a sus recursos disponibles-, la Normativa del Plan propuesto asigna a los regadíos un volumen de agua subterránea de 320 hm³/año, que antes de 2027 deberán reducirse a 260 hm³/año -condicionado a la existencia de recursos externos (según se desprende del art. 33 de la Normativa de la propuesta de Plan)-, pero que hasta esa fecha están significativamente por encima de los recursos disponibles en régimen alterado, estimados en 261 hm³/año, que ya está sobrestimado respecto al recurso disponible en régimen natural. De esta manera, se perpetúa el deterioro de los niveles piezométricos de esta masa de agua y no sólo la sobreexplotación de este acuífero sino también el deterioro del propio río Júcar, así como de decenas de fuentes y manantiales, que no recuperarán las aportaciones subterráneas naturales (CHJ, 2010)⁶.

⁵ Confederación Hidrográfica del Júcar (2010): Estudio de fuentes, manantiales y pequeños espacios del agua en la cuenca media de los ríos Júcar y Cabriel, Convenio entre la CHJ y la Universidad de Castilla-La Mancha.

⁶ Confederación Hidrográfica del Júcar (2010): Estudio de fuentes, manantiales y pequeños espacios del agua en la cuenca media de los ríos Júcar y Cabriel, Convenio entre la CHJ y la Universidad de Castilla-La Mancha.

Por otra parte, se asignan 80 hm³/año de aguas superficiales del río Júcar desde el embalse de Alarcón para sustituir bombeos para regadío dependientes de aguas subterráneas de este acuífero, lo que supone una detracción de 80 hm³/año adicional a la pérdida de caudal base del Júcar por la desconexión del acuífero y del río, arriba explicada. La sustitución de bombeos en la Mancha Oriental se encuentra parcialmente implementada, restando la ejecución de las infraestructuras necesarias para realizar la sustitución de 45 hm³/año, que completarían los 80 hm³/año asignados en el Plan. Además, la Normativa de la propuesta de Plan establece la máxima prioridad a la finalización de esta obra. Sin embargo, dado que la sustitución constituye una presión adicional sobre el estado de las masas de agua superficiales del Júcar, la necesidad de su realización debería haberse justificado detalladamente ya en el Plan Hidrológico 2009-2015, y en su defecto, en el Plan 2015-2021, tomando como referencia los requisitos exigidos para nuevas modificaciones especificados en el artículo 4.7 de la DMA. Por tanto, la ausencia de esta justificación constituye un incumplimiento de la DMA, puesto que este tipo de infraestructuras sólo pueden autorizarse si se cumplen las condiciones del artículo 4.7 de la DMA. Además, la «declaración de interés general» en la legislación española no puede equipararse automáticamente al concepto de «interés público superior» del artículo 4.7.c) de la DMA.

Finalmente, también, se establece una reserva de agua superficial del Júcar por 60 hm³/año para llevar a cabo una sustitución adicional de bombeos, sujeta a la disponibilidad de nuevos recursos que la propuesta de Plan hace depender de *“aporte de recursos, cuyas características y procedencia serán determinados, en su caso, por el Plan Hidrológico Nacional”* (art. 25 de la Normativa propuesta).

El Plan propuesto aplica una excepción de prórroga del plazo para alcanzar el buen estado cuantitativo de esa masa de agua y la aplaza hasta el año 2027. El buen estado cuantitativo implica la recuperación de los niveles piezométricos y de la conexión natural río-acuífero, así como unas extracciones por debajo de los recursos disponibles. Las medidas propuestas, explicadas en los párrafos anteriores, son incompatibles con la consecución de dicho objetivo, incluso, en el año 2027.

Finalmente, vale la pena recordar que la aplicación de excepciones al logro de los objetivos ambientales ha de llevarse a cabo garantizando que no pone en peligro el logro del buen estado en otras masas de agua (art. 4.8. DMA), pero en la propuesta de Plan este requisito ni siquiera se ha tomado en consideración, lo que, a su vez, constituye un incumplimiento del citado artículo de la DMA.

b. Las masas de agua subterránea del Vinalopó

En el caso de los acuíferos del Alto Vinalopó, el otorgamiento de derechos de uso de agua no ha dejado de crecer desde la aprobación del Plan Hidrológico de 1998, hasta alcanzar los 197 hm³/año, es decir, casi triplicar el volumen de los recursos disponibles de estas masas de agua, cuantificados en la documentación del borrador del Plan. Todo ello a pesar de que estas masas de agua están en una situación de sobreexplotación severa desde hace más de 30 años. Dicha situación de deterioro de los recursos subterráneos sirvió como coartada en el Plan Hidrológico de 1998 para justificar la construcción del trasvase Júcar-Vinalopó mediante el cual se pretendía trasvasar en un primer horizonte (2002) hasta 80 hm³/año de recursos superficiales sobrantes del Júcar; y en un segundo horizonte (2007) alcanzar los 170 hm³/año. Esta obra fue incluida en el Anexo II del Plan Hidrológico Nacional aprobado en 2001. A pesar de que la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 derogó los recursos reservados para dicho trasvase, la infraestructura se construyó, incurriéndose en un coste cercano a los 400 millones de euros (120 millones de euros aportados por Fondos FEDER), a los que hay que sumar el coste de las obras del post-

trasvase (financiadas por la Generalitat Valenciana que sólo ha finalizado las correspondientes a la margen derecha, restando inacabadas las de la margen izquierda) y la construcción de una desaladora en Mutxamel para generar hasta 18 hm³/año.

Todas las medidas tomadas durante el periodo de elaboración del Plan 2009-2015 y del presente Plan han ido encaminadas a incrementar la oferta de recursos alternativos a los subterráneos sobreexplotados y a incrementar los derechos reconocidos de uso de tales recursos subterráneos, lo que ha redundado en un incremento del déficit hídrico que se pretende solventar dejando la puerta abierta a la “fabricación” de excedentes transvasables desde el Júcar y a la aportación de hasta 70 hm³/año a la demarcación a determinar por el Plan Hidrológico Nacional (art. 25 de la Normativa de la propuesta de Plan).

Teniendo en cuenta las medidas propuestas resulta poco plausible –por no decir inviable– que estas masas de agua subterráneas puedan alcanzar el buen estado cuantitativo ni siquiera en 2027, horizonte previsto por la propuesta de Plan.

- c. Reasignación parcial de recursos hídricos en masas de agua subterránea en mal estado cuantitativo.

El art. 34 de la Normativa de la propuesta de Plan establece en su apartado 2 establece que *“[e]n aquellas concesiones que se tramiten al amparo de un acuerdo de renuncia de derechos que conlleve la liberación de recursos a favor de un tercero, se deberá justificar que el volumen anual que se solicita en concesión es inferior al máximo realmente utilizado en los últimos cinco años al que se renuncia. Asimismo en el caso de que se trate de una masa de agua subterránea en mal estado cuantitativo, el volumen que se otorgue en concesión podrá ser minorado, con carácter general, en un porcentaje comprendido entre el 10% y el 50% respecto del volumen de renuncia, con objeto de mejorar el estado de la masa de agua para que ésta pueda cumplir los objetivos medioambientales establecidos en esta normativa. [] El porcentaje de minoración se establecerá en función de criterios basados en el porcentaje de uso respecto al derecho, los efectos ambientales sobre las masas de agua y los efectos socio-económicos sobre el territorio”*.

En primer lugar, si un concesionario renuncia a los derechos de uso de agua, el beneficiario es, por definición, el Estado, ya que se trata de un derecho de uso sobre el dominio público hidráulico circunscrito a un conjunto de condiciones específicas. De otra manera, se estaría propiciando el mercadeo privado con bienes públicos, lo que sin duda va contra la defensa del interés general, además de incumplir los requisitos de concurrencia y publicidad que la administración debe garantizar a la hora de otorgar derechos de uso del dominio público hidráulico.

En segundo lugar, si se trata de una masa de agua en mal estado cuantitativo, el interés general aconseja que la administración reduzca los derechos de uso otorgados, de manera que se adapte el volumen que se pretende utilizar a las disponibilidades que permitan la recuperación del buen estado cuantitativo; por tanto, en estos casos, la mejora del estado cuantitativo requiere la retirada del 100% del volumen concedido. De otra manera, se estaría autorizando no sólo transacciones o acuerdos privados sobre un bien público, sino que además no se estarían tomando las medidas básicas necesarias para revertir la situación de deterioro, sometiendo la masa de agua a un deterioro adicional. Ello es contrario a lo establecido en la DMA.

- d. Eficacia limitada de la sustitución de recursos convencionales por recursos provenientes de la reutilización de aguas residuales depuradas o desalación.

El apartado 5 del artículo 34 establece que tanto la reutilización de aguas residuales depuradas con destino al riego como de aguas provenientes de desalación con destino al abastecimiento deberá sustituir en al menos un 50% los recursos procedentes de fuentes convencionales:

“5. En los sistemas en los que en esta normativa se indica que existen demandas no atendidas con sus recursos propios, la reutilización de aguas residuales depuradas para el regadío solo se autorizará o concederá, de forma que al menos un 50% del volumen se utilice para la sustitución de recursos procedentes de fuentes convencionales, con el límite mencionado en el apartado 3. El volumen restante podrá utilizarse, con el siguiente orden de prioridad: para satisfacer derechos de riego que no han podido ser ejercidos, para atender regadíos consolidados, tal y como se definen en el artículo 9 apartado 6, y para nuevos aprovechamientos, de manera que se asegure que en ningún caso se produce un incremento del déficit. De igual modo, en el caso de utilización de aguas provenientes de desalación con destino a abastecimiento, deberá sustituirse un mínimo del 50% del uso actual, pudiendo el resto dedicarse a nuevos crecimientos”.

Esta medida resulta insuficiente en el caso de las masas de agua superficial o subterránea en mal estado (cuantitativo) debido a presiones hidrológicas, en las que la sustitución debería ser obligatoriamente del 100% de los recursos convencionales y reducirse los derechos de uso a los recursos disponibles de manera sostenible.

e. Incremento de la presión por extracción en masas de agua en mal estado cuantitativo

El artículo 38 de la Normativa del Plan establece que:

“1. Las concesiones de recursos subterráneos para nuevos usos no consolidados se darán únicamente sobre masas de agua subterránea que se encuentren en buen estado, con las siguientes excepciones:

a) Los futuros crecimientos urbanos que no tengan un recurso alternativo disponible. Con carácter general, y a falta de estudios más precisos, se entiende por futuros crecimientos urbanos en esta normativa los correspondientes a las proyecciones realizadas en el anejo 3 de la memoria del plan para el año 2027.

b) Aquellos usos que se soliciten al amparo de lo indicado en el apartado 2.

2. En las masas de agua subterránea que sean contiguas a masas que no se encuentren en buen estado, se podrán requerir estudios sobre el impacto del nuevo aprovechamiento sobre estas últimas y en caso de que les afecte negativamente de forma significativa no se darán nuevas concesiones, excepto en los casos indicados en el apartado anterior”.

Es incorrecto el establecimiento genérico de excepciones al logro del buen estado de las masas de agua subterránea así como a la evitación de un deterioro adicional de las mismas, pues incumple los supuestos establecidos por la DMA para la aplicación de tales excepciones, así como su justificación a escala de masa de agua. Por tanto, las excepciones contempladas en este apartado deberían ser eliminadas, pues dan lugar a una gestión insostenible del agua, lo cual es contrario a los objetivos del art. 1 DMA.

12. Aplicación incorrecta y sesgada del principio de recuperación de costes (art. 9 DMA)

- a. No se han establecido medidas específicas de recuperación de los costes para los usos económicos del agua –en particular, usuarios de regadío y usuarios hidroeléctricos- más allá de las ya contempladas en la Ley de Aguas de 1985, cuyas fórmulas de cálculo impiden la recuperación íntegra de las inversiones hidráulicas, y además no tienen en cuenta ni la evaluación ni la repercusión de los costes ambientales y del recurso. Asimismo, el diseño de las tarifas y cánones en alta repercuten un coste por metro cúbico muy superior a los usuarios domésticos e industriales conectados a redes de abastecimiento de agua potable

que a los usuarios de regadío o hidroeléctricos, dando lugar a una subvención cruzada en favor de estos últimos.

