

La Comunidad General de Riegos del Alto Aragón, con CIF G-22006258 y domicilio social en Paseo Ramón y Cajal Nº 96, 22006-Huesca, y en su nombre y representación, César Trillo Guardia, en su condición de Presidente, DICE:

Que comparece en el procedimiento que se instruye con motivo de la consulta pública de los documentos titulados “**Esquema Provisional de Temas Importantes**” (EPTI), correspondientes al proceso de revisión del tercer ciclo de planificación hidrológica (2021-2027) de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro, cuyo plazo de consulta finaliza el 30 de octubre de 2020 (Anuncio de la Dirección General del Agua de 1-6-2020, BOE del 4), y presenta las propuestas, observaciones y sugerencias aprobadas por su Junta de Gobierno en sesión de 27 de octubre de 2020, asumiendo su conformidad con la legislación de protección de datos y el consentimiento de su publicación en el proceso de este marco participativo.

Que la compareciente agradece el proceso de participación realizado, en el que se han organizado Webinar de presentación de los EPTIs y sesiones virtuales de participación, en las que se ha respondido a las preguntas de los participantes, y también su puesta a disposición mediante enlaces a las grabaciones de video efectuadas e incluso actas y respuestas por escrito. Ello ha permitido constatar su altísimo interés, la oportunidad que ofrecen las herramientas telemáticas y redes sociales para compartir información en tiempo real, y especialmente un acercamiento de la Administración a los administrados (ciudadanos) que es muy “importante” y del que todos hemos aprendido, muy relacionado con un buen modelo de Gobernanza colaborativa.

Que el EPTI, según el 79-1 RPH (RD 907/2007) contiene la **descripción y valoración de los principales problemas actuales y previsibles** de la demarcación relacionada con el agua y las posibles alternativas de actuación, y debe **concretar lo más posible las decisiones que pueden adoptarse de cara a la redacción del PH**. Consecuentemente, con su contribución pretende la Comunidad General que se ahonde en temas de suma importancia, para que encuentren una adecuada solución en la planificación hidrológica. En el documento se instrumentan las aportaciones en los siguientes tres apartados:

I – ALEGACIONES CON CARÁCTER GENERAL AL EPTI Y CONCLUSIONES, SOBRE LOS DOS ASPECTOS MAS TRASCENDENTALES: 1º Sostenibilidad y resiliencia: Protección del medio ambiente; Sostenibilidad y resiliencia agroalimentaria y Sostenibilidad energética y 2º Inseguridad jurídica.

II – PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y OBSERVACIONES AGRUPADAS POR TEMAS IMPORTANTES, SIGUIENDO EL ORDEN DEL EPTI

III – ANÁLISIS JURÍDICO DE LA REVISIÓN DEL PHE: LOS REGADÍOS EN EL EPTI, OLVIDO INJUSTIFICADO DEL EMBALSE DE BISCARRUÉS. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS DE MEDIDAS: OBLIGATORIA Y VINCULANTE. CONVENIO DE COLABORACIÓN ACUAES-CGRAA PARA LA REDACCIÓN DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN.

Por todo ello **SOLICITA:**

Tenga por presentado este escrito y sus anexos con todas sus peticiones en el vigente proceso de participación del EPTI de la demarcación hidrográfica del Ebro, y sea considerada como interesada en dicho procedimiento administrativo a la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón.

Huesca, 29 de octubre de 2020



Sra. Presidenta de la Confederación Hidrográfica del Ebro

ZARAGOZA

I – ALEGACIONES CON CARÁCTER GENERAL AL EPTI Y CONCLUSIONES, SOBRE LOS DOS ASPECTOS MAS TRANSCENDENTALES: 1º Sostenibilidad y resiliencia: Protección del medio ambiente; Sostenibilidad y resiliencia agroalimentaria y Sostenibilidad energética y 2º Inseguridad jurídica.

La Comunidad de Riegos del Alto Aragón formula las siguientes alegaciones al Esquema Provisional de Temas Importantes sin menoscabo de las que posteriormente formulará en el desarrollo del proceso de Planificación cuando la normativa y demás documentos vinculantes se sometan al Consejo del Agua de la Demarcación del Ebro del que formalmente la Comunidad de Riegos del Alto Aragón forma parte.

El Esquema Provisional de Temas Importantes de la Demarcación del Ebro no es ajeno a decisiones que con carácter nacional afectan a todas las demarcaciones.

Los dos aspectos más trascendentes son:

1º Sostenibilidad y resiliencia.

No analizan los escenarios de futuro y la trascendencia que la gestión del agua tendrá.

El Covid 19 y la aceleración del cambio climático son dos muestras de que el mundo experimentará grandes cambios a corto plazo y que no puede planificarse la gestión de un recurso tan importante como es el agua sin tener en cuenta variables como las mencionadas.

Por esta razón desde la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón consideramos que sería más prudente analizar los distintos escenarios a los que nos enfrentamos antes de tomar decisiones que pueden ser precipitadas en materia de sostenibilidad agroalimentaria y energética.

La tendencia mundial tras los cambios sufridos viene orientada a potenciar la sostenibilidad y la resiliencia de los países. Desde la Comunidad de General de Riegos del Alto Aragón consideramos que el Plan Hidrológico de la Parte Española de la Demarcación del Ebro vigente, es más sostenible y resiliente en materia agroalimentaria que las directrices que se recogen en el Esquema Provisional de Temas Importantes para el periodo 2021- 2027.

La Organización de Naciones Unidas define la sostenibilidad como *“aquella que nos garantiza las necesidades de la sociedad actual, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*. Con tres pilares, el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

Protección del medio ambiente:

La protección del medio ambiente especialmente se plasma en la normativa de la UE y en la española, en conseguir el buen estado de las masas de agua. La cuenca del Ebro es una aventajada en el buen estado de las masas de agua pero para conseguir mejorar el estado de las masas se necesita inversión, tanto para combatir la contaminación puntual como la contaminación difusa.

La Comunidad General de Riegos del Alto Aragón ha contribuido en la última década de forma determinante con la modernización de sus regadíos en más de 60.000 ha, lo que ha disminuido muy considerablemente la contaminación exportada al medio hídrico tanto en nutrientes como en sales y pesticidas.

La modernización de regadíos ha sido la medida más desarrollada y determinante para la disminución de la contaminación difusa y la actuación más beneficiosa en tendencia a conseguir el buen estado de las masas de agua. Por esta razón, la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón considera que el Esquema provisional de Temas Importantes tiene objetivos demasiado modestos en modernización de regadíos y sobre todo que no compromete inversiones por parte del Estado.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Económica presentado por el Gobierno, originado para paliar las consecuencias sociales y económicas del Covid 19 no recoge convenientemente las medidas ambientales que suponen los regadíos y su modernización. La modernización no sólo debe circunscribirse al cambio del sistema de riego, las infraestructuras de regulación y conducción son también importantes para el medio ambiente y para eficiencia en el uso del agua, tanto en calidad como en cantidad.

Por otra parte el binomio agua- energía renovable para hacer más sostenible el regadío prácticamente no se aborda, cuando es una inversión que tiene plena compatibilidad con las previsiones del Plan de Reconstrucción de la UE y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Económica.

El Esquema Provisional de Temas Importantes no desarrolla los estudios pertinentes para poner en valor las externalidades positivas del regadío, con lo que la valoración del mismo es más negativa cuando aporta grandes beneficios para el medio ambiente.

La Comunidad General de Riegos del Alto Aragón considera que el Esquema Provisional de Temas Importantes debe valorar económica, social y ambientalmente las externalidades positivas de los regadíos de la Demarcación del Ebro y en especial los relativos a la Comunidad de Riegos del Alto Aragón.

Al menos deberá analizar y valorar los siguientes aspectos.

- Valoración del paisaje de regadío, de la vegetación y la fauna de las acequias y embalses, del patrimonio y paisajes icónicos.
- Servicios ecosistémicos del regadío y de las obras de regulación y conducción.
- Mejora de la calidad del suelo y del agua.
- Secuestro de carbono.
- Apoyo a la biodiversidad.
- Mantenimiento de la cultura y la vida rural.
- Mitigación del cambio climático como consecuencia del balance positivo en el secuestro del CO₂.

Sostenibilidad y resiliencia agroalimentaria:

En el contexto mundial, las Organizaciones FAO, OMC Y OMS concluyen que si persiste la pandemia de Covid, habrá rigideces en la cadena alimentaria mundial. Efectivamente, las rigideces en la cadena agroalimentaria afectan más a los países pobres como señala la ONU que a las economías potencialmente ricas como España, que pueden adquirir alimentos aunque se desabastezcan los mercados de los países pobres.

Pero si hay una recomendación mundial es que se debe tender a la sostenibilidad y resiliencia agroalimentaria porque los informes de la FAO sobre la seguridad alimentaria, crean incertidumbre y alertan del impacto ambiental en el agua; sobreexplotación de acuíferos, biotecnología, incremento de regadíos, etc.

Por tanto es recomendable que países como España contribuyan con sus producciones agroalimentarias a su sostenibilidad y a la sostenibilidad mundial.

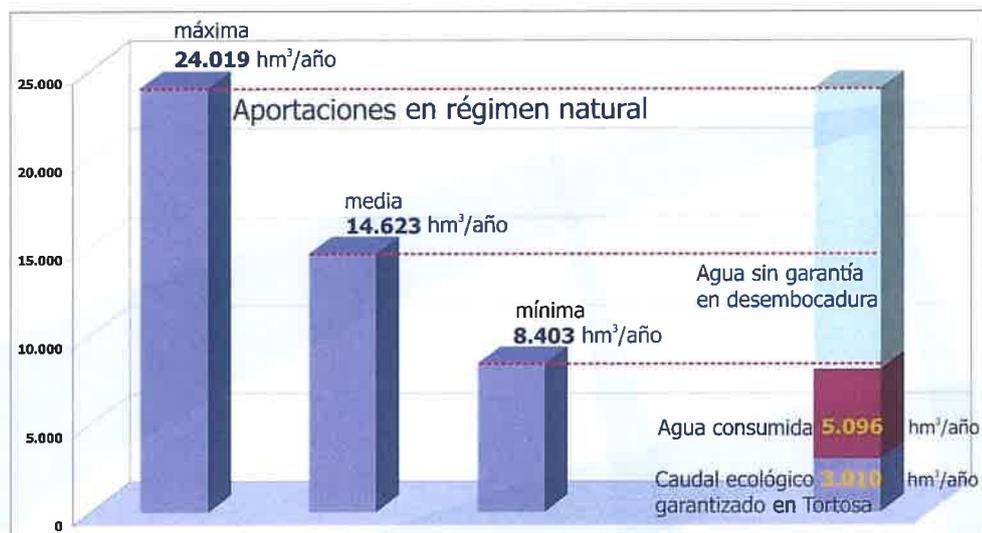
El agua necesaria para el consumo agroalimentario de los españoles (huella hídrica) afecta a países terceros. El balance alimentario de España en términos de agua “virtual” produce

un déficit de 12.000 hm³/año, debido principalmente a la importación masiva de cereales-pienso.

España no es sostenible agroalimentariamente porque siguiendo la definición de sostenibilidad de la ONU, no garantizamos las necesidades de la generación presente e incluso podemos decir que comprometemos la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. La importación masiva de productos alimentarios podemos realizarla porque España como “país rico” puede permitírsele; no obstante, no podemos dar lecciones al mundo de sostenibilidad.

España al no ser sostenible agroalimentariamente, ya que por sus medios endógenos no es capaz de alimentar a toda su población y al turismo que nos visita, es importante que incremente el uso sostenible del agua en producción de alimentos.

El balance del agua del Ebro recogiendo datos del Plan Hidrológico vigente es el siguiente:



Con estos datos se puede concluir que aún con las peores previsiones del Cambio Climático, la Naturaleza aporta suficiente agua para el desarrollo sostenible que podemos prever para el siglo XXI. Por lo tanto si se abordan las regulaciones consiguientes, el agua que nos ofrece la naturaleza no será un factor limitante para conseguir la sostenibilidad de la demarcación del Ebro y para contribuir a la disminución de la insostenibilidad agroalimentaria de España.

Entre las Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 23 de octubre de 2020 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, figura la siguiente que se transcribe textualmente:

“68 bis) El agua es un factor de producción indispensable para la agricultura. Por consiguiente, la gestión del agua es una cuestión fundamental y se precisan mejores formas de gestión del agua. Además, el cambio climático tendrá un gran impacto en los recursos hídricos, con períodos de sequía más frecuentes e intensos, así como períodos de fuertes precipitaciones. Almacenar agua en el otoño y el invierno es una solución de sentido común. Además, las masas de agua contribuyen a crear medios favorables para la biodiversidad. También permiten mantener unos suelos vivos y flujos suficientes en los cursos de agua, lo que favorece la vida acuática.”

