



**PRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR**

**Plaza de España, Sector II y Sector III, C.P 41071 Sevilla (España)**

**Observaciones y sugerencias presentadas en común por las organizaciones:**

**AEOPAS (ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE OPERADORES PÚBLICOS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO), CCOO (COMISIONES OBRERAS), COAG ANDALUCÍA (UNIÓN DE AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA), EeA (ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-ANDALUCÍA), FACUA ANDALUCÍA (CONSUMIDORES EN ACCIÓN), FNCA (FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA), FUNDACIÓN SAVIA, SEO/BirdLife (SOCIEDAD ESPAÑOLA DE ORNITOLOGÍA), UGT (UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES), UPA (UNIÓN PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS) y WWF-ESPAÑA (WORLD WILDLIFE FUND)**

**A la propuesta de proyecto de revisión del Plan Especial de Sequías y Documento Ambiental Estratégico asociado de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir, de acuerdo a Resolución de la Dirección General del Agua de 18 de diciembre de 2017 (BOE de 21 de diciembre de 2017).**

## OBSERVACIONES AL PLAN ESPECIAL DE SEQUÍAS DEL GUADALQUIVIR

### Crónica de la construcción de una crisis: clarificando el concepto de sequía

Nos encontramos en el comienzo de un **nuevo ciclo histórico de política de agua**: de la misma manera que los efectos de la sequía del 1991-1995 hicieron entender que los cortes generalizados de agua a las poblaciones eran inadmisibles, la sequía, atenuada por una secuencia extraordinaria de lluvias, pone de manifiesto que **la demanda total de agua ha sobrepasado las disponibilidades de la cuenca del Guadalquivir**. La sociedad tiene que tomar definitivamente conciencia de ello. Es imprescindible definir, con procedimientos democráticos y técnicamente rigurosos, soluciones basadas en criterios sociales, ecológicos y de eficiencia productiva.

La Comisión Europea reconocía en 2007 que las **sequías** y la **escasez hídrica** eran fenómenos cada vez más frecuentes en el ámbito comunitario<sup>1</sup>. Establecía claramente las diferencias entre la **escasez de agua**, como el *desequilibrio entre la capacidad de atender las demandas y los recursos disponibles de forma natural*, y las **sequías**, como *situaciones ocasionales y recurrentes de descenso de las precipitaciones*, suficientemente largas e intensas como para generar impactos socioeconómicos y ambientales adversos, al reducir temporalmente la disponibilidad de recursos hídricos.

El inicio del período de consulta pública del borrador de **Plan Especial de Sequías del Guadalquivir (PESG)** ha coincidido con un año hidrológico con precipitaciones muy inferiores a la media, que sigue a tres años de similares características, y un estado de los embalses a un tercio de su capacidad: **una situación frecuente en la cuenca**. A lo largo de los primeros veinte días de marzo se ha producido un intenso y prolongado período de precipitaciones, que ha permitido que los embalses aumenten sus reservas por encima del 55% de su capacidad, porcentaje similar a lo almacenado el año pasado a la misma fecha: **un período extraordinario de lluvias que únicamente acontece cada 40 o 50 años**. Se han **evitado las fuertes restricciones a los regadíos de la cuenca en la próxima campaña**, aunque sería prudente disminuir las dotaciones, mientras que **los abastecimientos urbanos están garantizados**.

La realidad es que nuestro **clima mediterráneo** se caracteriza precisamente por periodos, de distinta duración e intensidad, pero frecuentes y recurrentes, de precipitación escasa que reduce la disponibilidad natural de recursos hídricos para la naturaleza y la sociedad. A veces estas circunstancias naturales y recurrentes producen una disminución muy acusada de los caudales de los ríos. De la misma manera, de forma natural se repiten también periodos de abundantes lluvias, a veces con espectaculares crecimientos de los caudales de los ríos. Hasta aquí la naturaleza, pero a partir de aquí comienza la intervención humana, la construcción social de los riesgos (sequías e inundaciones) que nos afectan, **y la responsabilidad administrativa y política sobre los mismos**.

Para poder aprovechar una parte importante de los recursos hídricos que circulan por los ríos, independientemente de las características del año hidrológico (seco, normal o

---

<sup>1</sup> El reto que supone la escasez de agua y las sequías fueron reconocidas por la Comisión Europea en su Comunicación "[Addressing the challenge of water scarcity and droughts](#)" en 2007 [COM(2007)414]. De forma anual se llevan a cabo evaluaciones sobre los avances que tienen lugar en el ámbito comunitario en los [informes de seguimiento](#) sobre estas cuestiones.

húmedo), hemos construido embalses en los cauces de los ríos y pozos que perforan los acuíferos. Un correcto uso de la **gran capacidad de regulación** que estas infraestructuras nos proporcionan debería permitirnos resistir las frecuentes situaciones de disminución temporal de las precipitaciones (**sequía meteorológica**) que afectan a la cuenca.