- b. Las medidas previstas en el Programa de Medidas en cuanto a política tarifaria y aplicación del principio de recuperación de los costes sólo están enfocadas a los usuarios domésticos e industriales conectados a redes de abastecimiento y de saneamiento; sin embargo, no se prevé ningún tipo de medida en este sentido vinculada a los sectores económicos que utilizan de manera privativa la mayor parte del agua.
- c. El artículo 20.B)1.d) de la Normativa de la propuesta de Plan establece que el coste asociado a la sustitución de recursos subterráneos, contaminados por nitratos y pesticidas, por superficiales del río Júcar para el abastecimiento de 13 poblaciones de la Ribera del Júcar recaerá sobre los usuarios de abastecimiento afectados. Ello implica que la repercusión de los costes de esta medida paliativa recaerá sobre la parte perjudicada por una contaminación generada por otros usuarios, es decir, se trata de una aplicación *sensu contrario* del criterio de “quien contamina, paga” establecido en el artículo 9 de la DMA para la aplicación del principio de repercusión de los costes asociados a los servicios del agua.

Este apartado debe modificarse de manera que no sean los perjudicados por la contaminación de sus fuentes de suministro, producida por terceros, los que hayan de asumir los costes asociados a las medidas paliativas para hacer frente al deterioro del estado químico de las masas de agua subterráneas de las que se proveían.

- d. El artículo 34 de la Normativa de la propuesta de Plan regula en su apartado 3 la sustitución de recursos subterráneos por otros alternativos y en el apartado 4 establece la socialización de los costes asociados a dichas sustituciones si éstas contribuyen a mejorar el estado cuantitativo de masas de agua subterránea o mejorar la calidad del recurso destinado a abastecimiento:

“3. la sustitución de recursos subterráneos por otros recursos alternativos tendrá como volumen máximo de sustitución el correspondiente al máximo uso de los recursos subterráneos que se haya producido en los últimos cinco años, periodo ampliable a otros cinco sí se justifica adecuadamente.

4. El coste de sustitución de dichos recursos por otros recursos alternativos, en la medida que contribuye a alcanzar el buen estado cuantitativo de las masas de agua subterránea o asegurar la calidad de las aguas en los abastecimientos, podrá repercutirse por el Organismo de cuenca entre el conjunto de usuarios del sistema de explotación en los términos previstos en el texto refundido de la Ley de Aguas”.

Ello da lugar a una inaplicación generalizada e inconcreta del criterio “quien contamina, paga” en la repercusión de los costes de los servicios del agua a los usuarios, en contra de lo establecido en el artículo 9 de la DMA.

El apartado 4 de este artículo debe modificarse de manera que la repercusión del coste de sustitución de recursos subterráneos por otros recursos alternativos, se realice a los usuarios atendidos por tal sustitución, si estos han participado en la generación de las causas que han dado lugar a la necesidad de aplicar esta medida, o bien a los usuarios que hayan causado el daño que se pretende paliar. En la medida que dicha sustitución contribuye a garantizar en términos de calidad y/o cantidad los usos dependientes de dicha masa de agua, podría repercutirse una parte del coste de sustitución por el Organismo de cuenca entre el conjunto de usuarios remanentes de dicha masa de agua subterránea, puesto que incrementa su garantía de suministro o bien se trata de usuarios cuyo uso ha contribuido al deterioro de la masa de agua. En todo caso, la atribución de costes entre usuarios deberá regirse por el principio “quien contamina, paga”.

- e. En el artículo 52 de la Normativa del borrador de Plan se establece que “[s]ólo podrán establecerse excepciones al principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua si se cumplen las condiciones establecidas el artículo 111 bis.3 del texto refundido de la Ley de Aguas”. El párrafo 3 del artículo 111.bis establece que:

“Para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas siempre y cuando ello no comprometa los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos.

Mediante resolución de la Administración competente, que en el ámbito de la Administración General del Estado corresponderá al Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se podrán establecer motivadamente excepciones al principio de recuperación de costes para determinados usos teniendo en cuenta las mismas consecuencias y condiciones mencionadas y sin que, en ningún caso, se comprometan los fines ni el logro de los objetivos ambientales correspondientes. Para ello, los organismos de cuenca emitirán en el plazo de tres meses, con carácter preceptivo y previo a la resolución que se adopte, informe motivado que, en todo caso, justifique que no se comprometen ni los fines ni los logros ambientales establecidos en las respectivas planificaciones hidrológicas.”

El artículo 52 especifica que “[s]in perjuicio de lo indicado en los siguientes apartados, en el presente plan hidrológico no se recogen propuestas de excepciones a la aplicación del principio de recuperación de costes”.

Es decir, se reconoce que no se ha aplicado el procedimiento de justificación motivada de excepciones previsto por la Ley de Aguas en su apartado 111.bis párrafo 3 –vinculado a lo establecido en este sentido en el artículo 9 de la DMA–; puesto que en los párrafos segundo y tercero de ese mismo artículo se establecen dos excepciones al principio de recuperación de costes –la exención de repercusión de costes durante 60 años a los usuarios de regadío agrupados en USUJ y la asunción de los costes derivados de la sustitución de recursos subterráneos por superficiales en época de sequía en beneficio de los usuarios de abastecimiento a población e industriales conectados a red de Albacete y área metropolitana– sin que en el Plan se motive adecuadamente la pertinencia de las mismas. En este último caso, el motivo que se apunta para justificar la asunción de los costes por parte de la Administración General del Estado es *“la mejora ambiental que para la masa de agua subterránea de la Mancha Oriental supone el abastecimiento de Albacete y su área de influencia con recursos superficiales del río Júcar”*, obviando la aplicación del principio *“quien contamina, paga”* en este caso de masa de agua en mal estado cuantitativo y químico por el impacto de la agricultura intensiva a lo largo de los últimos 40 años. Asimismo, esta excepción, así motivada, implica un trato discriminatorio injustificado, puesto que existen otros casos de masas de agua subterráneas en mal estado cuantitativo, cuyos usuarios han de utilizar fuentes alternativas de suministro y a los que sí se les repercute coste por sustitución de extracciones. Un caso paradigmático es el de las 13 poblaciones de las comarcas de la Ribera del Júcar afectadas por la contaminación por nitratos y pesticidas de sus fuentes de suministro subterráneas.

13. Los caudales ecológicos establecidos no garantizan el logro del buen estado de las masas de agua, por diversas razones:
 - a. Los objetivos ambientales de las masas de agua no están establecidos teniendo en cuenta todos los elementos de calidad que definen el estado ecológico en la DMA.
 - b. Sólo se prevé la exigencia de cumplimiento del régimen de caudales ecológicos mínimos en ríos permanentes, puesto que el resto de componentes del régimen de caudales ecológicos (caudales máximos, caudales de crecida, tasas de cambio, así como su distribución temporal) no se ha definido para todas las masas de aguas ni su cumplimiento es exigible para aquellas masas de agua en las que se ha calculado. Teniendo en cuenta que para que el régimen de caudales ecológicos sea funcional desde el punto de vista de la ecología fluvial debería emular el funcionamiento del régimen hidrológico natural. Por tanto, la ausencia de definición o la aplicación incompleta de los componentes del régimen

de caudales ecológicos, reduce sustancialmente su eficacia como instrumento para alcanzar el buen estado o el buen potencial de las masas de agua tipo río.

- c. El régimen de caudales ecológicos mínimos sólo se ha definido para ríos permanentes, pero no para ríos efímeros, temporales o estacionales.
- d. Las metodologías empleadas para determinar los caudales ecológicos mínimos no toman como punto de referencia o de contraste el buen estado de las masas de agua tipo río; tampoco se han validado respecto a los ecosistemas de bosque de ribera.
- e. La magnitud de los caudales ecológicos mínimos establecidos es muy reducida, situándose en la mayoría de las cuencas medias y bajas de los ejes fluviales principales por debajo del 10% del caudal medio anual en régimen natural. La variabilidad intra-anual de los caudales ecológicos mínimos es muy baja (rango de variación mensual del 20%), y el patrón de variación se ha homogeneizado en regiones hidroclimáticas. Todos estos elementos dan lugar a unos regímenes de caudales ecológicos mínimos que no reflejan la variabilidad natural de los ríos mediterráneos. La determinación del régimen de caudales ecológicos mínimos no guarda coherencia hidrológica; esta circunstancia se observa claramente en los casos de los ríos Júcar, Cabriel, Turia o Serpis. Tampoco se ha tenido en cuenta la variabilidad interanual (años húmedos, años secos y años medios) característica del régimen hidrológico mediterráneo en la determinación de los caudales ecológicos mínimos.
- f. En las masas de agua incluidas en Red Natura 2000, no se han considerado los objetivos de conservación los hábitats y las especies protegidas dependientes del agua a la hora de fijar los caudales ecológicos.
- g. No se han establecido regímenes de caudales ecológicos para las masas de agua de transición, ni tampoco los requerimientos ambientales para las masas de agua tipo lago. En este último caso, sólo se ha estimado la contribución de las masas de agua subterráneas a las aportaciones de las masas de agua tipo lago, pero no su dependencia de otras masas de agua superficiales.
 - i. El caso de las masas de agua de transición de

La IPH establece en su apartado 3.4.1.3.2 que el régimen de caudales ecológicos definirá desde el punto de vista temporal, al menos, las siguientes características: caudales mínimos y su distribución temporal, y caudales altos y crecidas (incluyendo frecuencia, tipo y duración de las mismas (apartado 3.4.1.4.3 de la IPH). Asimismo, en el apartado 3.4.1.4.3 la IPH establece un conjunto de requisitos funcionales que deben tenerse en cuenta para la correcta definición del régimen de caudales ecológicos de las masas de agua de transición, en relación con el funcionamiento del propio ecosistema estuarino y de los ecosistemas de aguas costeras con los que están estrechamente vinculadas.

Las conclusiones recogidas en el apartado 3.4.5.2. Aguas de transición del Anejo 5 “Caudales ecológicos” de la Memoria de la propuesta de Plan a partir de los estudios oficiales realizados en esta masa de agua de transición, indican que:

“se obtienen tasas aceptables (USDA, 1999) del orden de 7 días cuando el caudal fluvial es superior a 1,5 m³/s. [...] Los flujos mínimos de agua dulce con el objetivo de garantizar unos tiempos de residencia adecuados pueden provocar mejoras apreciables en los niveles de oxigenación y garantizar el efecto llamada de las especies migradoras que remontan río arriba. Mediante la simulación hidrodinámica bidimensional de la evolución de un trazador conservativo se ha obtenido un caudal mínimo del orden de 1,5 m³/s. Este valor, que daría continuidad al caudal mínimo propuesto para el punto

crítico del tramo de aguas arriba conduce a tiempos de residencia globales menores a 7 días.

Ahora bien, las condiciones de calidad en el tramo están muy marcadas por la estratificación del agua la cual potencia los problemas. Al no producirse la mezcla en la columna de agua, los caudales mínimos producirán tasas de renovación mayores de las indicadas en el cuerpo de agua dulce, el cual fluirá sobre la cuña salina inferior sometida a una hidrodinámica más pobre. No obstante, el estudio aportado por la Generalitat Valenciana en el Esquema de Temas Importantes (EPSAR 2006), indica que un “caudal ecológico” inferior a 50 m³/s, sólo puede conducir al aumento de los problemas actualmente existentes. Al aumentar la carga de materia orgánica (fitoplancton en su mayor parte) que desde el Júcar llega al estuario, sin los caudales necesarios para retirar periódicamente la cuña salina, aumentará la cantidad de materia orgánica y de nutrientes que llega a la cuña salina y, por tanto, se agudizarán los problemas. [...] Asimismo, para disminuir la frecuencia de los procesos de hipoxia/anoxia y de acumulación de nutrientes en la cuña salina, la mejor solución es un control de vertidos en el tramo e inmediatamente aguas arriba, así como de los aportes procedentes de los retornos de riegos de las acequias, tanto por su margen izquierda, la que más aporta, como derecha, que alcanzan la zona aguas abajo del azud. Son también necesarias las actuaciones sobre el sedimento, destinadas a reducir la fertilización interna y a bloquear la liberación de contaminantes acumulados en los lodos que son difícilmente eliminables de forma natural por las características morfológicas del cauce”.

