



OBSERVATORIO DEL AGUA
WATER OBSERVATORY

**XIII Seminario Nacional
Planificación Hidrológica
30 de enero 2013**

**REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO EN LA DEMARCACIÓN
DEL JÚCAR**

**Alberto Hervás Ferrer
Ingeniero Agrónomo
Técnico de USUJ**

I.- QUÉ ES USUJ

La Unidad Sindical de Usuarios del Júcar se constituyó en 1942 para la construcción del Embalse de Alarcón. En esta entidad se integraron todos los usuarios existentes en aquel momento en el río, tanto regadíos como usos industriales y energéticos. Actualmente, USUJ está conformado por:

- **Acequia Real del Júcar.** Superficie de riego 20.500 Has.
- **Real Acequia de Escalona.** Superficie de riego 2.800 Has.
- **Real Acequia de Carcaixent.** Superficie de riego 1.700 Has.
- **Comunidad de Regantes de Sueca.** Superficie de riego 8.800 Has.
- **Comunidad de Regantes de Cullera.** Superficie de riego 4.500 Has.
- **Acequia Mayor de la Villa y Honor de Corbera (Cuatro Pueblos).** Superficie de riego 1.300 Has.
- **Iberdrola S.A.** (a lo largo de los años adquirió los derechos de todos los aprovechamientos industriales y energéticos que formaban parte de la entidad)

La Unidad Sindical de Usuarios del Júcar integra a los usuarios más importantes del río, tanto por el volumen como por la antigüedad de sus concesiones.

En el presente documento voy a intentar contestar al cuestionario propuesto desde mi experiencia en la tramitación y aprobación del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar de 1998, en su aplicación durante los 14 años que lleva en vigor y en la tramitación del nuevo Plan de la Demarcación del Júcar.

II.- CUESTIONARIO PROPUESTO.

1. En su opinión ¿Cuáles han sido/son las cinco principales dificultades (por orden de importancia) en el desarrollo del proceso de planificación actual?

El Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar de 1998 fue el último en ser aprobado por el Consejo del Agua de la Cuenca. Esto no fue una casualidad. En la Demarcación Hidrográfica del Júcar se dan una serie de circunstancias que dificultan enormemente alcanzar el consenso necesario para la aprobación del Plan Hidrológico. También en el actual proceso de planificación la Demarcación del Júcar es la más retrasada. Las principales dificultades en el desarrollo del proceso de planificación en el Júcar son:

1ª El balance negativo entre recursos y demandas.

Esta es la principal dificultad con la que se encuentra la planificación, y el origen de la mayoría de conflictos de los últimos años. Actualmente el balance entre recursos y demandas en el Sistema Júcar es negativo. Esto obligará a tener que aplicar restricciones a algunos usos.

El principal problema del Sistema Júcar es la sobreexplotación del Acuífero de la Mancha Oriental. En los años 80 y 90 se transformaron en regadío alrededor de 100.000 hectáreas, principalmente en Albacete, con aguas subterráneas del acuífero. El resultado de la explotación incontrolada del acuífero fue el descenso de los niveles, la afección a los caudales del río Júcar y la desecación, en 1995, de 40 Km. del curso del río a su paso por la provincia de Albacete.

El Plan de 1998 preveía:

- Extracción bruta máxima de 320 Hm³. La media del periodo 2000-05 fue de 376 Hm³
- Aprobar un Plan de Explotación del Acuífero. No hay un Plan oficial de la Confederación, simplemente se ratifica cada año el plan de extracciones que aprueba la Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental.
- Concluir el trámite administrativo de inscripción de usos de aguas subterráneas del acuífero de la Mancha Oriental anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Aguas. Estado avanzado de su tramitación.
- Regularizar, mediante la tramitación de la correspondiente concesión, las superficies de regadío transformadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Aguas, y anteriores a la fecha de 1 de enero de 1997. Estado avanzado de tramitación.
- No autorizar nuevas concesiones de agua con destino a regadío en dicho acuífero que no estuviesen solicitadas antes del 1 de enero de 1997. Se han otorgado concesiones solicitadas con posterioridad a esta fecha (se aprobaron 5 solicitudes de concesión presentadas en el año 2000 por un total de 2270 Has.).