Pero el propio **Plan Hidrológico del Guadalquivir (PHG)** diagnostica que, debido al exceso de demandas, existe un **déficit estructural** de 320 hm<sup>3</sup> de aguas reguladas por los 46 grandes embalses de la cuenca<sup>2</sup>. Esto hace que no se cumplan los criterios de garantía de suministro determinados en el mismo **PHG** y que la garantía volumétrica se reduzca al 85,4%.

Una demanda que supera los recursos disponibles refleja un escenario de **sobreexplotación** (eufemísticamente denominado **déficit** o **brecha** en el **PHG**) de los mismos. De manera inevitable en periodos de varios años de aportaciones escasas a los embalses, esta sobreexplotación da la cara y tienen que reducirse drásticamente los desembalses para los diferentes usos de la sociedad. Realmente, **atribuimos a la sequía excepcional lo que es consecuencia de una mala gestión de los recursos hídricos que disponemos**: se está suministrando anualmente un 15% más que los recursos superficiales disponibles. En el caso de las **aguas subterráneas**, las incertidumbres son mayores a causa de la falta de control adecuado sobre lo que se está usando actualmente, y por el desconocimiento del funcionamiento hidrológico de muchos de los acuíferos de la cuenca.<sup>3</sup>

Esta falta de previsión y la inadecuada gestión del agua en circunstancias normales, dan lugar a crisis cuando aparecen estos periodos de precipitaciones menores, propios de nuestro clima y, por tanto, en buena medida previsibles.

En este contexto, el **PESG** pretende hacer frente a este problema relacionando la disminución de precipitaciones en determinados períodos, que define como **sequía prolongada**, con la constatación de bajos niveles de los embalses en estos u otros períodos, que define equivocadamente como **escasez coyuntural**, cuando se trata de una **sobreexplotación estructural** de los embalses y de las aguas subterráneas reconocida en el propio **PHG** y que debería afrontarse en el mismo. La unión de sequía prolongada y escasez conduce a la declaración de **sequía extraordinaria**. En otras palabras, **se convierte la mala gestión de los recursos hídricos disponibles en una consecuencia imprevisible de nuestro clima mediterráneo**. Aún más, en una pirueta política, se **convierte en víctimas** a las administraciones que no han gestionado adecuadamente y a los usuarios que han presionado durante mucho tiempo por aumentar las demandas por encima de los recursos disponibles, en vez de hacer ver que son los mayores **responsables de estas crisis**, que acaban afectando a toda la sociedad.

Por suerte, después de la terrible sequía de los años 90, en la que el 60% de la población de la cuenca del Guadalquivir sufrió fuertes y prolongadas restricciones en los abastecimientos

---

<sup>2</sup>Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (2015), *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir*, Segundo ciclo de planificación: 2015 - 2021, Memoria, pág. 81.

<sup>3</sup> De acuerdo con el *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir*, a los 320,11 hm<sup>3</sup>/año de “Brecha en ríos regulados” hay que añadir 134,33 hm<sup>3</sup>/año de “Brecha en ríos no regulados y aguas subterráneas” hasta alcanzar un déficit estructural total de 454,44 Hm<sup>3</sup>/año (ídem, pág. 148).

urbanos, las diferentes administraciones han tomado medidas para **asegurar el suministro de agua a las poblaciones** con altos niveles de garantía en cualquier ciclo hidrológico. Esto es un gran avance en relación con el pasado, pero no podemos olvidar las numerosas pequeñas y medianas poblaciones que siguen sufriendo problemas de abastecimiento, por sobreexplotación y/o contaminación de recursos locales (acuíferos, manantiales) causada por expansión desordenada de regadíos o procesos urbanísticos inadecuados.

Además, aparte de los planes especiales de sequía (PES) el Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001, de 5 de julio), artículo 27, establece la obligación de **elaborar planes de emergencia por sequía** a aquellos **sistemas de abastecimientos urbanos** que individual o mancomunadamente abastecen a más de 20.000 habitantes. Son muy pocas las poblaciones de la cuenca que a estas alturas de 2018 han cumplido esta obligación. La inadecuada “Guía para la elaboración de planes de emergencia por sequía en sistemas de abastecimiento urbano” realizada en 2007 por la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS) y el Ministerio de Medio Ambiente, no ha facilitado el cumplimiento de la misma. Por otra parte, frecuentemente son las **poblaciones menores de 20.000 habitantes** las más afectadas por la sequía, por problemas permanentes de escasez o por deterioro de la calidad del agua de abastecimiento y requieren soluciones e **inversiones urgentes** que deben de estar incluidas en el PHG.

