

Ministerio para la Transición Ecológica Confederación Hidrográfica del Segura

Plaza de Fontes, 1
30.001 - Murcia

ASUNTO: Alegaciones a los documentos iniciales del tercer ciclo de Planificación Hidrológica de la Cuenca Hidrográfica del Segura, para el periodo 2021-2027.

Doña Ana M^a García Albertos, con DNI 22.474.855-Z, como Presidenta y actuando en representación de **Ecologistas en Acción de la Región Murciana**, con CIF: G-30.559.439, y con número de inscripción en el Registro General de Asociaciones de la Comunidad Autónoma de Murcia, 5.041/1^a, con domicilio social y a efectos de notificación en **Avda. Intendente Jorge Palacios, 3 - Bajo D - 30.003 MURCIA**, y teléfono 629 850 658,

EXPONE:

Que estando en exposición pública los documentos iniciales del proceso de planificación hidrológica de la demarcación del Segura, según establece la Resolución de la Dirección General del Agua por la que se anuncia, tal y como aparece publicado en el BOE nº253 de 19 de octubre de 2018, páginas 63093 a 63094¹, Ecologistas en Acción presenta a dichos documentos iniciales las siguientes,

ALEGACIONES:

I. Sobre el Estudio General de la Demarcación del Segura

1. En relación con los caudales ecológicos

El informe de la Comisión Europea acerca de los planes hidrológicos españoles del segundo ciclo, dado a conocer en febrero de 2018, evidencia la manifiesta insuficiencia de los caudales ecológicos establecidos y demanda acciones para una mejora sustancial de los mismos. Muy poco tiempo después, diversas sentencias del Tribunal Supremo establecen la necesidad de que los planes hidrológicos de las demarcaciones establezcan un régimen de caudales ecológicos adecuado en todas las masas fluviales y que incorpore los cinco componentes de dicho régimen: caudales máximos, mínimos, variabilidad estacional, crecidas y tasas de cambio. En relación a esto último, hay que

¹ <https://www.boe.es/boe/dias/2018/10/19/index.php?d=253&s=5>



señalar la importancia del resto de componentes del régimen de caudales ecológicos más allá de los caudales mínimos. Por ejemplo, aguas abajo de la presa de Miller no existe un valor de tasa de cambio fijado y aplicado de forma efectiva, lo que se traduce en unas variaciones de caudal muy bruscas, incompatibles con el mantenimiento de las comunidades biológicas que de forma natural deberían existir en los tramos altos del río (Y muy posiblemente ésta es la razón por la que el estado ecológico del río Segura aguas abajo de Miller no tiene la categoría de Muy Bueno). Además, unas variaciones de caudal tan bruscas generan no sólo impactos ambientales, sino también sociales, al dificultar o imposibilitar los usos recreativos en el río (como el baño, por ejemplo), limitando las oportunidades de desarrollo a través del turismo de la naturaleza y actividades fluviales sostenibles.

Sin embargo, el EGDS no incluye un diagnóstico específico acerca de la situación de los caudales ecológicos en la Demarcación del Segura, lo que resulta sorprendente ya que constituye uno de los temas clave y piedra angular para la recuperación del río Segura y resto de cauces de la cuenca. Debería por tanto incorporarse en el EGD un análisis de la situación de los caudales ecológicos en cuanto al grado de cumplimiento y en cuanto a su efectividad para alcanzar y mantener los objetivos ambientales, a la luz de la evaluación realizada por la Comisión y de las sentencias recientes del Tribunal Supremo en esta materia.

2. En relación con el cambio climático

El plan hidrológico del tercer ciclo debería plantearse como un plan de adaptación de al cambio climático en la demarcación del Segura. El Estudio General de la Demarcación del Segura (EGDS) incluye información sobre las reducciones en las escorrentías previsibles según el estudio realizado por el CEDEX en 2017. Sin embargo, el EGDS no incluye ningún apartado relativo a los recursos previsibles en el siguiente ciclo hidrológico ni al efecto del cambio climático en tales recursos, en el balance recursos-demandas y en el índice de explotación hídrica, WEI+. El EGDS debe incluir un análisis sobre los recursos, el balance hídrico y el índice de explotación hídrica en el periodo 2021-2027, así como un análisis del impacto del cambio climático en otros aspectos igualmente importantes en la demarcación del Segura, como la variabilidad inter e intra-anual de las precipitaciones, los periodos de sequía y el riesgo de inundaciones.

