

Referencia:

Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura

Ciclo de planificación 2021-2027

Esquema de temas importantes

Alegaciones

A LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA

DON ISIDORO RUIZ GABALDÓN (N.I.F. 22.306.149 – J), con domicilio a efectos de notificaciones postales en calle Paseo, nº 14, de Cieza (Murcia) (CP 30. 530) y a efectos de notificaciones electrónicas en la dirección z7@juntacentralregantes.es, ante la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA comparece y como mejor proceda en Derecho **EXPONE**:

Actúa en representación de la JUNTA CENTRAL DE USUARIOS REGANTES DEL SEGURA de la que es Presidente que tiene acreditada ente este Organismo de cuenca.

Mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado ha conocido la apertura del período de información pública de los documentos que integran el Esquema Provisional de Temas Importantes del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura¹ para el ciclo de planificación 2021-2027, elaborados en cumplimiento del artículo 79 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

En este caso, la propuesta publicada contempla provisionalmente los temas importantes que a continuación se mencionan:

1. Explotación sostenible de las masas de agua subterráneas.
2. Contaminación difusa por nitratos y otros.
3. Sostenibilidad de los regadíos del trasvase Tajo-Segura.
4. Mejora del estado del Mar Menor y gestión de su cuenca vertiente intracomunitaria de la Región de Murcia.
5. Implantación efectiva de los regímenes de caudales ecológicos.
6. Recuperación de los costes de los servicios del agua y sostenibilidad del modelo de gestión de los organismos de cuenca.
7. Control de extracciones y superficies de riego.
8. Importancia socio-económica del regadío de la demarcación.

¹ Publicación inicial 24 de enero de 2020. Prórroga BOE de 4 de junio de 2020.

9. Sobreexplotación de acuíferos del Sureste de Albacete y, Altiplano y Noroeste de la Región de Murcia.

10. Adaptación al cambio climático.

11. Gestión del riesgo de inundación.

12. Restauración Hidromorfológica del espacio fluvial.

13. Asignación y régimen económico-financiero de los recursos de desalinización.

14. Contaminación por vertidos puntuales.

15. Regadíos sociales de interés general.

16. Regeneración ambiental de la Bahía de Portmán.

Tras el análisis de la documentación sometida a información pública y a fin de que en este ciclo de planificación se contemplen los principales problemas actuales y previsibles de esta demarcación en relación con el agua formula las siguientes

APORTACIONES AL ESQUEMA PROVISIONAL DE TEMAS IMPORTANTES

CAPÍTULO I

NUEVOS TEMAS IMPORTANTES NO CONSIDERADOS EN LA PROPUESTA

TEMA NUEVO PRIMERO

REVISIÓN Y AJUSTE LEGAL DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA

El Centro de Gobernabilidad del Agua del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), define la gobernanza del agua como el conjunto de sistemas políticos, legales, socio-económicos e institucionales-administrativos, que afectan de forma directa e indirecta el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos, que se caracteriza por objetivos de eficiencia, equidad y sostenibilidad (OCGA, 2013).

Buena gobernanza o buen gobierno es aquel capaz de gestionar de forma eficiente y sostenible desde el punto de vista económico, político, social, cultural y medioambiental y está estrechamente relacionado con el desarrollo económico. Su cumplimiento se ha convertido en una referencia imprescindible para medir la credibilidad y el respeto de cada país en el ámbito internacional.

Según el dicho programa, las condiciones del buen gobierno son:

- a) Participación.
- b) Imperio de la ley.
- c) Transparencia.
- d) Respuesta a las necesidades de los interesados.
- e) Orientación hacia el consenso
- f) Equidad en las oportunidades.
- g) Eficacia y eficiencia.
- h) Rendición de cuentas.
- i) Perspectiva estratégica.

El cumplimiento de estas condiciones pone de manifiesto cómo una Organización Pública persigue el desarrollo económico y social. El buen gobierno implica que, además de los objetivos macroeconómicos y microeconómicos, la dimensión humana tiene su propia importancia y consideración.

En España, la aspiración a un buen gobierno queda recogida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que identifica la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno como los ejes fundamentales de toda acción política².

La relación entre el sistema legal que ordena la gestión del agua y el institucional – administrativo que lo ejecuta, referida en este caso a la Demarcación Hidrográfica del Segura, determina que la gobernanza del agua deba considerarse como un tema formalmente importante de cara al tercer ciclo de planificación y sustancialmente importantísimo para el logro del desarrollo sostenible de la sociedad asentada en su territorio.

El contraste entre la realidad de la gobernanza y lo que ésta debe ser de acuerdo con el ordenamiento permite apreciar disfunciones notables que la sitúan como el cuarto tema más importante después del déficit hídrico, la sequía y las inundaciones tan presentes en el territorio de esta Demarcación.

Disfunciones que mayormente se manifiestan como:

² Véase Internet:

<https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkMjAwNjI7Wy1KLizPw8WymDQ3MDE0NDkEBmWqVlfnJIZUGqbVpiTnEqACEy3r1AAAAWKE>.

a) Desorden en el ejercicio de competencias. En el territorio de la Demarcación Hidrográfica del Segura coinciden varias Administraciones con competencias sobre la gestión del dominio público hidráulico cuyos límites son de orden material o territorial. En este complejo sistema es apreciable de un lado la vis atractiva de la Administración del Estado y de otro el absentismo de la Administración Autonómica en el desarrollo pleno de su Estatuto en lo que concierne a una cuestión tan importante para la Región de Murcia como es el agua. Todo ello tiene como resultado inseguridad jurídica que afecta negativamente al desarrollo socio económico. Por tanto, para el nuevo ciclo de Planificación es necesario que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia asuma sus competencias exclusivas, tanto materiales como territoriales, sobre la gestión del dominio público hidráulico.

b) Desequilibrio funcional entre Demarcación Hidrográfica del Segura y Confederación Hidrográfica.

Desde su creación por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, las demarcaciones hidrográficas vienen siendo consideradas como ampliaciones de las confederaciones hidrográficas sin que su funcionamiento ofrezca datos para sostener lo contrario ni, mucho menos, evitar la aparente confusión funcional entre ambas instituciones a pesar de ser organismos diferentes. La Demarcación Hidrográfica del Segura tiene naturaleza, territorio, composición y funciones distintas de las de la Confederación Hidrográfica del Segura, por ello se considera necesario que sea su Comité de Autoridades Competentes el Órgano que elabore y proponga la revisión del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura para ciclo 2021- 2027 ya que sólo así puede cumplirse con la función de garantizar la adecuada protección de las aguas en este territorio.

c) Ilegalidad en el nombramiento del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Segura.

Se trata de una anomalía político-administrativa que desde hace tiempo ha tomado carta de naturaleza en los nombramientos de presidentes de los Organismos de cuenca que, despreciando el mandato legal, son nombrados por los Subsecretarios del Ministerio competente en cada caso. Sin embargo el Derecho que regula los nombramientos no avala esta práctica.

Hay que tener en cuenta que el artículo 29 de la Ley de Aguas dispone: *Los Presidentes de los organismos de cuenca serán nombrados y cesados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Medio Ambiente.*

Y el artículo 30.2.f) les atribuye, entre otras, facultades para *aplicar las normas del reglamento del dominio público hidráulico en materia de policía de aguas y sus cauces, incluido el régimen sancionador, dentro de los límites de su competencia.* Facultad que como no puede ser de otra forma, es reiterada en el artículo 33.2 del Reglamento de la Administración Pública del Agua (RD 927/1988 de 29 de julio).

Estos antecedentes normativos unidos a la falta de nombramiento por el Consejo de Ministros son de aplicación en este caso a la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Segura y evidencian la nulidad de todas sus actuaciones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Las exigencias de buen gobierno hacen necesario que el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Segura sea nombrado por el Consejo de Ministros, único órgano facultado para hacerlo, y que se le devuelva el rango legal que le corresponde, evitando así la inseguridad jurídica derivada de un nombramiento irregular y la falta de validez de sus actos administrativos. Necesidad que debe satisfacerse de inmediato.

d) Inexistencia de reglamento de funcionamiento de la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Segura.

