Observaciones en relación con la consulta pública de los documentos iniciales del cuarto ciclo de planificación hidrológica (2028-2033)

Junio de 2025

El presente documento recoge un conjunto de observaciones generales de la Fundación Nueva Cultura del Agua a los documentos iniciales del cuarto ciclo de planificación hidrológica, con el fin de que las mismas sean tenidas en cuenta, tanto en relación con el Estudio General de la Demarcación (EGD) y el proceso de consulta y participación pública de las diferentes demarcaciones, como en relación con las subsiguientes etapas del cuarto ciclo de planificación hidrológica.

Se hace notar que el presente documento plantea una serie de observaciones de carácter general, que se entienden válidas y de interés para el conjunto de las demarcaciones, más allá de que se ilustren algunas de las ideas que se exponen con ejemplos referidos a algunas demarcaciones concretas.

1. Consideraciones generales

Se echa en falta que los documentos iniciales de cada demarcación incluyan una síntesis de los principales cambios y novedades respecto a los documentos iniciales del tercer ciclo de planificación hidrológica. Esta síntesis es muy importante para el proceso de consulta pública, si realmente se toma en serio facilitar la participación social y ciudadana. Esta síntesis de principales novedades debería incluir tanto cambios metodológicos como en el tipo de contenidos incluidos y en el estado de las masas, presiones e impactos sobre las mismas. No contar con dicha síntesis de principales cambios respecto al EGD del tercer ciclo supone un obstáculo importante en la consulta y participación públicas, dado que obliga a una comparación muy exhaustiva de una documentación prolija, lo que evidentemente dificulta la participación de las partes interesadas que no cuentan con recursos técnicos y económicos que puedan dedicar a estas labores. Es el caso del EGD del Guadalquivir, del Segura y en general del conjunto de demarcaciones, que no parece que pretendan aportar luz sobre los temas clave, que oriente a los actores, usuarios del agua, con derecho a informarse y participar en el proceso de elaboración del plan hidrológico, ofreciendo datos e ideas que permitan identificar y centrar los problemas, siendo en realidad documento difíciles de interpretar, repetitivos hasta la saciedad, sin orientación hacia los temas claves y cómo interpretarlos, que desincentiva, una vez más, la participación ciudadana.

En cualquier caso, no aparece que existan grandes novedades en los documentos iniciales del cuarto ciclo. Sirva de ejemplo el caso del EGD de la Demarcación del Cantábrico Occidental, donde los documentos iniciales del cuarto ciclo no muestran novedades ni cambios relevantes respecto a los del plan vigente, más allá de la actualización de algunos datos. En su mayor parte la memoria es idéntica a la presentada en el ciclo anterior (incluso mantiene las mismas erratas).

Por otra parte, se reconocen mejoras en la transparencia y trazabilidad de la información contenida en el Estudio General de la Demarcación, pero, pese a tales mejoras, sigue siendo difícil un seguimiento detallado del origen de parte de las cifras que se manejan, así como de algunas de las metodologías de cálculo aplicadas, lo que menoscaba la necesaria transparencia y confianza en los resultados que se ofrecen.

2. Acerca del diagnóstico contenido en el Estudio General de la Demarcación

2.1. Carencia de una evaluación de la evolución del estado de las masas y de las medidas aplicadas en el tercer ciclo de planificación

Los EGD constatan el pobre avance hacia el buen estado de las masas de agua, pese a estar ya en el cuarto ciclo de planificación hidrológica. De hecho, en muchos casos ha habido un incremento en las presiones e impactos, de forma que el estado de las masas no sólo no ha mejorado significativamente (la proporción general en los planes españoles de masas en buen estado pasó del 56 a tan sólo el 58% entre el segundo y el tercer ciclo), sino que, en algunos casos, ha empeorado. Buen ejemplo de ello es la Demarcación del Segura, donde el 56% de las masas superficiales y el 68% de las subterráneas no alcanzan el buen estado global, cifras que prácticamente se mantienen para las masas en riesgo de no alcanzar dicho buen estado en 2027 (52% de las aguas superficiales y 68% de las subterráneas).

En el caso de la Demarcación del Guadalquivir, con datos de 2023 la situación es particularmente preocupante. Se constata una disminución muy importante del porcentaje de masas tanto superficial como subterráneas en buen estado global, respecto a los datos presentados en el Plan del tercer ciclo. A esto se añaden datos de Riesgo de no alcanzar los objetivos ambientales (que identifican presiones aun no habiéndose reconocido su impacto actual) extraordinariamente elevados respecto de los datos de Riesgo identificados en otras Demarcaciones (ver tabla 1). En la Documentación inicial se dan estos datos, lo que puede ser ejemplo de transparencia y rigor en el diagnóstico, pero sin ninguna explicación ni comparación con los del anterior ciclo de Planificación, ni explicación de la tendencia tanto en la evolución del deterioro del Estado como en la magnitud del Riesgo.

Tabla 1. Porcentaje de masas que no alcanzan el buen estado global o en riesgo de no alcanzar los objetivos ambientales en la Demarcación del Guadalquivir

	Plan tercer ciclo Memoria (2022)	Documentación inicial cuarto ciclo (2024)	Diagnóstico de riesgo de no alcanzar OOMM (2024)
MAsp	38%	69%	96%
MAsb	52%	57%	96,5%

Estos datos en la Demarcación del Guadalquivir requieren una explicación que permita entenderlos, presentando la evolución de los mismos, sus implicaciones y las razones que los explican.