Teniendo en cuenta esta información recogida en la propia documentación técnica de la propuesta de Plan, es inaceptable, por arbitraria y falta de rigor científico, que en esa misma documentación se concluya que “dado la incertidumbre existente sobre el caudal mínimo a mantener en esta masa de agua de transición, se ha propuesto un caudal de 0,5 m³/s a falta de nuevos estudios que permitan determinar este valor. Para situación de sequía se ha mantenido dicho caudal propuesto” (pág. 70-71). El texto del Anejo 5 de la Memoria de la propuesta de Plan reproducido en los párrafos anteriores indica con claridad el camino a seguir para evitar –al menos- deterioros adicionales a esta masa de agua:

1. Establecer un caudal mínimo medio de al menos 1,5 m³/s para garantizar una renovación de las aguas cada 7 días, y su régimen de variabilidad estacional.
2. Evitar que llegue a las masas de agua tipo río aguas arriba de ésta contaminación difusa por nutrientes procedentes de la agricultura intensiva y medidas de restauración de los sedimentos en la masa de agua estuarina.
3. Establecer un régimen ecológico de crecidas estimado entre 50 m³/s y 200 m³/s para controlar la cuña salina y estimular el intercambio entre las aguas fluviales y marinas, propiciando la renovación de la cuña salina.

Ninguna de estas medidas se contempla en el Programa de medidas, en cambio, se plantea la fijación de un testimonial e insuficiente caudal mínimo fijo de 0,5 m³/s, que ya se sabe –por los estudios realizados y citados en la documentación del propio plan- que es absolutamente insuficiente e inadecuado para alcanzar los objetivos ambientales de esta masa de agua; y se posponen las medidas a la espera de nuevos estudios. Cabe decir que la excusa de la “incertidumbre existente” para justificar el establecimiento de un caudal de 0,5 m³/s es inaceptable, puesto que frente al deterioro acusado que sufre esta masa de agua ha de primar la aplicación del principio de precaución, y tomar, al menos las medidas enumeradas en los puntos 1 a 3 del párrafo anterior –que incluiría un régimen de caudales mínimos y un régimen de caudales de crecidas, tal como establece la IPH. Además, el caudal propuesto para el

estuario del Júcar no es acorde con el régimen de caudales para aguas de transición establecido por la IPH (apartados 3.4.1.3.2 y 3.4.1.3.3). Por otra parte, es contrario a lo establecido en los art. 4.8 y 4.9 DMA justificar el deterioro de una masa de agua por la influencia que sobre ésta tiene el mal estado de otra masa de agua.

La propuesta incluida en el Apéndice 6 de la Normativa de la propuesta de Plan, sólo plantea un caudal mínimo fijo -0,5 m³/s-, sin variabilidad estacional, para el estuario del río Júcar, que no cumple con lo establecido IPH ni –evidentemente- sirve para alcanzar los objetivos ambientales establecidos por la DMA. Teniendo en cuenta la metodología de establecimiento de caudales ecológicos en las masas de agua de transición indicada por la IPH, no sólo se ha de estudiar la posibilidad de establecer caudales mínimos con fines ecológicos sino que también se ha de establecer un régimen de crecidas que puedan contribuir a evitar que la duración prolongada de la cuña salina produzca condiciones de anoxia en el fondo del lecho o eutrofización.

Adicionalmente, la ausencia en la documentación del Plan de una caracterización objetiva y completa del estado de las masas de agua en general, y de las de transición y costeras, en particular, así como de los objetivos de buen potencial para esta masa de agua, impide poder analizar cuáles son los objetivos ambientales a los que ha de contribuir la medida básica de establecimiento de caudales ecológicos –a pesar de tratarse de una masa de agua incluida en la Red Natura 2000.

El Plan debería también contener información sobre la evolución de la cuña salina subterránea (subálveo), ya que el cauce del Júcar es poroso, dado que antiguamente era mucho más profundo; y sobre la incidencia que puede tener el emisario submarino de las aguas residuales urbanas de Cullera, para determinar científicamente si con sus características actuales, es o no una fuente adicional no considerada de nutrientes al ecosistema estuarino. En caso de serlo, el Programa de Medidas debería incluir las modificaciones y medidas adicionales que deberían ponerse en marcha para evitar estas descargas que, potencialmente, pueden afectar al estuario, pero que con mayor probabilidad afectarán a los ecosistemas costeros (incluidas las playas) entre la desembocadura del río Júcar y el Cabo de Cullera.

Para el resto de masas de agua de transición delimitadas en la Demarcación Hidrográfica del Júcar no se establece los objetivos ambientales ni ningún tipo de caudal ecológico ni se aborda cuáles son sus necesidades hídricas –en términos cuantitativos y cualitativos- para alcanzar el buen potencial ecológico, ya que se han designado como masa de agua muy modificadas.

ii. El caso de l'Albufera de València

Respecto a las masas de agua tipo lago, sólo en el caso de l'Albufera de València se ha establecido un volumen mínimo anual de aportación –sin caracterización química ni determinación explícita de su procedencia- de 167 hm³/año. Sin embargo, tanto expertos como estudios presentados por la CHJ ante la Comisión Europea en 2004⁷ consideran este volumen claramente insuficiente (incluso en el caso de ser agua libre de fosforo y nitrógeno) para el logro de un estado aceptable (que no bueno) del lago tomando como indicador de referencia la concentración de clorofila-a; es decir, sin evaluar todos los componentes que caracterizan el estado ecológico de las masas de agua tipo lago, de acuerdo con la DMA. Asimismo, el Plan establece como objetivo de buen potencial ecológico para esta masa de agua alcanzar una concentración de

⁷ CHJ (2004): Informe para la Comisión Europea sobre la Conducción Júcar-Vinalopó. Comunidad Valenciana (España), diciembre de 2004.

90 µg/l de clorofila-a en 2021 y 30 µg/l de clorofila-a en 2027.⁸ Dichas concentraciones refleja un estado ecológico de la masa de agua malo en 2021 y deficiente en 2027, por eutrofia; y por tanto, no es asimilable al buen estado ecológico de una laguna somera de agua dulce.⁹ Cabe recordar que el lago de l'Albufera de Valencia forma parte de la Red Natura 2000 (zona protegida por la Directiva Hábitats y Directiva Aves), de la Red de Zonas Húmedas de Interés Internacional derivada de la aplicación del Convenio Ramsar, y es Parque Natural, de acuerdo con la normativa ambiental de la Comunitat Valenciana.

Por otra parte, en la Normativa del Plan 2009-2015 se preveía la realización de un plan especial impulsado por las Administraciones públicas “cuyo principal objetivo sea alcanzar el potencial ecológico establecido en el apéndice 8.2”, que se mantiene en el artículo 30.4 de la Normativa de la propuesta de Plan 2015-2021. Sin embargo, la documentación presentada no aporta ninguna información sobre el citado Plan Especial, ni cómo sobre su desarrollo u horizonte de implementación.

Incluso en un contexto de incertidumbre y necesidad de nuevos estudios más detallados, debería aplicarse el principio de precaución, y por tanto, establecer como requerimiento ambiental mínimo a garantizar un volumen de 253 hm³/año, con una concentración media de fósforo de 0,05 mg/l, siendo 121 hm³/año provenientes directamente del río Júcar (Tous), tal como indican las conclusiones de los estudios respecto a las necesidades hídricas de l'Albufera de València recogidas en las páginas 82 y 83 del *Informe para la Comisión Europea sobre la Conducción Júcar-Vinalopó. Comunidad Valenciana (España)*, de diciembre de 2004, elaborado por la Confederación Hidrográfica del Júcar.

La gestión adaptativa del agua debería incluir la distribución de este volumen de agua en los periodos puntuales del año en que es necesario una renovación en un breve periodo de tiempo de 7 a 10 días (realizando lo que se conoce internacionalmente como un flushing), coordinando los gestores del Parque Natural, la propiedad del lago, los gestores del desagüe y los usuarios de los canales de riego, de manera que se consiga el objetivo perseguido de reducir la biomasa algal y favorecer al máximo la renovación y conseguir una mejor ambiental puntual. Este proceso ya sucede de forma natural en el lago algunos años, en el periodo conocido como "fase clara" entre mediados de febrero y mediados de marzo. Las aguas recobran la transparencia, pero desaparece en unos pocos días. La reserva de los volúmenes de agua permitiría que las fases claras fueran algunas veces al año (de otoño a primavera) y, conjuntamente con otras actuaciones, permitiría recuperar

⁸ Apéndice 8.2 de la Normativa de la propuesta de Plan 2015-2021: “En el caso de l'Albufera de Valencia se fija un objetivo a alcanzar en dos fases: 90 µg/l de Clorofila_a en el año 2021 y 30 µg/l de Clorofila_a en el año 2027, en función de la evolución observada”.

⁹ Según la clasificación del protocolo ECOFRAMES del estado ecológico de lagos tomando como referencia el indicador de clorofila-a, incluido en el “Informe para la Comisión Europea sobre la Conducción Júcar-Vinalopó. Comunidad Valenciana (España), diciembre de 2004”, página 59:

Valor numérico de Clorofila-a. Media anual (µg/l)	Propuesta provisional de clasificación del estado ecológico para la biomasa del fitoplancton
< 10	Muy bueno (High)
11-20	Bueno (Good)
21-30	Aceptable (Moderate)
31-50	Deficiente (Poor)
> 51	Malo (Bad)

Tabla 25. Propuesta provisional de clasificación para la *Clorofila-a* media en el lago

gradualmente la calidad de la masa de agua. Casos similares de recuperación han sucedido en el mundo ya, como entre 1940 y 1995 en el Lago Washington en Seattle, Estados Unidos. Estos y otros aspectos –como la regulación de los usos permitidos asociada a las necesidades del ecosistema, la frecuencia de renovación de las aguas del lago, sus niveles, etc.–, que influirían en la calidad medioambiental, deberían recogerse también en el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de l'Albufera que se encuentra actualmente en elaboración.

Finalmente, teniendo en cuenta la multiplicidad de intereses que confluyen en este lago y su entorno, las autoridades competentes deberían lanzar inmediatamente un proceso serio, profundo y honesto de participación ciudadana, poniendo sobre la mesa toda la información disponible, en el que se incorporen todos los agentes implicados (los usuarios de todo tipo, administraciones, científicos y expertos, y partes interesadas), afectados por o conocedores de esta masa de agua con el fin de propiciar la mejora ambiental duradera de esta masa de agua y revertir de una vez su actual estado de grave deterioro.

14. La Normativa de la propuesta de Plan debe modificarse radicalmente de manera que el régimen de caudales ecológicos, definido de manera completa –es decir, incluyendo todos sus componentes para todas las masas de agua superficiales de la Demarcación- se incluya como requisito de obligado cumplimiento –restricción de carácter general a los sistemas de explotación-, exigible a todos los usuarios privativos existentes así como a los nuevos o en las revisiones o modificaciones concesionales. La implantación de dicho régimen de caudales debe ser inmediata a la aprobación del Plan, ya que se trata de una medida básica que debería haber estado operativa, como muy tarde, en diciembre de 2012. El cumplimiento de los caudales ecológicos debe entenderse alcanzado cuando éstos se han cumplido el 100% de los días del año. La ausencia de estaciones de aforo para la medición de caudales ecológicos no debe ser excusa para la postergación de su implantación, sino que se deben prever mecanismos “manuales” alternativos que permitan realizar un seguimiento adecuado del cumplimiento de los mismos, hasta tanto dichas infraestructuras estén operativas. El Apéndice 6 de la Normativa debe modificarse radicalmente y contener para todas las masas de agua superficiales los valores a alcanzar por todos los componentes del régimen de caudales ecológicos según se especifica en la Instrucción de Planificación Hidrológica.
15. No se ha evaluado el estado de todas las masas de agua de conformidad con la DMA antes de plantear infraestructuras que podrían causar un deterioro del estado de las masas de agua o impedir la consecución del buen estado. Casos claros en este sentido son los proyectos de sustitución de bombeos en la Mancha Oriental por caudales superficiales del río Júcar en Alarcón, los proyectos de modernización de regadíos históricos (y su impacto sobre las masas de agua superficiales y subterráneas vinculadas a Red Natura 2000 dependientes históricamente de retornos de riego), derivaciones de agua del río Júcar hacia Alicante, aguas arriba del Azud de la Marquesa, o la ampliación de extracciones subterráneas en masas de agua subterráneas colindantes a masas de agua subterráneas en mal estado cuantitativo o químico para sustituir los bombeos en estas últimas. Las infraestructuras que podrían causar un deterioro del estado de las masas de agua solamente pueden autorizarse si se cumplen las condiciones del artículo 4, apartado 7 de la DMA. Se debe incluir la justificación específica y concreta en el plan hidrológico para cada caso. La “declaración de interés general” en la legislación española no puede equipararse automáticamente al concepto de “interés público superior” del artículo 4.7.c) de la DMA. Además, ha de garantizarse que una medida tomada para mejorar el estado de una masa de agua no perjudica el estado de otra, transfiriendo el impacto de unas a otras, y que la declaración de masas de agua muy modificadas, deterioro temporal o deterioro de una masa de agua por nuevas infraestructuras no genera deterioros del estado de otras masas de agua (artículo 4.8 de la DMA).

a. Modificación necesaria del artículo 32 de la Normativa del Plan 2015-2021

El artículo 32 de la Normativa del borrador de Plan 2015-2021 es idéntico al artículo 9 de la Normativa del Plan 2009-2015 en vigor desde julio de 2014. Dicha redacción incumple el artículo 4.7 de la DMA.