Mantener, en situaciones de normalidad, las elevadas demandas totales en el conjunto de la exige recortar al límite los caudales circulantes en los ríos. Por eso el **PHG** fija unos **caudales ecológicos mínimos** (aproximadamente un 3% del caudal medio circulante en régimen natural) **insuficientes** para alcanzar el buen estado ecológico de los ríos y los ecosistemas terrestres asociados. El mismo **PHG permite reducirlos casi un 40%** en situaciones de sequía prolongada, definida de manera poco rigurosa. Esta reducción de caudales ecológicos mínimos, mientras no estén en riesgo los abastecimientos urbanos, contraviene lo dispuesto en la legislación europea (Directiva Marco de Aguas) y la española (Ley de Aguas) y supone de hecho un ataque a la existencia de los ríos.

Por su parte el **PESG** nace desenfocado **al convertir en extraordinario e imprevisible lo que es frecuente y ocasionado por la decisión y la acción humana**. En este sentido, considera que, en el período 1980-2012, durante **el 26% de los meses** la cuenca se ha encontrado en situación de **sequía prolongada**, banalizando este concepto. De forma similar define los escenarios de **escasez**, dando como resultado que únicamente considera períodos de **normalidad el 46% de los meses**, y de **prealerta, alerta o emergencia el 54% de los meses**: paradójicamente, lo normal se convierte en anormal y la excepción en la regla.

Al mismo tiempo, el **PESG** pretende resolver los impactos que produce en la sociedad la escasez de agua embalsada en determinados períodos, **aplicando únicamente criterios hidráulicos de disminución de las dotaciones para el regadío**, obviando que se debe minimizar la repercusión sobre la **economía, el empleo y los diferentes territorios rurales**, y que hay que proteger especialmente a los sectores agrarios que resultan más perjudicados, generalmente las **explotaciones familiares de regadío**. En este sentido, a la hora de la distribución del agua para la agricultura debieran considerarse, entre otras cuestiones, criterios de creación y/o mantenimiento de empleo de las explotaciones agrícolas, proteger las explotaciones con cultivo ecológico y asentamiento de la población rural.

Parte del exceso de demandas se debe a unas **excesivas dotaciones** que podrían reducirse con una **adecuada revisión de concesiones** en coherencia con el artículo 65.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas que habilita al Organismo de Cuenca a revisar aquellas concesiones cuyo objetivo puede cumplirse con una menor dotación. A la hora de disminuir las dotaciones para el regadío la administración debe analizar las diferentes situaciones, atendiendo principalmente a **criterios sociales y agronómicos**.

Ante esta escasez estructural, la apuesta por los **recursos no convencionales** debe formar parte de la solución, ya que actualmente solo se reutilizan de manera directa 15,40 hm<sup>3</sup>/año de aguas residuales urbanas. Este aumento de la disponibilidad de recursos no puede ser de argumento para aumentar la demanda, por ejemplo con la regularización de riegos en precario, lo que, por el contrario, constituye uno de los principales objetos de control en situaciones de escasez, al igual que el **control de la extracción de aguas subterráneas**.

La gestión de las sequías requiere que las administraciones públicas y **todos los usuarios del recurso, y no solo los productivos**, puedan actuar de acuerdo con los principios de responsabilidad, información-transparencia y participación. Por ello, la planificación debe incorporar:

- Mecanismos de **participación que incorporen a todos los usuarios, no sólo a los productivos**, superando de una vez la consideración de que la representación del usuario del ciclo urbano del agua recae sobre las entidades y empresas abastecedoras.
- **Identificación de todos los grupos** que vayan a verse afectados por la planificación y deben ser involucrados tanto en el propio diseño de la planificación como en el desarrollo y ejecución de las medidas, y ello de forma temprana y continua.
- La planificación debe servir para desarrollar estrategias de información, comunicación y participación social que **impulsen y fomenten la respuesta de la sociedad civil**.

El borrador **PESG** en exposición pública debe someterse a una profunda reformulación. Solo puede incluir aquellas situaciones de sequía prolongada contempladas en la Directiva Marco de Aguas, en las que se deben adoptar las **medidas para que no se deteriore el estado ecológico de los ríos y ecosistemas asociados** y para que no se vean perjudicados los demandantes más vulnerables a la falta del recurso, salvo en circunstancias de interés público superior, como es el caso de los abastecimientos de emergencia a la población. Las situaciones de sobreexplotación de embalses y acuíferos (los denominados déficits y situaciones de escasez) deben regularse en el **PHG** por su carácter previsible, por ser consecuencia de la mala gestión de los recursos disponibles, resultado de haber tolerado **demandas superiores a los recursos**, provocadas **procesos económicos, sociales y políticos que hay explicar y que afrontar**.