Estos aspectos anteriormente expuestos no figuran en el Esquema Provisional de Temas Importantes y por tanto no se puede concluir cual es el papel de la demarcación del Ebro en el contexto de la sostenibilidad agroalimentaria de España.

A juzgar por los datos disponibles de los Esquemas Provisionales de otras demarcaciones hidrográficas, parece que las directrices son para todas demarcaciones igual sin tener en cuenta que no todas demarcaciones tienen el mismo medio climático que la del Ebro y no todas las demarcaciones cuentan con una disponibilidad hídrica natural como la del Ebro.

Por esta razón el Esquema Provisional de Temas Importantes debe tener su impronta propia para contribuir a la sostenibilidad agroalimentaria de España.

Desde la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón se considera inadecuado limitar la producción agroalimentaria de la demarcación del Ebro restringiendo la modernización de regadíos, las regulaciones necesarias contempladas en anteriores Planes Hidrológicos y sobre todo con el mantenimiento de déficits hídricos en los regadíos existentes.

La Comunidad General de Riegos del Alto Aragón considera que el Sistema de Riegos del Alto Aragón, que con mucho esfuerzo intergeneracional se ha llevado a buen fin, no se puede coartar por una falsa e inconsistente visión retrograda del medio ambiente.

Los riegos del Alto Aragón han contribuido a la sostenibilidad de España siempre diezmada por la falta de cereales.

El complejo agroalimentario de Riegos del Alto Aragón, con el sostenimiento de la población rural de 130 municipios a la que se le dota de agua, con el complejo de cereales pienso – ganadería que ahora en el contexto mundial tiene déficit de carne, como se refleja en la importación masiva de China, contribuye a paliar su insostenibilidad estructural. Con las exportaciones y sobre todo con su beneficio contra el vaciamiento del medio rural, conduce a la conclusión de que el Esquema de Temas Importantes de la Demarcación del Ebro debe recoger el gran beneficio económico, social y ambiental que este sistema de riegos representa.

Como consecuencia de ello el Esquema Provisional de Temas Importantes debe reflejar la importancia de las nuevas regulaciones para facilitar el desarrollo sostenible agroalimentario, la preservación ambiental con la modernización del regadío y también y muy importante la contribución del sistema a la transición energética con energía renovable.

Con carácter de urgencia el Esquema Provisional de Temas Importantes tiene y debe restituir el Embalse de Biscarrués hasta que no se certifique por una Autoridad Competente la paralización del Sistema de Riegos del Alto Aragón, por colapso en la disponibilidad del agua regulada

Sostenibilidad energética:

Si agroalimentariamente España no es sostenible, energéticamente la insostenibilidad está mucho más clara. España depende de la energía fósil importada de países terceros. La insostenibilidad energética del país se transfiere a los países productores de combustibles fósiles de forma determinante. Los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística cifran la dependencia energética de España en el 73,9% aunque hay variaciones anuales debidas principalmente a la variación de la producción hidroeléctrica, la tendencia no muestra unos valores mucho más favorables.

Las obras hidráulicas y el regadío están muy ligados a la gestión energética de España. El gran patrimonio hidráulico, conseguido con mucho esfuerzo durante las generaciones precedentes, ha favorecido la sostenibilidad energética y alimentaria de España.

En el Esquema Provisional de Temas Importantes el equipo técnico de la Oficina de Planificación Hidrológica ha hecho un buen análisis de la importancia de la gestión energética dentro de la Demarcación del Ebro y ha recogido los proyectos promovidos por la iniciativa privada, como las centrales de bombeo.

Pero al excelente trabajo técnico se considera que debe añadirse un estudio prospectivo que ponga en valor las infraestructuras hidráulicas, ante el desarrollo del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y el aspecto dinamizador de la creación de riqueza y empleo por las Confederaciones y en particular por el Ebro, debe reflejarse en el actual reto de transición energética.

Desde la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón se considera necesario incluir en el Esquema Provisional de Temas Importantes la necesidad de un estudio que recoja los posibles proyectos de almacenamiento de agua y energía y las actuaciones de sostenibilidad energética de las comunidades de regantes. En la intercuenca Gállego-Cinca se considera importante estudiar al menos el balance y aprovechamiento energético ligado a los embalses de Montearagón, Almudevar y La Peña, la reversión de los aprovechamientos energéticos fluyentes en los ríos Cinca y Gállego, la adaptación de las infraestructuras de conducción, y las regulaciones internas para hacerlas más sostenibles energéticamente.

2º Inseguridad jurídica.

EL Esquema Provisional de Temas Importantes omite medidas vinculantes del Plan Hidrológico vigente sin justificación.

El Plan Hidrológico de la Parte Española de la Demarcación del Ebro se aprobó por R.D. 1/2016 de 8 de enero. Una parte del mismo tiene carácter vinculante por lo que el incumplimiento del mismo conlleva inseguridad jurídica para los afectados y para la sociedad en general.

Dentro de la Planificación Hidrológica tan importante como la aprobación del Plan Hidrológico es el seguimiento y control del mismo y en este sentido, el desarrollo de las

medidas ya comprometidas en el Plan no pueden estar sometidas a una inseguridad jurídica hasta que otro Plan formalmente lo modifique, con las consiguientes reparaciones por las afecciones producidas si las hubiere.

Si el Esquema Provisional de Temas Importantes, que es un documento eminentemente técnico, contradice el desarrollo de las medidas del Plan vigente, el desarrollo y ejecución de las medidas anteriores queda en un vacío jurídico hasta que el nuevo plan las ratifique o las deseche con la reparación consiguiente.

En el caso de la medida del Embalse de Biscarrués, la medida está vigente, como se razona también en el apartado III. No ha habido ningún documento formal, firmado por autoridad competente, que deseche la ejecución de esta medida; por lo tanto es una medida vigente hasta que se anule con la consiguiente reparación si la hubiere. Por otra parte, los documentos firmados entre la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón con las Administraciones del Estado y con las empresas vinculadas a las mismas obligan a ambas partes y, por tanto, no pueden ser decisiones unilaterales sin menoscabo del resarcimiento de los perjuicios infringidos.

La normativa vigente obliga a una participación en la elaboración del Plan Hidrológico. Por una parte una participación informal y por otra, una participación reglada a través del Consejo del Agua de la Demarcación. La Comunidad General de Riegos del Alto Aragón insta a que se debata en el seno del órgano formal que es el Consejo del Agua de la Demarcación, la eliminación de las medidas ya aprobadas y en especial el Embalse de Biscarrués y no se hurten las competencias de este órgano colegiado.

Por otra parte que se justifique técnica y jurídicamente antes de la celebración del Consejo del Agua de la Demarcación, por las Administraciones que hasta ahora han elaborado multitud de informes en el sentido de potenciar la ejecución de la medida, cuales son las incorrecciones de los estudios anteriores para ahora decidir todo lo contrario. Las Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2020, como se justificará en el Apartado III, no han anulado el proyecto, pues no es la cuestión de fondo debatida en los recursos. Considera que las actuaciones no han finalizado y que cabe la subsanación de la justificación del interés público superior si se hace antes del final de la fase de proyecto, antes de la contratación de la obra y se incluye en el plan hidrológico o en su revisión.

No corresponde a la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón la defensa del Embalse de Biscarrués. Es la propia Administración del Agua la que dispone de multitud de estudios, algunos contradictorios, acerca de la idoneidad de la construcción de Biscarrués. La

Comunidad General de Riegos del Alto Aragón ante los incumplimientos producidos podrá exigir responsabilidades, para lo cual se reserva el ejercicio de las acciones legales que puedan corresponderle.

La afección al estado de las masas de agua superficiales del río Gallego es la misma ahora que en la década anterior, el interés social ya se había estudiado aunque ahora tenga la designación de interés público superior, los riesgos del terreno ahí estaban ya que la morfología del terreno no ha variado etc. La Administración del Agua tiene por tanto la obligación de justificar técnica y jurídicamente por qué desecha unilateralmente el embalse de Biscarrués.

Por todo lo anteriormente expuesto, se solicita no anular ninguna medida ya aprobada en el Plan Hidrológico anterior sin la debida tramitación administrativa y en especial el embalse de Biscarrués.

En resumen:

Las alegaciones de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón se concretan:

1ª Comunidad General de Riegos del Alto Aragón considera que el Esquema provisional de Temas Importantes tiene objetivos demasiado modestos en modernización de regadíos y sobre todo no compromete inversiones por parte del Estado.

2ª La Comunidad General de Riegos del Alto Aragón considera que el Esquema Provisional de Temas Importantes debe valorar económica, social y ambientalmente las externalidades positivas de los regadíos de la Demarcación del Ebro y en especial las relativas a la Comunidad de Riegos del Alto Aragón.

3ª El esquema Provisional de Temas Importantes debe reflejar la importancia de las nuevas regulaciones para facilitar el desarrollo sostenible y la resiliencia agroalimentaria, la preservación ambiental con la modernización del regadío y también y muy importante la contribución del sistema a la transición energética con energía renovable.

4ª El Esquema de Temas Importantes de la Demarcación del Ebro debe recoger el gran beneficio económico, social y ambiental que este Sistema de Riegos del Alto Aragón representa.

5ª El Esquema Provisional de Temas Importantes tiene y debe restituir el Embalse de Biscarrués mientras la autoridad competente, previo informe del Consejo del Agua de la demarcación, no resuelva su inejecución y exclusión del Programa de Medidas y adopte en el sistema de RAA, zona regable declarada de interés nacional, las revisiones de las zonas en desarrollo y pendientes de transformación por falta de garantías de suministro de agua regulada.

6ª Desde la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón se considera necesario incluir en el Esquema Provisional de Temas Importantes un estudio que recoja los posibles proyectos de almacenamiento de agua y energía, y las actuaciones de sostenibilidad energética de las comunidades de regantes. En la intercuenca Gállego-Cinca se considera importante estudiar al menos el balance y aprovechamiento energético ligado a los embalses de Montearagón, Almudévar y La Peña, la reversión de los aprovechamientos energéticos fluyentes en los ríos Cinca y Gállego, la adaptación de las infraestructuras de conducción, y las regulaciones internas para hacerlas más sostenibles energéticamente.

7ª El desarrollo de las medidas ya comprometidas en el Plan no puede quedar un vacío legal que genera inseguridad jurídica hasta que otro Plan formalmente lo modifique, con las consiguientes reparaciones por las afecciones producidas si las hubiere.

8ª La medida del Embalse de Biscarrués está vigente. No ha habido ningún documento formal firmado por autoridad competente que deseche la ejecución de esta medida, por lo tanto es una medida vigente hasta que se anule con la consiguiente reparación si la hubiere.

9ª La Comunidad General de Riegos del Alto Aragón insta a que se debata en el Consejo del Agua de la Demarcación la eliminación de las medidas ya aprobadas y en especial el Embalse de Biscarrués y no se hurten las competencias de este órgano colegiado.

10ª No corresponde a la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón la defensa del Embalse de Biscarrués. Es la propia Administración del Agua la que dispone de multitud de estudios, algunos contradictorios, acerca de la idoneidad de la construcción de Biscarrués. La Comunidad General de Riegos del Alto Aragón ejercerá las acciones legales que procedan por incumplimiento de los protocolos y convenios suscritos, incluida la responsabilidad patrimonial.

Colofón:

Riegos del Alto Aragón considera que ante los nuevos retos originados por el COVID 19 y el nuevo orden mundial en alimentación, energía, planes de recuperación etc. el 3º Ciclo de Planificación Hidrológica de España y, por ende, de la Demarcación del Ebro han de recoger estos cambios.

Recientemente se ha creado el Fondo de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El Gobierno anuncia una Estrategia de Infraestructuras Verdes y en contra de estas tendencias inversoras, las directrices de los esquemas de los Esquemas Provisionales de Temas Importantes pretenden anular muchas de las infraestructuras ya contempladas en Planes Hidrológicos ya aprobados, creando en algunos casos inseguridad jurídica. Pero a esta incertidumbre de carácter económico se suma que la Unión Europea, anteriormente ligada a la producción agroalimentaria de Estados Unidos, ha quebrado mostrando la enorme dependencia de Europa en producción de alimentos, por lo que los regadíos españoles y en concreto los de la Demarcación del Ebro tienen un fin económico- social muy significativo en el nuevo escenario. Por el contrario, el Esquema Provisional de Temas Importantes restringe las regulaciones necesarias, la modernización de los regadíos existentes y la creación de nuevas áreas regables ya contempladas en la planificación vigente.

La regulación comunitaria de reducir en un 20% los fertilizantes y la reducción en un 50% el balance de la proteína para el horizonte 2030, son aspectos no analizados convenientemente y puede tener una influencia importante en la planificación de cuencas como la del Ebro.