La regularización de concesiones ha llevado a que existan actualmente concesiones del acuífero por unos 460 Hm³ cuando la recarga natural ronda los 250 Hm³.

Esta demanda no sólo no cabe en el acuífero, tampoco cabe en el Sistema.

Si ampliamos el ámbito a toda la Demarcación, el otro gran problema es la sobreexplotación de los acuíferos del Vinalopó. Son los dos puntos críticos de la Demarcación.

2ª.- El excesivo protagonismo de las comunidades autónomas.

El ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar se reparte mayoritariamente entre dos comunidades autónomas, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana, aunque también ocupa pequeños territorios de Cataluña, Aragón y Murcia. Este carácter de Demarcación intercomunitaria supone que las competencias sobre la misma sean del Estado.

Desde ambas comunidades se ha hecho un uso político del agua durante muchos años, lo que ha generado largos enfrentamientos y ha complicado el funcionamiento del Organismo de Cuenca. Veamos algunos ejemplos:

- El periódico El País del 31 de julio de 1997 recogía la noticia del acuerdo para la aprobación del Plan del Júcar de 1998 con el titular “Bono pone fin a la guerra del agua con un acuerdo con Tocino y Zaplana”. En la reunión del día anterior entre la Ministra y los dos Presidentes autonómicos se cerró el acuerdo del Plan Hidrológico del Júcar que el día 6 de agosto se llevaría al Consejo del Agua de la Cuenca. De esta reunión salieron 240 Hm³ más de reservas, 120 para Castilla-La Mancha y 120 para la Comunidad Valenciana. Por supuesto, el sistema no tiene capacidad para generar estos recursos, pero están previstos en el Plan y han generado unas expectativas en los supuestos beneficiarios.
- Desde Castilla-La Mancha se llevan muchos años intentando condicionar la política hidráulica del Júcar. Al final de la legislatura anterior, se aprobó una Propuesta de Ley de Aguas donde se incluía en el preámbulo una reserva de 4000 Hm³ de agua de cuencas intercomunitarias para uso en Castilla-La Mancha. También se incluía en el texto una Disposición Adicional que decía:

“En aplicación del principio de prelación de usos consagrado en la legislación vigente, se aprobarán, en el ámbito territorial de la cuenca hidrográfica del Júcar, las normas de explotación que garanticen que el abastecimiento es, en todo caso, el uso prioritario, sin que en ningún caso se le pueda exigir al Ayuntamiento de Albacete y su área de influencia ni a ningún otro municipio de la cuenca del Júcar en Castilla-La Mancha, por la utilización racional del recursos destinado a este fin, compensación económica alguna en favor del regadío o cualquier otro uso de menor prioridad.”
- En este momento la polémica está en el Real Decreto de Constitución del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Júcar. Estaba previsto que se aprobase en la sesión del Consejo Nacional del Agua del 28 de junio de 2012, donde no se trató el asunto y se decidió que se tramitase por el procedimiento escrito. En el mes de agosto se concedió plazo para alegaciones hasta el 7 de septiembre. Tras casi 4 meses, el 28 de diciembre, se concedió plazo para votación hasta el 8 de enero. A fecha de hoy todavía no se ha aprobado el Real Decreto. El Consejo del Agua de la Demarcación es el que debe informar el Esquema de Temas Importantes y elevar al Gobierno el Plan Hidrológico de la Demarcación.

En el borrador de Real Decreto se incluye en el preámbulo el siguiente párrafo:

“Según lo antes expuesto, este real decreto constituye un paso necesario para el desarrollo del proceso de planificación hidrológica de la

Demarcación Hidrográfica del Júcar que tiene como finalidades principales atender las demandas de agua de la demarcación y de forma prioritaria los abastecimientos urbanos, **resolviendo problemáticas anteriormente generadas, como es la del abastecimiento a Albacete**, y alcanzar los objetivos ambientales en sus masas de agua superficial y subterránea, garantizando la racionalidad en la gestión y planificación de los recursos hídricos, así como la unidad de gestión en sistemas como el del Vinalopó-Alacantí.”