Es necesario exigir a los responsables políticos que tengan el valor de reconocer ante la sociedad que usamos más recursos que los disponibles. Hay que **tomar medidas para ajustar las demandas al nivel que permita que sean sostenibles**, incorporando la **realidad del cambio climático, que ya está reduciendo nuestras disponibilidades de agua actuales y que lo hará de forma más intensa en las próximas décadas**.

## ANEXO – OBSERVACIONES CONCRETAS AL PLAN ESPECIAL DE SEQUÍAS DEL GUADALQUIVIR (PESG)

### Apartado 1.2 OBJETIVOS DEL PLAN

Los objetivos del Plan se centran en dos situaciones que considera ligadas a fenómenos naturales de nuestro clima: la **sequía prolongada** y la **escasez coyuntural**.

El fenómeno de la **escasez coyuntural**, que realmente se refiere a **escasez estructural** según reconoce el propio Plan Hidrológico de la demarcación del Guadalquivir (PHG), **no debe formar parte de los contenidos ni objetivos** de un Plan Especial de Sequía, sino que debe abordarse en el Programa de Medidas del PHG.

En el artículo 4.6 de la Directiva Marco de Aguas (DMA) el concepto de escasez no se encuentra relacionado con el de **sequía prolongada**. Por otra parte, es necesario **diagnosticar claramente y de forma diferenciada** las situaciones de **sequía no prolongada u ordinaria** y las de **sequía prolongada o excepcional**, únicas que pueden englobarse en el término genérico de sequía.

Entre los objetivos específicos del PESG se incluye acertadamente el garantizar los abastecimientos urbanos y minimizar los efectos sobre las actividades económicas (aunque a lo largo del PESG no hay un estudio del impacto sobre cada tipo de usos y usuarios). Sin embargo, *“evitar o minimizar los efectos negativos de la sequía sobre el estado de las masas de agua, haciendo que las situaciones de deterioro temporal de las masas o de caudales ecológicos mínimos menos exigentes estén asociadas exclusivamente a situaciones naturales de sequía prolongada”*, **debe ser objeto del PHG**, no del PESG. Sin olvidar que la disminución de caudales ecológicos mínimos, ya contemplada en el PHG, es contraria al artículo 4.6 de la DMA y al artículo 59.7 de la Ley de Aguas, que puede admitirla **exclusivamente en situaciones excepcionales y que no puedan preverse razonablemente**, situaciones que no se pueden confundir con la sequías ordinarias.

La DMA exige aplicar medidas para minimizar el deterioro que una sequía excepcional provoca en las masas de agua. Según la Ley de Aguas, los caudales ecológicos son una restricción previa a cualquier uso, por lo que sólo podrán reducirse ante una situación excepcional de falta de abastecimiento, sin otras alternativas. Tampoco es posible admitir la excepción en las zonas protegidas de la Red Natura 2000 ni en los humedales RAMSAR.

### Apartado 1.6 DEFINICIONES Y CONCEPTOS

**La definición de escasez estructural es la que se corresponde con la realidad descrita en el PHG (referida solamente a aguas superficiales reguladas):**

Recursos disponibles (hm <sup>3</sup> )	2.190
Demanda total (hm <sup>3</sup> )	2.510
Déficit (hm <sup>3</sup> )	320
<b>Garantía volumétrica (%)</b>	<b>85,4</b>

En el Guadalquivir es **imposible cumplir las garantías de suministro** previstas en el PHG, puesto que **el nivel de fallos de la misma para los usos de regadío es cercano al 50% de los años y la garantía volumétrica es del 85.4%**.

La definición de **escasez coyuntural no es aplicable** a las situaciones de falta de recursos para atender a las demandas, especialmente del regadío, en determinados años, aunque como es lógico coincidan frecuentemente en situaciones de sequía. Las menores aportaciones propias de los años de bajas precipitaciones ya están incorporadas en las series hidrológicas con las que se calculan los recursos regulados. No existe ni excepcionalidad ni imprevisibilidad, sino crecimiento

excesivo de las demandas respecto a unos recursos que evidentemente son fruto de años de diferente nivel de precipitación y aportación.

Incluir la escasez dentro del PESG supone hurtar al PHG de su responsabilidad a la hora de velar por un uso sostenible del agua, a la vez que permite aplicar una situación de excepcionalidad a una situación que nada tiene de excepcional, lo que supone violentar la DMA o directamente su incumplimiento.