La primera política tractora de las diez que contempla el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia es *“Agenda urbana y rural, la lucha contra la despoblación y el desarrollo de la agricultura”* con el 16% de los fondos previstos. El regadío es la medida más eficaz contra la despoblación y el desarrollo de la agricultura, especialmente en el valle del Ebro que es un territorio árido donde la disponibilidad del agua regulada es un factor limitante.

Por todo lo anteriormente expuesto Riegos del Alto Aragón presenta en tiempo y forma estas alegaciones y consideraciones para que se incorporen y se analicen por el Órgano Colegiado competente en la planificación formal que es el Consejo del Agua de la Cuenca.

**II – PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y OBSERVACIONES AGRUPADAS POR
TEMAS IMPORTANTES, SIGUIENDO EL ORDEN DEL EPTI**

TEMA 1: CONTAMINACIÓN DE ORIGEN URBANO E INDUSTRIAL.-

La ubicación de la zona regable de Riegos del Alto Aragón aguas debajo de estaciones depuradoras de grandes núcleos de población, caso del río Flumen y las aportaciones derivadas de la EDAR de Huesca, o aguas debajo de núcleos con elevado nivel de población estacional, hace necesario un análisis detallado de los contenidos en N y P derivados aguas arriba de nuestro sistema regable.

Por otro lado la existencia de poblaciones de menos de 2000 habitantes, con vertido a la red de Colectores de riego, también deriva en aportaciones que necesitan ser cuantificadas y tenidas en cuenta, no tanto por su importancia cuantitativa, si no por los servicios prestados por Riegos del Alto Aragón, no cuantificados hasta el momento, y asumidos por el regadío, y que realizan una contribución positiva al mantenimiento y preservación de la Red de Saneamiento.

En este contexto se realizan las siguientes alegaciones a la ficha nº 1 Contaminación de origen urbano e industrial:

- **Aportación nº 1:** Se hace necesario una diferenciación de los puntos de vertidos de núcleos de población, en función de la tipología de cauce de vertido, de forma que se pueda clarificar el ámbito de competencias del punto de vertido, sobre todo en lo referente a mantenimiento y conservación de la infraestructura.
- **Aportación nº 2:** Hay muchos pueblos que vierten sobre colectores que son de riego. El problema de falta de depuración de núcleos por debajo de 2000 habitantes se traslada directamente a la contaminación difusa del regadío. Se propone incluir que “Cuando una población de menos de 2000 habitantes no obligada a depuración vierta sobre un cauce cuya calidad es inferior a buena, se tenga en cuenta como prioritario en el aspecto de depuración, y sobre todo, que se tenga también en cuenta en el cálculo de zonas vulnerables.”
- **Aportación nº 3:** Las comunidades de regantes coadyuvan al mantenimiento y control de los colectores de riego sobre los que vierten municipios,

entendiendo esto como una función de las comunidades de regantes incluida y enmarcada como un servicio prestado, y que tiene que tener una valoración. De esta forma se abre una vía a la generación de un catálogo de servicios prestados por las Comunidades de Regantes y su valoración en concepto de servicio prestado, como contribución a la sostenibilidad económica de las propias comunidades de regantes. Se plantea la vía de compensación económica del servicio prestado en concepto de mantenimiento de los desagües sobre los que se está produciendo un vertido o que se contribuya a la parte proporcional por el vertido efectuado (centro de disolución de los desagües sobre la carga contaminante).

- **Aportación nº 4** Se solicita la inclusión de las comunidades de regantes como beneficiarias del destino del impuesto de contaminación de las aguas (ICA) que cobran las comunidades autónomas con carácter finalista para reinvertirlo en el mantenimiento de los cauces. Asimismo, se solicita a la CHE que parte del canon de vertido, en aquellos casos en los cuales se produzca un vertido a un cauce de la comunidad, revierta a la comunidad de regantes receptora.
- **Aportación nº 5:** Los Planes Hidrológicos deben hacer lo posible para intentar discriminar la procedencia de las cargas contaminantes para que cada uno de los sectores intervenga de forma proporcional en su mitigación. Igualmente se hace necesaria, la mayor cooperación en la aportación de datos de calidad procedentes de los efluentes resultantes de la EDAR, singularmente de grandes núcleos de población, por lo significativo de sus aportaciones.

TEMA 2: CONTAMINACIÓN DIFUSA. -

La actual normativa de calidad de aguas (DMA) no permite tener en cuenta las masas de contaminantes en los cauces protegidos (masas de agua); pero cabe la posibilidad de proteger esa calidad (limitar la concentración de nitrato) controlando (imponiendo límites) a las masas exportadas a través de los desagües de las zonas regadas. El control de estas masas de agua puede realizarse mediante muestreos (bastante intensos) que pueden realizarse por las mismas comunidades de regantes, introduciendo así iniciativas de autocontrol. Las prácticas más beneficiosas para reducir la contaminación originada en parcela consisten en combinar el riego óptimo con buenas prácticas agrícolas (fertilización recomendada, en tiempo y con la cantidad requerida).

En este contexto y partiendo de la experiencia acumulada por Riegos del Alto Aragón, se planten las siguientes aportaciones a la Ficha nº 2 Contaminación difusa:

- **Aportación nº1:** Se solicita que se adecue o se proponga a las CCAA, (que es la autoridad competente para declarar zonas vulnerables o al Gobierno para que establezca como norma básica que la delimitación que hagan las CCAA se haga referenciada a subcuencas o terrenos vertientes a las mismas, pero no por términos municipales) la necesidad de que la delimitación de las zonas vulnerables no se lleve a cabo por municipios, sino que se haga siguiendo la red hidrográfica por cuenca vertientes, de tal manera que se puedan catalogar todas las superficies en base a esas cuencas vertientes y establecer sistemas de control para cada uno de los desagües imputando a cada uno de ellos la parte proporcional de ganadería, de regadío, de secano, de núcleos de población. Esta adecuación racionalizaría la gestión de la contaminación y permitiría solicitar como comunidades de regantes la participación activa en la gestión de la contaminación difusa.
- **Aportación nº 2:** Con carácter general, la mayor parte de los sistemas se encuentran en zonas de expansión ganadera en las que hay una serie de problemáticas vinculadas con la fertilización orgánica. Esta cuestión está contemplada a nivel normativo en las CCAA y más recientemente en el Proyecto de Real de Decreto de Nutrición sostenible de los suelos. Sin embargo, pese al problema que supone, no se contempla la priorización de la fertilización orgánica, Y el sistema adolece una importante desconexión entre las necesidades de cultivo y el concepto de fertilización sostenible. Por ello se propone incentivar

la figura del Asesor de Riego y Fertilización, como figura clave para la gestión de la contaminación difusa.

- **Aportación nº 3.** Existen datos contrastados de modelización y /o mediciones que permiten considerar la modernización de regadíos como la primera práctica a desarrollar para llevar a cabo un control de la contaminación difusa y también una mitigación de la emisión de amonio a la atmosfera. Esta afirmación choca frontalmente con cualquier norma que condicione que las obras de modernización de regadíos o cualquier inversión vinculada a fondos europeos, deba hacerse sobre masas de agua de estado superior a bueno. Se propone por tanto la inclusión de la modernización de regadíos como medida prioritaria para llevar a cabo un control de la contaminación difusa y mitigación de la emisión de amonio de fuentes agrarias.
- **Aportación nº 4:** Favorecer los sistemas que reducen los retornos de riegos a nivel volumétrico. El método actual de basar buena parte de los criterios de calidad en concentraciones perjudica a los sistemas de riego que presentan mayor eficiencia y menores retornos, que presentan mayor concentración dentro del cauce colector, pero con menor influencia en el medio natural una vez desaguan en los ríos. Tampoco es lógico quedarse con un valor absoluto dentro del propio colector, ya que, en ese caso los sistemas que acumulan retornos en pocos desagües salen igualmente perjudicados. Por ello se solicita que los puntos de control para determinar la contaminación por nitratos deben ubicarse en las masas receptoras, sin perjuicio de que puedan ubicarse en azarbes y cauces de retorno con la finalidad instrumental de conocer su procedencia.
- **Aportación nº 5:** El control de las concentraciones de nutrientes (en particular) en las masas de agua mediante la asignación de masas de contaminantes máximas admisibles a cada posible fuente de contaminantes, (EDARs, vertidos industriales, carreteras, aguas pluviales urbanas así como los retornos de riego requiere la colaboración interadministrativa de CHE (control de vertidos puntuales directos o indirectos), CCAA (Buenas Prácticas Agrarias) y CCRR (buen uso del agua. En los casos, en que la mayor parte del caudal de los cauces procede de los retornos de riego, se plantea la posibilidad de desarrollar una medida piloto encaminada al perfeccionamiento de esta fórmula de gestión, contando con la tutela de las administraciones implicadas, y contando con financiación pública dado su alto grado de experimentalidad a desarrollar en

Riegos del Alto Aragón por lo avanzado de los trabajos a ejecutar y el conocimiento acumulado.

- **Aportación 6:** El control de las masas aportadas por los retornos de riego es factible siempre que se disponga de algunas estaciones aforadas, tanto en los azarbes como, en especial, en las masas de agua receptoras; pero además necesitaría implementar un plan de muestreo que permita conocer las masas circulantes con una precisión suficiente. Para ello hay que tener en cuenta no solo la estacionalidad de las concentraciones de nutrientes sino también su relación con los caudales circulantes. Este plan deberá revisarse y adaptarse conforme se observe que vaya variando el patrón de transporte de nutrientes a través de los desagües monitorizados. Por ello se propone, para el caso antes expuesto de experiencia Piloto en Riegos del Alto Aragón, la contabilización de las aportaciones económicas llevas a cabo por la Comunidad General en concepto de seguimiento de la cantidad y calidad de aguas de retorno como un concepto de minoración de la recuperación de costes de la entidad, como medida para la incentivación del buen uso y control del recurso en materia de calidad.

TEMA 3. ORDENACIÓN Y CONTROL DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO.-

-I-

ORDENACIÓN DE RECURSOS EN LA JUNTA DE EXPLOTACIÓN Nº 14

Sin duda el Ebro es el mejor ejemplo de cuenca hidrográfica, por ser un único sistema de drenaje natural con salida única al mar (Delta) y tener clara delimitación divisoria de aguas (típica forma de espina de pez). Se suceden los aprovechamientos en cascada, de forma que los retornos de unos aprovechamientos se reaprovechan por los siguientes de más abajo maximizando el uso del agua. Es muy interesante el respeto de la unidad de sistema y de su gestión porque concesiones de determinados afluentes pueden utilizar agua cuyo origen está en otros distintos. A título de ejemplo los regadíos tradicionales del Flumen, aguas abajo del Canal del Cinca –*a excepción de Poleñino*- se han integrado en Riegos del Alto Aragón, liberando caudales que consolidan los regadíos de la Hoya de Huesca y favorecen las reservas del embalse de Montearagón.

La capital oscense se abastece del río Guatizalema (Vadiello) pero vierte las residuales depuradas al río Isuela, que son aprovechadas por nuevos concesionarios para riego. Las aguas del tramo inferior del Flumen son en su mayor parte retornos de las zonas regables de los canales de Monegros y del Cinca, o sea que son aguas originarias del Gállego y del Cinca (Sotonera y El Grado). Se pueden poner muchos ejemplos de interconexiones de subcuencas que ponen en valor el auténtico concepto de Sistema especialmente en la margen izquierda. Una gota producida en el Parque Nacional de Ordesa puede llegar a Zaragoza capital, a través del canal de Violada. Ello pone de relieve el principio de unidad de la cuenca hidrográfica y de los Sistemas hidráulicos. Es una auténtica reutilización de recursos, aunque la normativa vigente (RD 1620/2007, de 7 de diciembre) circunscribe la reutilización al uso de aguas residuales, objeto del Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR), actualmente en proceso de información pública. Todos los vertidos *-depurados o no-* del Ebro son reutilizados, a excepción de los que vayan directos al mar (ej. minitrasvase de Tarragona o el Delta). Aguas abajo de la reincorporación de aguas del Guatizalema al Isuela, en la Depuradora de Huesca, se ha hecho un nuevo regadío, aun cuando tal río puede estar seco a tan sólo 1 km aguas arriba en Huesca capital. No está sujeto a canon de regulación de

Vadiello porque es caudal fluyente del Isuela en su punto de toma y los regadíos tradicionales del Guatizalema, que si lo pagan, pueden quedarse sin agua de riego en situación de escasez, porque la prioridad es el uso de boca de la capital y no hay reserva suficiente para todos. De hecho los pueblos periféricos como Alerre, Chimillas, Banastas... se van a incorporar a una Mancomunidad en formación de abastecimiento de Huesca, para compartir infraestructuras y servicio, lo que supondrá una mayor detracción del Guatizalema.