Dado el escaso avance e incluso empeoramiento hacia el buen estado de las masas, una de las principales carencias del diagnóstico contenido en el EGD de las distintas demarcaciones es la ausencia de una evaluación del Programa de Medidas del plan del tercer ciclo en términos del grado de ejecución de las medidas y, para las medidas aplicadas, de su eficacia para alcanzar los objetivos de buen estado de las masas. Los EGD deberían haber incluido un informe de valoración que indicara el estado de ejecución de las distintas medidas y, especialmente, la eficacia de las mismas en la reducción de presiones e impactos. Esto es básico porque, a la vista del estado de las masas reflejado por los EGD de las distintas demarcaciones, los planes

hidrológicos del tercer ciclo no han sido capaces de reducir las presiones y sus impactos sobre las masas, tanto superficiales como subterráneas.

Entre las medidas cuya eficacia debería haber sido objeto de análisis, hay que señalar el régimen de caudales ecológicos aplicados en las masas tipo río y el efecto de tales caudales ecológicos para mantener o recuperar el buen estado de tales masas. Igualmente, se echa en falta una valoración de medidas como la instalación de caudalímetros. Esta medida continúa sin implementarse de forma efectiva y generalizada en todas las demarcaciones, a pesar de que la ley lo exige desde 2009 (Orden ARM/1312/2009) y de los continuos requerimientos de la Comisión Europea ("European Commission. Compliance assessment of the 3rd River Basin Management Plans. Consultant's assessment study – Spain", December 2023). Los EGD de las distintas demarcaciones deberían incluir datos sobre el número de concesiones existentes, el caudal de la concesión y si dicha concesión dispone de equipo homologado y en activo para la medición de los caudales captados. Es necesario analizar por qué, 15 años después de la norma que obliga a ello, en muchas demarcaciones sigue habiendo numerosas concesiones sin caudalímetros en todas las captaciones y que garanticen la fiabilidad de los datos suministrados por tales dispositivos.

La ausencia de una evaluación de la medida de modernización de regadíos es especialmente clamorosa. La modernización de regadíos se considera la medida estrella para la adaptación al cambio climático y es considerada en los planes como una medida ambiental, dado que su objetivo declarado es ahorrar agua lo que, se entiende, debería contribuir a un incremento en los caudales circulantes y a mejorar el estado de las masas. Bajo esta asunción, las modernizaciones de regadíos concentran una parte muy significativa de las inversiones previstas en los programas de medidas. Por ejemplo, en la Demarcación del Ebro representa en torno al 48% del presupuesto del programa de medidas.

Sin embargo, los planes ignoran los numerosos estudios, publicaciones e informes que demuestran que la modernización de regadíos en muchos casos no sólo no ahorra agua, sino que contribuye a incrementar su consumo total, por lo que no puede ser considerada una medida ambiental. Entre estos informes cabe destacar las conclusiones del reciente Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo (2021) "Uso sostenible del agua en la agricultura: probablemente, los fondos de la PAC favorecen un consumo de agua mayor", que señala el efecto rebote de los proyectos de modernización, por el que en lugar de ahorro se consigue aumentar el consumo de agua. Esta política solo se sostiene con el auxilio de fondos públicos, lo que resulta contrario al principio general de la recuperación de costes de la DMA. Por otra parte, también cabe cuestionar los beneficios de los planes de modernización para la calidad del agua porque, aunque se reduce la masa total de contaminantes exportados en los retornos, se reduce en mayor medida el volumen de dichos retornos, por lo que las concentraciones de contaminantes suelen aumentar, lo que afecta negativamente a la calidad de las aguas, especialmente en pequeños cauces con flujos modestos.

Al incorporar sistemas de riego presurizados, goteo o aspersión, que presentan una mayor eficacia de aplicación de agua, si bien puede, potencialmente, reducirse el volumen de agua captada, se suele inducir un mayor consumo de agua (evapotranspiración), por lo que el ahorro de agua real puede no llegar a darse, sino todo lo contrario. Esta aparente contradicción se explica porque los sistemas presurizados, por un lado, inician y terminan el riego en el mismo instante en toda la parcela, suministrando las dosis de riego de forma uniforme en toda ella, reduciendo la percolación, y con ello el uso de agua. Pero, por otro lado, al permitir aplicar el riego con cualquier frecuencia, ya que el agua en las tuberías a presión esta siempre disponible, mantienen la humedad en los valores máximos para la evapotranspiración de la planta, aumentando de este modo la producción, pero con ello también el consumo de agua.

Estos efectos contrapuestos dar lugar fácilmente a efectos rebote (aumento del consumo de agua en lugar de reducción del mismo), ampliamente reconocidos y documentados por la FAO (Perry et al. 2017)[1], la literatura científico-técnica (Graftonet et al. 2018)[2], (Pérez-Blanco, et al., 2021)[3], e instituciones europeas independientes como el Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe Especial 20/2021[4]: "*Uso sostenible del agua en la agricultura: probablemente, los fondos de la PAC favorecen un consumo de agua mayor*", cuyo título es suficientemente elocuente.