La definición de **sequía prolongada, producida por circunstancias excepcionales o que no han podido preverse razonablemente** puede ser correcta, pero no es aplicable a la mayor parte de las situaciones, que con los indicadores utilizados, se definen en el PESG como sequía prolongada, dado que **se repiten en un 26% de los meses, lo que desvirtúa su excepcionalidad y su imposibilidad de preverse razonablemente.**

Las sequías prolongadas -según la DMA- se corresponden con una situación de excepcionalidad que no han podido preverse razonablemente, lo que descarta considerar los periodos secos ordinarios de climas cuya variabilidad interanual es una de sus características consustanciales, como ocurre en la Demarcación del Guadalquivir.

No se define el concepto de **sequía extraordinaria**, que en el PESG resulta de la **conjunción temporal de sequía prolongada y escasez coyuntural.**

## **Apartado 2.2 UNIDADES TERRITORIALES**

El PESG considera nuevas unidades territoriales distintas a las contempladas en el PHG, lo introduce confusión e imposibilidad de comparar la información de ambos planes. Se definen **Unidades Territoriales a efectos de Sequía prolongada (UTS)** y **Unidades Territoriales a efectos de Escasez (UTE)**, mientras que el concepto de **sequía extraordinaria** supone la conjunción temporal de los conceptos de sequía prolongada y escasez coyuntural en un mismo territorio. Sin embargo, el artículo 27.2 de la Ley 10/2001, de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional (PHN) establece que «*Los Organismos de cuenca elaborarán en los ámbitos de los Planes Hidrológicos de cuenca (...) planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía, incluyendo las reglas de explotación de los sistemas y las medidas a aplicar*».

Por tanto son las reglas de explotación de los sistemas y las medidas a aplicar los que pueden variar en el PESG para el caso de sequía, no el ámbito territorial de cada sistema, ni las masas de agua e infraestructuras incluidas en el mismo por el PHG. A efectos de coherencia y transparencia en la planificación y gestión y en el cumplimiento de los objetivos medioambientales, no puede existir diferencia espacial entre los sistemas de explotación definidos en el PHG y las Unidades Territoriales que se definan en el PESG.

No sé entiende cuál es la razón de fondo de semejante complejidad, más allá de dificultar el seguimiento sencillo de cuestiones tan básicas como saber cuándo, dónde y porqué se ha declarado una situación de sequía y qué relación tiene dicha situación con las medidas que se pretenden aplicar.

## **Apartado 2.5 DEMANDAS Y USOS DEL AGUA**

El total de demandas las sitúa en 2.270 hm<sup>3</sup> (2.269,86 hm<sup>3</sup>, exactamente, PESG, pág. 34), inferiores a las determinadas en el PHG 2015-2021 (2.510 hm<sup>3</sup>), lo cual pone en duda la fiabilidad de gran parte de la información y determinación de indicadores del PESG.

#### **Apartado 4.2.1 LA SEQUÍA 92/95**

Se detalla minuciosamente el desarrollo de esta grave sequía, las medidas tomadas y los gravísimos impactos sobre los abastecimientos, especialmente, y sobre el regadío y el medio ambiente.

Se señala el cambio de mentalidad de las administraciones y los ciudadanos para tomar las medidas necesarias para que no se vuelva a producir una crisis tan grave en los sistemas de abastecimiento.

**Pero falta la autocrítica de reconocer que las llamadas sequías que afectan al regadío se seguirán produciendo si no se reduce la demanda del mismo y su ajuste a los recursos disponibles.**

#### **Apartado 4.5 EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

Se trata de un apartado de carácter protocolario, al igual que el correspondiente al mismo tema incluido en el PHG, que no aporta ninguna luz sobre los impactos del cambio climático en la disponibilidad de recursos hídricos a medio y largo plazo. Se ignora que determinados estudios de los que no se puede prescindir señalan la reducción de los recursos disponibles y el aumento de la evapotranspiración de los cultivos del regadío, lo que redundará en la **necesidad de reducir adicionalmente un 13% la superficie de riego hacia el año 2030 y un 25% hacia el año 2050.**

Es preciso que el PESG introduzca simulaciones sobre el comportamiento de las variables hidrológicas a partir de las previsiones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (**IPCC**). No es admisible salir del paso con un apartado de 4 páginas de lugares comunes sobre el cambio climático.

#### **Apartado 5.1 INDICADORES DE SEQUÍA PROLONGADA**

Se utiliza como serie de referencia la información pluviométrica y de estado de embalses de los años pluviométricos e hidrológicos 1980/1981 a 2011/2012, cuando **debería ampliarse la serie hasta el año 2016/2017**, última información disponible.