Paralelamente una parte de tal agua puede ser objeto de concesión sucesivas veces, siempre que sea reaprovechamiento sin perjuicio de tercero. Es preciso un nivel de comprensión muy alto que pondrá en valor los usos y costumbres como fuente de derecho (concordias, pactos...) y sobre todo los balances hidráulicos que son los que permiten atender las demandas, pues con los títulos de aprovechamiento y en situación de escasez, muchos concesionarios se quedarían sin agua suficiente porque su derecho no lo es de agua regulada.

Sin duda el SAIH ha sido un factor de racionalización del uso y de control de caudales ecológicos, de avenidas, prevención de riesgos, gestión de sequías y un largo etc. Pero debe profundizarse más en lo que significa un Sistema y cuál es su comportamiento. La reducción de caudales a un salto hidroeléctrico en un tramo medio o bajo del río, puede suponer un mayor nivel de agua embalsado más arriba con mayor altura de lámina y más rentabilidad para su pie de presa, del mismo o de diferente concesionario, produciéndose así una “optimización” de aprovechamiento, superando viejos esquemas expropiatorios. Al igual que la existencia de embalses y contraembalses puede suponer una mayor producción en horas punta, mejorando el sistema eléctrico nacional. Todo ello admite acuerdos compensatorios adecuados (no nos referimos al Mercado del Agua). Es la explotación y como se lleva a cabo, la que optimiza y racionaliza el uso del agua y evita multitud de conflictos entre concesionarios, de los que se ha llenado la Historia.

Sobre el entramado concesional de la Junta de Explotación nº 14 (interfluvio Gállego-Cinca) se debe considerar:

1 – Cumplimiento del art. 30-2-c del Plan Hidrológico del Ebro, que contempló también la Comisión del Agua de Aragón el 20 de julio de 2006:

“Racionalización de la explotación de los aprovechamientos del Bajo Gállego, Bajo Cinca y otros tramos de río dentro del Sistema de Explotación 14”

2 – El 30 de abril de 1990, por encargo de la CHE, la empresa Ingeniería y Construcciones MARCOR SA, emitió el **“Informe relativo a las tomas del Gállego: dispositivo de control de concesiones”**, en el que se informa de los aprovechamientos y su situación legal, de posibles soluciones para el control y el coste económico de los dispositivos. Se dispuso entonces del **“Inventario de aprovechamientos”** hecho por INITEC, se detectaron aprovechamientos clandestinos... pero se quedó en papel mojado.

La Junta de Explotación se ha pronunciado en numerosas ocasiones y se ha alegado en informaciones públicas, pero se observa algo de pasividad ¿Cuál va a ser la voluntad del Organismo de cuenca?

La CHE ha sido consultada por el Gobierno de Aragón para el **“Plan básico de gestión y conservación del Espacio Protegido Red Natura 2000 LIC/ZEC-ES2430077-Bajo Gállego”**, en el que se establece una estrategia y directrices de gestión. En el apartado 4. **“Presiones y Amenazas identificadas en el espacio protegido”**, se incluye la siguiente: **“aprovechamiento de caudales por encima de la capacidad del río y de los caudales utilizados por los regantes, con algunas prácticas no legales difíciles de controlar por los agentes”**.

3 – En el bajo Cinca, aguas abajo de El Grado desembocan el Ésera, el Vero, algunas grandes Clamores: Amarga, Selgua, San Pedro y por último el Alcanadre, con los retornos de regadío del Gállego-Cinca. Se han integrado en el Sistema de RAA algunos regadíos tradicionales (Castejón del Puente, Salillas, Huerto, Lascasas, Vicién y los del Flumen salvo Poleñino, dominados por el canal del Cinca). Debe dejarse muy claro que la concesión de 10 m³/s anterior a Riegos del Alto Aragón, se sitúa en el Puente de las Pilas (toma del Salto de Ariéstolas) del año 1905 y que cualquier rehabilitación o revisión de características ya es posterior al Plan de Riegos del Alto Aragón (Ley 7-1-1915) y su reserva de 1913, y deben serlo sin perjuicio de tercero (pierde la prioridad por tiempo). Que es de caudal fluyente, por lo que si en el punto de toma recibe su concesión con aguas del Ésera, no hay razón para desembalsar todo o parte, en El Grado. El Esera forma parte del Cinca en el que desemboca.

Dentro del propósito de racionalización de concesiones, se recuerda que ha finalizado el arrendamiento de las Centrales de San José y El Ciego (Barasona) cuya titularidad es de la CHE, por lo que puede mejorarse mucho la explotación.

4 – Reconocimiento de la prioridad de las aguas reguladas en Búbal y Lanuza para Riegos del Alto Aragón, de acuerdo con el D. 498/1961 de 16 de marzo (BOE 28-3-1961). El Pantano de La Peña regula agua para su Sindicato Central (Urdán y Rabal), no para todo el “bajo Gállego”: Candevanía, Camarera y resto de concesionarios sólo tienen derecho a agua fluyente. Hay que aclarar que una concesión de agua de riego, lo es para satisfacción de una demanda agraria justificada con las dotaciones del Plan Hidrológico. En época de no riego, no se tiene derecho a usar agua (falta de destino) y en todo caso no existen derechos absolutos todos los segundos del año, pues el abuso del derecho está prohibido. Ello es primordial para los desembalses en Ardisa en invierno.

5 – Cuando entre en explotación el embalse de Almudévar que tiene coste de bombeo, Riegos del Alto Aragón aprovechará al máximo el agua regulada de Búbal, Lanuza y La Sotonera (Gállego) para evitar sobrecostes energéticos. Ello debe quedar muy claro en la explotación del río, especialmente por todos sus concesionarios. Se propone un gran pacto de gestión, previo reconocimiento de derechos de aprovechamiento previamente adaptados al Plan Hidrológico y su priorización.

6 – Caducidad de todas las concesiones fuera de uso o que se declaren abusivas por incumplimiento de sus condicionados. Apertura de los procedimientos sancionadores que sean oportunos.

7 – Establecimiento de equipos de medida homologados en todos los aprovechamientos con toma directa en los ríos Gállego y Cinca, homologados y a ser posible de lectura inteligente (limnigrafos, contadores, etc.) y transparencia para su control.

8 – Comprobación de las lecturas de contadores de los abastecimientos de población e industriales en punto de toma y en punto de vertido, para deducir la proporcionalidad de los retornos. Determinar a quién corresponde la comprobación periódica de los contadores, especialmente en el Sistema de Riegos del Alto Aragón.

9 – Revisión de todas las concesiones existentes de “aguas subterráneas” en el sistema de Riegos del Alto Aragón y estudio del origen del agua.

10 – Puesta en común sobre el protocolo a seguir sobre vigilancia, control y seguimiento de usos distintos al riego con concesión de la CHE, en la Junta de Explotación.

-II-

ORDENACIÓN DE RECURSOS EN EL SISTEMA DE RIEGOS DEL ALTO ARAGÓN

La ordenación y control del DPH es una de las patas sobre la que se sustenta la gestión de los recursos hídricos y por tanto el uso eficiente del agua, porque define y controla la demanda y repercute en la sostenibilidad del regadío y su resiliencia frente a los efectos adversos derivados del cambio climático.

Para poder conseguir los objetivos propuestos en esta ficha por la propia Confederación Hidrográfica del Ebro, se propone:

- La continuidad, y el impulso de los planes de **modernización de regadíos**, como medida transversal a varios de los temas que aparecen en el EPTI, entendiendo este proceso como la tecnificación de las infraestructuras que permite la gestión y control del recurso en su fase de explotación. En primera instancia porque permite cuantificarlo, y en segundo lugar porque permite avanzar a niveles superiores de gestión implementándola con otras herramientas de gestión (telecontrol/teledetección y software de gestión hidráulica asociados) que fomentan un uso eficiente del agua.
- Inversiones destinadas al **control de la superficie regable**, mediante su digitalización e implementación con técnicas que incorporen datos proporcionados por imágenes satelitales, relacionadas con parámetros de control internos de los propios usuarios para una mejora del conocimiento de la superficie regable y cruces automáticos con datos catastrales de descarga masiva.
- Inversiones destinadas a **implantar sistemas de medición de caudales monitorizados**, instalados en puntos de consumo de usuarios asociados a herramientas que analicen tendencias y usos del recurso.
- **Mejorar los procedimientos de otorgamiento de derechos** evitando que existan incoherencias con los derechos y prohibiciones previamente asignados por planes anteriores. Control/supervisión de la explotación del recurso. Coordinación entre administraciones.

- **Planes de formación** para incrementar el grado de profesionalización en el seguimiento y control de la zona regable, y gestión/explotación de los recursos hídricos.
- **Incentivar la implantación de todas estas medidas.** Todas las medidas de buena gestión y control de la demanda que aquí se recomiendan deberían de ser tenidas en cuenta a la hora de Reparto de Costes como componente en bonus y deberían discriminar positivamente el régimen tributario de los usuarios que las pusieran en práctica.
-

Las ayudas PAC no pueden condicionarse al índice WEI+, dado que se trata de un indicador de explotación de recursos hídricos cuyas variables han de controlarse a escala de cuenca o como mínimo, a nivel de sistema de explotación. No procede su determinación a nivel de explotación agraria donde existen otros métodos para cuantificar la eficiencia en el uso del agua que nada tiene que ver con las variables que intervienen en el cálculo de este índice. En todo caso, deberá contarse con las comunidades de usuarios para hacerlas partícipes de esta cuestión que resulta relevante para el sector. La utilización de dotaciones estimadas para determinar este índice conllevará sobredimensionar su valor, ya que se suele escoger la dotación recomendada en función del cálculo de la evapotranspiración de referencia y eficiencias aproximadas para determinar la demanda de agua que no se ajustan a la realidad. Se están mezclando diferentes componentes del rendimiento en el uso del agua que pueden dar lugar a confusión.

Siguiendo con la cuestión anterior, y sobre el análisis que se hace en el documento *Síntesis de los planes hidrológicos españoles: Segundo ciclo de la DMA (2015-2021)*”, elaborado por la Dirección General del Agua y el CEDEX:

El valor de índice WEI+ determinado para la cuenca del Ebro (39,90 %) se sitúa por debajo de la media del valor obtenido para el resto de cuencas hidrográficas donde el uso regadío es predominante y es inferior al valor del índice S-WEI o previsión de extracción de 58,4 %. Todo ello enfrentado a un índice WEI+ (m) que alcanza su valor máximo en el mes de agosto con un valor de 249 %.

Estos datos ponen en evidencia, por un lado, la infrautilización tanto de los recursos hídricos disponibles y asignados, y por otro la irregularidad de las aportaciones apreciada

al determinar los valores mensuales del índice de explotación, contando además con que esta irregularidad se va a ver acentuada por los efectos del cambio climático. Tanto la posibilidad como la necesidad de regulación es evidente, sin tener que limitarla a la interna: existen recursos hídricos disponibles y existe la necesidad creciente de aumentar la disponibilidad de los mismos en los meses de máxima demanda mediante su regulación.

El plan hidrológico debería estudiar la probabilidad de que se dé la peor de las situaciones en el ámbito de la gestión y la planificación de los recursos hídricos. Cuando se dan a la vez: existencia de recursos hídricos suficientes y periodos de escasez coyuntural.

Sobre el Art. 46 del Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo sobre exigencias que deben de cumplir las inversiones en instalaciones de riego, se ha podido demostrar que se trata de un objetivo muy ambicioso y no alcanzable. Por esa cuestión , la actual propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, ya no lo contempla, y sí hace referencia a la exigencia de que las actuaciones que se propongan deben poder preservar el buen estado de las masas de agua.

En este sentido, las inversiones en materia de modernización de regadíos deben catalogarse en sí mismas en este tercer ciclo de planificación hidrológica, como actuaciones coherentes con la consecución del buen estado de las masas de agua. Deben promover la eficiencia del uso del agua. La eficiencia en el uso del agua se debe de poder justificar como una estabilización de la demanda frente a un contexto de tecnificación de las explotaciones e intensificación de la producción, contando además con que a ningún proceso productivo se le puede exigir obtener rendimientos del 100 %. Basta con ser eficiente para ser sostenible. Porque la sostenibilidad ha de ser justificada en sus tres patas para mantener el equilibrio y la viabilidad de las actuaciones o medidas que se promuevan, según la definición del propio término: ambiental/económico/social.



RIEGOS
del alto aragón

TEMA 4: GESTION SOSTENIBLE DE LAS AGUA SUBTERRANEAS

En el Plan Hidrológico de 2016 se trabaja con la definición de 105 masas de agua subterránea en la demarcación. De un total estimado para satisfacción de las demandas de 8.000 Hm³/año en el Ebro, se considera que tienen origen subterráneo un 4% (330 Hm³/año). No conoce esta Comunidad General que su zona regable esté situada sobre un acuífero extraordinario o se haya catalogado una masa de agua subterránea en la estepa de Monegros, que permita captar agua a 1,5 ó 2 m de la superficie. No conocía tampoco esta Comunidad General que puedan sus regantes pedir ayudas planteadas en la PAC o basadas en el índice WEI+ para extraer agua del subsuelo. Pero Comisaría de Aguas facilita que se otorguen concesiones de agua subterránea, que en realidad es el freático de la zona regable. El agua que drena a un desagüe no es subterránea, aunque no sea de escorrentía superficial es la propia de la percolación producida por el tipo de terreno.