El informe de viabilidad requerido según el artículo 46.5 del TRLA no incorpora toda la información necesaria para evaluar y justificar que los requisitos especificados en el artículo 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica y en el artículo 4.7 DMA se cumplan. Por lo tanto, la exoneración generalista a la realización de un informe incluyendo todos los aspectos señalados por el art. 4.7 DMA y por el art. 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica en el caso de actuaciones declaradas de interés general en las que se haya realizado previamente a la ejecución de las obras un informe de viabilidad con arreglo al art. 46.5 TRLA que se mantiene en el art. 32.2 de la Normativa de la propuesta de Plan 2015-2021 da lugar a una rebaja sustancial del nivel de exigencia de cautela y del nivel de protección ambiental, así como a un incumplimiento de los citados artículos del Reglamento de Planificación Hidrológica y de la DMA. Por lo tanto, el artículo 32.2 de la Normativa de la propuesta de Plan debe modificarse de manera que su texto sea el siguiente:

“Para el caso de las actuaciones declaradas de interés general en las que se haya efectuado previamente a la ejecución de las obras el informe de viabilidad requerido según el artículo 46.5 del texto refundido de la Ley de Aguas y quede justificada la viabilidad económica, técnica, social y ambiental de la actuación, será necesario realizar un análisis adicional para acreditar que las nuevas modificaciones o alteraciones cumplen las condiciones establecidas en el artículo 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica.”

La justificación del cumplimiento de los requisitos exigidos por el art. 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica y por el art. 4.7 DMA no puede limitarse a la cumplimentación de una mera “ficha”, sino que requiere de un informe que aborde en profundidad todos los aspectos de análisis requeridos. Además, tal justificación debe aplicarse a cualquier tipo de proyecto –sea o no declarado de interés general, sea o no de infraestructura- que pueda suponer un deterioro o la imposibilidad del logro de los objetivos de buen estado establecidos por el art. 4 DMA.

Por lo tanto, el art. 32.3 debe modificarse de manera que su texto sea el siguiente:

“Con carácter general, el promotor de cualquier propuesta o proyecto de actuación o actividad humana que suponga el deterioro del estado o impida el logro del objetivo de buen estado en las masas de agua deberá realizar un informe técnico detallado y completo que aborde los contenidos señalados en el apéndice 5.5 de esta normativa y analice el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica. El promotor deberá remitir dicho informe detallado y completo a la autoridad competente de forma que se pueda verificar si se cumplen las condiciones establecidas en el citado art. 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica. La autoridad competente someterá a un periodo de información pública de dos meses el informe remitido por el promotor, con el objeto de incorporar información y puntos de vista, adicionales al del promotor, al proceso de toma de decisiones, mejorando la calidad del mismo.”

Por claridad en la redacción, ya que en la redacción actual del art. 32.4 se da a entender que el informe preceptivo y vinculante a elaborar por las autoridades competentes ha de acreditar que se cumplen las condiciones establecidas por el artículo 39.2 del Reglamento

de Planificación Hidrológica, debe modificarse la redacción del art. 32.4 de la Normativa de la propuesta de Plan de manera que su texto sea el siguiente:

“La Confederación Hidrográfica del Júcar, para las aguas continentales, y la autoridad competente correspondiente para las aguas costeras y de transición, tomando en consideración la información contenida en el informe técnico detallado y completo referido en el apartado anterior así como toda la información disponible, deberá emitir un informe preceptivo y vinculante en el que dictamine si las nuevas modificaciones o alteraciones del estado y características de las masas de agua, derivadas de la actuación o actividad analizada, cumplen las condiciones establecidas en el artículo 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica. Dicho informe deberá incluir la contestación motivada e individualizada a todas las alegaciones presentadas en el periodo de información pública. En caso de que el informe de las autoridades competentes sea positivo, dicho informe deberá incluir una acreditación detallada del cumplimiento de todas las condiciones establecidas en el art. 39.2 del Reglamento de Planificación Hidrológica. El informe de las autoridades competentes será público y se facilitará su acceso a través de su publicación, al menos, en el sitio web de la autoridad competente, y en todo caso, de la Confederación Hidrográfica del Júcar.”

- b. Las asignaciones y reservas de caudales en el sistema de explotación Júcar deberían haberse justificado de acuerdo con el artículo 4.7 de la DMA.

A pesar de que el diagnóstico general –aunque incompleto- del estado de las masas de agua de la cuenca hidrográfica del Júcar indica que una proporción significativa de las masas de agua no alcanza el buen estado y no lo hará, en muchos casos, hasta el horizonte 2027 -según los redactores de la propuesta de Plan- esta propuesta de Plan incluye actuaciones que incrementan las presiones extractivas sobre las masas de agua de la cuenca del Júcar, sin que ni el Plan 2009-2015 ni la propuesta de Plan 2015-2021 justifique que tales nuevas modificaciones cumplen todos los requisitos exigidos por el art. 4.7 de la DMA. Este es el caso de la ampliación de concesión y asignación de caudales del Júcar para el abastecimiento de Valencia y su área metropolitana hasta los 126 hm³/año, la concesión y asignación otorgada a Sagunto y Camp de Morvedre hasta 17,1 hm³/año, la sustitución de bombeos en la Mancha Oriental, parcialmente llevada a cabo y la ampliación prevista en este Plan hasta los 80 hm³/año, y la asignación de “excedentes” del Júcar al Vinalopó, l’Alacantí y Marina Baixa previsto en la normativa del Plan, aprobadas en la Normativa del Plan 2009-2015 y mantenidas en la Normativa del borrador de Plan 2015-2021.

Estos incrementos en las asignaciones de los caudales del Júcar a usos consuntivos, la mayoría de ellos fuera de la propia cuenca del Júcar, son simultáneos a la caracterización del sistema de explotación Júcar como un sistema de explotación con “déficit estructural”, razón por la cual el art. 25 de la Normativa de la propuesta de Plan solicita al Plan Hidrológico Nacional que aporte nuevos recursos –para el sistema de explotación Júcar, concretamente 175 hm³/año.

Los incrementos de asignación a usos consuntivos en otras cuencas hidrográficas son incoherentes con la situación de los recursos de la cuenca cedente, por lo tanto, debe eliminarse el incremento de asignaciones de recursos del Júcar a usuarios de otras cuencas hidrográficas y reducir dichas asignaciones de caudales del Júcar a valores sustancialmente inferiores, incorporando para la satisfacción de las necesidades de recursos en las cuencas receptoras todas las fuentes de agua disponibles en dichas cuencas –incluyendo aguas desaladas, aguas regeneradas y reordenación de usos para liberar recursos propios de calidad adecuada a los usos de mayor prioridad en la cuenca receptora.

16. El artículo 31 de la Normativa de la propuesta de Plan, que es idéntico al artículo 8 de la Normativa del Plan 2009-2015 en vigor desde julio de 2014, rebaja sistemáticamente el nivel de exigencia de los supuestos establecidos por el artículo 4.6 DMA en relación con la posibilidad de deterioros temporales del estado de las masas de agua que no impliquen incumplimiento de los objetivos de la directiva.

Teniendo en cuenta que a fecha 22 de diciembre de 2011 se debería haber concluido el análisis preliminar de riesgo de inundación (en base a información histórica, modelos, etc.), a finales de 2013 deberían haberse concluido los mapas de riesgo por inundación y a finales de 2015 los planes de gestión de inundaciones así como que la Directiva de Inundaciones establece que el riesgo de inundación es moderado cuando el periodo de retorno es mayor o igual a 100 años, las inundaciones con un periodo de retorno de 25 años implican que el riesgo de inundación es alto y por tanto, según la Directiva de Inundaciones, se han de tomar medidas para evitar los efectos adversos que producen, incluyendo las necesarias para evitar el deterioro temporal del estado de las masas de agua. En este sentido el art. 4.6. de la DMA establece que "[e]l deterioro temporal del estado de las masas de agua no constituir infracción de las disposiciones de la presente Directiva si se debe a causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente, en particular graves inundaciones y sequías prolongadas". Unas inundaciones con un periodo de retorno de 25 años no son "excepcionales" y tampoco puede decirse que no pueda preverse su ocurrencia "razonablemente".

Se debería considerar un periodo de retorno superior en todo caso a 100 años (es decir, que el riesgo de inundación sea inferior a moderado) y tomar como referencia el que se considere en la Directiva de Inundaciones como "*poco riesgo de inundación*". Lo lógico sería considerar un periodo de retorno de, al menos, 250 años o bien de 500 años, ya que su ocurrencia es excepcional y no previsible.

Por otra parte, el estado de emergencia por sequía mencionado en el art. 31.1.b) de la Normativa propuesta no hace referencia a la duración de la sequía. La DMA habla de sequías "*prolongadas*", por lo tanto, lo que hay que definir es la duración de la sequía que se considera "prolongada". Se podría trabajar con periodos de retorno de sequías de larga duración (por ejemplo, 50 años como periodo de retorno). En nuestro clima mediterráneo es normal un periodo de sequía de 2 o 3 años hidrológicos cada 7 o 10 años. Por tanto, se trata de una sequía que es perfectamente previsible y que forma parte del régimen hidrológico natural. Lo único que hay que hacer es prever las medidas que hay que tomar para proteger las masas de agua frente al estrés adicional causado por el exceso de usos económicos que soportan incluso en situación de normalidad dichas masas de agua. En la redacción actual cualquier sequía aguda se considera sequía prolongada, lo cual es incorrecto y no cumple con lo establecido por la DMA.

En relación con los accidentes (art. 31.1.c) de la Normativa propuesta) cabe decir que se ha de partir de la base de que deben existir planes de contingencia para evitar o minimizar los impactos de accidentes tales como los vertidos accidentales ocasionales, los fallos en sistemas de almacenamiento de residuos, los incendios en industrias y los accidentes en el transporte. Conforme está redactado este apartado en la Normativa propuesta, cualquier accidente o incendio forestal se considera una circunstancia "racionalmente imprevista o excepcional". El Plan debería incorporar los supuestos de accidentes previsibles y el programa de medidas debería contener las medidas que es necesario tomar para evitar dichos accidentes –tales como la redacción y aplicación de planes de contingencia en zonas que concentren riesgos de vertidos accidentales, lixiviación, infraestructuras de transporte, polígonos industriales, etc. así como planes de prevención de incendios forestales y de minimización de los impactos sobre las masas de agua derivados de ellos.

Adicionalmente, la Normativa del Plan ha de incorporar que el contenido de las fichas a las que se refiere el apartado 3 del art. 31 de la Normativa propuesta, así como el contenido completo del registro de deterioros temporales a que se refiere el apartado 4 del mismo artículo, deben ser

públicos y accesibles al público en general a través de la página web de la CHJ, incluyendo su localización y alcance territorial, a través de la infraestructura de datos espaciales (IDE) de la CHJ.