3. Sobre la relación entre los factores determinantes, las presiones y los impactos en las masas de agua

Con respecto a ciclos anteriores, el EGDS avanza a la hora de aplicar el esquema DPSIR (Fuerzas Motrices, Presión, Estado, Impacto, Respuesta), incluyendo un análisis de la relación cuantitativa entre las diferentes presiones y los impactos que generan. A través de técnicas SIG, se ha establecido la relación entre los valores cuantitativos de distintas presiones (por ejemplo entre la superficie agraria existente en



el área de cuenca vertiente a un punto) y los valores cuantitativos de distintos impactos en dicho punto (por ejemplo la contaminación por nutrientes).

Dicha relación ha permitido identificar los umbrales de las distintas presiones a partir de los cuales se espera la aparición de los diferentes impactos. Se trata sin duda de un avance importante y necesario, pero insuficiente, puesto que el EGDS sigue sin presentar la relación entre las actividades económicas (factores determinantes) y las presiones sobre el medio. No es suficiente con identificar la existencia de presiones (agrarias, urbanas, etc) y su vinculación general con los impactos, hace falta identificar las actividades específicas generadoras de tales presiones a una escala espacial lo suficientemente detallada como para saber cuáles son las actividades concretas generadoras de las principales presiones y por tanto de los principales impactos.

En este sentido, llama la atención que se señale la existencia de impacto por contaminación por nutrientes, por contaminación por sustancias preferentes y por contaminación orgánica (por bajos valores de oxígeno) y que, por todo ello, existe riesgo de no alcanzar los objetivos ambientales en el Mar Menor en 2021, pero no se dedica ni una sola línea a analizar las presiones y los factores determinantes de dichos impactos, donde destaca el regadío del Campo de Cartagena, principal causa de la crisis eutrófica de esta laguna costera, pese a que la situación ha merecido la redacción de un Plan de Vertido Cero (por parte del Ministerio), la clausura de las desalobradoras ilegales (por parte de la Confederación Hidrográfica del Segura) y distintas iniciativas autonómicas dirigidas prioritariamente al sector agrario, lamentablemente aún sin aplicar (como la Ley de Medidas Urgentes en el sector agrario).

De la misma forma no se analizan los factores determinantes causantes de los descensos de los caudales de manantiales o de los descensos en los niveles piezométricos, impactos que afectan a casi la mitad de las masas de agua de la demarcación y que son originados, muy mayoritariamente, por la expansión del regadío industrial, con roturación y transformación a regadío intensivo de grandes extensiones, que en los últimos años está experimentando una enorme dinámica expansiva, particularmente en zonas de la Región de Murcia como la comarca del Noroeste o el Altiplano, así como otras muchas zonas de la Región de Murcia (entorno de Marina de Cope, cuenca del Mar Menor, etc), zonas costeras de Mazarrón, etc). En este sentido consideramos que el EGDS debería incorporar una auditoría del regadío (ubicación, extensión, origen del agua, estatus jurídico de los caudales utilizados, etc), incluyendo los resultados principales y especificando los enlaces en los que cualquier ciudadano interesado puede acceder a los datos de la auditoría a través de internet, documentos pdf, cartografía digital y otros recursos adecuados. Igualmente el EGDS debe incluir un análisis de la relación entre los factores determinantes y las presiones que éstos generan, con el suficiente detalle a nivel espacial, como mínimo, con el nivel de detalle presentado en el análisis entre las presiones y sus impactos.

Además, siguen apreciándose carencias de diagnóstico en algunas presiones clave, como la extracción de aguas subterráneas. En este sentido el EGD debería incorporar un diagnóstico de las situaciones de descontrol generalizado en materia de aguas



subterráneas, en relación con la magnitud de los pozos y sondeos no autorizados, los caudales efectivamente extraídos y el destino real de todos los volúmenes extraídos.

4. En relación con la eficacia de las medidas adoptadas en el plan del segundo ciclo, especialmente frente a las presiones agrarias

El EGDS debería incorporar también una valoración de la eficacia de las medidas puestas en marcha como parte del plan del segundo ciclo para reducir las principales presiones y sus impactos, lo que requiere actuar sobre los factores determinantes, dado que la reducción duradera de las presiones sobre las masas de agua sólo es posible mediante la actuación sobre los sectores que las generan.