La necesidad de este reglamento se ha sentido con ocasión del trámite de declaración de la masa de agua subterráneas 07.052 Campo de Cartagena, en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico. Varias instituciones han denunciado el irregular, tardío e inseguro procedimiento empleado por el Organismo de cuenca para informar a los miembros de la Junta de Gobierno sobre el contenido de los asuntos que se iban a tratar en la reunión de 16 de julio de 2020. Es evidente que la ausencia de una ordenanza que regule esta cuestión ha favorecido dicha irregularidad.

Dispone el artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que *los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.*

La necesidad de una buena gobernanza hace necesario e importante que al amparo de esta norma se elabore el reglamento de funcionamiento de la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Segura que regule el régimen de las convocatorias a fin de garantizar la seguridad jurídica de sus miembros y la validez y eficacia de sus acuerdos.

e) Mejora de la ejecución presupuestaria.

El presupuesto es un instrumento de redistribución de riqueza que se materializa por medio del gasto público de forma que su ejecución eficaz trasciende los singulares objetivos de cada Administración y se convierte en necesaria para el logro del bien común. No obstante, se observa que la ejecución del presupuesto de la Confederación Hidrográfica del Segura, sobre todo en lo que respecta a medidas de protección, conservación y mejora del dominio público hidráulico se aleja con mucha frecuencia de las previsiones de gasto previstas en cada caso, desviación que se pone de relieve en la Tabla 1

donde aparece el crédito total asignado al capítulo 6 (inversiones reales) durante el período 2010-2019, los gastos comprometidos en cada ejercicio presupuestario y la relación porcentual entre ambas magnitudes.

Tabla 1

Confederación Hidrográfica del Segura. Liquidación del Presupuesto de gastos. Capítulo 6: Inversiones reales (euros). Análisis de la ejecución del gasto asignado.

AÑO	CRÉDITO DEFINITIVO (A)	GASTOS COMPROMETIDOS (B)	% B/A
2010 ³	50.692.120,00	32.806.714,50	64,72
2011 ⁴	52.265.290,00	26.309.156,86	50,34
2012 ⁵	43.681.160,00	24.156.126,70	55,30
2013 ⁶	43.310.970,00	25.122.988,21	58,00
2014 ⁷	35.603.400,00	19.771.023,51	55,53
2015 ⁸	52.890.480,00	45.355.350,77	87,75
2016 ⁹	34.590.766,42	6.965.374,36	20,13
2017 ¹⁰	37.000.330,00	23.076.329,29	62,37
2018 ¹¹	16.181.330,00	3.318.350,82	20,51
2019 ¹²	39.480.274,48	8.926.719,74	22,61
TOTAL	405.696.120,90	215.808.134,76	53,19

El análisis de estos datos evidencia un habitual déficit de ejecución presupuestaria del Capítulo 6 (Inversiones Reales) de la Confederación Hidrográfica del Segura durante el período 2010-2019, en el que la relación anual entre los gastos comprometidos y el crédito final asignado al capítulo tiene un valor medio del 49,86 %. Este déficit se incrementa significativamente en los años 2017, 2018 y 2019 con un valor medio de ejecución del 35,15 %.

La diferencia entre los créditos finales y los gastos comprometidos con cargo a ellos ascendió a 57.340.534,63 euros en estos tres últimos años. Hecho difícilmente asumible habida cuenta del déficit de infraestructuras hidráulicas en este territorio así como la constante demanda de mantenimiento y conservación de las existentes. Además, la buena gobernanza es incompatible con la existencia de presupuestos más o menos dotados económicamente que a nivel de inversiones no acaban de ejecutarse.

³ BOE de 25 de enero de 2012, sección III, página 6041 y ss.

⁴ BOE de 6 de diciembre de 2012, sección III, página 83962 y ss.

⁵ BOE, 14 de febrero de 2014, sección III, página 14346 y ss.

⁶ BOE, 7 de enero de 2015, sección III, página 1769 y ss.

⁷ BOE, 2 de marzo de 2016, sección III, página 17414 y ss.

⁸ BOE, 3 de febrero de 2017, sección III, página 8011 y ss.

⁹ BOE, 6 de enero de 2018, sección III, página 2791 y ss.

¹⁰ BOE, 11 de octubre de 2018, sección III, página 99418.

¹¹ BOE, 17 de septiembre de 2019, sección III, página 101173.

¹² BOE, 14 de septiembre de 2019, sección III, página 77352 y ss.

En consecuencia, la ejecución presupuestaria de la Confederación Hidrográfica del Segura es un tema importante a considerar en la Planificación Hidrológica para 2021-2027 con el fin de prevenir que se dejen de realizar las medidas necesarias para proteger a la población en situaciones extremas y mantener el dominio público hidráulico.

d) Tramitación de los procedimientos sancionadores por faltas leves contra el ordenamiento de aguas siguiendo el procedimiento abreviado y sumario previsto en el artículo 117.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio.

El artículo 117.3 de la Ley de Aguas dispone que la sanción de las infracciones leves y menos graves corresponderá al Organismo de cuenca y que en relación con las primeras se establecerá reglamentariamente un procedimiento abreviado y sumario.

Escudándose en que el Reglamento del Dominio Público Hidráulico sólo regula en su artículo 327 un único procedimiento, general para todos los tipos de infracciones, en la Confederación Hidrográfica del Segura se incumple ese mandato y con ello se priva a los expedientados del procedimiento legal, impidiéndoles el acceso a los beneficios que conlleva la tramitación abreviada y sumaria.

No obstante, la redacción actual del artículo 117.3 de la Ley de Aguas (RDL 1/2001 de 20 de julio), fue aprobada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de Modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; además el artículo fue reenumerado por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente.

Sin embargo, el texto del artículo 327 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, vigente en la actualidad, fue introducido por el Real Decreto 1771/1994, de 5 de agosto.

En consecuencia, por imperativo legal este último debe considerarse derogado en cuanto es incompatible con la previsión legal sobre el procedimiento sancionador para el trámite de infracciones leves al ordenamiento de aguas.

El ejercicio de la potestad sancionadora sólo es lícito cuando se realiza en el ámbito dialéctico del buen gobierno. En este caso, el incumplimiento de dicho mandato es una manifestación de mala praxis en la gobernanza que tiene naturaleza de tema importante y debe ser corregida de inmediato.

e) Penalización de los regadíos sin antecedentes en el Registro de Aguas o en el Catálogo de Aguas Privadas de la Confederación Hidrográfica del Segura.

La Confederación Hidrográfica del Segura considera sancionable el hecho de regar tierras sin que del concreto regadío existan antecedentes inscritos en el Registro de Aguas o en el Catálogo de Aguas Privadas.

Atendiendo a este criterio, se incoan procedimientos sancionadores basados exclusivamente en la falta de esos antecedentes y ello a pesar de que el propio Organismo sabe que la legitimidad de un regadío no depende en absoluto de anotaciones en el Organismo de cuenca.

La evidencia de este conocimiento se encuentra en la página 232 del Anejo 3. Usos y Demandas de la Memoria del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura (2015-2021) aprobado por el Real Decreto 1/2016 de 8 de enero; en concreto en el párrafo que se reproduce a continuación:

Anejo 3. Usos y Demandas

4.2.11.- Análisis concesional

En la siguiente tabla se analiza, para cada UDA, la superficie digitalizada en el Registro de Aguas de Comisaría de Aguas de la CHS (a fecha de abril de 2015 y eliminando los expedientes anulados) y la superficie con "uso" de regadío. Como superficie con "uso" de regadío se considera aquella efectivamente regada en los años naturales 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Nótese que el que una superficie regada no presente digitalización en el Registro de Aguas de Comisaría de Aguas, no implica que no presente respaldo concesional, puesto que pueden darse las siguientes situaciones:

1. Que presente derechos pero que aún no se hayan inscrito.
2. Que presente derechos inscritos en el Registro de Aguas, pero éstos aún no se hayan digitalizado (la digitalización de la superficie concesional aún no se ha llevado a cabo en su totalidad, aunque se encuentra en avanzada fase de elaboración)
3. Que se encuentre en trámite de Inscripción.

Por tanto la Confederación Hidrográfica del Segura está sancionando en contradicción con sus propias apreciaciones a pesar de existir una duda razonable sobre legitimidad de cada regadío; duda que también se funda en la posible existencia del mismo a la entrada en vigor de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (01/01/1986) o a la entrada en vigor del Plan Hidrológico de 1998 (21/08/1998).