La eliminación de efectos rebote es un objetivo esencial de la planificación hidrológica y de interés a largo plazo del propio sector del regadío, máxime en un contexto de reducción de recursos disponibles, aumento de temperaturas e intensificación y ampliación de regadíos. Por ello en este ciclo de planificación se debería incorporar una evaluación detallada de cada una de las medidas de modernización de regadíos de los tres ciclos precedentes, incluyendo grado de ejecución, costes asociados, mejoras ambientales obtenidas, aumento de caudal recuperado para los ecosistemas y reducción de la contaminación difusa obtenida en las diferentes masas que afectan a las zonas donde se hayan ejecutado proyectos de modernización de regadíos.

2.2. Incertidumbres e incoherencias en la estimación de los recursos hídricos

Existen incertidumbres e incoherencias en la información aportada de recursos disponibles en algunos casos, siendo emblemático el caso del EGD del Guadalquivir. Sigue preocupando la confusión y probable sobreestimación de los recursos naturales (aportaciones en régimen natural), así como la repercusión de este hecho en el cálculo del índice de explotación (WEI+) y en la cuantificación de los recursos en escenarios de cambio climático, todos los cuales han de tomar como punto de referencia la cuantificación de dichos recursos. Como se viene exponiendo en distintos documentos de observaciones desde los relativos a la Documentación inicial del Plan del segundo ciclo 2015-2021, los datos sobre recursos naturales de esta cuenca son desconcertantes. El tema ha sido recogido en algunas publicaciones científicas y los Informes 2018 y 2019 de la Comisión Europea sobre la planificación en España también se han hecho eco de esta cuestión y los presentan como ejemplos de posibles abusos de procedimientos de modelización frente a uso de datos reales.

Sintetizando unas explicaciones que ya han sido reiteradamente presentadas (ver Informe OPPA sobre Tercer ciclo, FNCA 2023), en el estudio general sobre la demarcación de 2007 (Informe Resumen del artículo 5º de la DMA, marzo 2007), las aportaciones totales (recursos naturales) se evaluaban en 6.759 hm^3/año. En el Esquema Provisional de Temas Importantes del primer ciclo de planificación (EPTI, julio, 2008), en 7.022 hm^3/año. En la memoria del Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir (PHG) del primer ciclo (2013), aplicando por primera vez las prescripciones de la Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH) sobre la necesidad de considerar la serie larga y la corta, se ofrecían los siguientes datos: 7.043 Hm^3 (serie 1940-2006) y 5.754 Hm^3 (serie 1980-2006). Sorprendentemente, en el documento de 2015 de inicio del segundo ciclo, las aportaciones se incrementaron a 8.260 hm^3/año (serie larga) y 7.092 hm^3/año (serie corta): más de 1.217 y 1.338 hm^3/año, respectivamente (CHG, 2015).

---

[1] Perry, C.; Steduto, P.; Karajeh, F. (2017): "*Does improved irrigation technology save water? A review of the evidence"*. FAO. ISBN 978-92-5-109774-8 https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/4416ca40-cebf-4272-a847-bdadf377a1df/content

[2] Graftonet et al. (2018): "*The paradox of irrigation efficiency: Higher efficiency rarely reduces water consumption*" https://www.researchgate.net/publication/327196902_The_paradox_of_irrigation_efficiency

[3] Pérez-Blanco, D. et al. (2021): "Agricultural water saving through technologies: a zombie idea" https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ac2fe0

[4] Tribunal de Cuentas Unión Europea (2021) "*Informe Especial 20/2021. Uso sostenible del agua en la agricultura: probablemente, los fondos de la PAC favorecen un consumo de agua mayor"*. https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=59355

En la documentación del tercer ciclo de planificación (2019), aunque moderándose respecto de los datos manejados en la documentación del segundo ciclo, las cifras seguían superando con creces las manejadas a lo largo de toda la trayectoria de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CHG). Tras la gran subida de 2015, se produce un ligero descenso en la documentación de este tercer ciclo, justificándose en que la serie se modifica al alargarse (del 2005-2006 al 2017-2018), incluyendo años especialmente secos. Pero la evolución es rara: el descenso es menor en la serie corta. No se entiende que los ajustes que se producen sean más elevados en la serie larga que en la corta y, además, en el texto de la Memoria del Plan se dice lo contrario, contradiciendo estas cifras (Memoria del Plan 2021-2027, pág. 231). En cualquier caso, las cifras resultantes siguen siendo muy superiores a los del primer ciclo.

Finalmente, en la actual Documentación inicial del cuarto ciclo se proporciona la cifra de 7.554 hm^3/año para la serie 1940-2018 y de 6.927 hm^3/año para la serie 1980-2018. Es decir, las mismas que en el Plan anterior, sin ninguna actualización, pese al seguro impacto del extraordinario episodio de sequía acaecido entre 2018 y 2024. A esta cifra hay que descontar, señalan los Documentos, la restricción ambiental por caudales ecológicos, que se cifra en 378,05 hm^3/año quedando 6.549 hm3/año de recurso disponible.