17. La Normativa de la propuesta de Plan establece como uno de los criterios de carácter general para regular las asignaciones y reservas en el sistema de explotación Júcar que “[!]os recursos excedentes podrán aprovecharse para paliar la sobreexplotación de acuíferos y déficit de abastecimientos del área del Vinalopó-Alacantí y Marina Baja. El carácter de recursos excedentarios se definirá en las normas de explotación del sistema Júcar, a las que se hace referencia en el apartado D de este artículo” (art. 20.A.1.a.iv). A pesar de que el apartado D del artículo 28 de la Normativa del Plan 2009-2015 en vigor desde el 14 de julio de 2014 establecía un plazo de 6 meses desde la fecha de entrada en vigor del Plan para la elaboración de dichas normas de explotación, estas normas de explotación no existen, ni siquiera un borrador de las mismas se ha incluido en la documentación del Plan. Asimismo, el art. 20.B.15 de la Normativa propuesta establece que “[s]e asigna un volumen máximo anual de 80 Hm³ que puede destinarse al área del Vinalopó-Alacantí y Marina Baja, en los términos establecidos en el apartado A.1.a.iv de este artículo”. De esta manera, lo que en el Plan Hidrológico de 1998 eran “recursos sobrantes” se han convertido en “recursos excedentes”, un cambio terminológico nada neutral y lleno de connotaciones jurídicas y de gestión. Además la determinación explícita de los criterios que definirán qué son recursos excedentes mediante unas Normas de Explotación del sistema de explotación Júcar no se ha abordado en el proceso de planificación. La normativa del Plan 2009-2015 preveía que dicho proceso de elaboración de normas de explotación sería ajeno a la planificación hidrológica, razón por la cual sólo podrán participar los usuarios privativos del agua, quedando los intereses ambientales y los intereses de los usuarios comunes del agua sin ningún tipo de representación ni acceso a la información en el proceso de toma de decisiones.

Cabe remarcar que la definición de “excedentes” en un sistema tan regulado como es el del Júcar no es unívoca y se podría definir en cualquier punto de los ríos de la cuenca hidrográfica, tomando como referencia sólo un embalse o varios al mismo tiempo –como ya se adelanta en el art. 28.D.1 de la Normativa del Plan 2009-2015-, y también el volumen “excedente” variaría sustancialmente si el periodo de referencia para el cálculo es anual o plurianual.

Las recientes modificaciones de las Leyes del Agua y del Plan Hidrológico Nacional, operadas a través de las enmiendas 306 y 307 a la Ley de Evaluación Ambiental, establecen que la Dirección General del Agua del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se reserva la potestad de fijar los usos de las cuencas cedentes con el objetivo de garantizar la existencia de “excedentes” trasvasables. Además, a estos recursos excedentes a trasvasar al Vinalopó-Alacantí y Marina Baja se les otorga el carácter de asignación en el sistema de explotación Júcar, lo que conlleva una reducción de la garantía para los usuarios de la cuenca cedente, en particular, para aquellos con una prioridad de uso inferior a la de los abastecimientos a población.

Por otra parte, el destino de estos “recursos excedentes” no sólo es paliar la sobreexplotación de acuíferos sino también el déficit de abastecimientos en los sistemas de explotación Vinalopó-Alacantí y Marina Baja. El término “abastecimiento” del art. 20.A.1.a.iv de la Normativa propuesta incluye también al abastecimiento a población, que según se recoge en el apartado D del art. 20 de dicha Normativa tiene un carácter prioritario, por delante del resto de usos, e incluso de las restricciones ambientales.

Resulta evidente que no es ambiental, social y económicamente neutral definir los excedentes trasvasables en un punto u otro del río ni tampoco lo es a qué uso se vayan a destinar los caudales trasvasados.

La Resolución de la Secretaria General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental positiva del Estudio Informativo del Proyecto “Conexión del curso bajo del río Júcar con el Tramo V de la conducción Júcar-Vinalopó (Alicante, Valencia)” explícitamente descarta el uso de

las aguas trasvasadas para abastecimiento a población y se ha realizado para la conducción con toma en el Azud de la Marquesa:

“El proyecto tiene como objeto la instalación de una conducción para el trasvase de recursos hídricos desde el Azud de la Marquesa, hasta el tramo V de la conducción Júcar-Vinalopó, actualmente en construcción, en las inmediaciones de la localidad de La Font de la Figuera (Valencia). En este punto conecta con los tramos en avanzado estado de ejecución (V, VI Y VII) del anterior trazado que permiten la conducción de los caudales hasta las inmediaciones de la localidad de Villena. Estos recursos hídricos tienen por finalidad contribuir a paliar el déficit de aguas de riego que sufren las comarcas del Vinalopó, Alacantí y Marina Baja, así como contribuir a recuperar los acuíferos sobreexplotados del Vinalopó.”

En el mismo sentido se manifiesta el Ministerio de Medio Ambiente en el Informe de respuesta a las alegaciones presentadas durante el proceso de evaluación ambiental del proyecto modificado Conducción Júcar-Vinalopó:

“[alegación]

No idoneidad del agua para abastecimiento Urbano. Imposibilidad de alcanzar los objetivos ambientales si se suprimen los abastecimientos urbanos.

[contestación]

En base precisamente a la prioridad del abastecimiento, evidentemente la provincia de Alicante no puede basar su desarrollo urbano en los sobrantes que existan en el Júcar. El Ministerio de Medio Ambiente ha manifestado reiteradamente que el agua trasvasada se destinará al riego y a la recuperación de acuíferos sobreexplotados del Vinalopó, mientras que los otros usos se atenderán complementando las actuales fuentes con las nuevas fuentes de suministro, con más garantías, algunas de las cuales ya están en construcción por parte de la Administración Estatal.

Para ello el Ministerio de Medio Ambiente viene desarrollando el PROGRAMA AGUA ALICANTE, para aportar más agua, con más garantías, de mayor calidad y con un coste aceptable para cada usuario. El Programa abarca un total de 28 actuaciones, incluyendo desaladoras, reutilización, mejora de la gestión y reposición de infraestructuras, con un presupuesto total de 1.134,4 millones de euros y aportara unos recursos anuales de 292 hm³, que garantizan las demandas de la provincia.”

Por tanto, de derivarse el agua del Júcar al Vinalopó desde cualquier otro punto distinto de la toma actual en el Azud de la Marquesa y/o dedicarse los caudales trasvasados a usos distintos de los establecidos en la declaración de impacto ambiental, se debería realizar un nuevo trámite de evaluación de impacto ambiental, puesto que se trata de una modificación sustancial del proyecto, y además justificar que se cumplen todos los requisitos del art. 4.7 de la DMA.

Cabe recordar que la fase I de la Desaladora de Mutxamel está finalizada y operativa, pudiéndose obtener volumen inicial de 18 hm³/año, y cuya justificación es el abastecimiento a población en las comarcas de l'Alacantí y Marina Baixa, y reducir así las extracciones de aguas subterráneas de los acuíferos sobreexplotados del Vinalopó, con lo cual no tiene sentido alguno que se destine agua del Júcar a trasvasarla al Vinalopó para abastecimiento a población. Por otra parte, en los últimos años se han construido diversas plantas desaladoras para el suministro urbano ligadas a la Mancomunidad de los Canales de Taibilla, razón por la cual tampoco son necesarios trasvases de agua desde el Júcar para sustituir extracciones subterráneas dedicadas al abastecimiento urbano en el Medio y Bajo Vinalopó, actualmente suministrados parcial o totalmente a través de dicho organismo. Todas estas infraestructuras han contado con una importante co-financiación europea, cuya eficacia y viabilidad económica –al destinar una porción de las aguas del trasvase Júcar-Vinalopó a abastecimientos urbanos- queda seriamente entredicho. Además, se contraviene el objetivo del proyecto de Trasvase Júcar- Vinalopó en los términos declarados en la solicitud de financiación de la Comisión Europea, en la que el abastecimiento a población se excluía

explícitamente. Concretamente, en el informe de respuestas enviado por el Gobierno Español a las cuestiones planteadas por los servicios técnicos de la Comisión Europea relativas a las aclaraciones requeridas por dichos servicios técnicos en relación con el Informe de 15 de junio de 2006 sobre el Proyecto Modificado de Conducción Júcar-Vinalopó se explica, en la página 27, que “[c]omo consecuencia del cambio de punto de toma en la Conducción Júcar-Vinalopó, la aportación del recurso servirá exclusivamente para sustituir los recursos de agua subterránea utilizados en los regadíos de la comarca del Vinalopó que se encuentren modernizados, es decir para regadíos y usos agrarios, pero no para abastecimiento de población.”

Finalmente, al incluir l’Alacantí y la Marina Baixa como áreas de destino de las aguas trasvasadas del Júcar, se vuelve a incurrir en el mismo supuesto de extralimitación competencial que dio lugar a la derogación de los artículos 24.C.15 y 24.C.16.b) mediante la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004, es decir, se incumple dicha sentencia.

Por todo lo expresado en los párrafos anteriores el art. 20.A.1.a.iv debe ser eliminado en su redacción actual y reemplazado por otro que especifique que sólo se podrán trasvasar al Vinalopó recursos del río Júcar no regulados desde la toma del Azud de la Marquesa, una vez descontados los caudales ecológicos necesarios para alcanzar los objetivos ambientales de las masas de agua del Júcar y l’Albufera de València, siempre y cuando dichos recursos no regulados no sean utilizados por ningún usuario de la cuenca cedente, con un límite máximo a los caudales trasvasables de 80 hm³/año; y que el destino de los caudales trasvasados será la sustitución de bombeos para usos agrarios en las masas de agua subterráneas sobreexplotadas y en mal estado cuantitativo de la cuenca hidrográfica del Vinalopó. En el mismo sentido debe reemplazarse el art. 20.B.15, eliminado cualquier referencia territorial al Alacantí y Marina Baixa así como cualquier referencia que pueda dar a entender que los caudales trasvasados puedan utilizarse para el abastecimiento a población.

Asimismo, expresamos nuestra oposición a la inclusión de cualquier posibilidad de trasvase, transferencia o cesión de derechos de uso de aguas del sistema de explotación Júcar al sistema Vinalopó-Alacantí desde cualquier punto de la cuenca del Júcar aguas arriba de la toma existente del trasvase Júcar-Vinalopó, en el Azud de la Marquesa. Toda modificación de este proyecto debería justificarse convincentemente de acuerdo con el artículo 4.7 de la DMA.

18. En esta Demarcación más del 70% de los usos de agua se concentran en el sector agrario. La importancia de las presiones hidrológicas por extracción de recursos que genera este sector de demanda de agua aconseja que el conocimiento y control de las extracciones sea exhaustivo, por su impacto sobre el estado de las masas de agua afectadas y de cara al diseño de medidas eficaces para el logro de los objetivos ambientales de la DMA. Según se especifica en las páginas 147-148 del Anejo 3 “Usos y demandas de agua” de la Memoria del Plan, sólo se mide el 34% del volumen de aguas subterráneas demandadas para usos agrarios (por métodos directos –control de extracciones- o indirectos –estimaciones de detalle y teledetección-) y el 18% del volumen de agua superficiales demandadas para usos agrarios (mediante aforos). Asimismo, en dicho documento se pone de manifiesto que se desconoce el suministro de agua para 66 unidades de demanda agraria (UDAs) de las 97 definidas en la Demarcación. Sólo de 17 UDAs se tiene información directa (a través de control de aforos (13) y de control de extracciones (4)); de 4 UDAs, “estimaciones de detalle”; de 2 UDAs, “estimación mediante teledetección”; y de 8 UDAs con fuente de suministro mixto de agua (superficial y subterránea), sólo se conocen los datos de uso de los recursos superficiales. Es decir que, sobre la mayor parte de los volúmenes de agua demandados y de los demandantes de agua agrarios o bien no existen datos o bien son meras estimaciones, que no responden a ningún método de medición científicamente contrastado y contrastable. Teniendo en cuenta que la extracción de agua (superficial y subterránea) para usos socioeconómicos es una de las principales presiones hidrológicas que afectan a la demarcación, la medición directa y regular de los caudales detraídos por los usuarios debería ser una medida prioritaria y urgente del Programa de Medidas en este Plan. En este sentido, sólo se incluye la medida 08M0543 “Estudios

para la implantación de instrumentos de medición para la mejora del control de las extracciones de agua subterránea a fin de lograr una mejora en política de precios” con un importe de 3 millones de euros, horizonte temporal de aplicación 2016-2021 y ausencia de detalle acerca del ámbito territorial concreto de su aplicación. Esta medida es manifiestamente insuficiente dado el alcance del problema de gestión y gobernanza planteado. Es necesario arbitrar un plan para ampliar y generalizar el uso de medidores de caudal para todas las captaciones y usos de agua, y exigir a los usuarios que comuniquen con regularidad los volúmenes extraídos a la Confederación Hidrográfica; así como utilizar esa información para mejorar la gestión de las masas de agua y usos del agua y adecuar la planificación hidrológica en términos cuantitativos al objetivo de logro del buen estado o buen potencial de todas las masas de agua en el horizonte 2021. En este sentido, tanto la Normativa del Plan como el Programa de Medidas del Plan debería garantizar que todas las captaciones están registradas y que los derechos de uso se adaptan a los recursos disponibles; y que todas las captaciones son objeto de medición y de control por parte de la Confederación Hidrográfica del Júcar.