Y además, sanciona sin que el hecho reprimido sea subsumible en los tipos de faltas legalmente previstos en el artículo 116.3 de la Ley de Aguas (RDL 1/2001 de 20 de julio), es decir vulnerando el principio de legalidad sancionadora.

Cabe por tanto concluir que la represión del regadío que bajo estas premisas se lleva a cabo en el Organismo de cuenca es una manifestación indeseable de la gobernanza amén de un pingüe negocio para las arcas públicas que se benefician con un enriquecimiento injusto.

Todo ello constituye un tema importante dentro del ámbito de la gobernanza y genera la necesidad de su corrección mediante la aplicación estricta del ordenamiento sancionar.

f) Ilegítima exacción de daños al dominio público hidráulico por detracción de aguas.

El artículo 326.bis del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986) dispone que *la valoración de los daños por extracción ilegal de agua se realizará teniendo en cuenta que el importe de los daños al dominio público hidráulico será el del valor económico del dominio público hidráulico afectado que se obtendrá al multiplicar el volumen de agua derivada o extraída por el coste unitario del agua determinado en función del uso de ésta conforme a lo establecido en el apartado c).*

A pesar de estar vigente esta norma, la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Segura, reunida el 11 de diciembre de 2014, acordó fijar el coste unitario que contempla esta norma en 0,72 euros por metro cúbico.

Este valor se justificó en aquel acto con un documento aportado por la Comisaría de Aguas que se inspira en el apartado 3.1.3.2, de anejo 3 del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura (2009 – 2015), en el que como únicas referencias explícitas contemplan: número de unidad de demanda agraria; superficie neta (ha); valor producción por superficie (€/ha/año); margen neto ((€/ha/año); valor producción (€/año); margen neto con tarifa en alta (€/año); margen neto unitario con tarifa en alta (€/m³); y €/año tarifa alta.

Al final del correspondiente debate, el valor de 0,72 euros por metro cúbico se acordó tras adoptar como coste unitario del recurso un valor de margen neto unitario generado por el uso del agua en todo el territorio de la cuenca del Segura. Lo que pone de manifiesto que el valor de los daños al dominio público hidráulico se determina desde entonces de forma contraria al ordenamiento.

En la memoria¹³ del ciclo de Planificación Hidrológica 2021-2027, cinco años después de aquel acuerdo, encontramos que el coste (medio) total por la prestación del servicio agrario de agua es 0,43 euros por metro cúbico.

Este nuevo valor pone en evidencia el exceso que se comete al determinar la indemnización por daños al dominio público hidráulico aplicando el valor unitario de 0,72 euros por metro cúbico, muy por encima del coste

¹³ Página 303

calculado para esta Demarcación que, sin embargo, también resulta excesivo si se compara con los previstos en otras demarcaciones hidrológicas.

La Tabla 2 contiene datos sobre el coste medio del agua para uso agrario en distintas demarcaciones hidrográficas, pudiéndose apreciar el agravio comparativo con el fijado para la Demarcación Hidrográfica del Segura.

Tabla 2

Coste medio del agua para usos agrarios en distintas demarcaciones hidrográficas de España¹⁴.

Demarcación Hidrográfica	Coste medio del agua (€/m³)
Ebro	0,12
Duero	0,21
Tajo	0,09
Júcar	0,19
Guadiana	0,15
Guadalquivir	0,11
Islas Baleares	0,25
Segura	0,43

El análisis comparativo del coste del agua para usos agrarios en distintos ámbitos de planificación hidrológica muestra una desviación muy significativa con el fijado para la Demarcación Hidrográfica del Segura en los documentos preliminares del próximo ciclo. Se trata de un valor altísimo que podría deberse a un error en los métodos de estimación o, lo que sería aún más grave, a una ineficiencia en la gestión del Organismo de cuenca. En ambos casos, es importante proceder a una revisión de tan desproporcionado coste para evitar que la indemnización de daños al dominio público hidráulico devenga en actos de ilegítima exacción.

La estimación del coste del recurso surge en el ámbito dialéctico de la gobernanza del agua en el territorio de la Demarcación Hidrográfica del Segura. Los errores y desviaciones que antes se describen evidencian que el cálculo justo del coste unitario del recurso es un tema importante de la planificación hidrológica que debe ser tomado en consideración para el próximo ciclo 2021 – 2027.

TEMA NUEVO SEGUNDO

IDENTIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS NATURALES DE EXPLOTACIÓN EXISTENTES EN LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA

Las características físicas de la Demarcación Hidrográfica del Segura justifican que existan y deban ser considerados varios sistemas de explotación y no uno sólo como se prevé en los documentos iniciales del correspondiente Plan Hidrológico para 2021-2027.

¹⁴ Documentos iniciales del tercer ciclo de planificación hidrológica.

En consecuencia, este Plan desde el punto de vista espacial debe quedar restringido al estricto territorio de la cuenca hidrográfica del Segura y desde el punto de vista material a la facultades de gestión del Organismo de cuenca constituido sobre el mismo.

El artículo 16.bis de la Ley de Aguas (RDL 1/2001 de 20 de julio) dispone:

1. Se entiende por demarcación hidrográfica la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas.

Son aguas de transición, las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce.

Son aguas costeras, las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.

2. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas.

3. Los acuíferos que no correspondan plenamente a ninguna demarcación en particular, se incluirán en la demarcación más próxima o más apropiada, pudiendo atribuirse a cada una de las demarcaciones la parte de acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, y debiendo garantizarse, en este caso, una gestión coordinada mediante las oportunas notificaciones entre demarcaciones afectadas.

4. La demarcación hidrográfica, como principal unidad a efectos de la gestión de cuencas, constituye el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas contempladas en esta ley sin perjuicio del régimen específico de protección del medio marino que pueda establecer el Estado.

5. El Gobierno, por real decreto, oídas las comunidades autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica que será coincidente con el de su plan hidrológico.

De acuerdo con esta disposición legal, la Demarcación Hidrográfica del Segura¹⁵ comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la desembocadura del río Almanzora y la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura, incluidas sus aguas de transición; además la subcuenca hidrográfica de la Rambla de Canales y las cuencas endorreicas de Yecla y Corralrubio.

¹⁵ Artículo 2.2 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

Las aguas costeras tienen como límite sur la línea con orientación 122.º que pasa por el Puntazo de los Ratones, al norte de la desembocadura del río Almanzora, y como límite norte la línea con orientación 100.º que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Elche y Guardamar del Segura.

Por otro lado, el artículo 19.4 del Reglamento de Planificación Hidrológica (RD 907/2007, de 6 de julio) dispone que cada sistema de explotación contendrá:

a) La definición y características de los recursos hídricos disponibles de acuerdo con las normas de utilización del agua consideradas. Dichos recursos incluirán los procedentes de la captación y regulación de aguas superficiales, la extracción de aguas subterráneas, la reutilización, la desalación de aguas salobres y marinas y las transferencias de otras demarcaciones. Asimismo se especificarán los esquemas de uso conjunto de los recursos hídricos superficiales y subterráneos y la recarga artificial de acuíferos.

b) La determinación de los elementos de la infraestructura precisa y las directrices fundamentales para su explotación.

c) Los recursos hídricos naturales no utilizados en el sistema y, en su caso, los procedentes de ámbitos territoriales externos al Plan.

Teniendo en cuenta todo ello, considerando los recursos, demandas, infraestructuras de almacenamiento y masas de agua presentes la Demarcación Hidrográfica del Segura existen al menos los siguientes sistemas de explotación:

1º. Sistema de explotación de la cuenca hidrográfica del Segura.

2º. Sistema de explotación de las cuencas internas de la Región de Murcia.

3º. Sistema de explotación de las aguas minerales y termales.

4º. Sistema de explotación de las aguas de transición y costeras de la demarcación existentes entre la línea con orientación 122.º que pasa por el Puntazo de los Ratones, al norte de la desembocadura del río Almanzora, y como límite norte la línea con orientación 100.º que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Elche y Guardamar del Segura.