En el Plan del tercer ciclo se introducen escenarios de cambio climático (RCP 4.5 y RCP 8.5) y proyecciones al 2039. Pese a ello, las cifras de la serie corta que se ofrecen siguen siendo superiores a las del Plan del primer ciclo: 5.754 hm3/año en aquel frente a 6.284 hm3/año en este. Es decir, se esperan en 2039, con cambio climático incluido, 530 hm3/año más que los identificados en el Plan del primer ciclo, que estaba en consonancia con todos los estudios hidrológicos anteriores. En la actual Documentación inicial (cuarto ciclo) no se actualiza ni se aportan nuevos análisis, remitiéndose en este tema al Plan vigente.

La justificación que se da desde la CHG al incremento de las aportaciones, basadas en datos proporcionados por el CEDEX, es que se hicieron ajustes al modelo SIMPA. Aparentemente en el Guadalquivir había zonas con una pluviometría elevada que estaban infrarrepresentadas en el análisis inicial. Estas cifras contradicen los resultados de los estudios de aportaciones a embalses de cabeceras realizados en la última década y oscurecen la situación de creciente estrés en la que se encuentra la cuenca. No cuestionamos el rigor de los trabajos del CEDEX, pero insistimos en la necesidad de mayores explicaciones y análisis de las repercusiones de estos datos para el cálculo del WEI + y las previsiones de recursos en escenarios de cambio climático.

Parece como si a los datos de recursos naturales y su evolución errática en los documentos de los planes no se les diera demasiada importancia. Pero el hecho es que el inventario de recursos, los balances y las previsiones de su evolución se basan obligatoriamente en estos datos. Con ellos también se relaciona, confusamente, el Índice de Explotación de la cuenca: con los datos de aportaciones menos los caudales ambientales (que se elevan a 378,05 hm^3/año) quedan 6.549,95 hm^3 /año de 'recurso disponible', que teniendo en cuenta los datos más bajos de demanda que se presentan, 3.713,03 hm^3/año, se alcanza un Índice de Explotación del 56,7%. El problema es que esta cifra, muy posiblemente, no responde a la realidad. Con las cifras de la serie corta original (del Plan del primer ciclo), 5.754 hm^3/año, menos los caudales ambientales (5.375,95 hm^3/año) y considerando la misma cifra de demandas, el Índice de Explotación se eleva al 68,3%. En el Anejo 3 del Plan con esa cifra de "extracciones" (3.713,03 hm^3/año) y con una cifra de recursos no explicitada, se ofrece la cifra de un Índice de Explotación del 47%, quizás, aunque no se explica, por reducción de las 'extracciones' a 'consumo neto' de agua.

De todo esto, como de otros temas clave, no se aporta ninguna explicación en la Documentación inicial del cuarto ciclo. Hay que insistir en que la información sobre recursos e impactos sobre los mismos del cambio climático son idénticos a los del ciclo anterior (con información de 2018). La misma falta de actualización se observa en lo que se refiere al apartado de demandas.

2.3. Carencias en el análisis de la relación presiones-impactos a escala de masa de agua

Los EGD, acatando los requerimientos de la Comisión Europea, presentan un análisis de las relaciones entre las presiones e impactos en las masas de agua. Sin embargo, tal análisis presenta carencias importantes. Buen ejemplo de ello es el análisis presentado en la Demarcación del Segura, donde se presentan diversas tablas con el inventario de presiones, en las cuales se identifica qué tipo de actividades (urbanas, agrarias, mineras, etc) dan lugar a qué tipo de presiones. Por otro lado, se presenta un inventario de impactos y cada impacto se vincula con el tipo de presión o presiones que podría generarlo. Esta vinculación entre presión y sus factores determinantes o actividades por un lado y entre los impactos y las posibles presiones generadoras de los mismos, por otro, es sin embargo conceptual y genérica, no referida a territorios o masas de agua concretas, porque cuando el análisis se refiere a cada masa de agua como pide la Comisión Europea, con impactos comprobados o con riesgo de impacto, se omite identificar las actividades generadoras de los mismos. Así, en las masas que tienen impacto por nutrientes (habitualmente exceso de nitratos), en la columna "presiones" se indica "Contaminación difusa", con lo cual no es posible saber si dicha contaminación está generada por la actividad agrícola o ganadera, o se refiere a otras contaminaciones difusas, que incluyen desde las escorrentías urbanas a las mineras. Lo mismo cabe decir de otros impactos, donde en la columna de presiones aparece sólo "Puntual", "Extracciones", etc, sin identificar la actividad generadora de dicha presión, como puede ser la agrícola, la ganadera, la minera o la urbana, entre otras. Dado que esta información está perfectamente disponible a escala de masa de agua, omitir las actividades responsables de los impactos de cada masa parece un intento deliberado por ocultar o hacer más difícil dicha relación entre tales impactos y la actividad o actividades responsables, ya sea masas contaminadas por nitratos de origen agrario, vinculación que se oculta, ya sean descensos de los caudales de manantiales o de los niveles piezométricos, donde ni siquiera se identifica si la presión por extracción es realizada por un uso agrario, por una captación para abastecimiento humano o para otro uso.

En resumen, no es suficiente con identificar la existencia de presiones, hace falta identificar las actividades específicas generadoras de tales presiones a escala de cada masa de agua, como exige la Comisión Europea, cosa que los EGD de este cuarto ciclo sin hacer.

2.4. No consideración del cambio climático en la evolución futura de los usos y demandas del agua

La revisión de los planes hidrológicos constituye una oportunidad para emprender las primeras medidas para una necesaria transición hídrica justa, adaptada a una situación de menor disponibilidad de agua y mayores exigencias de conservación de unos ecosistemas sometidos a un estrés acrecentado.