19. Las exenciones al logro de los objetivos ambientales del Plan aprobado en 2014 como del borrador de Plan 2015-2021 han consistido principalmente en prórrogas de plazo (artículo 4.4 de la DMA) y objetivos menos rigurosos (artículo 4.5 de la DMA), sin embargo, tanto en el Plan anterior como en el borrador del presente no existe un análisis de las medidas necesarias para alcanzar el buen estado ni de la eficacia de las medidas en el logro de dicho objetivo; por tanto, no resulta posible justificar si las medidas tienen un coste desproporcionado o si son técnicamente inviables. El análisis coste-eficacia de las medidas es inexistente en la documentación del Plan. Sólo se mencionan referencias a estudios parciales en cuanto al tipo de medidas, a los indicadores de estado de las masas de agua considerados y al ámbito territorial de alcance de los mismos. Dado que en la mayoría de los casos no se ha analizado cómo evolucionan los indicadores de estado en relación a una medida concreta, se opta por evaluar la eficacia de la medida en relación con las presiones sobre las que actúa, aplicando una interpretación que no se ajusta a lo exigido por la DMA.

a. El caso de las “Medidas de mejora del estado cuantitativo en masas de agua subterráneas”

La interpretación del marco de referencia del análisis coste-eficacia se fuerza aún más en el caso de las “Medidas de mejora del estado cuantitativo en masas de agua subterráneas” (pág. 118 y sig. del Anejo 10 “Programa de Medidas” de la Memoria del borrador de Plan 2015-2021). En primer lugar, todas las medidas consideradas son medidas de oferta de agua, centradas en el incremento de recursos (convencionales o no convencionales), para superar el “desequilibrio entre la recarga de los acuíferos y la demanda de agua”:

“- Cantidad de agua: Mejora de la eficiencia en regadío: Incluye medidas de mejora de la eficiencia en el regadío mediante modernización de las redes de transporte y distribución, así como obras complementarias de regulación, automatización, etc.

- Cantidad de agua: Incremento de recursos convencionales: Incluye medidas de incremento de recursos disponibles mediante obras de regulación y de conducción

- Cantidad de agua: Incremento de recursos No convencionales Reutilización: Incluye medidas de incremento de recursos disponibles mediante obras de regeneración de aguas residuales, regulación y distribución.

- Cantidad de agua: Incremento de recursos No convencionales Desalación: Incluye medidas de incremento de recursos disponibles mediante obras de desalación y sus obras complementarias.”

Para vincular el incremento de recursos con la mejora del estado cuantitativo de las masas de agua subterráneas los redactores del Plan asumen que ese incremento de recursos alternativos se traduce automáticamente en una reducción equivalente de bombeos de

aguas subterráneas; un supuesto no necesariamente realista, a la vista de la historia de la gestión de las aguas subterráneas en esta Demarcación. De esta manera, se equipara la eficacia a la hora de incrementar recursos con la eficacia a la hora de mejorar el estado cuantitativo de una masa de agua subterránea, descartando de entrada la aplicación de medidas de gestión de la demanda para limitar o reducir la intensidad de uso agregado de las aguas subterráneas a escala de la masa de agua. Asimismo, cabe recordar que el incremento de recursos convencionales implica el incremento de presiones de extracción en otras masas de agua que puede afectar negativamente al estado de éstas. En cualquier caso, debería garantizarse que se cumple con lo establecido por el artículo 4.8 de la DMA.

Además el análisis presentado está claramente sesgado para mostrar la modernización de regadíos como la medida de incremento de recursos disponibles más costo-eficaz, puesto que:

- Se contabilizan como recursos obtenidos el volumen de ahorros brutos teóricos generados por el incremento de la eficiencia en el transporte, distribución y aplicación del agua de regadío, pero no se descuenta la parte de los retornos de riego que recargaban acuíferos, ríos o zonas húmedas y contribuían a la conservación de ecosistemas, en algunos casos, protegidos por normas europeas por su alto valor ecológico; o bien eran utilizadas aguas abajo y, por tanto, seguirá siendo necesario satisfacer esas demandas. Además el índice coste-eficacia (Coste Anual de Explotación / m³/año ahorrados) se calcula como si el volumen total de ahorro se obtuviera desde el año 1, cuando muchas de las medidas de modernización de regadíos propuesta tiene un horizonte de implementación de 5 a 10 años. La consideración del volumen de ahorro bruto y la obtención del mismo desde el año 1 conduce a una sobreestimación significativa de la eficacia de estas medidas para incrementar los “recursos del sistema”, ni que decir, si la eficacia se evalúa en relación con la mejora del estado cuantitativo de las masas de agua subterránea.
- *“En el caso de las medidas de incremento de recursos convencionales, reutilización y desalación, se han considerado las medidas incluidas en la normativa teniendo en cuenta su coste anual equivalente y el volumen que aportan a las asignaciones y reservas”*: el hecho de que tanto para el caso de la reutilización como de la desalación se tome como referencia de la eficacia de estas medidas “el volumen que aportan a las asignaciones y reservas” en lugar del volumen de agua regenerada disponible (teniendo en cuenta las instalaciones existentes y las medidas propuestas de sustitución) y el volumen anual correspondiente a la capacidad de producción de las plantas desaladoras existentes, respectivamente, da lugar a una subestimación de la eficacia de estas medidas tanto para incrementar los “recursos del sistema” como para mejorar el estado cuantitativo de las masas de agua subterránea.
- Asimismo, la comparación entre medidas alternativas debería hacerse de manera temporalmente homogénea, es decir, se debería comparar la eficacia de las infraestructuras ya construidas entre sí, por un lado; y la eficacia de las infraestructuras por construir entre sí siempre que tengan el mismo horizonte temporal de posibilidad de entrada en funcionamiento, por otro lado. Si se mezclan infraestructuras cuya fecha de puesta en funcionamiento es diversa en el tiempo, se debería aplicar una tasa de descuento sobre el resultado de cada una de ellas para obtener el valor presente de cada resultado heterogéneo en el tiempo (en este caso, en términos de m³/año homogeneizado al presente), y así poder hacer comparable los resultados de cada alternativa.¹⁰

¹⁰ Esta metodología es estándar en la evaluación de proyectos de infraestructura: European Investment Bank (2013) “The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB”, disponible en Internet:

La decisión discrecional y apriorística de no utilizar toda la capacidad instalada de reutilización de aguas residuales depuradas y de desalación se pretende investir del carácter de resultado “técnico” mediante una aplicación incorrecta del análisis coste-eficacia. Al mismo tiempo, ese resultado “técnico” refuerza la decisión discrecional y apriorística de continuar invirtiendo presupuesto de las administraciones públicas en proyectos de modernización de regadíos cuyos resultados en términos de reducción de las presiones sobre las masas de agua y mejora del estado de éstas nunca se han evaluado ni está previsto evaluar.

Dado que el contenido del apartado 1.6.2.3 del Anejo 10 “Programa de Medidas” es metodológicamente incorrecto, debería ser eliminado de la Memoria del Plan, pues induce a conclusiones técnicamente erróneas; o bien se debería rehacer aplicando las técnicas de análisis coste-eficacia correctamente.

20. En este segundo ciclo de planificación, se debería haber mejorado la justificación de las exenciones. No existe un análisis de las medidas necesarias para alcanzar el buen estado, lo que imposibilita justificar si las medidas tienen un coste desproporcionado o si son técnicamente inviables. A lo largo del proceso de elaboración tanto del Plan anterior como de esta revisión las autoridades encargadas de la planificación han insistido en las limitaciones presupuestarias de las administraciones públicas –derivadas de la gestión de la crisis económica iniciada en 2008- de cara a llevar a cabo las medidas necesarias para cumplir con la DMA y demás normativa ambiental aplicable; sin embargo, no deja de llamar la atención que ante esta ausencia de fondos públicos para acometer incluso medidas básicas, las autoridades competentes no hayan avanzado en el desarrollo de medidas e instrumentos para la aplicación del principio de recuperación de los costes de los servicios del agua –incluyendo los costes ambientales y del recurso-, en particular, en relación con las actividades económicas intensivas en el uso del agua, que generan la mayor parte de las presiones e impactos que afectan el estado de las masas de agua en la Demarcación.
21. La modernización de regadíos concentra el 27,4% del presupuesto del Programa de Medidas para el periodo 2015-2021. En el programa de medidas no se justifica de manera detallada, es decir, caso por caso, cómo y en qué medida los proyectos de modernización de regadíos propuestos contribuirán realmente al logro de los objetivos de la DMA. En diversos casos, como en el de la modernización de los regadíos en la Ribera, los ahorros de agua generados –contabilizados en términos brutos- se han incorporado al sistema de explotación para satisfacer nuevos usos (por ejemplo, incluyendo los ahorros generados dentro de los recursos excedentes que podrán ser trasvasados del Júcar al Vinalopó; asignando esas “nuevas disponibilidades del sistema” a usuarios urbanos) o incluyendo reservas de volúmenes para otros usuarios con cargo a futuros ahorros procedentes de la modernización. La modernización de regadíos, mediante proyectos de transformación del riego a manta a riego localizado o por aspersión, no ha reducido el estrés hidrológico de las masas de agua superficiales y subterráneas. Muestra de ello son los exiguos caudales ecológicos mínimos establecidos y la reducción drástica de entradas de agua de calidad al lago de l’Albufera en los últimos 15 años. Asimismo, en casos como el de La Ribera, la implementación de la modernización de regadíos se ha vinculado a la fertirrigación de las parcelas. Los redactores del Plan consideran esta medida un gran avance para mejorar el estado químico de las masas de agua subterráneas contaminadas con nitratos, ya que –argumentan- los excesos de nitratos son inferiores en un 10% que en el riego a manta, y por tanto, la modernización se presenta como una medida ambiental. Sin embargo, esta fertirrigación vinculada a la modernización de los

http://www.eib.org/attachments/thematic/economic_appraisal_of_investment_projects_en.pdf (sobre esta cuestión ver páginas 2015 y siguientes); Environmental Resources Management (ERM) (2000) "Strategic Planning Guide for Municipal Solid Waste Management". (pdf) CD-ROM prepared for the World Bank, SDC and DFID by Waste-Aware, London; concretamente sobre esta cuestión consultar Annex 4D.6 "Discounted Cash Flow Analysis (DCF) and Average Incremental Cost Analysis (AIC)", disponible en Internet: http://www.worldbank.org/urban/solid_wm/erm/Annexes/US%20Sizes/New%20Annex%204D.6.pdf.

regadíos tiene el efecto perverso de prevenir las prácticas de agricultura ecológica, biológica u orgánica en las zonas regables modernizadas –que reducirían mucho más la presión difusa por contaminación por nitratos y pesticidas de las masas de agua, tanto superficiales como subterráneas-, ya que el uso de tratamientos químicos es incompatible con los criterios de acreditación de las explotaciones de agricultura ecológica.