Se utiliza como indicador de la **sequía prolongada** el **Índice estándar de precipitación (SPI)**, comúnmente aceptado, normalizando los datos en la serie de años considerada entre 0 y 1.

En las diversas Unidades Territoriales de Sequía se consideran períodos de 6 o 12 meses de sequía para construir los indicadores SPI, lo que no es coherente con el concepto de sequía prolongada. Deberían considerarse series de 1 año y de los últimos 3 años para que los valores normalizados del indicador SPI pudieran ser representativos de una sequía prolongada.

Se decide, sin justificación concreta alguna, que la **sequía prolongada** se produce cuando el **Indicador de sequía normalizado es igual o inferior a -0,3, lo cual se produce en un 26% de los meses de la serie**: de esta manera resulta evidente que **no se trata de sequías prolongadas, sino de sequías ordinarias.**

**Si se hubiera optado por un Indicador de sequía normalizado de -0,15 para series de 3 años el número de años de sequía prolongada descendería al 10% de los años de la serie, fenómeno que podría empezar a considerarse como realmente sequía prolongada** teniendo en cuenta las características del clima característico de la cuenca.

El sesgo que muestra el PESG hacia la elevación los años de sequía prolongada conduce a habilitar la reducción de los caudales ecológicos mínimos, de acuerdo a las prescripciones del PHG, en los numerosos años que se detecta escasez de recursos para atender las demandas del regadío. Pero el volumen destinado a caudales ecológicos (del orden del 3% de la

escorrentía media) es del orden de 200 hm<sup>3</sup>; una reducción en el entorno del 40% de los mismos en situaciones de sequía prolongada permitiría aumentar las dotaciones para riego en unos 80 hm<sup>3</sup>, cantidad que ocasionará impactos negativos graves en los ríos y ecosistemas ribereños, y no solucionará la falta de recursos para atender a los regadíos.

## Apartado 5.2 INDICADORES DE ESCASEZ

Para definir el **Indicador de escasez** se utiliza en casi todas las UTE el volumen embalsado en cada mes de la serie de referencia, normalizando el valor obtenido entre 0 y 1.

A partir del estado de este indicador se definen los siguientes umbrales:

VALOR DEL INDICE DE ESCASEZ NORMALIZADO	UMBRAL	TIPO DE SEQUÍA
0,5	PREALERTA	MODERADA
0,3	ALERTA	SEVERA
0,15	EMERGENCIA	GRAVE

Con estos indicadores y umbrales se obtienen los siguientes resultados para la UTE Regulación General que atiende al 60% de los regadíos de la cuenca y para el total de la misma:

UTE	% MESES EN CADA ESCENARIO		
	NORMALIDAD	PREALERTA	ALERTA
Regulación General	38,8	19,3	26,0
<b>TOTAL CUENCA</b>	<b>46,4</b>	<b>17,2</b>	<b>21,6</b>

Como puede observarse el encontrarse únicamente en el escenario de normalidad únicamente un 38,8% y un 46,4% de los meses **desmonta nítidamente el carácter de escasez coyuntural** que pretende regular el PESG, **tratándose por tanto de una escasez estructural que debe contemplar, regular y corregir en el correspondiente Programa de medidas el PHG y no el PESG.**

**La experiencia indica que las medidas de disminución de dotaciones que se prevén en los escenarios de alerta y emergencia deberían tomarse con mayor antelación** para evitar, como previsiblemente ocurrirá este año recortes en las dotaciones de riego, cuando el año anterior se dieron las dotaciones ordinarias.

## 6.3 DECLARACION EXCEPCIONAL POR SEQUÍA EXTRAORDINARIA

Es necesario subrayar la **falta de definición y desarrollo normativo de esta figura de sequía extraordinaria**, así como que no está justificada la mera coincidencia temporal y espacial de los escenarios de sequía prolongada y de escasez para considerar que se entra en una situación de **sequía extraordinaria**.

Además, el artículo 58 de la ley de Aguas **reserva la potestad de tomar medidas en las sequías extraordinarias al Consejo de Ministros y no al Presidente de la Confederación como hace el PESG**, debiéndose esta autoridad circunscribirse a tomar las medidas previstas en el artículo 55 de la Ley de Aguas.

La declaración de sequía extraordinaria permite que se cree la Comisión Permanente de la sequía y solicitar al Gobierno que adopte las medidas previstas en el artículo 58 de la Ley de Aguas.