En RAA se ha producido la reordenación de la propiedad, primero en aplicación de la legislación de Reforma y Desarrollo Agrario con sus declaraciones de tierras en “reserva”, “exceso” o “exclusión”, y luego en muchos términos municipales por la concentración parcelaria. No se pueden conceder aprovechamientos mediante pozos del manto freático para riego de secanos que fueron expresamente exceptuados de la transformación y mucho menos para riego de terrenos que no tienen la condición de roturables y cultivables. Puede constituir en algún supuesto un auténtico fraude de ley, crea un profundo malestar en la zona regable y puede ser una vía para obtener ayudas de la PAC, con independencia de la plusvalía que supone.

A nivel nacional se han generado muchísimos problemas con los pozos de menos de 7000 m³/año, para tomar agua del freático a la demanda, sin someterse a la disciplina de la Comunidad de Regantes, sea para complementar dotaciones o poner en riego secanos. En algunos casos pudieran plantear el hecho de una doble concesión para solicitar la baja de la Comunidad de Regantes, o apartarse del fin autorizado pasando agua de una explotación ganadera por ejemplo, a riego por goteo, pretender quedar excluidos de un proyecto de modernización etc.

En RAA no hay masa de agua subterránea conocida y catalogada y no se deben conceder aguas de su freático, salvo casos excepcionales previamente consensuados con las CCRR..

Por ello se pide:

1 – Que se considere que en los Regadíos de Interés General del Estado se ha creado un freático gracias al riego que poco tiene que ver con las masas de aguas subterráneas identificadas por la CHE y que en alguno de ellos como es el caso de RAA se ha llevado a cabo reordenación de la propiedad por la normativa de tierras en reserva, en exceso y exceptuadas de transformación, en aplicación de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Se puede incurrir en fraude de ley cuando se otorgan concesiones de pozos en la zona regable con destino a secanos o terrenos no cultivables, estén o no en el ámbito declarado de interés nacional, eludiendo el propio art 49 del PHE (manan a escasos 2m de la superficie, son balsas sin revestir etc.) o el permiso previo de la CR exigido por el art. 51-7 del PHE.

2 – Que en toda concesión de agua subterránea para riego se acredite por el solicitante que el terreno a que se destina es cultivable según la normativa agraria, para lo cual debe aportar la correspondiente certificación de la Comunidad Autónoma.

TEMA 5: ALTERACIONES HIDROMORFOLÓGICAS DE LAS MASAS DE AGUA SUPERFICIALES.

En el ámbito de Riegos del Alto Aragón se han detectado tres masas de agua que presentan alteraciones hidromorfológicas, que se corresponden con el Barranco de la Violada, el río Alcanadre, río Flumen y el río Vero. Ninguna entra en conjunto de masas sobre las que la CHE pretende actuar a lo largo del próximo ciclo de planificación.

Con todo, y como apunta la propia CHE, existe una nueva norma para la valoración del impacto hidromorfológicas que debe aplicarse, y además esta es una de las cuestiones que han sido muy vigiladas por Europa.

En este contexto se hacen las siguientes aportaciones a la Ficha 5: Alteraciones hidromorfológicas de las masas de agua superficiales.

- **Aportación 1:** Se solicita que de forma previa a la valoración de las alteraciones hidromorfológicas de los ríos se aplique la Guía para la valoración de masas de agua muy modificadas y artificiales. Igualmente, que se haga una profunda revisión de la consideración como masa natural de aquellos barrancos y/o drenajes cuyas aportaciones procedan únicamente de los retornos de riego.
- **Aportación 2:** En el caso de que se lleven a cabo medidas correspondientes a la restauración de ríos, que estas tengan en cuenta que muchos azarbes y colectores de las zonas regables finalizan en barrancos “naturales” y que en la valoración del estado hidromorfológico de los ríos se tenga en cuenta su funcionalidad como drenaje y/o operación en avenidas y otras incidencias.
- **Aportación 3:** Que se aplique al río Flumen una excepcionalidad del cumplimiento de las condiciones hidromorfológicas (alteración del régimen hidrológico), ya que esta masa de agua con alta alteración en el régimen hidrológico tan solo podrá mejorar su estado si se ejecuta para todas las comunidades de riego vertientes sus respectivos proyectos de modernización de regadíos, cuestión esta que no es alcanzable con la limitación impuesta de 30.000 hectáreas modernizadas en el siguiente periodo de programación.

TEMA 6. IMPLANTACIÓN DEL RÉGIMEN DE CAUDALES ECOLÓGICOS

Se propone:

- Considerar incidencias de diversos escenarios de cambio climático también en el régimen de caudales ecológicos para comprobar si el régimen mensual propuesto va a ser sostenible en un escenario de tendencia a la baja del nivel de aportaciones.
- No aumentar el régimen de caudales ecológicos establecido en cuanto a que pone en riesgo la garantía de suministro propuesta en la IPH, contando con las consecuencias que para el regadío va a tener el fenómeno del cambio climático.

TEMA 7: ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Se solicita determinar el grado de incertidumbre que arrojan las previsiones que se elaboran en este plan hidrológico. Contando además con que el grado de incertidumbre se incrementa a escalas más reducidas de trabajo.

El fenómeno del cambio climático se debe de pensar a nivel global, pero las medidas de adaptación deben pensarse a nivel local.

Se observa la necesidad de llevar a cabo estudios de previsión de efectos a nivel local para poder ser más precisos en la elección de las medidas de mitigación. Riegos del Alto Aragón propone que se estudien los efectos positivos de la regulación en la disminución en cuanto a la duración de los periodos de escasez coyuntural contando con un descenso de las aportaciones y aumento de las demandas.

1 – Es oportuno conocer los escenarios hidrológicos porque afectan a muchos sectores que tendrán que adaptarse, incluido el sanitario. El regadío tendrá efectos muy positivos especialmente para la seguridad alimentaria, aunque habrá de demostrar su resiliencia frente al calentamiento y la reducción de disponibilidad hídrica. Los ríos tendrán un caudal más irregular y habrá que procurar su “regularización”, siendo clave la gestión de los recursos en embalse porque aumentarán las llamadas “crecidas relámpago”. Está muy bien que se hagan modelos de todo tipo, se identifiquen indicadores y se aprueben directrices, pero sin las infraestructuras adecuadas los ríos correrán sueltos y los efectos nocivos aumentarán. Hay que tener en cuenta que las obras hidráulicas han de superar un engorroso procedimiento –muy judicializado- hasta poderse hacer realidad. La regulación del Gállego en Biscarrués es necesaria.

Se estima que, en promedio, por cada aumento de temperatura de 1º C la pérdida de carbono orgánico en el suelo puede ser del 6-7%, que podrá aumentar según sea la precipitación, lo que afectará mucho a las zonas de bosque y prados. En consecuencia, debe impulsarse la modernización de regadíos, la reforestación y un modelo de agricultura

con mayor aumento de contenido de carbono orgánico, aprovechando el estiércol que se produce en su entorno.

2 – Los embalses cuya explotación corresponde a la CHE han demostrado su papel estratégico ante fenómenos extremos, inundaciones y sequías, pero de forma progresiva han ido perdiendo medios humanos con dedicación especializada. Cumplen un papel primordial para el Producto Interior Bruto, laminación de avenidas, cada vez más frecuentes y como reservorios para superar sequías cada vez más prolongadas y especialmente para recoger y dosificar la cantidad de agua que no puede infiltrar el terreno en “tormentas relámpago” que de otro modo se perdería. Dado el tiempo de construcción de infraestructuras hidráulicas, hay que mejorar el mantenimiento y seguridad de grandes presas y revalorizar su papel estratégico para el futuro, y construir las que hagan falta para fortalecer la sostenibilidad y resiliencia de los grandes planes de regadío que lo son de ordenación del territorio.

Otras aportaciones:

Aportación 1: La división de funciones entre las CHE y Gobierno de Aragón, merma posibilidades de puesta en valor de información necesaria para la correcta gestión del cambio climático. Se hace necesaria la coordinación de información y actuación entre ambas administraciones y la generación de servicios de asesoramiento para la adaptación. La creación de una buena cartera de servicios climáticos mediante la potenciación del SAIH. El cual debe ser financiado vía Presupuestos Generales del Estado y no repercutirlo a los usuarios directos. La importancia del SAIH como herramienta de lucha contra el cambio climático favorece al conjunto de la sociedad, permitiendo el control de avenidas, mejorando la gobernanza y siendo una plataforma para el desarrollo de servicios avanzados de toma de decisiones a nivel usuario.

Aportación 2: Desarrollar modelos vulnerabilidad y de evaluación de riesgos en la cuenca del Ebro. Incorporar el criterio de disminución de la vulnerabilidad y evaluación de riegos centrados en la participación de los usuarios y que permitan su incorporación en fases futuras de la planificación.

Aportación 3: Necesidad de incorporar las obras de regulación a las medidas de adaptación al cambio climático. Siendo su ejecución la que más condiciona la viabilidad del sector primario. De igual importancia es el mantenimiento/tecnificación de las infraestructuras, tanto en la red de distribución como a nivel de explotación (planes de modernización de regadíos y equipamientos a nivel de parcela) como medida de resiliencia frente a los efectos citados derivados del cambio climático. En este caso, porque permiten aumentar la eficiencia en el uso del agua.

Aportación 4: Analizar y poner en práctica acciones para fortalecer la resiliencia de los sistemas de distribución de agua en alta con mejora de los sistemas de medición, disminuyendo la demanda energética en su maniobra y puesta en funcionamiento, generando y acoplando los embalses de las comunidades de regantes dentro de las redes de flexibilización de la demanda energética.

TEMA 8: ASEGURAR LA COHERENCIA ENTRE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y LOS PLANES DE GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS (ZONAS PROTEGIDAS).-

Las masas de agua de Riegos del Alto Aragón incluidas en Espacios Naturales Protegidos, y que se encuentran en estado diferente a bueno son:

ES091MDSF436	Río Cinca desde el río Vero al Río Sosa	Mal Estado
ES091MSF165	Río Alcanadre desde el río Flumen hasta su desembocadura en el río.	Mal Estado
ES 091MSPF678	Río Cinca desde la Presa de El Grado hasta el río Ésera	Mas Estado
ES091MSPF969	Laguna de Sariñena	Mal Estado

Ninguna de ellas entra en la selección de zonas de actuación de la CHE para el próximo periodo de programación. Sin embargo, la reciente publicación de instrucción del Secretario de Estado de Medio Ambiente por la que se establecen los requisitos mínimos para la evaluación del estado de las masas de agua en el tercer ciclo de la planificación hidrológica de fecha 14 de octubre de 2020, a la que van asociadas las guías de evaluación de aguas superficiales y subterráneas y la de evaluación de aguas muy modificadas y artificiales, obliga a un replanteamiento que puede afectar a tramos de masas de agua utilizados como desagües, así como a masas artificiales como la Laguna de Sariñena y a la consideración de ciertas masas como el embalse Ardisa.

Unidas a ellas habría que asociar las Zonas Vulnerables a la contaminación por nitratos, competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón. Y finalmente la afección sobre el desarrollo de infraestructuras derivadas de los Planes de Ordenación de los recursos naturales de las zonas espererías de Monegros Sur y Sector Oriental de Monegros y Bajo Ebro aragonés, así como la red de humedales, LIC Y ZEPA

En este sentido se realizan las siguientes aportaciones a la Ficha 8: Asegurar la Coherencia entre la planificación Hidrológica y los planes de gestión de espacios naturales protegidos.

- **Aportación 1:** Como ya se ha expresado en la ficha 1 se solicita que se adecue o se proponga a instancias superiores la necesidad de que la delimitación de las zonas vulnerables no se lleve a cabo por municipios sino que se haga siguiendo la red hidrográfica por cuenca vertientes, de tal manera que se puedan catalogar todas las superficies en base a esas cuencas vertientes y establecer sistemas de control para cada uno de los desagües imputando a cada uno de ellos la parte proporcional de ganadería, de regadío, de secano, de núcleos de población. Esta adecuación racionalizaría la gestión de la contaminación y permitiría solicitar como comunidades de regantes la participación activa en la gestión de la contaminación difusa. Esta cuestión también permitiría una racionalización de los esfuerzos en el correcto mantenimiento de los espacios protegidos asociados a masas de agua en mal estado por cuestiones de calidad.
- **Aportación 2:** Procurar la implicación directa de las comunidades de regantes en el control de la contaminación difusa, siendo estas las que tienen que liderar el proceso de controlar y mitigar la contaminación en sus territorios. Reconociendo su función de cooperación con la administración y labores de vigilancia y control, estipulando procedimientos y mecanismos que lo permitan.
- **Aportación 3.** Solicitar la participación de las comunidades de regantes en el proceso de aplicación de las guías de valoración de masas de agua publicadas por instrucción de fecha 14 de octubre de 2020, y muy concretamente en todo aquello que tenga que ver con la catalogación de masas de agua artificiales y valoración de mitigación de efecto.
- **Aportación 4:** Estudiar la compatibilidad de la planificación medioambiental con la gestión del regadío, aplicando el criterio de costes proporcionados a las medidas ambientales a plantear, las cuales deben reflejar la prioridad de mantener viable la gestión del regadío.