22. El Programa de Medidas sigue reflejando una concepción bicéfala y contradictoria de la planificación hidrológica, en la que el grueso de las inversiones públicas se dedica al objetivo tradicional de la planificación hidrológica española de la satisfacción de los “deseos” de agua por parte de los usuarios (ya que no se asocian los volúmenes de agua pretendidos con el coste a asumir por los futuros usuarios); mientras que la consecución de los objetivos ambientales de la DMA recibe una atención residual tanto desde el punto de vista del planteamiento estratégico como en relación con el calado de las medidas propuestas y los recursos dedicados a ellas. Según se desprende de la clasificación de las medidas en relación con su efecto, realizada en el Anejo 10 (pág. 112), sólo el 26% del presupuesto 2015-2027 se dedica a medidas identificadas como “Medidas para el alcance de objetivos ambientales en las masas de agua” mientras que un 34% del presupuesto se dedica a medidas de incremento de los recursos hídricos y modernización de regadíos (“Otras medidas básicas para fomentar el uso eficiente y sostenible del agua. Modernización regadíos” y “Medidas de atención a las demandas”).
23. En el Anejo 10 “Programa de Medidas” de la Memoria del borrador de Plan, se debería analizar como exenciones del artículo 4.7 de la DMA, y teniendo en cuenta el artículo 4.8 de la DMA, aquellas medidas como las sustituciones de bombeos utilizando otras masas de agua, la modernización de regadíos o los trasvases. Asimismo, se echa en falta una adecuada integración del análisis de presiones y de impactos, de la evaluación del estado y del diseño del programa de medidas. El Programa de Medidas se ha definido sobre la base del *statu quo* (especialmente, en lo que respecta a las asignaciones y reservas de recursos para usos privativos) y no se presenta una evaluación transparente de alternativas de actuación (es decir, una evaluación de qué medidas podrían tomarse para alcanzar los objetivos ambientales). La documentación del plan debería mostrar de manera transparente el proceso de selección de medidas llevado a cabo; incluyendo no sólo declaraciones de que se ha efectuado un análisis técnico y/o económico, sino también informando sobre las medidas que han sido tenidas en cuenta durante el análisis, sus resultados y cómo esta evaluación ha influido en la selección de las medidas.
24. Si bien se ha incrementado el grado de detalle de las medidas en este segundo ciclo de planificación, respecto del anterior, las tablas de medidas y las fichas de las medidas contenidas en el Anejo 10 deberían incrementar el grado de detalle en relación con los colectivos, grupos o entidades destinatarios de las mismas, la presión que las medidas abordan (cuantificada mediante indicadores) y los efectos específicos (cuantificados) previstos en términos de mejora del estado de las masas de agua.
25. Se han incluido algunas medidas de eliminación de barreras transversales y mejoras hidromorfológicas, sin embargo, estas medidas de mejora de la calidad del hábitat en los ecosistemas acuáticos son aún residuales: sólo 82 de un total de 508 medidas y el 6,5% del presupuesto total del Programa de Medidas, con un horizonte de ejecución 2016-2027. Debería incrementarse el alcance de estas medidas, el presupuesto dedicado a ellas, el horizonte de su implementación, y complementarse con propuestas de repercusión de los costes a los usuarios que hubieren generado las alteraciones del dominio público hidráulico.
26. Las medidas básicas para abordar la contaminación difusa deben ir más allá de los códigos de prácticas de la Directiva sobre Nitratos, que son instrumentos voluntarios limitados a los nitratos y además no se ocupan de otras presiones agrícolas (fosfatos, plaguicidas, etc.). En este segundo ciclo de planificación, es necesario incluir medidas obligatorias que resulten controlables para reducir en la fuente la contaminación química difusa generada por las prácticas de agricultura

intensiva, así como para restaurar el buen estado químico de las masas de agua afectadas por fuentes de contaminación difusa.

a. El caso de las masas de agua Plana de Castellón, Plana Sur de Valencia y Liria-Casinos

El deterioro químico de las masas de agua Plana de Castellón, Plana Sur de Valencia y Liria-Casinos es conocido desde finales de la década de 1980 (IGME, 1989),¹¹ y se ha ido generalizando con el paso del tiempo. Con un importante retraso en relación con el calendario previsto por la Directiva Nitratos, en 2000 la Generalitat Valenciana confeccionó el primer listado de municipios cuyo territorio se declaraba zona vulnerable,¹² dentro del cual se encontraba el área de recarga de estos tres acuíferos. A lo largo de estos años la Generalitat Valenciana ha confeccionado y publicado tres programas de actuación para la reducción la contaminación por nitratos en la agricultura,¹³ un código de buenas prácticas agrarias¹⁴, y una ampliación del territorio declarado zona vulnerable.¹⁵ Los resultados y el funcionamiento de cada programa de actuación deben ser sometidos a evaluación, pero estos informes no se han hecho públicos. El indicador más evidente de ineficacia de las medidas aplicadas hasta ahora, conforme se han implementado, es la creciente contaminación de masas de agua por nitratos y la expansión de las zonas vulnerables.

En la propuesta de Plan se concluye que estas masas de agua no alcanzarán a reducir las concentraciones de NO₃ hasta el umbral de 50 mg/l en 2027 ni siquiera cumpliendo con la aplicación de los programas de actuación y códigos de buenas prácticas de la Directiva de Nitratos –escenario de dosificación óptima.¹⁶ Así, el objetivo se establece en la

¹¹ IGME – Instituto Geominero de España (1989): *Las aguas subterráneas en la Comunidad Valenciana. Uso, calidad y perspectivas de utilización*, IGME.

¹² Decreto 13/2000, de 25 de enero, del Gobierno Valenciano, por el que se designan, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, determinados municipios como zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias, DOGV nº 3677, de 31.01.2000. Esta primera designación de zonas vulnerables afectó a 116 municipios de la Comunidad Valenciana.

¹³ Orden de 23 de julio de 2002, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se establece el Programa de Actuación sobre las Zonas Vulnerables designadas en la Comunidad Valenciana, DOGV nº 4310, de 08.08.2002. Este primer programa de actuación con periodo de vigencia 2002-2006 fue derogado por la Orden de 3 de junio de 2003 de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se establece el Programa de Actuación sobre las Zonas Vulnerables designadas en la Comunidad Valenciana (DOGV nº 4531, de 26.06.2003), como consecuencia de una carta de emplazamiento de la Comisión Europea por insuficiencia del programa aprobado. El nuevo programa tuvo un periodo de vigencia desde su aprobación hasta diciembre de 2008, cuando se aprobó el segundo programa de actuación mediante la Orden de 12 de diciembre de 2008, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se establece el Programa de Actuación sobre las Zonas Vulnerables designadas en la Comunitat Valenciana, DOGV nº 5922, de 29.12.2008, con un periodo de vigencia 2008-2012.

¹⁴ Orden de 29 de marzo de 2000, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el Código Valenciano de Buenas Prácticas Agrarias, DOGV nº 3727, de 10.04.2000; actualizado mediante la Orden 7/2010, de 10 de febrero, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el Código Valenciano de Buenas Prácticas Agrarias, DOGV nº 6212 de 23.02.2010.

¹⁵ En 2004 la superficie designada como zona vulnerable fue ampliada a 8 municipios más, afectando a un total de 124 municipios de la Comunidad Valenciana, mediante el Decreto 11/2004, de 30 de enero, del Consell de la Generalitat, por el que se designan, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, determinados municipios como zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias, DOGV nº 4683, de 03.02.2004.

¹⁶ Según se explica en la propuesta de Plan, estos resultados se basan en un estudio de modelización matemática de las masas de agua subterráneas y el ciclo del nitrógeno (MARM, 2009), que toma en consideración diferentes escenarios de dosificación de nitratos en la agricultura (dosificación habitual, dosificación óptima –correspondiente al cumplimiento del programa de actuación en zonas vulnerables-, dosificación intermedia respecto a las anteriores).

estabilización de las concentraciones de NO_3 en los niveles actuales, muy por encima del umbral exigido por la legislación vigente.¹⁷

Teniendo en cuenta que se ha planteado la viabilidad de alcanzar objetivos ambientales tomando como referencia hasta el horizonte 2027, llama la atención que no se hayan evaluado, antes de optar por la relajación de los objetivos ambientales de estas masas de agua, otras medidas alternativas que incidan directamente sobre la fuente de las presiones e impactos que dan lugar al mal estado de las masas de agua, como la transformación del modelo de agricultura hacia patrones ecológicos o la reducción de la superficie de agricultura intensiva; que, si bien no son competencia de la Confederación Hidrográfica del Júcar, sí lo son de las autoridades competentes sectoriales que forman parte del Comité de Autoridades Competentes.

Otro problema emergente es la contaminación difusa por plaguicidas que ha cobrado actualidad debido a la detección de concentraciones superiores a los umbrales permitidos de varias de estas sustancias en pozos para abastecimiento a población en el acuífero de la Plana Sur de Valencia.¹⁸ Este es un problema que en la propuesta de Plan ni siquiera se plantea, ya que según la evaluación de estado químico de esta masa de agua, no existen incumplimientos de estos parámetros. Esta situación es especialmente preocupante puesto que el suministro de agua potable de centenares de miles de personas depende de captaciones de aguas subterráneas de estas masas de agua.

Por otra parte, en ningún caso se plantea la protección, conservación o recuperación del buen estado de las masas de agua como medida para garantizar el abastecimiento de la población, en contra del mandato recogido en el artículo 7 de la DMA.

27. En aplicación del artículo 7 de la DMA, el borrador de este Plan 2015-2021 debería establecer perímetros de protección para todos los puntos de suministro de agua para la producción de agua potable en toda la Demarcación Hidrográfica del Júcar, más aun teniendo en cuenta el deterioro continuado de las principales fuentes de suministro para este uso de origen subterráneo que ha tenido lugar en las últimas décadas y que se mantiene de cara al futuro. Por otra parte, la propuesta de Plan debe establecer medidas de limitación de usos que puedan causar un deterioro adicional, y en algún caso irreversible, del estado químico de las masas de agua, en particular, de las aguas subterráneas. En particular, y en aplicación del principio de precaución, debe establecerse la prohibición de realización en todo el territorio de la Demarcación Hidrográfica del Júcar de todos los proyectos de estudio, prospección, investigación y/o explotación que incluyan la aplicación de técnicas de fractura hidráulica o fracking. En esta línea, la propuesta de Plan habría de señalar las zonas en las que, debido a las características hidrogeológicas de las masas de agua subterránea, se prohíba la instalación de infraestructuras o actividades que almacenen o puedan verter o infiltrar accidentalmente sustancias tóxicas y peligrosas que contaminen las aguas subterráneas, especialmente si dichas masas de agua son utilizadas para abastecimiento de población o están ligadas a áreas protegidas por la legislación vigente en materia ambiental.
28. La Ley de Aguas establece el principio de prioridad máxima del uso del agua para abastecimiento a población y la prioridad de los usos de la cuenca cedente sobre las receptoras en caso de trasvases; mientras que el artículo 7 de la DMA el requerimiento de protección de las fuentes de suministro de agua para minimizar los tratamientos de potabilización del agua destinada a consumo humano: estos preceptos no se han respetado en el caso del abastecimiento a población en 13 poblaciones de la Ribera del Júcar.

¹⁷ Para la masa de agua subterránea Plana de Castellón, 200 mg NO_3/l ; para la de Plana Sur de Valencia, 125 mg NO_3/l ; y para la de Liria-Casinos, 125 mg NO_3/l .

¹⁸ El País “Alzira prohíbe el consumo de agua potable al detectar la presencia de fitosanitarios”, de 21.02.2013; El País “La Comisión Europea investigará la contaminación del agua en Alzira”, de 10.04.2013.