Se ha introducido una referencia a la problemática del abastecimiento de Albacete que no aparecía en el texto inicial de junio pasado. De entrada no existe ninguna problemática con el abastecimiento de Albacete y, en caso de que existiese, no sería este el sitio donde tratarla. No tiene ningún sentido que en un Real Decreto donde se trata de la constitución y funcionamiento del Consejo del Agua de la Demarcación se incluya en el preámbulo esta referencia que nada tiene que ver con el contenido del Real Decreto. ¿Quién ha incluido esta referencia?, ¿porqué? y, sobre todo, ¿para qué?.

Las Comunidades deben ser oídas y tenidas en cuenta en los procesos de planificación que les afecten, al igual que deben ser oídos y tenidos en cuenta los usuarios, pero es el Estado el responsable de la gestión de las demarcaciones intercomunitarias.

3ª.- La experiencia de los usuarios tras el proceso de planificación anterior.

La aplicación del Plan del Júcar de 1998 durante 14 años ha puesto de relieve la diferencia de interpretación que cada usuario tiene de un mismo texto. Todos los usuarios nos sentimos defraudados en algún aspecto por interpretaciones del Plan con las que no hemos coincidido.

El nuevo proceso de planificación se encuentra con un conjunto de usuarios que exigen un texto lo más claro posible, donde no quepan las interpretaciones, y que diga lo que cada uno quiere.

La experiencia en la aplicación del Plan de 1998 y la imposibilidad de atender todas las demandas y reservas previstas hace que vaya a ser tremendamente complicado alcanzar el consenso en el nuevo Plan Hidrológico de la Demarcación.

4ª.- La discusión sobre el ámbito de planificación.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 anula varios artículos del Plan Hidrológico del Júcar y declara que el ámbito territorial del Plan no incluye las aguas intracomunitarias de la Comunidad Valencia y de Castilla-La Mancha.

En 2007 se aprueba por Real Decreto el ámbito territorial que las demarcaciones hidrográficas. En la del Júcar, por aplicación de la Sentencia de 2004, se excluyen del ámbito territorial las cuencas intracomunitarias. No obstante, incluye una Disposición

Adicional donde se contemplan la adscripción provisional de las cuencas intracomunitarias no traspasadas.

La Generalitat Valenciana recurre el Real Decreto. La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2011 anula el ámbito territorial del Júcar aprobado en 2007 al interpretar que en tanto la Comunidad Valenciana no asuma la gestión de las cuencas intracomunitarias éstas deben estar integradas en la Demarcación del Júcar para una más racional planificación y gestión del agua.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha también recurrió el ámbito de la Demarcación por entender que la Comunidad Valenciana debía asumir las competencias en las cuencas intracomunitarias. La Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2011 desestimó el recurso.

Todos estos contenciosos han provocado que siempre haya habido dudas sobre cuál sería el ámbito de planificación definitivo.

5ª.- El establecimiento de los caudales ecológicos.

Al igual que con otros aspectos, la fijación de los caudales ecológicos es más complicada en un Sistema deficitario que en uno con sobrantes.

El balance entre recursos y demandas es negativo en el Júcar por lo que cualquier restricción a los recursos disponibles supone una afección directa a los usos actuales.

Por este motivo va a ser muy importante el proceso de concertación de los caudales ecológicos con los usos y demandas actualmente existentes. Hasta la fecha no tenemos ninguna información sobre este proceso.

2. ¿Cuáles han sido las causas (legales, técnicas, económicas, etc.) de esas dificultades?

El origen de las dificultades en el Júcar es anterior al Plan Hidrológico de 1998. En el momento de la aprobación del Plan ya existía un importante déficit en el Sistema y un problema de sobreexplotación en el Acuífero de la Mancha Oriental.

El déficit estaba motivado principalmente por la reducción de aportaciones que registra el Sistema Júcar desde 1980. Todos los usos de aguas superficiales eran anteriores a esta fecha y estaban concebidos con unas cifras de recursos muy superiores a las que realmente se dispone a partir de 1980.

El problema de sobreexplotación en el Acuífero de la Mancha Oriental no aparece de un día para otro. Es el resultado de dos décadas de proliferación de extracciones de aguas subterráneas para nuevas transformaciones en regadíos. Durante estas dos décadas las

administraciones responsables deberían haber adoptado alguna medida para evitar la situación a la que se ha llegado.

La herramienta para resolver los problemas que tenía el Júcar debía ser el Plan hidrológico.

El Plan reconoció tímidamente que existía un problema en el Acuífero pero no incluyó medidas suficientes para alcanzar el objetivo de recuperación.