- **Aportación 5: Inclusión de fórmulas de compensación en los costes del agua derivados de las labores de mantenimiento de la cantidad y calidad del agua en aquellas actividades desarrolladas bajo figuras de protección ambiental.** En este sentido, reclamar la cooperación entre CHE y Gobierno de Aragón para el desarrollo de medidas agroambientales asociadas a la gestión de la contaminación en el entorno del río Alcanadre, Flumen y Laguna de Sariñena.

TEMA 10. CONTRIBUIR A EVITAR NUEVAS INTRODUCCIONES DE ESPECIE ALÓCTONAS INVASORAS Y DISMINUIR LOS EFECTOS NEGATIVOS DE LAS DETECTADAS EN LA DEMARCACIÓN.

En los aspectos relacionados con las especies invasoras, los mecanismos generados por MITECO y CHE para el seguimiento y control de las especies invasoras se realiza a través de la Estrategia Nacional de control de Mejillón Cebra elaborada por el grupo de trabajo del mejillón cebra aprobada por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza el 10 de mayo de 2007 aprobada por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 6 de septiembre de 2007. Esta estrategia, al igual que el grupo de trabajo ha ido disminuyendo su intensidad de trabajo en la misma forma en que la plaga iba tomando mayores dimensiones y afectando a más demarcaciones.

La Confederación Hidrográfica del Ebro, tras una fase inicial de amplio esfuerzo de I+D y valoración económica de impactos, en este momento mantiene unas labores de seguimiento anual de embalses para su catalogación como embalse afectado y restricción de navegación y la creación de estaciones de desinfección.

Riegos del Alto Aragón, cuenta en la actualidad con 84.000 hectáreas afectadas por Mejillón Cebra, y presencia confirmada de Almeja Asiática en el embalse de la Sotonera. Fruto de los resultados obtenidos en los proyectos de Cooperación Irrizeb e Irrizeb 2 incluidos en el PDR de Aragón 2014-2020, realiza las siguientes aportaciones a la Ficha 10: Contribuir a evitar nuevas introducciones de especies alóctonas invasoras y disminuir los efectos negativos de las detectadas en la demarcación:

- **Aportación 1:** Las Comunidades de Regantes ha llevado a cabo una importante labor de I+D para el control de las especies invasoras que afectan a los embalses y distribución del agua tanto en alta, como en parcela. Esta labor ha llevado en ocasiones asociado el análisis y medición de las especies en infraestructuras como los embalses que no solo benefician a las comunidades de regantes sino que también benefician a otras entidades y colectivos. En este sentido, y para evitar duplicidades de control se propone en aquellos casos en los que se certifique la solidez técnica y científica de las propuestas que se transfieran a las comunidades de regantes mediante encomiendas de gestión con dotación presupuestaria (erradicación, seguimiento y control de la especie).

- **Aportación 2:** Inclusión de medidas basadas en la naturaleza, todo lo que hacen las comunidades de regantes de medidas de gestión de canales y embalses que redundan en mantener las especies invasoras bajo control obedecen a una cooperación con la administración hidráulica en la forma de gestión de esas infraestructuras. Incorporar como medida que todas aquellas infraestructuras que tengan presencia contrastada de especies invasoras, principalmente mejillón cebra, se analicen e incorporen medidas de gestión de embalses como forma de mantener bajo control los niveles de invasión de las especies.
- **Aportación 3:** La precoz detección de muchas de estas especies invasoras es vital para llevar a cabo su control y evitar pérdidas económicas importantes en las infraestructuras de riego. Es por ello que se propone crear mecanismos de cooperación entre la Administración y las comunidades de regantes en muestreos para la detección precoz de plagas, así como la participación de las Comunidad de Regantes en los grupos de trabajo que se creen para el seguimiento de la Estrategia Nacional y del Ebro en materia de control de Mejillón Cebra y cuantas especies invasoras en el futuro puedan afectar a Riegos del Alto Aragón.
- **Aportación 4:** Se hace necesario contabilizar el esfuerzo en I+D y coste económico directo e indirecto asumido por las comunidades de regantes en el control de especies invasoras, entendiendo este además como un coste social. Es por ello que se solicita su cuantificación e imputación como un concepto que sirva en la minoración de la recuperación de costes
- **Aportación 5:** La desinfección de embarcaciones es una medida que se ha observado como insuficiente en el caso de Riegos del Alto Aragón, por este motivo se solicita que se asocie a la desinfección un mecanismo de identificación (etiqueta de un solo uso o similar) que permita un inspección y un sistema de multas en caso de infracción de la obligación de desinfección.

TEMA 11. RESOLVER LA PROBLEMÁTICA DE LOS VERTEDEROS DE RESIDUOS TÓXICOS Y PELIGROSOS Y CONTAMINACIONES HISTÓRICAS.

Los episodios de contaminación por Lindano que afectaron al río Gállego durante el año 2015, generaron una crisis de reputación asociada a los cultivos producidos en Riegos del Alto Aragón, a la par que dieron lugar a la necesidad de modificar las pautas de abastecimientos y contribuir mediante la liberación de caudales a la dilución de contaminación aguas abajo del embalse de La Sotenera. En este contexto se considera la realización de las siguientes aportaciones a la Ficha 11: Resolver la problemática de los vertederos de residuos tóxicos y peligrosos y contaminaciones históricas:

- **Aportación 1:** Se considera prioritario avanzar en la resolución de los focos de contaminación por Lindano asociados al río Gállego, y de forma muy especial la gestión de residuos y suelos contaminados que puedan afectar al dominio público hidráulico, como el desmantelamiento de la fábrica que Inquinosa y de los tanques de acumulación subterráneos que pueden afectar al embalse de Sabiñánigo, la lixiviación procedente de los vertederos de Bailín y Sardas, así como cualquier suelo contaminado que se pudiera detectar.
- **Aportación 2:** En los últimos años se observan periodos de incremento de isómeros HCH en las analíticas correspondientes a los meses de verano, cuestión que preocupa a Riegos del Alto Aragón, por lo que se hace necesario un análisis de las causas y la observación de la hidrodinámica del río y el embalse de Sabiñánigo en pro de detectar una posible causa.
- **Aportación 3:** Contabilidad dentro de los servicios prestados por Riegos del Alto Aragón las labores de coordinación de abastecimientos diferentes a riego y cálculo de la contribución del Embalse de La Sotenera en la dilución de contaminación por Lindano, entendiendo que ejerce una reserva estratégica en tanto en cuanto los focos de contaminación de Bailín, Sardas e Inquinosa no estén resueltos.
- **Aportación 3:** En el caso de nuevos episodios contaminantes considerar no sólo el efecto sobre los abastecimientos de población, sino también sobre el regadío, compensando esta cuestión mediante la restitución de la buena imagen y reputación de los cultivos producidos en Riegos del Alto Aragón y difusión de las medidas adoptadas por la entidad para evitar el uso de agua con valores de Lindano superiores a los estipulados para el agua potable.

TEMA 12: RESOLVER PROBLEMAS DE ABASTECIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LAS FUENTES DE AGUA PARA USO URBANO E INDUSTRIAL.-

Las comunidades de regantes contribuyen positivamente a las labores de ordenación, gestión y mantenimiento del abastecimiento de agua destinado a uso urbano, industrial y agropecuario. En este sentido, permiten actuar como oficinas delegadas para la tramitación de expedientes ante el organismo de demarcación, ejerciendo una labor administrativa y de control. Igualmente ejercen una labor de planificación y preservación del recurso en el caso de sequía, y en el caso de Riegos del Alto Aragón, de dilución y suministro de episodios contaminantes (caso del vertido de lindano en el río Gállego). Al amparo de todo ello se plantean las siguientes aportaciones a la Ficha 12: Resolver problemas de abastecimiento y protección de las fuentes de agua para uso urbano e industrial.

- **Aportación 1:** Fijar la necesidad de la existencia de balsas de reserva en los abastecimientos que permitan adecuar las necesidades de suministro urbano, industrial y agropecuario a la explotación de embalses y canales.
- **Aportación 2:** Llevar a cabo una valoración de los servicios de gestión y mantenimiento, tanto administrativo como de operación realizados por las comunidades de regantes en materia de abastecimientos diferentes a riego, y considerarlo como un elemento de minoración de la recuperación de costes.
- **Aportación 3:** En aquellos casos en los que la reutilización de aguas no pueda ser llevada a cabo de forma directa para no afectar a la calidad de agua suministrada, como es el caso de los Canales de Riegos del Alto Aragón, se solicita la inclusión de las actuaciones de reutilización dentro por programa DSEAR (Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización) para el desarrollo de actuaciones específicas que redunden en aprovechamiento del recursos y de los nutrientes contribuyendo a la mejora de la eficiencia de riego y de la calidad.
- **Aportación 4:** Proponer la consideración de las Comunidades Generales y Comunidades de Regantes como oficinas delegadas del Organismo de Demarcación en los aspectos relativos a la gestión de usos diferentes al riego derivados de la gestión de las infraestructuras que le son propias y/o encomendadas.

TEMA 13: SOSTENIBILIDAD DEL REGADÍO

En primer lugar se expone la urgente necesidad de renovar la estructura de temas de las encomiendas de gestión y la forma colaboración entre administraciones públicas en base a considerar:

- a) el estado actual de las administraciones públicas y en concreto sobre la precaria situación de las Confederaciones Hidrográficas que se pone claramente de manifiesto en este tercer ciclo de planificación. Por un lado la falta de fondos para hacer frente a los objetivos medioambientales, y por otro lado la incapacidad de absorción de los fondos disponibles.
- b) el fenómeno COVID19 y los fondos europeos Next Generation. La capacidad de absorción de estos fondos requiere reformas de calado. Los estados miembros deben variar su mix económico y muchos analistas concluyen que para poder hacerlo, se necesitan que los estados miembros aborden reformas de gran calado, entre otras cuestiones, una reforma profunda de las administraciones públicas, con el objetivo de que se doten de personal especializado en la propuesta/ejecución/seguimiento de los proyectos que estarían a la altura de las condiciones de elegibilidad que se requieren para poder optar a estos fondos de reestructuración.
- c) las necesidades derivadas de los efectos provocados por el cambio climático.

Todo lo anterior está conectado en la realidad y en el propio concepto de sostenibilidad que pone en relación cuestiones ambientales, económicas y sociales. Y se traduce en un gran reto, tanto para las administraciones como para las comunidades de usuarios que deben prever cambios en su forma de funcionamiento y por tanto en su estrategia de colaboración para poder adaptarse al nuevo contexto social/económico y medioambiental.

La **sostenibilidad del regadío** y su resiliencia frente a los efectos derivados del cambio climático sobradamente explicadas, **teniendo en cuenta además del componente ambiental, el componente socio-económico implícito en el propio concepto de sostenibilidad**, pasa por ser más eficientes en la gestión de los recursos hídricos.

Para poder conseguirlo se debe continuar con la ejecución de medidas de carácter estructural proponiendo objetivos más ambiciosos; y mejorar las herramientas actuales para la gestión de recursos hídricos a través de la innovación. Todas las medidas que a continuación se proponen para garantizar la sostenibilidad del regadío encajarían además con las directrices de gasto marcadas por la UE:

a) Inversiones de carácter estructural

a.1 Regulación de los recursos hídricos.

Garantizar la ejecución de determinadas obras hidráulicas de regulación en aquellos sistemas regables dónde:

- se compruebe que existe irregularidad en la distribución de las aportaciones y donde los índices de explotación indiquen que la capacidad de regulación es muy inferior a los recursos disponibles y por tanto la oportunidad de ser gestionados de forma sostenible.
- se tenga previsto ejecutar transformaciones de regadío y exigir en estos casos la coordinación necesaria entre las administraciones implicadas que implique una ejecución coherente y armonizada de este tipo de actuaciones para garantizar su viabilidad y sostenibilidad (social/económica y ambiental), con garantías de suministro exigido según la ORDEN ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica.

a.2 Mantenimiento de infraestructuras.

Desarrollo de planes de tecnificación/mantenimiento y gestión de las redes de distribución tanto de lámina libre (canales) para aumentar la eficiencia en el transporte.

a.3 Transformaciones de regadío.