La valoración de las medidas debería considerar muy especialmente su eficacia adaptativa frente al cambio climático. La adaptación de los diversos sectores al cambio climático, muy especialmente la reconversión del sector agrario –el mayor usuario de agua- a nuevos modelos productivos compatibles con la menor disponibilidad de caudales y la necesidad de reducción del uso de fertilizantes y agrotóxicos es imprescindible para alcanzar los objetivos de la DMA. El EGDS debería diagnosticar en qué grado se han puesto en marcha medidas para contener y reducir las demandas, especialmente la demanda agraria, que representa el 85% de todas las demandas hídricas en la Demarcación del Segura y el grado de efectividad de tales medidas a la hora de reducir realmente la demanda agraria, especialmente en relación con las superficies de regadío que utilicen recursos hídricos no autorizados o que excedan los caudales autorizados. También debería incluir un diagnóstico acerca del número y superficie de roturaciones y transformaciones a regadío denunciadas por irregulares o identificadas por las administraciones públicas, las sanciones impuestas en tales casos y la proporción de los mismos en los que la roturación o regadío irregular ha sido clausurado y el terreno restaurado a su condición previa (secano o vegetación natural).

II. Sobre el proceso de participación pública

5. Limitaciones del proceso participativo propuesto

5.1. Carencias conceptuales y metodológicas

El marco conceptual y metodológico con el que se presenta el proceso participativo propuesto contiene notables carencias. Por ejemplo, la descripción de las motivaciones a priori de las partes interesadas es bastante estrecha, al considerar que esas motivaciones son, bien de tipo económico (beneficios y perjuicios económicos directos para la parte interesada, de uso (cambio en el uso del recurso o del ecosistema) de competencia (administraciones públicas) o de proximidad. No queda claro dónde quedan otras motivaciones como la defensa del interés público (en la conservación de



la biodiversidad acuática y los patrimonios y paisajes del agua o en la garantía de la prioridad del abastecimiento urbano, por ejemplo) o la defensa de usos no económicos de agua, como los recreativos y culturales, por ejemplo.

De la misma forma, se realiza una identificación de niveles de implicación en el proceso participativo confusa y poco afortunada, donde se distingue supuestamente al participante activo con intereses, que realiza recomendaciones pero la decisión final no recae en dicho participante; al especialista, que aporta conocimiento e influye directamente en el proceso, pero sólo participa cuando se solicita su conocimiento y al observador, que opina en actos públicos o por escrito pero no participa de forma directa en el proceso. Estas categorías son enormemente confusas, incluyendo obviedades (por ejemplo, que en ningún grado de participación la decisión final recae en los participantes o que por definición todas las partes interesadas son actores con intereses) y características compartidas por todos estos supuestos niveles de participación (por ejemplo, un participante puede pertenecer a varias categorías, como participante activo y especialista, participante activo y observador, etc).

Otra muestra de las carencias conceptuales se refiere a la consideración, dentro de las mesas sectoriales, de la denominada “Mesa ambiental e I+D+I”. Dos hipótesis podrían explicar la configuración de esta mesa: 1^a) se considera que no hace falta I+D+i en la mesa agraria y socioeconómica ni en la mesa de abastecimiento ni en la de aguas costeras o bien 2^o) se considera que el conocimiento y la investigación constituyen una parte interesada más como cualquier otra y particularmente afín a los intereses ambientales. Ambas asunciones son profundamente incorrectas y muestran el desconocimiento de lo que realmente se ha de entender por parte interesada y del papel que ha de jugar el conocimiento y la investigación en el conjunto de la planificación y gestión del agua.

Quizá uno de los errores conceptuales y metodológicos más importantes se refiere a la existencia de cierta confusión entre lo que se entiende por consulta y lo que realmente constituye una participación activa. Si bien entre los objetivos de la participación activa se menciona el de analizar y solventar las diferencias entre las partes interesadas, cuando se describe la función de las mesas sectoriales y territoriales dicho objetivo desaparece y se señala que, además de fomentar la consulta pública (elaboración de alegaciones por escrito a los documentos en exposición pública), servirán para recoger las sugerencias y aportaciones de los integrantes de la mesa, es decir, en realidad se utilizan como otro instrumento de consulta, en este caso de carácter presencial, pero no llega a constituir un espacio de participación activa real, en el que los participantes tengan la posibilidad de deliberar con otras partes interesadas y, eventualmente, alcanzar posibles acuerdos, incluso con soluciones innovadoras o diferentes a las inicialmente planteadas por el organismo de cuenca. Un proceso de participación activa requiere una serie de condiciones en términos de objetivos, metodología, alcance y desarrollo del proceso, que de ninguna manera es asimilable a una consulta presencial, como parece entenderse en la gran mayoría de procesos participativos que se pretenden poner en marcha.