Esta situación de sequía extraordinaria en realidad no supone un grado mayor ni en duración ni en intensidad al de sequía prolongada, pero sí supone que en las zonas en las que se dan de forma habitual situaciones de escasez por exceso de demandas, la sequía prolongada podrá derivar con mucha frecuencia a sequía extraordinaria, facultando la aplicación de medidas no admisibles en situación de normalidad climática y reduciendo las necesarias cautelas administrativas y ambientales.

## 8. MEDIDAS DE INFORMACION PÚBLICA

La experiencia de los procesos de información y participación en relación con los dos ciclos de Planificación Hidrológica, reconociendo algunos avances producidos y la profesionalidad de su personal, requiere de un cambio profundo en la apertura de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir a la sociedad en general, propiciando la transparencia en la información y la participación real de todos los interesados.

La gestión de las sequías requiere que las administraciones públicas y todos los usuarios del recurso, y no solo los productivos, puedan actuar de acuerdo con los principios de responsabilidad, información-transparencia y participación. Por ello, la planificación debe incorporar mecanismos de participación que permita la entrada a todos los usuarios, no sólo a los productivos, superando de una vez la consideración de que la representación del usuario del ciclo urbano del agua recae sobre las entidades y empresas abastecedoras. Mecanismos que permitan desarrollar estrategias de información, comunicación y participación social que impulsen y fomenten la respuesta de la sociedad civil.

## 9. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

**La Comisión Permanente de la sequía**, que pasa a asumir el control del cumplimiento de las disposiciones del PES, con el apoyo de la Oficina Técnica de la Sequía, mantendrá el control del sistema de gestión del PES hasta que la cuenca vuelva a salir de la situación de que ha motivado su constitución.

La Comisión Permanente de la sequía, que prevé el PESG, presidida por el Presidente de la Confederación estará formada por 8 representantes de la Administración Central, 5 en representación de las Comunidades Autónomas con territorio en la cuenca, 1 representante por cada uno de los usos de abastecimiento, regadío e industrial. También podrán participar con voz y sin voto un representante de las Administraciones Locales, y un representante de las organizaciones sindicales, otro de las empresariales y otro de las que actúan en defensa de los intereses ambientales elegidos entre quienes representan a estos sectores en el Consejo del Agua de la Demarcación.

Esta composición de la Comisión adolece, al igual que los demás órganos de gobierno y participación, de la **falta de representación adecuada de todos los intereses relacionados con la gestión del agua, junto con la preponderancia de la representación de la Administración Central.**

Consideramos necesario abordar cuanto antes un cambio en profundidad en la composición, competencias y normas de funcionamiento de este órgano para potenciar la participación ciudadana y la coordinación administrativa, garantizando una verdadera contribución de la sociedad civil y defendiendo los derechos de sus miembros.

Es una evidencia que al igual que ocurre con el Consejo del Agua de la Demarcación, estos órganos se han convertido en instancias burocráticas y con un concepto de participación y consulta meramente formalistas, que se suelen convocar para refrendar decisiones tomadas de antemano en la mayoría de las ocasiones.

Este modelo participativo pone en tela de juicio el principio establecido en el Convenio Aarhus de influir en la toma de decisiones. Existe un claro desequilibrio y desigualdad en estos órganos,

dando una mayor participación a las Administraciones públicas y a los grandes agentes económicos frente a los agentes sociales, siendo éste una de los principales déficits del modelo participativo actual.

La constitución de la Comisión Permanente de la sequía debe concebirse como un ámbito para la participación activa del conjunto de la sociedad a través de los agentes sociales más representativos y del resto de los ciudadanos.

El agua encarna otros valores sociales, culturales, paisajísticos y funciones vitales, ecológicas, pedagógicas, de ocio, recreo etc. que no son representadas ni defendidas por los usuarios económicos del agua. De ahí que consideremos necesario modificar la propuesta de composición y permitir una mayor presencia de la sociedad civil con voz y voto.

Por último, no solo basta con potenciar la participación social, sino que es también necesario modificar su funcionamiento, para permitir una mayor intervención de todos los miembros en la toma de decisiones.

## DOCUMENTO AMBIENTAL ESTRATÉGICO

### 3.2 PLANTEAMIENTO DE ALTERNATIVAS

Se comparan tres alternativas:

- Alternativa 0: seguir con el vigente Plan Especial de Sequía de 2007.
- Alternativa 1 y 2: se activan, a partir de indicadores objetivos de sequía prolongada, la **justificación del deterioro temporal del estado de las masas de agua y la reducción de los caudales ecológicos mínimos**.
  - Alternativa 1: se proponen medidas de gestión de la demanda **reduciendo las demandas de los diversos usuarios** siguiendo el orden de preferencia previsto en la Ley de Aguas.
  - Alternativa 2: adicionalmente a las medidas de la Alternativa 1 se introducen medidas de incorporación de recursos extraordinarios (desde acuíferos o recursos no convencionales) y de intercambio de derechos de uso del agua.