Transformar las zonas de interés general de forma coordinada, respetando las competencias de cada una de las administraciones, tal y como establece la Ley de Reforma de Desarrollo Agrario es clave a la hora de hacer estos regadíos sostenibles desde el punto de vista económico. Esta medida ayudaría en paralelo a la consecución de los objetivos planteados en el Reto Demográfico.

a.4 Modernización de regadíos.

Aumentar los objetivos propuestos en materia de modernización de regadíos. Se debe ser mucho más ambiciosos con aquellas medidas de carácter estructural que hacen posible el consumo eficiente y la gestión de los recursos hídricos y por tanto su sostenibilidad. Aumentar los objetivos de 40.000 ha en 6 años. Esta medida ayudaría en paralelo a la consecución de los objetivos planteados en el Reto Demográfico.

- b) **Inversiones en materia de Gestión Integral de Recursos Hídricos.** Inversión en planificación y explotación de recursos hídricos con el objetivo de aumentar la capacidad de respuesta ante eventos de escasez coyuntural, mediante el diseño e implantación de herramientas tecnológicas que lo hagan posible a través de la innovación, en todos los niveles de gestión, incluyendo a los propios usuarios .

b.1 Planes de Gestión de Situaciones de Escasez (planificación/explotación de recursos hídricos). Control y seguimiento de variables mediante índices de estado y planificación de recursos hídricos enfrentada a la demanda y al uso del recurso.

b.2 Plan de Gestión de Superficie Regable (revisión de derechos históricos, elaboración de procedimientos de actualización de la zona regable y de capa catastral y control de la demanda mediante teledetección: Ejemplo proyecto CENSOS y proyecto INTEGRA2/ADOR2. Marco PDR 2014-2020 M16 Cooperación. Inversiones en I+D+i .y desarrollados en el ámbito de la comunidad general de Riegos del Alto Aragón.

- c) Planes de formación/información que consigan por un lado aumentar el grado de profesionalización a nivel de los usuarios en materia de gestión eficiente del agua, incidiendo en la gestión del recurso en periodos de escasez coyuntural y por otro fomentar el grado de conocimiento objetivo del sector regadío en el resto de la sociedad.

FICHA 14. DESARROLLAR LOS USOS ENERGETICOS EN UN ENTORNO DE SOSTENIBILIDAD

En el regadío se ha producido una alta dependencia energética al pasar de riego por gravedad al presurizado, especialmente en zonas próximas a canales o acequias principales con cotas altas. La electricidad se ha convertido en un coste de explotación, pero no son pocas las Comunidades y Confederaciones Hidrográficas que han entendido que es la autonomía funcional la que decide cómo ha de repartirse el coste, puesto que tiene un factor fijo (potencia) y un factor variable (consumo), de manera que hay Comunidades de Regantes cuya zona de presión natural no contribuye solidariamente a soportar costes de electricidad de la zona de presión asistida. Ello es de hecho un freno a la modernización, cuando sin solidaridad no se pueden soportar los gastos y puede ser un freno a la fusión de Comunidades con fines de modernización que mejoraría la profesionalización y optimización del uso eficiente.

La CGRAA ha hecho mucho por aminorar los costes eléctricos. Se han agrupado todos los puntos de suministro (CUPS) de todo el Sistema y se someten a concurso los contratos de suministro, obteniendo mejores precios. Se programan las subidas y bajadas de potencia, en las condiciones establecidas; se han colocado contadores inteligentes de doble lectura (Distribuidora y Comunidad) y se hace un seguimiento del servicio recibido; se ha contratado asesoría externa especializada programando los riegos, en lo posible, con telecontrol. En definitiva, cuando se habla de un desarrollo sostenible se puede hacer mucho en la ordenación de la demanda y luchar porque se permitan dos cambios mínimo de potencia atendiendo a la temporalidad del riego (mínimo, campaña y fuera de campaña). Si el coste energético se carga en el término potencia y durante meses no hay consumo, se produce una situación paradójica que MITECO debiera corregir.

Gracias al regadío se hicieron embalses de regulación, con extraordinarios pies de presa. La energía hidroeléctrica es renovable (no se agota el recurso), es segura (no genera residuos, es limpia), es flexible en muchos embalses y es estable en comparación a la solar o eólica y además es muy económica. Sus aspectos positivos son mayores que los negativos (cambios en ecosistemas fluviales); dificultad de ubicación, coste de construcción, pero da la casualidad de que muchos embalses son de uso múltiple y en su construcción y explotación hay costes compartidos por los beneficiarios. En la cuenca del Ebro hay mucha hidráulicidad por desarrollar y hay que pensar a medio plazo.

La modernización de regadío en RAA ha traído el refuerzo del sistema eléctrico de distribución, aumentando la capacidad de distribución y de subestaciones transformadoras (*Convenio de 2-08-2007 entre SEIASA del Nordeste, Endesa Distribución y CGRAA, para la electrificación de la mejora del Plan Monegros I, y adendas de 23-01-2009 y de 28-01-2009*). Ello ha permitido el desarrollo de núcleos industriales y la proliferación de explotaciones ganaderas en el territorio. Ha hecho a la zona regable sostenible energéticamente y con sus 7 Minicentrales ha favorecido la electrificación rural, al situar los centros de producción cerca de los puntos de consumo. Al situarse en los canales turbinan solo en temporada de riego, coincidiendo el mayor consumo energético con el mayor gasto de agua. Tal circunstancia sirvió de ejemplo para otros desarrollos similares en otros grandes sistemas..

Se puede mejorar mucho mediante explotación coordinada de aprovechamientos hidroeléctricos, y mejora de las curvas de explotación de los embalses, especialmente con saltos revertidos a la CHE en los que puede racionalizar su explotación atendiendo a su compatibilidad con usos ambientales y de regadío. Para ello debe hacerse el estudio de optimización de la explotación de los recursos energéticos y establecer un plan para que se puedan obtener ingresos propios por el Organismo.

1.- Se propone que en la valoración de criterios a tener en cuenta en la adjudicación de aprovechamientos hidroeléctricos revertidos a la CHE se priorice a las Comunidades de usuarios que concurran a los concursos, teniendo en cuenta que los productos económicos que obtengan se destinarán a la consolidación de sus sistemas hidráulicos y la mejora de explotación de los recursos.

2.- Un estudio que recoja los posibles proyectos de almacenamiento de agua y energía y las actuaciones de sostenibilidad energética de las comunidades de regantes. En concreto, en la inter-cuenca Gállego/Cinca se considera importante al menos estudiar:

- El balance y aprovechamiento energético ligado a los embalses de Motearagón, Almudevar y La Peña.
- La reversión de los aprovechamientos fluyentes en los ríos Cinca y Gállego.
- La adaptación de las infraestructuras de conducción y regulaciones internas para hacerlas más sostenibles.

3.- En caso de que no pueda conectarse físicamente la fuente de suministro energía renovable, con puntos de consumo (bombeo de agua para uso regadío), debe poder hacerse un balance de energía entre energía generada (de origen renovable) y consumida por sistema regable, llegando o no al neto; y en todo caso, este coeficiente que exprese el grado de compensación total o parcial (GRADO DE AUTOCONSUMO) deberá ser tomada en cuenta como factor de rebaja (bonus) y discriminar positivamente el régimen tributario de aquellos usuarios que invirtiesen en energías renovables, como es el caso de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón, más aún si la fuente renovable que compensa al consumo para elevación de agua (eólica y/o fotovoltaica), no requiere ni siquiera de una concesión administrativa de aguas, suponiendo una liberación de recursos hídricos destinados a usos no consuntivos.

4.- Incentivar la implantación de todas estas medidas. Todas las medidas de buena gestión y control de la demanda que aquí se recomiendan deberían de ser tenidas en cuenta a la hora de **Reparto de Costes como factor de rebaja (bonus)** y deberían **discriminar positivamente el régimen tributario de los usuarios que las pusieran en práctica.**

TEMA 15: MEJORAR EL TRATAMIENTO DE LOS USOS RECREATIVOS Y OTROS USOS.

Se hace necesario un proceso de consenso entre los usos recreativos y consuntivos del agua, y también se hace necesaria una contribución de estos usos a la gestión y mantenimiento de los espacios:

Dentro de los usos recreativos podemos diferenciar varios tipos:

- Los que utilizan sin consumir el recurso, pero condicionan su explotación: Por ejemplo, en rafting en el río Gállego, o los conciertos en el embalse de Lanuza, o la navegación y pesca en embalses.
- Los que utilizan sin consumir el recurso, y no condicionan su explotación: Uso deportivos del embalse de San Juan.
- Otras demandas que no han sido atendidas por el organismo de cuenca y sobre las que hay que fijar un criterio estricto. Ejemplo las repetidas solicitudes de navegación en canales.

Desde esta perspectiva se plantean las siguientes propuestas a la Ficha 15. Mejorar el tratamiento de usos recreativos y otros usos.

- **Aportación 1:** Las actividades recreativas han supuesto a las comunidades de regantes una cantidad ingente de dinero (navegación en los embalses-mejillón cebra). Planteamiento de una contribución (tasa) de los usos lúdicos que redonde positivamente en cuestiones como, el mantenimiento y limpieza de las zonas utilizadas, su adecuación a usos lúdicos y una contribución porcentual a las labores de erradicación de especies invasoras aguas abajo del uso lúdico.
- **Aportación 2:** La participación de los usos lúdicos tendría que ser a través de sus federaciones o entidades de nivel de superior, para evitar agravios comparativos con las comunidades de regantes y su base territorial y social.
- **Aportación 3:** Igualmente se hace necesario un análisis de la presión sobre el medio natural ejercida por este tipo de actividades, se entiende que hay actividades como el rafting o el baño que ejercen una importante presión sobre el medio acuático.

-

- Los recientes trabajos desarrollados por la Universidad de Zaragoza¹, fijan las tasas de recuperación de los ecosistemas por la presión ejercida por las actividades lúdicas y recreativas. Esto debe conducir a una regulación del uso recreativo dominio público hidráulico, controlando carga máxima admisible, tiempo de duración del impacto, así como tasas para la recuperación del mismo.
- **Aportación 4:** Se hace necesaria una autorización de los usos recreativos a precario para blindar la gestión hidráulica y respetar las prioridades de uso.

También se hace necesario que los usos lúdicos no supongan un desembalse de agua regulada para su celebración, y en caso de su utilización realicen una contribución significativa al pago de la infraestructura.

- **Aportación 5:** Finalmente, se clarifique las cuestiones relacionadas con la prohibición de uso recreativo, creando un mapa específico de unos admisibles y usos admitidos del dominio público hidráulico, así como un procedimiento para la catalogación de actividades graduadas en función de su impacto sobre el medio y consecuencias indeseables aguas abajo.

¹Evaluación del impacto del barranquismo y la resiliencia de las comunidades acuáticas del barranco de la Peonera en el Parque Natural de la Sierra y Cañones de Guara<https://zaguan.unizar.es/record/89975?ln=es>
Efectos del barranquismo sobre la comunidad de macroinvertebrados acuáticos en el río Formiga (Sierra de Guara, Huesca)<https://zaguan.unizar.es/record/74895?ln=es>
Evaluación del impacto del barranquismo y la resiliencia de las comunidades acuáticas en un torrente del Parque Natural de la Sierra y Cañones de Guara<https://zaguan.unizar.es/record/70416?ln=es>

TEMA 16: NECESIDAD DE INCREMENTAR LOS ESFUERZOS EN LA MEJORA DEL CONOCIMIENTO Y GOBERNANZA

Tanto se ha hablado de Gobernanza en los últimos años, que se ha confundido lo que es “governabilidad” con el concepto más reciente de “governanza”, en el que destaca la desafección política y el protagonismo de los actores sociales, de modo que en lugar de reforzar la capacidad del Gobierno fortaleciendo sus capacidades, lo que se pretende es la coordinación e interacción con la red de actores para conseguir objetivos públicos deseados y preservar el interés general. La acción del Gobierno sería más bien la de facilitador y capacitador.

Entendemos por Gobernanza la capacidad de dotarse de instituciones, que presupone examinar las prácticas, reglas, procedimientos y comportamientos necesarios para que el funcionamiento del sistema sea percibido como más legítimo, y establecer las pautas de interacción entre los actores de toma de decisiones. Interacción que afecta esencialmente a las tres partes que intervienen en la gestión: el propio Sector, la Ciencia y la Administración.