Lo anterior es sólo una pequeña muestra de las insuficiencias conceptuales y metodológicas del marco que sustenta el proceso participativo propuesta y que revela la necesidad de que dicho proceso participativo sea reformulado de forma sustancial y elaborado con la ayuda de especialistas en materia de participación pública y gobernanza.

5.2. Participación poco estructurada y desconectada de los órganos de participación formal

El proceso de participación que se propone no tiene definidos ni establecidos elementos básicos de cualquier proceso de participación activa, como son:

- Las condiciones de contorno del proceso participativo (sobre qué se participa, qué está abierto a discusión y qué no, cuáles son las alternativas en juego...)
- La composición de los espacios participativos (partes interesadas presentes, mecanismos para garantizar una representación y participación adecuadas de todas las partes interesadas en igualdad de condiciones...)
- Los procedimientos para la discusión, deliberación y eventual elaboración de acuerdos
- El alcance de los resultados de la participación y, en su caso, de los eventuales acuerdos que pudieran emerger
- Los vínculos formales entre tales resultados y el proceso de elaboración del plan hidrológico
- Los vínculos entre el proceso de participación activa y los órganos formales de participación de la demarcación, en particular con el Consejo del Agua y su Comisión de Planificación.

5.3. Falta de apoyo a la participación

La participación de las partes interesadas debe regirse, entre otros, por los principios de igualdad de oportunidad y equidad de trato en relación con los beneficios y costes de dicha participación. Sin embargo, para aplicar tales principios hay que partir de una realidad: las partes interesadas no tienen todas la misma capacidad en cuanto a recursos económicos, técnicos y humanos disponibles para invertir en dicha participación. Como resultado, las partes interesadas con más capacidad, como el sector agrario, pueden invertir mayores recursos a dicha participación en forma de personal y tiempo dedicado (por ejemplo para asistir a reuniones en horario laboral y para dedicar tiempo y personal técnico al análisis de la documentación y a la elaboración de propuestas y alternativas), costes de desplazamiento, etc. Frente a ello, otras partes interesadas, como los grupos ecologistas, ciudadanos y otras organizaciones pequeñas de la sociedad civil, disponen de muchos menos recursos, lo



que limita su capacidad para participar y desde luego impide que dicha participación se realice en igualdad de condiciones.

A pesar de esta constatación, el proceso de participación propuesto no hace la menor alusión a esta realidad ni prevé apoyar económicamente la participación de las partes interesadas con menores capacidades. De hecho, persisten elementos que denotan una falta de sensibilidad hacia esta importante cuestión, como es la de programar reuniones participativas (como las que están teniendo lugar ya en las distintas demarcaciones) en horario de mañana, que favorece la presencia de las administraciones públicas y de las grandes organizaciones (dado que cuentan con personal propio remunerado disponible para ello) y limita la participación de asociaciones y otras entidades pequeñas, que obviamente no cuentan con personal propio remunerado.

Para afrontar tales carencias, se propone implementar de forma urgente y al menos de cara al proceso de participación en torno al Esquema Provisional de Temas Importantes (EPTI) y siguientes fases del proceso de planificación del tercer ciclo, un conjunto de mejoras que se presentan a continuación.

6. Propuestas de mejora del proceso de participación pública

6.1 Procesos de participación normados y con claro encaje administrativo y jurídico

Los procesos de participación activa deberían estar normados y con un claro encaje administrativo y jurídico, que dé respaldo al proceso de participación y establezca sus bases, incluyendo su alcance, objetivos específicos, condiciones de contorno, procedimientos internos y el modo específico en que sus resultados alimentarán el proceso de planificación. Por ejemplo, si en el seno del proceso de participación activa se llega a un eventual acuerdo, el cual es validado de acuerdo con el procedimiento que se establezca, tal acuerdo debería incorporarse en el proceso de planificación y en caso de que no se incorpore, el organismo de cuenca debería justificar muy detalladamente las razones jurídicas o de peso equivalente que impiden dicha incorporación. Esta es la única forma de que la ciudadanía perciba con claridad los beneficios de la participación, unos beneficios que redundan igualmente en:

- i) la mejora de los planes;
- ii) la reducción de los conflictos;
- iii) el compromiso de todas las partes interesadas con los objetivos a alcanzar y
- iv) la corresponsabilidad de todos los sectores con un reparto equitativo de los beneficios y de los costes de las medidas a aplicar.