Respecto al déficit del Sistema, se consideraron como recursos del Sistema la media de la serie de datos desde 1940, lo que sobrevaloró los recursos disponibles. Con estos recursos se justificaba la atención de todas las demandas existentes y se incluían reservas para nuevos usos.

La utilización política y electoralista del agua es la otra causa destacable de las dificultades con que se encuentra el proceso de planificación. Los mensajes victimistas lanzados con fines electoralistas han cuajado en la ciudadanía y ahora resulta muy difícil explicar que las cosas no son como se han estado contando durante tantos años.

3. ¿Qué tipo de medidas (legales, técnicas, etc.) se deberían tomar para superar esas dificultades?

Las dos grandes dificultades en el Sistema Júcar son el balance negativo entre recursos y demandas y el uso político y electoralista del agua.

El problema del balance negativo entre recursos y demandas tiene que solucionarse desde un planteamiento técnico independiente y desde la aplicación de la legislación vigente. La sobreexplotación del Acuífero de la Mancha Oriental requiere de un plan creíble y realista para llevar el acuífero a una situación de sostenibilidad. Por otro lado existe todavía una capacidad importante de ahorro en los regadíos tradicionales del Júcar con su modernización. El Plan de 1998 consideraba que esta modernización debía abordarse con la mayor prioridad y urgencia, fijando como objetivo para su materialización el primer quinquenio de vigencia del Plan. Han pasado 14 años y la modernización no alcanza el 50%.

El problema del uso político del agua requiere de un cambio de actitud de los responsables políticos.

4. Los planes de demarcación elaborados hasta ahora representan el primer ‘ensayo’ de aplicación de la Directiva Marco del Agua en España, que requerirán ser revisados y mejorados en el siguiente ciclo de planificación ¿Qué elementos considera que han quedado insuficientemente o no adecuadamente tratados en los nuevos planes de demarcación?

El objetivo de la Directiva Marco del Agua es la protección de las aguas. De la documentación que hasta ahora hemos conocido del Plan de la Demarcación del Júcar se puede deducir que a corto plazo no se van a resolver los problemas de

sobreexplotación del Acuífero de la Mancha Oriental y de los acuíferos del Vinalopó. Consideramos que deberían adoptarse medidas más contundentes para minimizar la sobreexplotación de los acuíferos, especialmente en el caso del Acuífero de la Mancha Oriental que afecta a los caudales del río Júcar.

5. Considerando las diferencias de fondo entre la planificación establecida en los planes de cuenca de 1998 y la actual, ¿se pueden extraer lecciones aprendidas de esos planes que puedan ser de utilidad para los nuevos planes de demarcación?

Quizá una de las lecciones más importantes que hemos aprendido todos es que hay que ser muy cauto a la hora de evaluar los recursos disponibles. En el plan de 1998 se evaluaron los recursos sobre series estadísticas largas, a pesar de tener una muestra muy importante de datos muy inferiores a las medias. Para la elaboración de los nuevos planes no sólo se han utilizado las series más conservadoras sino que, además, se tienen que considerar los posibles efectos del cambio climático. Ha sido un gran acierto.

El optimismo en la evaluación de recursos facilita la aprobación del Plan, se satisface a todo el mundo, pero conduce al conflicto cuando no se cumplen las expectativas de uso creadas.

Otra importante lección aprendida de 14 años de aplicación del Plan es que a un mismo texto le caben muchas interpretaciones. Al nuevo Plan le vamos a exigir concreción y claridad para evitar futuras interpretaciones que generen discrepancias.

6. En el contexto de la planificación actual y del enfoque marcado por la DMA, ¿qué nuevos contenidos se deberían incorporar al nuevo Plan Hidrológico Nacional?

Actualmente, una de las preocupaciones de los regantes tradicionales del Júcar es la incertidumbre sobre la conclusión del proceso de modernización. La modernización de estos regadíos genera un ahorro neto de recursos que van íntegramente a mejorar el balance hídrico del Sistema Júcar. El Plan Hidrológico Nacional debería incluir un programa de inversiones en mejora de eficiencia en regadíos donde se primase la liberación de recursos para el Sistema y las actuaciones en zonas deficitarias. Este criterio está en total sintonía con los objetivos de la política de agua de la Unión Europea.