La definición y puesta en valor de estos sistemas de explotación es identificable como problema importante de la Demarcación Hidrográfica del Segura habida cuenta de las disfunciones en la gestión del dominio público que en la actualidad se producen en su territorio. Entre ellas consideramos las siguientes:

a) Necesidad de definir el sistema de explotación de las cuencas hidrográfica internas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Las cuencas intercomunitarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia coinciden aproximadamente con las zonas hidráulicas X, Sur de Murcia, con una superficie de 688 km² y XI, Mar Menor, con una superficie de 1.602 km²; en total el territorio ocupado por ellas es 2.290 km², equivalente al 20,24 % del territorio de esta Comunidad.

A pesar de la trascendencia hidrológica de estas cuencas es destacable que en la memoria del Plan Hidrológico para el ciclo 2021 – 2027 no haya mención alguna sobre su existencia y, mucho menos sobre su caracterización, lo que constituye incumplimiento de las previsiones del Reglamento de la Planificación Hidrológica (RD 907/2007 6 de julio).

La Figura 1 muestra la ubicación espacial de estas cuencas intracomunitarias en el territorio de la Demarcación Hidrográfica del Segura.

Figura 1

Cuencas internas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia



Dispone el artículo 149.1.22 de la Constitución Española que el Estado tiene competencias exclusivas sobre *la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.*

La Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) nº 227/1988, 29 de noviembre, interpreta esta disposición con los siguientes términos¹⁶:

... el Estado no puede atribuirse, sin embargo, la titularidad de aquellas aguas que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, pues el criterio territorial establecido en el art. 149.1.22ª de la Constitución es válido, así para diferenciar las competencias sobre el aprovechamiento de las aguas, como para determinar a quién corresponde la titularidad de las mismas, cuando son públicas.

En coherencia con esta división de competencias, la vigente Ley de Aguas (RDL 1/2001 de 20 de julio) dispone en su artículo 21 que *en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se constituirán organismos de cuenca con las funciones y cometidos que se regulan en esta Ley.* Por otra parte, como antes se dice, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia atribuye competencias exclusivas en *ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, aguas superficiales y subterráneas cuando discurran o se hallen íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.*

Es doctrina del Tribunal Constitucional que *las Comunidades Autónomas asumen sus competencias desde que sus Estatutos (o sus Leyes Orgánicas reformadoras) se las atribuyen, aunque todavía no les hayan sido transferidos los correspondientes servicios, que sólo consisten en los medios personales, económicos y materiales a que la competencia se refiere. Así, lo ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, en sentencias, entre otras muchas 87/83, de 27 de Octubre, 88/83, de 27 de Octubre, 25/83, de 7 de Abril y 11/86, de 28 de Enero*¹⁷.

Sin embargo, la Confederación Hidrográfica del Segura que gestiona exclusivamente las competencias del Estado en materia de aguas sobre cuencas hidrográficas intercomunitarias, actualmente extiende su actuación a las cuencas hidrográficas internas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia donde no está constituida, ni legalmente puede constituirse.

Todo ello da pie a deducir que las actuaciones sobre *ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, aguas superficiales y subterráneas* en estas cuencas se desarrollan por un Órgano incompetente por razón del territorio mientras que el Órgano competente, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se abstiene de ejercer las competencias que legalmente tiene atribuidas.

¹⁶ Fundamento 14, párrafo segundo.

¹⁷ Sentencia TS (Sala tercera) de 20 de octubre de 2004 (Recurso 3154/2020), fundamento sexto.

A lo anterior podría oponerse el contenido de los Reales Decretos 650/1987, de 8 de mayo, y 125/2007, de 2 de febrero, que definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca, de las Demarcaciones Hidrográficas y de los planes hidrológicos.

No obstante, estos reglamentos son ineficaces para alterar el régimen competencial antes descrito porque su rango es inferior al de las disposiciones constitucionales y legales que determinan su marco jurídico; interpretación que es acorde con el la doctrina que el Tribunal Constitucional pronunció en la referida Sentencia 227/1998 por la que se declaró que *el real decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos no invade las competencias de la comunidad autónoma del País Vasco, siempre que los arts. 1.1 y 2.1 c) del citado real decreto se interpreten conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico 35 de esta sentencia.*

Dicho fundamento jurídico dejó sentado que *es del todo claro que la competencia estatal sobre estos extremos no puede extenderse a las cuencas intracomunitarias. Por ello, los arts. 1.1 y 2.1 c) del real decreto 650/1987, que no distinguen entre cuencas intercomunitarias y extracomunitarias, solo pueden entenderse conformes con el bloque de la constitucionalidad si se interpretan en el sentido de que los ámbitos territoriales definidos en los mismos no incluyen en ningún caso las aguas intracomunitarias del País Vasco.*

Posteriormente, el Tribunal Supremo extendió esta doctrina al ámbito Territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar declarando que *el artículo 2.7 del Real Decreto 650/1997, de 8 de mayo, que define el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, no es disconforme a Derecho siempre que se interprete en el sentido de que el ámbito territorial definido en el mismo no incluye en ningún caso las aguas intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Valencia ni las de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*¹⁸.

No hay óbice legal alguno que impida la extensión de esta jurisprudencia al régimen competencial aplicable a las cuencas internas situadas en el ámbito territorial del Demarcación Hidrográfica del Segura.

El artículo 10.1.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia¹⁹ establece que corresponde a esta Comunidad la competencia exclusiva en *ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, aguas superficiales y subterráneas cuando discurren o se hallen íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma*²⁰.

¹⁸ STS (Sala tercera, Sección quinta), fundamento décimo.

¹⁹ LO 4/1982 de 9 de junio.

²⁰ Redacción dada por la LO 1/1998, de 15 de junio, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Entró en vigor el 17 de junio de 1998.

La aplicación de las normas legales arriba invocadas y la jurisprudencia que las interpreta permite concluir:

1º. El Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico y por ende la Confederación Hidrográfica del Segura son incompetentes por razón del territorio para ejercer las competencias sobre *ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, aguas superficiales y subterráneas* en las cuencas hidrográficas internas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia como se viene haciendo hasta la fecha.

2º. Estas competencias fueron asumidas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el 17 de junio de 1998, fecha de la entrada en vigor de la LO 1/1998, de 15 de junio.

3º. La disfunción evidente en materia de *ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, aguas superficiales y subterráneas* en las cuencas hidrográficas internas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia genera inseguridad jurídica, aleja a esta Comunidad del desarrollo de funciones sustanciales, infringe el derecho de los ciudadanos y determina la nulidad de pleno derecho de los actos adoptados por las Administraciones incompetentes por razón del territorio (artículo 47.1.b de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Todo ello permite considerar la gestión del dominio público hidráulico que la Confederación Hidrográfica del Segura ejerce sobre las cuencas intercomunitarias de la Región de Murcia como problema importante a los efectos previstos en el Reglamento de la Planificación Hidrológica (RD 907/2007).

Por otra parte, el Esquema provisional de Temas Importantes objeto de estas aportaciones, considera todo el territorio de la Demarcación Hidrográfica del Segura como sistema de explotación único y con base a esta premisa ha elaborado la propuesta de revisión del presente Plan Hidrológico.

Sin embargo, en relación con las cuencas internas antes mencionadas esta iniciativa no corresponde a la Confederación Hidrográfica del Segura sino a la Administración Hidráulica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a virtud de lo dispuesto en el artículo 71.1 del Reglamento de la Planificación Hidrológica (RD 907/2007, de 6 de julio).

En consecuencia, todas las previsiones del EpTI para 2021-2027 referidas a las cuencas internas de la Región de Murcia estarán viciadas de la nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1

de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Lo que constituye razón de más para considerar, como tema importante del tercer ciclo de planificación hidrológica, la identificación de los sistemas naturales de explotación existentes en la Demarcación Hidrográfica del Segura, con especial referencia a las cuencas intracomunitarias de la Región de Murcia.

b) Necesidad de definir el sistema de explotación de las aguas minerales y termales en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Es notoria la existencia de aguas minerales y termales en el subsuelo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuya definición legal se encuentra en el artículo 23.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. Se trata de un hecho notorio estudiado y divulgado por varias instituciones, entre las que cabe destacar el Instituto Geológico y Minero de España.

Sin embargo, a pesar de la trascendencia hidrológica de estos recursos se advierte que en la memoria del Plan Hidrológico para el ciclo 2021 – 2027 no hay referencia alguna a las mismas, lo que viene a significar que el Organismo de cuenca no las tiene en cuenta para considerar su competencia en la gestión de estos recursos subterráneos.