En este sentido, el Estudio General de la Demarcación debería incorporar, como una parte fundamental de los diagnósticos y análisis prospectivos, una previsión de los efectos del cambio climático sobre el agua en la demarcación e integrar objetivos de adaptación de las demandas a la reducción de aportaciones por efecto del cambio climático. Se deberían incluir, al menos, los impactos del cambio climático sobre los recursos disponibles y sobre las sequías y cómo tales impactos pueden afectar a los usos y condicionar las demandas. En cuanto a los objetivos de adaptación, llama la atención que los EGD no hayan incorporado los objetivos de reducir un 5% la demanda total de agua en 2030 y un 15% en 2050, objetivos contenidos en el documento estratégico "España 2050". Es más, sorprende que en el análisis de los usos y demandas futuras no se incluya análisis alguno acerca del cambio climático como un factor determinante esencial de tales usos y demandas, pese a que otros factores determinantes, como la evolución prevista de la población, sí se han analizado e incluido. No considerar el cambio climático como otro de los factores determinantes de los usos, de hecho, uno de importancia capital, constituye una seria carencia del diagnóstico del EGD.

Sirva de ejemplo de lo anterior el caso de la Demarcación del Ebro, donde el EGD no hace referencia al impacto del cambio climático sobre el incremento de las demandas a causa de los nuevos regadíos, especialmente porque en la propia Memoria del plan hidrológico del Ebro del tercer ciclo, (tabla 45, "Nuevos regadíos incorporados en el plan para el horizonte 2022/2027") se indica que 40.071 hectáreas de estos nuevos regadíos no tienen garantizados recursos hídricos en escenarios de cambio climático. De hecho, se predicen incrementos adicionales de necesidades hídricas medias para los cultivos más frecuentes en la demarcación entre el 6 % (escenario RCP 4.5) y el 11% (escenario RCP 8.5) en el horizonte más próximo contemplado (año 2045) y entre el 11 % (escenario RCP 4.5) y 28% (escenario RCP 8.5) para el horizonte 2085 (valor medio del intervalo referenciado 2070-2100), pero estas predicciones no son tenidas en cuenta en la estimación de las demandas ni en las necesidades de ajuste de las mismas.

Por otra parte, pese a que el estudio de dotaciones de la Demarcación del Ebro reconoce la necesidad de ajustar las dotaciones en los regadíos, la prolija exposición de cálculos referentes a tales dotaciones no esconde carencias notables, como aplicar criterios muy groseros, uniformes en toda la cuenca, para incorporar las eficacias de riego, no incluir documentación alguna que permita identificar dónde y cómo se han aplicado estas eficiencias (aplicación, distribución), es decir no se identifica la técnica de riego existente (o mayoritaria) en los respectivos sectores de riego de cada comunidad de regantes o polígono que comparte una fuente hidrológica, no se establecen necesidades hídricas netas ni brutas (incluyendo las eficiencias) por sector de riego o al menos por comunidad de regantes, a partir de las cuales se pueda generar la dotación a escala de comunidad de regantes, reflejando la realidad de cultivos y eficiencias instaladas y se introduce, de manera forzada, sin justificación ni documentación que lo cuantifique, una dotación muy mayorada para un pseudo cultivo denominado "doble cosecha", que implica aumentar notablemente los consumos de agua tras la modernización y que crea unos antecedentes que van a hacer aún más difícil y conflictiva la gestión del agua en la cuenca, alejando la posibilidad de ahorro de agua real en las modernizaciones de regadío.

La incorporación de la "doble cosecha" como cultivo de "necesidades especiales", parece solo obedecer a los intereses expresados por los agentes económicos privados y entidades que los respaldan, a los que se ha estado dando protagonismo exclusivo en el proceso de elaboración del estudio de dotaciones. El resultado final son unos valores de dotación para regadío que no son consecuencia de un análisis riguroso, sino de un ajuste de conveniencia que no reduce el consumo de agua ni tiene por qué representar el interés general sino, más bien, el interés privado de los beneficiarios de tales dotaciones.

Además, la poca o nula efectividad de las reducciones en las dotaciones que se proponen es desvelada por el propio Estudio de dotaciones cuando declara insistentemente que éstas reducciones no supondrán una modificación de las concesiones existentes, si no que serán utilizadas sólo a meros efectos de simulación, para elaborar estudios de asignación de recursos, garantías de suministro y análisis de compatibilidad que forman parte de la documentación obligatoria de los planes hidrológicos y para la tramitación de nuevas concesiones. Tanto si las reducciones son virtuales, como si se llegaran ejecutar, su destino es, o bien encajar en las simulaciones la ampliación prevista de nuevos regadíos o bien dotar efectivamente estas nuevas superficies, por lo que en ningún caso se produce ahorro sino nuevas presiones, a no ser que el plan hidrológico del cuarto ciclo establezca y verifique que el volumen de agua rescatado con la reducción de dotaciones se destina a mejorar los caudales ambientales, actualmente definidos con valores muy bajos.