En realidad no se plantea alternativa alguna a la adoptada, dado que **la Alternativa 0** (el vigente Plan Especial de Sequía) **no es alternativa al haber fracasado en la primera sequía en que se ha aplicado** (la actual), al no haber sido capaz de haber implementado los estados de prealerta y alerta y encontrarnos en este momento al borde del estado de emergencia.

Las Alternativas 1 y 2 son ligeras variantes de una Alternativa única que pretende justificar el **deterioro temporal del estado de las masas de agua y la reducción de los caudales ecológicos mínimos**. Para ello utiliza unos indicadores de declaración de **sequía prolongada** que conducen a que un **26% de los meses** se encuentre la cuenca en esta situación, lo que denota que son situaciones de **sequía normal** y su errónea calificación.

Asimismo, los estados de **escasez coyuntural**, en sus escenarios de **alerta o emergencia**, que se dan en el 42% de los meses en el Sistema de Regulación General y en 36% en el conjunto de la cuenca (evidentemente **se trata de una escasez estructural** que no debe tratarse en un Plan de Sequía).

El tener declaradas amplias situaciones de **sequía prolongada** permite al PESG **justificar el deterioro del estado de las masas de agua y la reducción de los caudales ecológicos mínimos**, permitiendo usar estos caudales ecológicos detraídos para **reducir el efecto de la escasez de recursos para atender las demandas**. Pero queda meridianamente claro que el PESG **considera extraordinario lo que es normal en la cuenca: lo que denomina sequía prolongada y escasez coyuntural son únicamente sequía normal y escasez estructural**, que deben regularse en el PHG y no en un PESG.

Por tanto, **no existe Alternativa ninguna a la que conduce en una cuarta parte de los meses al deterioro del estado de las masas de agua y a la reducción de caudales ecológicos mínimos**, contrario a lo previsto en el artículo 4.6 de la DMA.

## **8. MOTIVACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA SIMPLIFICADA**

Justifica la tramitación simplificada de la EAE dado que no se prevén efectos ambientales significativos derivados de este proceso de planificación, e incluso podría pensarse que la evaluación ambiental estratégica es prescindible. No obstante se opta por el procedimiento simplificado.

**Debería tramitarse la EAE por el procedimiento ordinario** dado que se justifican deterioros temporales del estado de las masas de agua y reducciones de los caudales ecológicos mínimos no con carácter excepcional, sino de manera frecuente y no extraordinaria.

**Sevilla, 22 de marzo de 2018**

**Jaime Morell Sastre, secretario general, AEOPAS <[jmorell@aeopas.org](mailto:jmorell@aeopas.org)>**

**Rafael Rodríguez Carracedo, Secretario de Cohesión Territorial y Sostenibilidad, CCOO <[rrodriguez carracedo@and.ccoo.es](mailto:rrodriguez carracedo@and.ccoo.es)>**

**Eduardo López Vargas, es el Secretario de Organización de COAG Andalucía. <[noelia@coagandalucia.com](mailto:noelia@coagandalucia.com)>**

**Antonio Amarillo, secretario del área de Aguas de EeA Andalucía, <[amarilloecologista@gmail.com](mailto:amarilloecologista@gmail.com)>**

**Olga Ruíz Legido, Secretaria General, FACUA, <[secretariageneral@facua.org](mailto:secretariageneral@facua.org)>**

**Abel La Calle Marcos, Presidente, FNCA <[laura.fnca@unizar.es](mailto:laura.fnca@unizar.es)>**

**Francisco Casero Rodríguez, Presidente, Fundación Savia, <[aaguilera@fundacionsavia.org](mailto:aaguilera@fundacionsavia.org)>**

**Roberto González, responsable del programa de Aguas de SEO/BirdLife, <[rgonzalez@seo.org](mailto:rgonzalez@seo.org)>**

**Juan Carlos Lebrón Moreno, Secretario de Relaciones Institucionales, Salud Laboral y Medio Ambiente, FICA UGT Andalucía, <[jclebron.andalucia@fica.ugt.org](mailto:jclebron.andalucia@fica.ugt.org)>**

**Roque García Simón, Secretario Acción Sindical, Desarrollo Rural y Agua, UPA. <[roque@andalucia.upa.es](mailto:roque@andalucia.upa.es)>**

**Rafael Seiz Puyuelo, responsable Programa de Agua y Alimento, WWF España, <[rseiz@wwf.es](mailto:rseiz@wwf.es)>**