Por lo demás, es obvia la necesidad de constituir el correspondiente sistema de explotación a fin de cumplir con las previsiones del Reglamento de la Planificación Hidrológica (RD 907/2007 6 de julio).

El Artículo 148.1 (10ª) de la Constitución Española prevé que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de aguas termales. El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (LO 4/1982, de 9 de junio) en su artículo 10.1.7 establece la competencia exclusiva de esta Comunidad en materia de aguas termales.

Por otra parte, el artículo 1.5 de la Ley de Aguas (RDL 1/2001 de 20 de julio) excluye las aguas minerales y termales del objeto de la misma en los siguientes términos: Las aguas minerales y termales se regularán por su legislación específica, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el apartado 2.

En consecuencia, todas las previsiones del EpTI para 2021-2027 referidas a los recursos hídricos subterráneos de la Región de Murcia, en la medida en que contemplen las aguas minerales y termales estarán viciadas de la nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Lo que justifica que se considere como tema importante del tercer ciclo de planificación hidrológica la identificación de los sistemas naturales de

explotación existentes en la Demarcación Hidrográfica del Segura, con especial referencia a las aguas minerales y termales.

TEMA NUEVO TERCERO

CONSOLIDACIÓN DE USOS PARA REGADÍO

La consolidación de regadíos en la Demarcación Hidrográfica del Segura es un asunto pendiente desde la publicación del Plan Hidrológico de 1998.

El artículo 3.11 de la Normativa del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de la cuenca del Segura (2009-2015), aprobada por el Real Decreto 594/2014, en relación con los regadíos consolidados dispuso:

Se constituyen como usos consolidados y en consecuencia no tendrán la consideración de nuevos regadíos, aquellos que puedan acreditar su existencia con anterioridad al 21 de agosto de 1998, al ser la fecha en la que entró en vigor el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los planes hidrológicos de cuenca.

Su regularización concesional se realizará con nuevos recursos externos o con aquellos recursos que viniesen utilizando en esa fecha. Para el último supuesto, su otorgamiento vendrá condicionado al cumplimiento de:

- a) Los objetivos medioambientales en las distintas masas de agua de la cuenca en el horizonte temporal que se establece en Plan Hidrológico;*
- b) Las medidas adoptadas como consecuencia de las declaraciones de masas de agua subterráneas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico, o en su caso de sobreexplotación.*

Por su parte, el artículo 36 de la Normativa del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura (2015 – 2021), aprobada por el Real Decreto 1/2016 de 8 de enero viene a ratificar la constitución de usos aquellos usos consolidados en los siguientes términos:

1. Son usos consolidados aquellos que puedan acreditar su existencia con anterioridad al 21 de agosto de 1998, al ser la fecha en la que entró en vigor el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprobaron los primeros planes hidrológicos de cuenca. Los regadíos que puedan acreditar su existencia en dicha fecha no tendrán la consideración de nuevos regadíos.

2. Se promoverá la regularización concesional de estos aprovechamientos con base en los nuevos recursos externos, o en su defecto y en el caso de los regadíos históricos y de los vinculados a las Vegas del Segura, a los propios de la cuenca que en dicha fecha se venían utilizando.

3. Para aquellos aprovechamientos distintos de los históricos y vinculados a las Vegas del Segura, actualmente en explotación, de manera transitoria y provisional, y para permitir el desarrollo de las medidas necesarias en los plazos previstos en el vigente Plan Hidrológico hasta que pueda procederse a la aportación de los distintos recursos externos que permitan

dicha legalización con carácter definitivo, podrán otorgarse concesiones con cargo a los recursos de la cuenca en dicha fecha utilizados. Su otorgamiento vendrá condicionado al cumplimiento de:

a) Los objetivos medioambientales en las distintas masas de agua de la cuenca en el horizonte temporal que se establece en este Plan Hidrológico 2015 2021.

b) Las medidas adoptadas como consecuencia de las declaraciones de masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico, o en su caso de sobreexplotación.

4. La fecha de finalización de estas concesiones para el uso privativo de las aguas será en todo caso anterior al año 2027, y su prórroga solamente se podrá realizar si en dicha fecha se han cumplido los objetivos medioambientales previstos para su masa de captación.

5. La supervivencia futura de las explotaciones vinculadas a estas concesiones temporales vendrá condicionada a que se aporten los recursos externos, con la procedencia que establezca el Plan Hidrológico Nacional, a la reasignación de recursos y a la realización de las modificaciones en las condiciones de los puntos de captación que resulten precisas para el suministro de estos nuevos recursos. En todo caso, su continuidad no comportará la exigencia de una determinada forma de suministro o coste del agua, pudiendo la Confederación Hidrográfica del Segura, sin menoscabo de las condiciones concesionales, programar el empleo de la totalidad de las infraestructuras y los recursos disponibles o que se le asignen, para la mejor satisfacción de las demandas.

6. La regularización de estas explotaciones no podrá realizarse en ningún caso con los recursos procedentes de los trasvases Tajo Segura y Negratín Almanzora. El otorgamiento de cada concesión vendrá condicionado a que con la prórroga de la explotación actual no se ponga en riesgo el cumplimiento de los objetivos medioambientales que, para las distintas masas de agua de la cuenca y en el horizonte temporal establecido para cada una, se han previsto en este Plan.

7. Las explotaciones que por los motivos anteriormente referidos no puedan ser regularizadas, serán clausuradas.

A la vista de estas normas, la Confederación Hidrográfica del Segura está promoviendo trabajos técnicos y de reconocimiento de campo necesarios para sustanciar la tramitación de solicitudes de regularización de aprovechamientos consolidados conforme al art. 36 del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura

Sin embargo, salvo una excepción en Totana, no se ha promovido ni resuelto el reconocimiento de dicha consolidación en la Demarcación Hidrográfica del Segura por lo que adquiere carácter de tema importante a tener en cuenta en el ciclo 2021 – 2027.

CAPÍTULO II

APORTACIONES A LOS TEMAS IMPORTANTES CONSIDERADOS EN LA PROPUESTA

APORTACIÓN AL TEMA IMPORTANTE 1: GESTIÓN SOSTENIBLE DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS.

Esta gestión debe realizarse teniendo como condición inicial el mantenimiento de los usos consolidados y demandas actuales de modo que cualquier reducción en el volumen de aguas subterráneas disponible en la Demarcación Hidrográfica del Segura por causa de esta medida sea compensada simultáneamente mediante la aportación de recursos nuevos convencionales o no convencionales.

En todo caso, dadas las características extremas de la cuenca hidrográfica del Segura y su déficit hídrico estructural, deberán acordarse las exenciones previstas en la Directiva Marco del Agua a fin de reducir al máximo el impacto de la Planificación sobre la actividad socio-económica de este territorio.

Todo ello con público respeto al derecho de propiedad privada y de libre empresa, dejando a salvo en todo caso la iniciativa de los agricultores para optar por los modelos productivos a desarrollar en sus explotaciones.

APORTACIÓN AL TEMA IMPORTANTE 2: CONTAMINACIÓN DIFUSA POR NITRATOS Y OTROS.

El Planificador debe tener en cuenta que esta contaminación se ha sobredimensionado ya que la agricultura practicada en la Demarcación Hidrográfica del Segura se caracteriza por una gestión racional de los inputs agrarios y, en el caso de los abonos, por una dosificación acorde con las necesidades de los cultivos y la dinámica de los fertilizantes empleados en cada caso. Hay que considerar también que los abonos son productos caros cuyo uso también se rige con criterios económicos.

Conviene por tanto que en el ciclo de Planificación 2021 – 2027 se tengan en cuenta las prácticas reales de la fertilización agrícola a fin de dimensionar su efecto no mediante prejuicios sino con conocimiento real de lo que ocurre en nuestros campos.

Todo ello en orden a preservar la productividad agrícola sin que se puedan adoptar medidas que tiendan a disminuirla mediante reducción del

aporte de abonos más allá de lo que la eficiencia de cada uno hace aconsejable.