A la luz de la reducción de aportaciones por el cambio climático, parece evidente la necesidad de mecanismos para la reducción de las demandas, especialmente de las agrarias, a través de un reparto social del agua con criterios sociales y ambientales, cuestión completamente ausente de los documentos iniciales del cuarto ciclo de planificación.

2.5. Acerca de la coherencia entre los distintos instrumentos de planificación

El EGD menciona muy de pasada la existencia de otros instrumentos de planificación especialmente relacionados, específicamente el Plan Especial frente a la Sequía (PES) y el Plan de Gestión del Riesgo de Inundaciones. Sin embargo, se echa en falta un diagnóstico acerca del grado de coherencia entre estos dos últimos planes con el Plan Hidrológico de Demarcación. El EGD debería realizar un análisis detallado de dicha coherencia, identificando las lagunas existentes, en particular entre el PES y el plan hidrológico de la demarcación, dada la estrecha relación existente entre la magnitud de las demandas en relación con los valores medios hiperanuales de recursos disponibles (cuantificable a través de indicadores como el índice de explotación hídrica, WEI+) y la intensidad de los impactos en situaciones de sequía. En efecto, en demarcaciones y territorios con demandas muy elevadas las sequías intensas generan impactos mucho más graves y prolongados en el tiempo. Sin embargo, el EGD ignora esta evidente relación entre, por una parte, las disposiciones del plan hidrológico y su papel en la minimización de la exposición al riesgo de sequía manteniendo a raya las demandas y, por otra parte, las medidas en situación de sequía prolongada y escasez hídrica, objeto del PES.

2.6. Otras carencias del diagnóstico

Se identifican otras muchas carencias de diagnóstico de los EGD. En otro ejemplo preocupante, en la Demarcación del Tajo han aumentado las presiones por extracciones de agua para riego comparando los valores incluidos en el EGD del cuarto ciclo respecto al plan del tercer ciclo. Así, tales presiones por extracciones han aumentado un 23% en las 13 masas de agua integrantes del UNESCO Demo Site: Zorita, Almoguera, Fuentidueña, Villarubia, Aranjuez, Jarama-Guatén, Guatén-Toledo, Toledo, Polán, Puebla de Montalbán, Cebolla, Talavera y Pte Arzobispo. Este aumento de las extracciones merecería un análisis de sus causas, análisis que no aparece en el EGD de la Demarcación del Tajo. Además, estudios disponibles sugieren que el estado ecológico de parte de estas masas es peor que el indicado en los documentos de planificación hidrológica del tercer ciclo.

También se aprecian 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 el seguimiento de las captaciones subterráneas en buena parte de las demarcaciones. El informe de la Comisión Europea sobre la evaluación de los planes hidrológicos del tercer ciclo destaca que el control de las aguas subterráneas en España es claramente insuficiente, teniendo en cuenta que la cuarta parte de las masas subterráneas están en mal estado cuantitativo, no ha habido mejoras respecto al anterior ciclo de planificación y existe además un elevado volumen de captaciones ilegales. En cuanto al estado químico, el informe de la Comisión señala que no ha habido mejoras respecto al ciclo anterior y que tan sólo seis demarcaciones aplican la metodología estandarizada establecida por la Comisión Europea. Se trata de carencias importantes y sobre las que la Comisión Europea ha llamado la atención, pese a lo cual los EGD las ignoran en su diagnóstico.

Se echa en falta igualmente un diagnóstico de la situación de los humedales dependientes de las aguas subterráneas, así como del estado de las aguas de transición y costeras, como el Delta del Ebro, la Albufera de Valencia o el Mar Menor. No se trata de una omisión menor: el informe elaborado por la Comisión Europea sobre la evaluación de los planes hidrológicos del tercer ciclo señala en el informe específico para España que no está considerando de forma adecuada los requerimientos hídricos de los ecosistemas dependentes de aportaciones subterráneas, por lo que esta carencia debería haber sido abordada como parte del diagnóstico de los EGD. En concreto la Comisión Europea señala que estos requerimientos no aparecen considerados en 5 de las demarcaciones, mientras que se consideran de forma parcial y por tanto insuficiente en otras 2 demarcaciones. La Comisión considera que el estado cuantitativo de las masas subterráneas implicadas no se ha evaluado correctamente, señalando como ejemplo el caso de

Doñana, de la que destaca su carácter de punto caliente de biodiversidad a nivel internacional, cuyos requerimientos hídricos no han sido incorporados en la evaluación del estado cuantitativo de las masas subterráneas de las que Doñana depende.

Tampoco se analiza suficientemente el grado de cumplimiento efectivo de la prioridad de los abastecimientos, aplicando indicadores como el número de episodios de corte de suministro de agua realizados por razones de vulnerabilidad socioeconómica o por situación de sequía, así como los problemas de abastecimiento vinculados a la pérdida de calidad de las fuentes, tanto superficiales como subterráneas. En este caso, el diagnóstico debería analizar en qué medida se han priorizado las medidas de recuperación de las masas de agua contaminadas frente a las medidas que proponen nuevas fuentes de agua para esos abastecimientos, teniendo en cuenta que llevar agua de otras fuentes de mejor calidad supone afecciones a otras poblaciones y territorios, además de un mayor coste económico y ambiental, la repercusión de costes efectuada y el grado en que se ha aplicado el principio "quien contamina paga" a los responsables de dicha contaminación de las fuentes de captación.