Según se recoge en la Memoria de la propuesta de Plan, se estima que el volumen de suministro de agua subterránea (masas de agua Plana Valencia Sur y Sierra de las Agujas) para producción de agua potable que se encuentra afectado por contaminación por nitratos asciende a 22,5 hm³/año y afecta directamente a 13 municipios de la Ribera Alta y la Ribera Baja del Xúquer. En algunas poblaciones, recientemente también se han detectado pesticidas por encima de los umbrales legalmente permitidos. El problema de la mala calidad química de las aguas subterráneas para el abastecimiento de agua potable a estas poblaciones ya se había detectado en el Plan Hidrológico de 1998, en el que se reconocían estos problemas de contaminación. Sin embargo, ese Plan de 1998 no incluía medidas para prevenir, corregir o revertir tal situación de deterioro químico de estas masas de agua. En cambio, lo que preveía era la sustitución de los caudales procedentes de las masas de agua subterráneas contaminadas por caudales no contaminados del Júcar, mediante un intercambio de volúmenes equivalentes con los regantes de USUJ, cuyo coste se repercutía a los usuarios de abastecimientos, supuestos beneficiarios de esta medida. Como se ha argumentado en el apartado 11.c) de este documento, dicha atribución de repercusión de coste no se ajusta a lo establecido por el art. 9 DMA. El Plan 2009-2015 mantuvo dicho enfoque asignando (mediante permuta con los regantes de La Ribera, onerosa para los usuarios de abastecimiento) hasta 10 hm³/año de aguas superficiales del Júcar, y el borrador del Plan 2015-2021 también lo hace en el artículo 20.B).1.d) de su Normativa.

Teniendo en cuenta que el uso actual de agua para abastecimiento de población en los pueblos afectados por la contaminación por nitratos en la Ribera asciende a 22,5 hm³/año, la “asignación” establecida en la Normativa de la propuesta de Plan es claramente insuficiente para garantizar el abastecimiento a la población con agua de buena calidad. Según se desprende de la documentación de la propuesta de Plan, esta asignación de 10 hm³/año se utilizará para mezclar dichos caudales con los que se continuarán extrayendo de los pozos contaminados de los municipios afectados, con el objetivo de rebajar la concentración media de nitratos por debajo del umbral legal de 50 mg/l. Esta estrategia resulta incorrecta por diversas razones:

- En primer lugar, según el apartado h) del art. 92 TRLA la planificación hidrológica debe “[g]arantizar la asignación de las aguas de mejor calidad de las existentes en un área o región al abastecimiento de poblaciones” y la DMA en su art. 7.2 “los Estados miembros velarán por la necesaria protección de las masas de agua especificadas con objeto de evitar el deterioro de su calidad, contribuyendo así a reducir el nivel del tratamiento de purificación necesario para la producción de agua potable. Los Estados miembros podrán establecer perímetros de protección para esas masas de agua.”

Resulta evidente que la mezcla de aguas superficiales de buena calidad con subterráneas de mala calidad no responde al mandato de este apartado h) del art. 92 TRLA.

Por otra parte, una cuestión que en esta propuesta de Plan ni siquiera se aborda es la creciente afección de las fuentes de suministro subterránea de agua para producción de agua potable afectadas por la contaminación con sustancias prioritarias derivadas de pesticidas, a pesar de ser una realidad que en los últimos dos años (2012-2013) se ha ido extendiendo en distintas poblaciones de la Ribera (Carcaixent, primero; Alzira, después; y, más recientemente, Llaurí) y que ha dado lugar a prohibir el uso del agua suministrada a través de las redes de abastecimiento urbano hasta la instalación de nuevos tratamientos – filtros de carbono- adicionales a los ya existentes de potabilización, para cumplir con los umbrales establecidos por la legislación vigente de calidad de agua potable. Cabe decir que la mezcla de agua propuesta como solución al abastecimiento de la Ribera no soluciona el problema de contaminación del agua por sustancias tóxicas derivadas de pesticidas, y que,

por tanto, continuará persistiendo la necesidad de incrementar los tratamientos de potabilización del agua conforme el problema de contaminación por pesticidas se vaya extendiendo a las captaciones de otras poblaciones –pues el Programa de Medidas no contempla medida alguna para revertir dicha contaminación o proteger las fuentes de suministro a población. Así, la asignación de 10 hm³/año prevista es insuficiente para cumplir con lo establecido por el art. 7.2 de la DMA.

- En segundo lugar, no se aplica a estos abastecimientos la supremacía de uso que establece el art. 60.3 TRLA, cuyo párrafo final establece que “[e]l orden de prioridades que pudiere establecerse específicamente en los Planes Hidrológicos de cuenca, deberá respetar en todo caso la supremacía del uso consignado en el apartado 1º de la precedente enumeración” correspondiente al “[a]bastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal”. En contra de lo establecido como criterio general de asignación de recursos a los distintos usos privativos establecido por este artículo, el acceso de las poblaciones de la Ribera del Júcar a las aguas superficiales de buena calidad del Júcar queda supeditado a un intercambio -oneroso para los abastecimientos- de caudales con los regantes del Júcar, que tienen una prioridad de uso inferior a la de los abastecimientos a población.
- En tercer lugar, la solución propuesta de mezcla de caudales para rebajar la mala calidad del agua de boca suministrada a los habitantes de la Ribera no cumple con la prioridad de uso de los recursos existentes en la cuenca por parte de los usuarios de esa cuenca frente a los usuarios de otras cuencas receptoras de caudales transferidos desde el Júcar. Así, la Normativa de la propuesta de Plan asigna hasta 17,1 hm³/año de caudales del Júcar a transferir a través del Canal Júcar-Turia para el abastecimiento de Sagunto y Camp de Morvedre (cuenca hidrográfica del Palancia) (art. 28.B.1.b) y amplía la asignación de caudales del Júcar a transferir a través del Canal Júcar-Turia para el abastecimiento de la ciudad de Valencia y su área metropolitana (cuenca hidrográfica del Turia) desde los 94,5 hm³/año del Plan Hidrológico de 1998 hasta alcanzar los 126 hm³/año (art. 20.1.B.1.c), en régimen de concesión administrativa (es decir, gratuitamente). Estas asignaciones se hacen por delante de los magros caudales asignados a la Ribera y no se garantiza previamente la asignación de los caudales superficiales necesarios para garantizar el abastecimiento con agua de buena calidad de los habitantes de la Ribera del Júcar, en la cuenca del Júcar, cuenca cedente de estos trasvases.

Por lo tanto, se debería reemplazar el artículo 20.1.B).1.d) de la Normativa del borrador del Plan 2015-2021 por otro que especifique una asignación directa de agua del Júcar de 22,5 hm³/año para atender los usos actuales de los pueblos de las comarcas de la Ribera Alta y Ribera Baja cuyas fuentes subterráneas de abastecimiento actualmente están contaminadas por nitratos y/u otras sustancias tóxicas, sin contraprestación económica a otros usuarios, y realizar las modificaciones necesarias en los títulos concesionales de los usuarios de abastecimiento para cambiar el origen de los recursos subterráneos actualmente concedidos por recursos superficiales del Júcar con la mejor calidad disponible de la cuenca. Todo ello sin alterar el balance hidráulico de este sistema de explotación, pues simultáneamente se debería modificar en igual cuantía los títulos concesionales de los usuarios de regadío de tal manera que se cambiara el origen de los recursos superficiales actualmente concedidos por recursos subterráneos provenientes del acuífero de la Plana Sud de Valencia. Teniendo en cuenta que los usos de regadío en la cuenca baja del Júcar suponen un volumen de 524 hm³/año por parte de las comunidades de regantes agrupadas en USUJ, esta

variación del origen de los recursos sólo afectaría a un 4% del total de recursos concedidos a estos usuarios.

Por otra parte, el art. 20.1.C.2 de la Normativa de la propuesta de Plan establece que “[u]na vez realizada la sustitución referida en el apartado B. Asignaciones 1.d), se reservan 21,5 Hm³/año de recursos superficiales del Júcar, adicionales a los asignados, para el abastecimiento de las poblaciones de la Ribera del Júcar”. Y en el art. 20.1.C.6 de dicha Normativa se especifica que “[l]as reservas establecidas en los puntos anteriores, podrán ir materializándose una vez satisfechas las asignaciones, vinculadas a la disponibilidad de nuevos recursos”.

Por las mismas razones esgrimidas en los párrafos anteriores, el apartado 2 del art. 20.1.C de la Normativa debe reemplazarse por otro que establezca una reserva de al menos 9 hm³/año de aguas de buena calidad del Júcar, adicionales a la asignación de 22,5 hm³/año, que deberá asignarse, mediante modificación del origen del recurso en su título concesional, a las poblaciones cuyo abastecimiento dependa de las masas de agua Plana Sur de Valencia y Serra de les Agulles, en cuanto sus fuentes de suministro subterráneas puedan estar afectadas por la contaminación química, sin que la materialización de tales reservas comporte coste adicional alguno a los usuarios de abastecimiento perjudicados por el deterioro químico atribuible a terceros de sus fuentes de suministro tradicionales.

Adicionalmente, debería establecerse una cláusula en la Normativa del Plan que especifique que dicha modificación de las concesiones se mantendrá mientras los recursos subterráneos afectados por contaminación no recuperen el carácter de recurso de mejor calidad disponible para el suministro a población. En este sentido, resulta obvia la urgencia de poner en marcha un programa de medidas, en coordinación con las autoridades autonómicas competentes, para descontaminar estas masas de agua, evitar la llegada de contaminantes y recuperar, así, el buen estado químico de las masas de agua de la Plana Sur de Valencia y de la Serra de les Agulles.

29. En el Anejo 9 “Recuperación de los costes” de la Memoria del borrador de Plan, no se justifica de manera detallada (es decir, caso por caso y justificando que no existe una opción ambiental mejor) el descuento por laminación de inundaciones de los costes repercutibles a los usuarios. La evaluación de los costes ambientales incluida en este documento subestima los costes ambientales sistemáticamente, puesto que pretende aplicar el criterio de “restauración del daño” para determinar los costes ambientales utilizando como referencia las medidas incluidas en el Programa de Medidas, las cuales en ningún caso demuestran su suficiencia para lograr los objetivos de buen estado o buen potencial en las masas de agua, y además, han sido fijadas bajo la restricción de la limitación presupuestaria de las administraciones públicas.
30. Escaso esfuerzo de las administraciones competentes para garantizar la participación pública en el actual ciclo de planificación hidrológica. La DMA introduce la participación del público en general y de las partes interesadas (incluidos los usuarios) como un elemento central en el proceso de toma de decisiones de la política del agua (artículo 14). Las medidas de participación pública en la implementación de la DMA en la Demarcación Hidrográfica del Júcar en este segundo ciclo de planificación han sido incluso más limitadas y poco ambiciosas que las llevadas a cabo en el ciclo de planificación anterior, que ya mostró importantes deficiencias. No se han asignado por parte de las autoridades competentes ni los recursos humanos ni los recursos materiales necesarios para llevar a cabo procesos de participación activa ni estrategias de comunicación e información activa hacia los ciudadanos. Ni siquiera hay un proyecto de participación en el que aparezca un calendario de actividades de participación vinculado a las fechas reales del proceso del segundo ciclo de planificación. Ello demuestra el escaso interés de las autoridades competentes en el cumplimiento del artículo 14 de la DMA. Los comentarios y propuestas que en relación con esta materia manifestamos en el documento de alegaciones al borrador de Plan 2009-2015, en el documento de 4 de febrero de 2014, mantienen su vigencia.

A diferencia de la notable representación y capacidad de influencia de los usuarios privativos tradicionales del agua, el resto de partes interesadas –usuarios comunes, asociaciones de consumidores, asociaciones empresariales, asociaciones en defensa de intereses ambientales, entidades locales, sindicatos, etc. – han tenido una participación testimonial en el proceso de toma de decisiones, limitada a su inclusión en órganos de participación consultiva, con una representación reducida frente a los usuarios privativos tradicionales y los representantes gubernamentales, y con una importante asimetría respecto al acceso a la información a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones.

La práctica llevada a cabo por parte de las autoridades competentes en la preparación y ejecución de la reunión del Consejo del Agua de la Demarcación de 14 de marzo de 2014 es un claro ejemplo de cómo se desvirtúa la participación pública. Estos comportamientos indeseables deberían evitarse en el futuro.

Teniendo en cuenta lo expuesto a lo largo del presente documento, se puede concluir que este borrador de Plan no cumple las exigencias de la legislación vigente en materia de política de aguas y protección ambiental, tanto nacional como europea, por lo que solicitamos que dicho borrador de Plan sea modificado en el sentido de los comentarios y propuestas expuestas, para que la propuesta de Plan que sea sometida a informe y aprobación del Consejo del Agua de la Demarcación y sea elevada a aprobación del Consejo de Ministros cumpla con la legislación vigente.