En todo caso, se debe rechazar absolutamente la implantación de una fiscalidad verde en el regadío de la Demarcación Hidrográfica del Segura que grave especialmente al regadío. Implantación que es desaconsejable porque la actividad agrícola que por razón del territorio se pretende gravar es la misma que se desarrolla en otras demarcaciones hidrográficas sin que por eso en los correspondientes planes hidrológicos se contemple una amenaza semejante a la formulada en este caso contra agricultores del Sureste español.

El mero anuncio de esta medida revela una predisposición del Planificador a promover el castigo del Sector Agrícola mediante un gravamen del que ni siquiera se ha atrevido a definir cuál sería el hecho imponible.

APORTACIÓN AL TEMA IMPORTANTE 3: SOSTENIBILIDAD DE LOS REGADÍOS DEL TRASVASE TAJO-SEGURA.

Los regadíos del Trasvase Tajo-Segura surgieron o se redotaron con cargo a los recursos procedentes de la cabecera del Tajo. Por tanto, su sostenibilidad depende de esta fuente de suministro sin que el principio de gestión integrada permita legitimar sin más la aplicación de otros recursos a dichos regadíos, principalmente si se trata de recursos ya concedidos.

Por otra parte, es inadmisibles la apelación al cambio climático cuando, como está ocurriendo en la actualidad, dicho cambio es un pretexto para revisar la legitimidad del Trasvase sin que existan motivos racionalmente admisibles que justifiquen la actitud revisionista.

En esta etapa de la Planificación la mayor fuente de conocimiento sobre dicho cambio procede del informe titulado *Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España. Informe final*. Madrid. (CEH CEDEX, 2017). Sin perjuicio de su análisis posterior conviene dejar dicho aquí que habida cuenta de las incertidumbres entorno a los datos que en el mismo se contemplan su proyección no va más allá del mero augurio.

Además, no debe pasar desapercibido que al formular la Ley conocida como Memorandum (Ley 21/2013) ya se tuvieron en cuenta las condiciones más extremas causadas por el cambio climático para reordenar las condiciones de los trasvases.

Por tanto la sostenibilidad de los regadíos del Trasvase Tajo-Segura depende de la llegada de agua desde la cabecera del Tajo y, en igualdad de condiciones con otros regadíos consolidados de la cuenca hidrográfica del Segura, de la disponibilidad de recursos no convencionales: desalación y reutilización.

Lo que se manifiesta sin perjuicio de la solidaridad con aquellos regadíos y la disposición para defenderlos allí donde corresponde, en el ámbito de la Demarcación Hidrográfica de la parte española de la cuenca Tajo.

APORTACIÓN AL TEMA IMPORTANTE 4: MEJORA DEL ESTADO DEL MAR MENOR Y GESTIÓN DE SU CUENCA VERTIENTE INTRACOMUNITARIA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

La información disponible sobre este tema no ofrece evidencias sobre estado permanente de eutrofización en el Mar Menor. Las concentraciones de nutrientes en las muestras de aguas captadas tanto en el campo próximo (< 200 m de la línea de costa) como en el campo medio (>200 m de la línea de costa), interpretadas conforme a los criterios del Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, indican que en general los iones considerados eutrofizantes se encontraban en niveles calificables de buenos o moderados.

Esta realidad contradice la insistente opinión que considera la presencia de nitrato, principalmente de origen agrario, como la principal causa de la crisis del Mar Menor. No obstante, considera el Planificador que *la calidad de las aguas del Mar Menor se encuentra afectada por la alta concentración de nitratos de la masa subterránea Campo de Cartagena que descarga en él, y que es consecuencia de la acumulación de nutrientes que desde hace décadas recibe el acuífero por infiltración principalmente de los retornos de riego de la agricultura. Adicionalmente existen otras presiones que contribuyen a su mal estado.*

El agua del Acuífero Cuaternario constituye una fuente de nitratos que se difunden por las aguas del Mar Menor y son utilizados como nutrientes por parte de la flora que tapiza sus fondos hecho ante el que el Planificador viene a decir que las praderas de *Caulerpa prolifera* actuaban como sumideros de hasta 4.000 toneladas de nitrógeno y 420 toneladas de fósforo al año.

Por otra parte, los episodios de lluvias intensas y sus escorrentías asociadas aportan al Mar Menor miles de toneladas de sedimentos que enturbian y obstaculizan el paso de la luz lo que afecta al crecimiento de las praderas de algas y por tanto a su función de sumideros de nutrientes.

En consecuencia, la corrección hidrológica de la zona vertiente del Campo de Cartagena a fin de laminar las avenidas que se produzcan durante esos episodios es la medida fundamental para prevenir la degradación del Mar Menor sin necesidad de alterar el régimen de los cultivos que se desarrollan en este territorio y sin necesidad de criminalizar la Agricultura.

Por otro lado, es importante que se supere el desbarajuste existente en el ejercicio de competencias administrativas concurrentes o no en el territorio del Campo de Cartagena – Mar Menor.

APORTACIÓN AL TEMA IMPORTANTE 5: IMPLANTACIÓN EFECTIVA DE LOS RÉGIMENES DE CAUDALES ECOLÓGICOS.

Patsialis et al. 2014²¹ consideran que los primeros intentos de cuantificar el caudal ecológico comenzaron en el oeste de Estados Unidos al final de la década de 1940, aunque hasta la fecha se han desarrollado 207 metodologías en 44 países en todo el mundo (Tharme, 2003). Debido a la variedad de métodos de Environmental Flow Assessment, que oscilan desde simples métodos empíricos a complejos procesos plurianuales que integran modelos y datos de campo, se han propuesto diferentes categorizaciones de estos métodos. Las más empleadas son la de la IUNC (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) (Dyson et al., 2003), el Banco Mundial (Brown & King, 2003²²) y el IWMI (International Water Management Institute) (Tharme, 2003).

La categorización del IWMI subdivide las metodologías de la ECA (Evaluación de los Caudales Ambientales) en cuatro enfoques relativamente discretos según el tipo de datos, siguiendo el Banco Mundial y la IUNC prácticamente el mismo enfoque. Una amplia comparación de los cuatro enfoques de la ECA mostrando sus fortalezas y limitaciones relacionadas con los costes de las medidas in situ, recogida de datos and la requerida participación de expertos, se resume en la Tabla 4. Las categorías de los métodos se hallan ordenadas según su complejidad creciente.

Tabla 4

Categorías de los métodos de valoración del caudal ambiental

Categoría	Fortalezas	Limitaciones
Hidrológicos	Barato, fácil de usar	No específico del lugar, características ecológicas supuestas
Hidráulicos	Barato, específico del lugar	Características ecológicas supuestas
Hábitat, simulación del	Características ambientales incluidas	Exhaustiva toma de datos y empleo de expertos, coste elevado
Aglutinante, integrante ²³	Incluye muchos aspectos	Exige un alto nivel de experiencia científica, coste muy elevado, exige conocer el régimen del ecosistema.

A estas cuatro categorías, que Tharme denomina *metodologías*, añade dos más: las de combinación y otras.

En 2003 se encontraban descritos 207 procedimientos de evaluación de caudales ambientales, lo que determina que la selección del procedimiento de

²¹ PATSIALIS, Thomas; SKOULIKARIS, Charalampos y GANOULIS, Jacques. 2014. *Ecological flow for integrated planning of small hydropower plants: a case study from Greece*. *Hydrology in a Changing World: Environmental and Human Dimensions* Proceedings of FRIEND-Water 2014, Montpellier, France, October 2014 (IAHS Publ. 363, 2014). Página 470.

²² BROWN, Catherine y KING, Jacqueline. 2003. *Environmental Flows: Concepts and Methods*. Washington, D.C.: The World Bank. Water resources and environment. Technical note C.1. Series editors Richard Davis, Rafik Hirji. 28 p.

²³ En el original inglés se lee *Holistic*, cuya traducción al español, tan habitual como errónea, es *holístico*, ignorando que *holístico* es un término que significa «Perteneiente o relativo al holismo», «Doctrina que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen».

evaluación de caudales ambientales depende, al menos, de otros tantos factores lo que evidencia la dificultad de optar por uno de ellos. Además, la denominación no es uniforme pudiéndose encontrar en la literatura científico-técnica más de cincuenta nombres referidos a esta cuestión.