Igualmente los EGD deberían haber incluido un diagnóstico de la aplicación de las excepciones al buen estado, cosa que no hacen, especialmente teniendo en cuenta que el informe de la Comisión Europea de los planes españoles del tercer ciclo señalan que la justificación de las excepciones es bastante genérica y "*no explican suficientemente el tipo de problemas técnicos, por qué los costes son desproporcionados, no tienen en cuenta los retos a los que se enfrenta cada masa de agua, ni los mecanismos de financiación alternativos, a menudo proporcionan la misma justificación para múltiples masas de agua, no proporcionan plazos y presupuesto o simplemente no mencionan específicamente el uso de las exenciones del artículo 4, apartado 4, a pesar de que se notifican electrónicamente*".

3. Sobre el análisis económico del agua

En general los EGD presentan prolijos análisis económicos del agua que, sin embargo, mantienen muchas dudas, especialmente en relación con el análisis de los costes ambientales, que en muchos casos se presentan a nivel teórico. Es el caso del EGD del Guadalquivir, donde se reproducen los costes e ingresos financieros y se hace un análisis teórico de cómo evaluar los costes ambientales, que viene a reproducir lo ya contenido en el plan hidrológico del tercer ciclo, sin más avances en la concreción de los costes ambientales.

En este sentido, una carencia importante de los EDS de las distintas demarcaciones es la ausencia de una explicitación del grado de aplicación del principio quien contamina paga como parte de la recuperación de los costes ambientales generado por las distintas actividades económicas, incluyendo el caso de la contaminación por nutrientes y plaguicidas ocasionados por la agricultura. Hay que indicar, en este sentido, la existencia de una aplicación muy desigual de este principio entre los usuarios urbanos y los agrarios: frecuentemente los usuarios urbanos pagan injustamente de forma doble: por la contaminación que ellos generan (costes del tratamiento y depuración de las aguas residuales) y por la contaminación que genera el sector agrario, que repercute en los costes del abastecimiento urbano a través de tratamientos para potabilización más costosos e infraestructuras de captación y transporte más grandes y costosas, ante la imposibilidad de utilizar para uso humano fuentes cercanas contaminadas.

Es incomprensible que 25 años después de la aprobación de la DMA siga incumpliéndose el principio de recuperación de costes incluidos los ambientales, lo que implica la aplicación del principio "Quien Contamina Paga" a todos los usuarios, incluidos los agrarios. Estas carencias en la aplicación del principio "Quien Contamina Paga" al sector agrícola fueron ya señaladas por la Comisión Europea en 2023 (borrador del Informe de revisión de la CE "European Commission.

Compliance assessment of the 3rd River Basin Management Plans. Consultant's assessment study – Spain").

Pese a ello, los planes hidrológicos, también los EGD del cuarto ciclo, siguen escudándose en la incapacidad de estos instrumentos de planificación para establecer nuevos instrumentos fiscales, dado que se requieren para ello cambios legislativos. Es cuestionable que en estos 25 años no se haya encontrado el momento para establecer dichos instrumentos, eliminando el agravio comparativo entre unos usuarios que pagan por lo que contaminan (usuarios urbanos, industriales) y los que no pagan por la contaminación que generan (básicamente los usuarios agrícolas).

4. Acerca del proceso previsto de participación pública

A lo largo de los anteriores ciclos de planificación la participación pública se ha ido reduciendo, dada la percepción generalizada de la escasa eficacia de dicha participación a la hora de influir de forma significativa en los objetivos, prioridades y medidas del plan hidrológico. Existe una decepción generalizada por la escasa utilidad de la participación, teniendo en cuenta el significativo coste de dicha participación para una gran mayoría de actores sociales, en términos de tiempo dedicado, asistencia a reuniones en horarios muy poco compatibles con los laborales, costes de desplazamiento, etc. El proceso de presentación de alegaciones a los borradores de planes hidrológicos finalmente se convierte en un trámite más, enormemente costoso tanto para quienes alegan y también para el propio organismo de cuenca, que ha de responder formalmente a las alegaciones sin que dicha respuesta en general exceda el papel de mero trámite administrativo preceptivo a la aprobación del plan.

El esfuerzo dedicado por parte de los organismos de cuenca a la participación también ha ido disminuyendo en los sucesivos ciclos hidrológicos. Por ejemplo, en la Demarcación del Ebro en el primer ciclo de planificación la Confederación organizó reuniones de participación en diferentes puntos de la cuenca y también diversas mesas sectoriales. Estas reuniones se han ido sustituyendo progresivamente por reuniones informativas online de diferentes cuestiones temáticas, que no sustituyen a la necesidad de reuniones presenciales. Es también el caso de la Demarcación del Segura, donde el plan de participación pública repite el marco ya utilizado en los ciclos anteriores, con una participación activa teóricamente compuesta por múltiples actuaciones, como mesas sectoriales, grupos de trabajo y procesos de concentración, pero en la práctica el EGD de la Demarcación del Segura tan sólo describe mínimamente las mesas sectoriales, pero no los grupos de trabajo y los procesos de concertación, que en principio son los que podrían tener un mayor potencial para una participación realmente activa y eficaz. De los grupos de trabajo y procesos de concertación el EGD no aporta detalle alguno acerca de si se van a celebrar o no, en qué forma se podrá participar y quiénes podrán hacerlo, por lo que cabe pensar que o bien no se van a celebrar o bien la participación será restringida.