6.2. Coordinación entre los procesos de participación activa y los órganos formales de participación

De la misma forma, debería clarificarse la coordinación y encaje que se va a establecer entre los procesos de participación activa y los órganos de participación formal, específicamente el Consejo del Agua y su Comisión de planificación.

6.3. Sustituir las mesas sectoriales por mesas temáticas inter-sectoriales

Debe superarse el actual modelo de mesas sectoriales (mesa agraria, mesa urbana, mesa ambiental...) y sustituirlo por un modelo basado en mesas temáticas de carácter inter-sectorial, con presencia del mayor rango posible de partes interesadas, en torno a distintos temas y problemas importantes. Por ejemplo, en el marco de la participación activa de los EPTI, deberían establecerse mesas temáticas en torno a temas o grupos de temas importantes, en las que analizar el problema desde los distintos ángulos y puntos de vista. Ésta es la única manera de que sea realmente posible deliberar, establecer diagnósticos de consenso, discutir las distintas alternativas y soluciones disponibles, negociar y eventualmente llegar a potenciales acuerdos parciales sobre algunos de los problemas planteados.

Sin este carácter intersectorial, uno de los objetivos clave de la participación, como es mejorar la gobernanza, no puede ser alcanzado. Por ejemplo, podría ocurrir que para algunos temas concretos se llegue a un acuerdo entre organizaciones ambientalistas y agrarias en torno a una solución diferente a la adoptada por el organismo de cuenca. Esta posibilidad es muy poco factible con el actual modelo de mesas sectoriales, las cuales sirven para que cada sector se escuche a sí mismo y maximice sus demandas sectoriales, lo que contribuye a enquistar posiciones entre públicos afines y además supone mantener una relación exclusivamente bilateral entre cada uno de estos sectores y el organismo de cuenca, lo que en la práctica debilita la capacidad de influencia de la participación pública en la toma de decisiones.

6.4. Destinar suficientes recursos económicos, técnicos y humanos a la participación

Es imprescindible destinar suficientes recursos económicos al proceso de participación, así como contar con personal técnico altamente cualificado en participación pública, de forma que el proceso sea conducido de forma profesional de la mano de los expertos adecuados. Los procesos de participación pública están considerablemente infrafinanciados, en comparación con los beneficios que aporta y en comparación también con cualquier otro coste de los considerados en la planificación o en la implementación de las medidas previstas.

Contar con un equipo profesional con elevada cualificación y con suficiente personal técnico debería permitir, entre otras cuestiones, que las partes interesadas en el





proceso de participación activa cuenten con apoyo técnico en la participación, en la forma de relatores, secretaría, gestión de la documentación, etc.

6.5. Apoyar la participación activa de las partes interesadas con menores capacidades

Es necesario dedicar recursos técnicos y económicos para apoyar la participación, sobre todo de las partes interesadas con menos capacidades, como muchas asociaciones y entidades de la sociedad civil de pequeño tamaño.

Este apoyo debería traducirse, como mínimo, en la celebración de reuniones en horarios de tarde, compatibles con la jornada laboral habitual y en el pago de los costes de desplazamiento y otros posibles costes asociados al ejercicio de la participación. El objetivo de todo ello es conseguir que participar deje de constituir una misión heroica.

Por todo lo expuesto,

SOLICITA

Que se tengan por presentadas en tiempo y forma las presentes alegaciones a los documentos iniciales del tercer ciclo y sean incorporadas al mismo como mejor proceda.

En Murcia, a 17 de abril de 2019.

Firma digital



Fdo.: Ana María García Albertos. Presidenta

Esta solicitud se realiza al amparo de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; y también, en base al Convenio de Aarhus, que entró en vigor el 29 de marzo de 2005, y mediante el cual se reconoce en su artículo 4 el derecho a que las autoridades públicas pongan a disposición del público las informaciones que les soliciten, así como a obtener copias de los documentos en que las informaciones se encuentren efectivamente consignadas, sin tener que invocar un interés particular y en la forma solicitada. Se dispone lo mismo en la Directiva 2003/4/CE de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE.