La formulación de EpTI objeto de este análisis no informa sobre el método empleado o que se pretende emplear para evaluar los caudales ecológicos en la Demarcación Hidrográfica del Segura lo que genera inseguridad que afecta a la admisión de los planteamientos formulados en la ficha correspondiente a este tema. En consecuencia, se considera que el asunto no queda resuelto y que es necesario redefinir el concepto de caudal ecológico y estimarlo adecuadamente en todos los cauces contemplados en este caso por el Planificador.

APORTACIÓN AL TEMA IMPORTANTE 6: RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA.

En relación con este tema se considera importante mejorar la aplicación de la tasa denominada canon de regulación con el fin de que la carga impositiva se distribuya justamente entre todos los beneficiados por las obras de regulación existentes en la Demarcación Hidrográfica del Segura. A tal fin conviene determinar con precisión el hecho imponible, los sujetos pasivos, la cuota tributaria en cada caso así como las equivalencias entre los distintos aprovechamientos prevista en el párrafo final del artículo 301 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

En la actualidad se están aplicando las equivalencias adoptadas en una resolución de 10 de octubre de 2011, por el Área de Seguridad de Infraestructuras y Explotación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que es ineficaz y genera nulidad de pleno derecho en los procedimientos de aprobación y liquidación del canon.

Por otro lado, es necesario mejorar la gestión del tributo a fin de que se haga efectiva la participación de los representantes de los usuarios en la formulación del estudio económico que prevé el artículo 302 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, participación que la Confederación Hidrográfica del Segura obstaculiza en la actualidad haciendo imposible el acceso a las bases contables de los gastos que se imputan al canon de regulación.

APORTACIÓN AL TEMA IMPORTANTE 7: CONTROL DE EXTRACCIONES Y SUPERFICIES DE RIEGO.

Se trata de un tema subordinado a la determinación de las superficies de riego y por tanto no se puede abordar sin que éstas se hayan fijado, para ello se debe considerar regadío legítimo no sólo aquel que esté asociado a un aprovechamiento inscrito en el Registro de Aguas o en el Catálogo de Aguas Privadas sino aquellos otros basados en aprovechamientos anteriores a la

entrada en vigor de la ley 29/1985, de 2 de agosto, y en aprovechamientos consolidados anteriores al 21 de agosto de 1998.

Sólo cuando se hayan determinado todas las superficies que integran el regadío legítimo de la Demarcación Hidrográfica del Segura podrá implementarse el control de extracciones y superficies de riego.

APORTACIÓN AL TEMA IMPORTANTE 8: IMPORTANCIA SOCIO-ECONÓMICA DEL REGADÍO DE LA DEMARCACIÓN.

Es destacable el esfuerzo del Planificador para desarrollar este tema, no obstante conviene tener en cuenta que las inferencias socio-económicas que obtiene están afectadas por la incertidumbre de los datos de partida. Lo que es fácilmente comprensible a la vista de la Tabla 5 siguiente que reproduce una de las existentes en la ficha de este tema.

Tabla 5

Síntesis Valor de Producción por sistemas y subsistemas

Sistemas	Sup. Bruta (ha)	Sup. Neta (ha)	Demanda (hm³/año)	Valor Producción (M€/año)	VP por ha (€/ha/año)	VP por m³ (€/m³/año)
Subsistema Vegas (9 UDAs)	57.460	35.369	252	323	9.132	1,28
Subsistema ZRTs (18 UDAs)	150.770	94.694	617	994	11.294	1,78
Subsistema fuera ZRTs (19 UDAs)	145.513	76.508	430	1.164	15.218	2,71
SISTEMA I. Principal (46 UDAs)	353.743	206.571	1.299	2.481	12.413	2,00
SISTEMA II. Cabeceras (4 UDAs)	8.961	3.097	17	29	9.346	1,72
SISTEMA III. Ríos Margen Izquierda (7 UDAs)	93.977	44.171	153	337	7.629	2,19
SISTEMA IV. Ríos Margen Derecha (7 UDAs)	33.637	15.199	77	156	10.232	2,02
TOTAL 3 Sistemas Menores (18 UDAs)	136.575	62.467	247	522	8.356	2,10
TOTAL DHS (64 UDAs)	490.318	269.038	1.546	3.003	11.445	2,02

Basta con repasar los datos de partida, por ejemplo el del valor de las producciones, para apreciar el grado de incertidumbre que afectan a las inferencias realizadas en este caso y ante las cuales sólo cabe valorar la voluntad de responder a un imperativo establecido en la Directiva Marco del Agua pero a la vez rechazar cualquier consecuencia vinculante para los titulares del regadío en la Demarcación Hidrográfica del Segura.

APORTACIÓN AL TEMA IMPORTANTE 10: ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.

La ficha del tema 10, dedicada a la adaptación al cambio climático dentro del *Esquema provisional de temas importantes de la Demarcación Hidrográfica del Segura* (MTERD²⁴, C.H. Segura, 2020) se basa fundamentalmente en el informe titulado *Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España. Informe final*. Madrid. (CEH CEDEX, 2017). En él se augura que las repercusiones del cambio

²⁴ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

climático se manifestarán mediante una reducción generalizada de recursos hídricos aumentando por tanto la escasez, que irá en aumento a medida que avanza el siglo XXI, así como un cambio en el régimen de sequías hidrológicas que, de acuerdo con la mayoría de proyecciones climáticas, aumentarán su frecuencia según se avance en el siglo XXI. En la formulación y desarrollo de este augurio no se utiliza en momento alguno el término probable con lo que no queda duda del cumplimiento inexorable del mismo.

Sin embargo afirmaciones tan trascendentes como ésta deben ir precedidas de cautela y del estudio de las incertidumbres que afectan a las previsiones climáticas para evitar que el Planificador hidrológico se vea afectado por una dialéctica que desvíe sus determinaciones hacia una espiral catastrofista. El análisis racional de la incertidumbre en las inferencias climáticas es objeto de atención por parte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC), conocido por el acrónimo inglés IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). También se han ocupado del tratamiento coherente de las incertidumbres Moss y Schneider (1996²⁵ y 2000²⁶); IPCC (2005²⁷); Eggleston *et al.* (eds.) (2006²⁸, *Chapters 3 y 6*) y Mastrandrea *et al.* (2010²⁹).

No hay duda de que el enfoque racional de la fiabilidad de las inferencias climáticas es necesario para justificar nuestra proyección de futuro y sacarla así del ámbito de lo meramente intuitivo. Cautela que es aplicable a la información utilizada para inferir el efecto del cambio climático en la Demarcación Hidrográfica del Segura cuyas bases publicadas adolecen de falta del necesario análisis de la incertidumbre de sus datos.

En este caso, el Planificador ha tenido el informe titulado *Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España. Informe final*. Madrid. 2017 (CEH, CEDEX) como antecedente inmediato de la adaptación al cambio climático en esta Demarcación. Sin embargo, en ese Informe se aprecian carencias que limitan seriamente el alcance de su validez y alientan la incertidumbre de sobre apreciaciones; por ejemplo, en él se indica que para el cálculo de una característica esencial para inferir las consecuencias del cambio climático como es la evapotranspiración potencial se han utilizado

²⁵ Moss, R.H. and Schneider, S.H. 1997. *Characterizing and Communicating Scientific Uncertainty: Building on the IPCC Second Assessment*. In *Elements of Change 1996*, S.J. Hassol and J. Katzenberger, eds. Aspen, CO: Aspen Global Change Institute. p. 90-135.

²⁶ Moss, R.H. and Schneider, S.H. 2000. *Uncertainties in the IPCC TAR: Recommendations To Lead Authors For More Consistent Assessment and Reporting*. In *Guidance Papers on the Cross Cutting Issues of the Third Assessment Report of the IPCC*. Pachauri, R.; Taniguchi, T. and K. Tanaka, eds. Geneva, Switzerland: IPCC. p. 33-51. ISBN 4-9980908-0-1.

²⁷ IPCC. 2005. *Guidance Notes for Lead Authors of the IPCC Fourth Assessment Report on Addressing Uncertainties*. Geneva, Switzerland: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 4 p.

²⁸ Eggleston, H.S.; Buendia, L.; Miwa, K.; Ngara, T. and Tanabe, K. (eds). 2006. *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*. Hayama, Japan: Institute for Global Environmental Strategies (IGES). ISBN 4-88788-032-4. Vo. 1 *General guidance and reporting. Chapter 3 [Uncertainties](#) y Chapter 6 [Quality Assurance /Quality Control and Verification](#)*.