Es muy revelador el proceso de participación seguido para la elaboración del estudio de dotaciones para riego en la Demarcación del Ebro. En el propio estudio y en los diversos documentos y presentaciones adicionales, se presume de haber sido elaborado mediante un proceso público participativo y transparente. Sin embargo, a tener de las entidades que han podido participar desde las etapas iniciales y durante todo el proceso de elaboración, la consulta y participación promovida se restringió a los propios agentes económicos o entidades con intereses convergentes y hasta que los resultados, previamente "consultados" (¿quizá negociados?"), no estuvieron cerrados, el Estudio no es conocido ni recibe ninguna interacción ajena. Hubiera sido necesaria la participación de otras partes interesadas que no fueron invitadas al proceso, dado que se han tomado importantes decisiones, que influyen notablemente en los resultados, que no están basadas en presupuestos estrictamente técnicos, sino que tienen un claro contenido de política de gestión del agua e impacto ambiental (inclusión o no de dobles cosechas, consideración de cultivos intensivos, incentivación de

cultivos de bajo valor añadido y alta demanda de agua, decisiones en la asignación eficiencias, con contabilidad de dotaciones por sectores o por comunidad de regantes, etc).

Este ejemplo ilustra muy bien una situación mucho más general, de perversión o degradación de los procesos de participación pública, en las que se creado una rutina de participación pública en la planificación y la gestión concebida como la exposición de resultados ya elaborados y en lo sustancial cerrados, generalmente con el concurso opaco de los agentes económicos e intereses políticos locales. Sobre estos resultados se informa abiertamente, se permite opinar y alegar, pero en la práctica no se admiten modificaciones ni incorporaciones (salvo que provengan de dichos agentes). La degeneración de los procesos de participación, que después de tres ciclos de planificación ya no se disimula, no ha pasado desapercibida a la Comisión Europea que, en su informe de febrero 2025 al Consejo y al Parlamento sobre los planes hidrológicos españoles del tercer ciclo señala que "*En general, los canales de participación pública se han ampliado significativamente y se han asignado más tiempo y recursos a la consulta. Sin embargo, debería haberse proporcionado más retroalimentación sobre cómo se tuvieron en cuenta los comentarios recibidos*".

Es necesario un cambio sustancial en la forma de percibir la participación, desde considerarla un trámite más en aplicación de la DMA, a una nueva forma de configurar la planificación, gestión y toma de decisiones en materia de aguas que, entre otros beneficios, incluye los siguientes:

- La mejora de los diagnósticos en relación con la identificación de los problemas clave y los rangos de posibles soluciones y propuestas.

- La oportunidad para la construcción de visiones más consensuadas entre las diferentes partes interesadas, a través de la construcción de diagnósticos compartidos y de la identificación de posibles soluciones a problemas concretos que, eventualmente, podrían suscitar ciertos acuerdos.

- Una mayor responsabilidad compartida y por tanto una mayor implicación entre todas las partes interesadas en relación con los objetivos a alcanzar y el modo en que se han de repartir los costes y los beneficios de las medidas a aplicar.

- La difusión y la pedagogía social, en torno a las concepciones y objetivos que deben orientar la gestión del agua de acuerdo con el marco legal vigente.

Por todo ello se debe mejorar la participación de las partes interesadas y el público en general en la planificación, tal como prevé la DMA en su artículo 14, con el fin de obtener los máximos resultados esperables de los procesos participativos. Sin embargo, el proceso de participación previsto sigue siendo continuista y poco ambicioso. A continuación, se presentan las principales carencias detectadas.

El marco de participación presenta algunas carencias conceptuales. Una muestra de ello es la consideración, dentro de las mesas sectoriales, de la denominada "*Mesa ambiental e I+D*" presente en demarcaciones como la del Segura. Dos hipótesis podrían explicar la configuración de esta mesa: 1ª) se considera que no hace falta I+D en la mesa agraria y socioeconómica ni en la mesa de abastecimiento ni en la de aguas costeras o bien 2º) 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, las mesas sectoriales, pese a que figuran como espacios de participación activa, en la práctica se conciben como espacios 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.

Por otra parte, 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 el Consejo del Agua y su Comisión de Planificación.

Además, 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 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 o el hidroeléctrico, pueden invertir mayores recursos en 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), asumir los costes de desplazamiento, etc. Frente a ello, otras partes interesadas, como las asociaciones u 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.

Sin embargo, 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 o ser sensibles a las limitaciones de muchos actores a la hora de participar, evitando por ejemplo programar reuniones 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 realizan las siguientes propuestas:

- 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.

- Debe 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.

- Sería necesario pasar del actual modelo de mesas sectoriales (mesa agraria, mesa urbana, mesa ambiental...) a un modelo de mesas temáticas de carácter intersectorial, con presencia del mayor rango posible de partes interesadas, en torno a distintos temas y problemas importantes. 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.

- 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.

- 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.

- Es importante también que los actos en los que se materialice el proceso (consultas, reuniones, talleres, etc) se distribuyan adecuadamente en el territorio de la Demarcación, no tanto con criterios administrativos, sino con criterios de dar respuesta a las demandas reales del tejido social sensibilizado por el estado de las aguas.