²⁹ Mastrandrea, Michael D.; Field, Christopher B.; Stocker, Thomas F.; Edenhofer, Ottmar; Ebi, Kristie L.; Frame, David J.; Held, Hermann; Kriegler, Elmar; Mach, Katharine J.; Matschoss, Patrick R.; Plattner, Gian-Kasper; Yohe, Gary W. y Zwiwers, Francis W. 2010. *Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties*. 4 p.

dos métodos de estimación: Penman-Monteith y Hargreaves³⁰. Sin embargo, en el mismo informe (página 79) se reconoce que *a pesar de sus buenos resultados, el método de Penman Monteith [sic] tiene la limitación de precisar numerosos datos que sólo están disponibles en escasas estaciones; de hecho, únicamente 125 estaciones meteorológicas españolas cuentan con registros mensuales de radiación total mensual y medias mensuales de la temperatura media diaria, humedad relativa diaria y velocidad del viento diaria.*

La siguiente Tabla 6, elaborada con información publicada en dicho estudio, contiene datos comparativos entre España y Demarcación Hidrográfica del Segura referidos a superficie (km²), número de estaciones disponibles con datos de precipitación (Nº PRE), superficie por estación (S/Nº PRE), número de estaciones con datos de temperatura mínima y máxima (Nº TMN/X) y la superficie por estación (S/Nº TMN/X). La fila del tanto por ciento (%) muestra la situación de infradotación en los valores medios respecto a la superficie de la cuenca.

Tabla 6

Comparación entre España y la DH del Segura del número y densidad de estaciones meteorológicas

Ámbito	S (km ²)	Nº PRE	S/Nº PRE (km ² /estación)	Nº TMN/X	S/Nº TMN/X (km ² /estación)
España	506.159	2321	218	374	1353
DH Segura	19.022	130	145,32	41	463,95
Segura/España (%)	3,75	5,60	---	10,96	---

A la vista de la escueta información contenida en aquel documento se advierte:

a) Ausencia de información sobre las estaciones meteorológicas cuyos datos se han empleado para estimar la variable de evapotranspiración potencial.

La condición previa en cualquier estimación de las posibles repercusiones del cambio climático es que las variables del ciclo hidrológico a utilizar posean una gran calidad. Dichas variables pueden ser el resultado de una medición o bien y resultado del cálculo, cual es el caso de la evapotranspiración potencial.

³⁰ FAO. 2006. *Evapotranspiración del cultivo. Guías para la determinación de los requerimientos de agua de los cultivos*. Roma: FAO. Estudio FAO Riego y Drenaje 56. 298 p. ISBN 92-5-304219-2. ISSN 1020-4393.

Con los datos provenientes del referido informe es imposible analizar la incertidumbre del augurio sobre lo que va a pasar en la Demarcación Hidrográfica del Segura a consecuencia del cambio climático

b) Períodos de vigencia del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura.

Los denominados³¹ Planes Hidrológicos de Demarcación Hidrográfica están asociado a un periodo de vigencia preestablecido por los artículos 13 (apartados 6 y 7) y 25 de la *Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas* (DOCE 327 de 2000-12-22):

Artículo 13. Planes hidrológicos de cuenca.

.....
6. Los planes hidrológicos de cuenca se publicarán a más tardar nueve años después de la entrada en vigor de la presente Directiva.

7. Los planes hidrológicos de cuenca se revisarán y actualizarán a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, y posteriormente cada seis años.

Artículo 25. Entrada en vigor.

La presente Directiva entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

La correcta aplicación de los límites temporales de los planes hidrológicos no es una cuestión baladí. Las modificaciones de las variables del ciclo hidrológico debidas a las estimaciones de la influencia del cambio climático deben aplicarse exclusivamente a dicho periodo.

En este sentido, la *Instrucción de Planificación Hidrológica*³² (En lo sucesivo IPH) dispone en el apartado 3.5.2. *Balances*:

Con objeto de evaluar las tendencias a largo plazo, para el horizonte temporal del año 2027 el plan hidrológico estimará el balance o balances entre los recursos previsiblemente disponibles y las demandas previsibles correspondientes a los diferentes usos. Para la realización de este balance se tendrá en cuenta el posible efecto del cambio climático sobre los recursos hídricos naturales de la demarcación de acuerdo con lo

³¹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. En francés se lee: *Plan de gestion du district hydrographique*; en inglés *River basin management plans*; en italiano *Piani di gestione dei bacini idrografici*; en portugués *Planos de gestão de bacias hidrográficas* y en rumano *Planul de gestionare a districtului hidrografic*. Con esta pequeña muestra que clara la *gestión* como clave de la bóveda de los planes, a los que se podría mejor denominar «Plan de gestión de los recursos hídricos de la demarcación hidrográfica...».

³² BOE 229 de 2008-09-22.

establecido en el epígrafe 2.4.6. El citado horizonte temporal se incrementará en seis años en las sucesivas actualizaciones de los Planes.

Este horizonte temporal se altera sin razón ni justificación en el Esquema provisional de temas importantes objeto de estas alegaciones al utilizar tres periodos: 2010-2040 (correspondiente a los ciclos primero al quinto), 2040-2070 (correspondiente a los ciclos sexto al décimo) y 2070-2100 (correspondiente a los ciclos undécimo al decimoquinto), faltando incomprensible e injustificadamente el periodo específico objeto del Plan: 2021-2027. Además, es destacable la omisión cualquier valor relacionado con la incertidumbre de los resultados, asignándoles así, por omisión, una probabilidad del 100 %.

Sin embargo, la Instrucción de Planificación Hidrológica no contempla ni el año 2033 ni tampoco los posteriores ya que el año más lejano desde un punto de vista temporal es 2027, mencionado seis veces, de las que solo una parece relacionada con el cambio climático.

Todo lo anterior justifica el desajuste normativo de la ficha correspondiente a este tema.

c) Sobre los resultados de los modelos empleados para estimar los efectos del cambio climático.

La variable hidrológica clave en el cambio climático es la temperatura. En el Informe del CEDEX antes mencionado se han realizado tres proyecciones para toda España, no existiendo datos regionalizados. Para el período de impacto 2010-2040 los coeficientes multiplicadores de la estimación del aumento de las temperaturas en un sexenio oscilan entre 1,00164 y 1,00188 para las mínimas, 1,00176 y 1,00208 para las medias y 1,00186 y 1,00228 para las máximas. Todo ello contribuye a destacar la incertidumbre que afecta a los datos sobre variación de la temperatura en los periodos considerados en la ficha de este tema.

Por tanto se puede apreciar que los fundamentos de la ficha sobre adaptación al cambio climático no permiten sostener racionalmente que en el territorio de la Demarcación Hidrográfica del Segura se vaya a producir una reducción generalizada de recursos hídricos aumentando por tanto la escasez, que irá en aumento a medida que avanza el siglo XXI, así como un cambio en el régimen de sequías hidrológicas que, de acuerdo con la mayoría de proyecciones climáticas, aumentarán su frecuencia según se avance en el siglo XXI.

APORTACIÓN AL TEMA IMPORTANTE 13: ASIGNACIÓN Y RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS RECURSOS DE DESALINIZACIÓN.

La asignación de recursos hídricos de la desalación deberá hacerse de forma que todos tengan derecho a usarlos en régimen de igualdad y se evite la concentración de autorizaciones en entes supra-regante porque ello daría lugar

a un oligopolio de oferta de agua desalada y, en consecuencia, un mercado poco transparente del recurso.

Por otra parte, se debe evitar la construcción de infraestructuras para la aportación a los cauces naturales de los recursos desalados.

Por tanto, de la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA **SOLICITA** que habiendo por recibido este escrito lo admita y a su virtud tenga por formuladas en tiempo y forma las precedentes **APORTACIONES AL ESQUEMA PROVISIONAL DE TEMAS IMPORTANTES** correspondiente al tercer ciclo de planificación del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura a fin de que sean tomadas en consideración a los efectos del artículo 79, en relación con el artículo 74, ambos del Reglamento de la Planificación Hidrológica (RD 907/2007).

Cieza, 29 de octubre de 2020.