Volvemos a los orígenes de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas y las tesis regeneracionistas, y las políticas de fomento, cuyo germen está en Riegos del Alto Aragón. El 6 de marzo de 1926 se crean por Real Decreto de 5 de marzo, y en la misma fecha la del Ebro, siendo recomendable la lectura de su preámbulo: *“Cuando surgen manifestaciones potentes de regeneración y progreso la función del Estado se define con toda claridad y precisión; debe ser impulsora, de orientación, y al mismo tiempo coercitiva, de concentración y armonía”*. La Unión Europea no preconiza otra cosa y el proceso de participación debe ser real, de puesta en valor de argumentos, de auténtico debate para alcanzar un modelo de gobernanza que permita objetivos públicos comunes de la forma más eficiente, ante el fracaso de un exceso de dirigismo o intervencionismo que ha desvirtuado a las Instituciones legítimas del agua. De eso hay que hablar y argumentar con la esperanza de que se pueda llegar a un consenso perdurable en el tiempo. Algunos lo llamaron Pacto Nacional por el Agua, que se debía vertebrar de abajo hacia arriba, dada la excesiva atomización de los centros de decisión que han propiciado la incapacidad del Gobierno de España para gestionar los recursos hídricos y alcanzar la sostenibilidad de todos los territorios. Y hay que hacerlo con urgencia por las consecuencias del cambio climático. Este es el Tema Importante a tratar.

MITECO avanzó en el llamado “**Libro Verde de la Gobernanza del Agua**”, en el que se explican las funciones que se pretenden en un proceso que va desde la “governabilidad” a la “governanza” y viceversa, pero en todo caso propiciando **“abrir espacios de debate y generar propuestas de mejora en colaboración con los actores institucionales y las partes interesadas. El objetivo es avanzar en la construcción colaborativa de un modelo de gobernanza”**. Este fue el verdadero sentido de la creación de las Confederaciones Hidrográficas, por el cual todos apostamos.

La Administración Pública es necesaria para gestionar un bien de dominio público hidráulico del Estado, con sensatez y la madurez suficiente para **no acabar convirtiendo al Tribunal Constitucional en un legislador negativo**. Se ha tenido que pronunciar muchas veces sobre el dominio público hidráulico, la unidad de gestión de cuenca, las transferencias intercuencas, etc. La consecuencia es una desconfianza tal de los administrados –ciudadanos- en las Instituciones que es lo primero que habrá que mejorar, para recuperar su prestigio.

Nos sumamos al objetivo del Libro Verde del Agua que según dice MITECO en su Web es **“al fin y al cabo, de garantizar la disponibilidad de agua, en cantidad y calidad, para las personas y para las actividades económicas que dependen de ella”**.

Partimos pues de la necesidad de una Administración Pública eficaz para el cumplimiento de sus fines, y con tal motivo hemos de referirnos a la reciente **sentencia en casación del Tribunal Supremo (2812/2020) de 14 de septiembre de 2020**, sobre la relación de una Confederación Hidrográfica y TRAGSA/TRAGSATEC, como medio propio para recibir y ejecutar encargos de apoyo técnico. El propio grupo ha tenido que reconocer en su Web que no está habilitado por Ley **“para recibir encomiendas de gestión, tal y como estas han quedado configuradas en el art. 11 de la actual ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Solo se le pueden encargar prestaciones de carácter material o técnico propias de un contrato de obras, servicios, o suministros”**. Pero lo que nos interesa de la sentencia es la defensa del empleado público y la obligación de que un procedimiento administrativo sea tramitado por personal estatutario de la Administración, por los funcionarios públicos. Son las unidades administrativas a las que se atribuyen las funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya función tenga carácter preceptivo, las que deben actuar, evitando duplicidades de funciones (art. 11-3 de la Ley 30/1992), siendo la competencia, en cuanto que potestad, una faceta de derechos pero también de deberes, siendo la misma irrenunciable (art. 8 Ley 30/1992). Repátese la Ley del Empleado Público de 2015. Todo ello tiene su transcendencia en la ficha que nos ocupa, porque fue el

Abogado de Estado quien presentó el recurso de casación desestimado ante el Tribunal Supremo, circunstancia que nos devuelve a la cuestión de la gobernabilidad y a la pregunta que llegó a formularse en algún taller de consulta sobre Gobernanza ¿Qué se quiere que sean las Confederaciones Hidrográficas? Si se apuesta por ellas, y la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón lo hace, deben mejorar sensiblemente sus medios técnicos y humanos, para que sean ágiles, preserven y defiendan el interés público, y proyecten una adecuada imagen al ciudadano con un Presupuesto adecuado y suficiente. Si la Gobernanza es de todos, debe hacerse un buen análisis y definir quién y cómo asume el cumplimiento de objetivos, y los mecanismos de control que han de establecerse. En definitiva, vamos a comprobar cuál es la voluntad al respecto.

Comprendemos también que la calidad del servicio depende fundamentalmente de la persona, como en toda Organización, y de los mecanismos de control, pero ello es obvio. Apuntamos algunos aspectos mejorables.

I – Fortalecimiento de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Se deben superar algunas debilidades:

1. Excesiva dependencia del Ministerio para la toma de decisiones. La descentralización funcional es la razón de ser de un Organismo Autónomo como Administración instrumental que debe gozar de autonomía en su gestión. Contrasta con la conocida como “huida del Derecho Administrativo”, con la proliferación de entidades públicas empresariales, que también convendría analizar.
2. Estructura rígida de funcionamiento que dificulta las decisiones interdisciplinares, perdiéndose una visión integral de problemas, especialmente en los Sistemas “de recursos en explotación”.
3. Escasa plantilla de funcionarios, para atender la cantidad de nuevos procedimientos de gestión relacionados con el dominio público hidráulico. A ello debe añadirse que no hay un plan preventivo ante las jubilaciones que se producen de forma no escalonada y la deseable transferencia de conocimiento y experiencia.

4. Una vez más se constata la falta de adecuación del **Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado**, a las necesidades propias de la explotación de infraestructuras hidráulicas.

Se da la circunstancia que las Comunidades de usuarios que reciben sus servicios, abonan como contraprestación el coste íntegro como un gasto de explotación, al que se añade la parte proporcional de gastos generales del Organismo imputable a las obras (algo más de un 16% en tarifas y cánones en 2020), y no suponiendo un gasto para el Estado se restringe su contratación hasta el punto de tener que asumir las Comunidades el servicio de distribución, entre otros, mediante encomiendas de gestión. Sencillamente el convenio es irracional para una correcta explotación de infraestructuras. Ni siquiera participan las Confederaciones Hidrográficas en su negociación. No quiere decir que el convenio no se adapte para otras prestaciones del Organismo.

5. Necesidad de dotar de “estabilidad” al personal que se ha de destinar a determinadas infraestructuras que exigen especialización y experiencia, sobre todo en grandes presas.
6. Implantación de la administración electrónica, facilitando la interoperabilidad de los programas de gestión, debidamente homologados, facilitando su uso por las Comunidades de usuarios, con las restricciones que procedan.
7. Implantación de programas de mantenimiento de infraestructuras que faciliten el control de gasto y su trayectoria histórica, obsolescencia, actuaciones llevadas a cabo, personal que ha intervenido en las actuaciones, etc.
8. Inventario de los bienes de dominio público gestionado por el Organismo, demaniales o no, en coordinación con Catastro, y en la medida de lo posible con inscripción en el Registro de la Propiedad. En los grandes sistemas, la declaración de fuera de uso y patrimonialización de infraestructuras, pasados 10 años, debe propiciar la reversión en favor de colindantes o Comunidades de usuarios, no de antiguos propietarios a los que se aplicó la legislación de Reforma y Desarrollo Agrario.

9. Revisión de concesiones propiciada por la Planificación Hidrológica, procediendo a la caducidad de los que estén en desuso o hayan incumplido condiciones. En todo caso evitando la existencia de “concesiones en cartera”.
10. Mayor colaboración administrativa con las Comunidades Autónomas (lealtad institucional) especialmente en materia de medio ambiente y ordenación territorial. En la legislación de aguas prima el titular dominical, mientras que en la agraria (suelo) prima el titular de la explotación (no siempre es dueño del terreno). Ello exige una mayor comprensión del gestor de agua, al igual que hay que diferenciar el tratamiento del agua subterránea sujeta a ciclo hidrológico (acuífero), del agua existente en un freático del regadío.
11. Falta de instrucciones que den uniformidad a las respuestas. Se detecta que hay diferencias de criterios entre Confederaciones Hidrográficas, entre Servicios e incluso entre funcionarios del mismo Organismo, en muchas ocasiones. Es muy deficiente el comportamiento de la Dirección General del Agua al respecto, pues crea indefensión jurídica y mala imagen. El asesoramiento a las Comunidades de usuarios, relacionado con la pandemia de COVID-19, ha sido inexistente, cuando están adscritas a Organismos de demarcación..
12. Es precisa una mayor clarificación de competencias y que las conozcan los administrados. El organigrama con el **elenco de puestos de trabajo** debe figurar íntegro y actualizado en la Web del Organismo.
13. Efectivo control de todos los aprovechamientos mediante equipos de medición (limnógrafos, contadores, SAIH...) e inspecciones periódicas. En esta cuestión se puede contar con la colaboración de las Comunidades de usuarios. Necesidad de un programa informático de seguimiento que permita generar estadísticas.
14. Mayor acercamiento a los ciudadanos, fomentando los foros de intercambio de experiencias. La Administración al servicio del administrado.
15. Añadir a la fiscalización contable del gasto, la necesaria valoración crítica: si ha sido adecuado, proporcionado, si cumple los estándares de calidad exigidos, eficiencia, etc., lo que presupone buenos gestores.

16. Promover las restituciones territoriales con criterios claros y objetivos, con definición de las obligaciones de las Administraciones afectadas, y límites temporales (no es una deuda social a perpetuidad).
17. Reducir el estrés que genera la excesiva judicialización de algunos temas (embalses, caudales medioambientales, espacios protegidos...). Se observan reacciones injustificadas que exigen una continua defensa de los servidores públicos, y elaboración de engorrosos expedientes. Ello produce retrasos injustificados en la instrucción y sobre todo temor ante la exigencia de responsabilidades. Es necesaria una respuesta contundente, con cambios normativos si son precisos. Hay que reaccionar contra quienes sistemáticamente obstaculizan el procedimiento administrativo y el normal funcionamiento de la Institución.
18. Incorporación de buenos gestores especializados en contratación pública. Es lamentable la pérdida de recursos contenciosos por defectos formales, relacionados con grandes infraestructuras. Crean una gran frustración, además de una importante pérdida económica. Hay cuestiones civiles, patrimoniales que exigirían servicios jurídicos adecuados.
19. En los órganos de participación, las Comunidades de Usuarios han de representar a todos los que participan en el aprovechamiento colectivo, no solo a los regantes. También representan a los abastecimientos, industriales, hidroeléctricos, etc. que forman parte de la Comunidad, y que con la normativa actual son grupos independientes, como ocurre en Juntas de Explotación. Es un contrasentido.

II – Fortalecimiento de las Comunidades de Usuarios

1. Las Comunidades de Regantes son instituciones básicas del regadío, eliminan muchísima conflictividad en el aprovechamiento colectivo del agua, hasta el punto de que han hecho posible la planificación hidrológica y la pervivencia de las Confederaciones Hidrográficas, por más que sean perfectibles. Su predisposición al diálogo es manifiesto. Por regla general gestionan usos múltiples: regadío, abastecimiento, industrias, explotaciones ganaderas, etc. Todos los grandes municipios procuran abastecerse desde canales, con embalses reguladores, para

tener asegurado el servicio de suministro y la mejor calidad siempre por encima de sus puntos de retorno de efluentes.

Es preciso un mayor reconocimiento institucional. Hay una incomprensión generalizada sobre su naturaleza, que se comprueba en las normativas sectoriales: fiscales, medioambientales... Son los Tribunales quienes a través de su jurisprudencia han acotado su naturaleza. En la propia Administración del Agua hay mucho desconocimiento: obligatoriedad de la administración electrónica, sistemas hidráulicos, transparencia, protección de datos, competencias funcionales, etc.

Para colmo el trato que reciben es desigual en las Comunidades Autónomas, cuando el sistema hidráulico está compartido: a nivel de regadío, las competencias en Agricultura están transferidas, como las de medio ambiente salvo excepciones.

2. El principal factor de sostenibilidad es la satisfacción de la demanda. En el regadío se distribuye el agua disponible (en tiempo y espacio) con principios de equidad, y precisa tener la garantía de agua que preconiza la planificación hidrológica. Los usuarios no pueden hacer más esfuerzo de racionalización de uso: contadores individuales, reutilización, telecontrol, orientación de cultivos, modernización de explotaciones. No pueden soportar limitaciones temporales a sus títulos de aprovechamiento que produzcan inseguridad jurídica y mayores incertidumbres, ni que se incumplan los compromisos del Plan Hidrológico en infraestructuras hidráulicas, especialmente de regulación de los ríos.
3. Es preciso crear políticas de autoconsumo y de aminoración de costes energéticos. Las tarifas de acceso-peajes y del término potencia son excesivas e irracionales, si se tiene en cuenta que el regadío es de temporada, salvo alguno de primor o invernaderos. Hay que añadir que las Comunidades de Regantes soportan el IVA a tipo normal, sin poderlo repercutir a los usuarios, y los regantes no pueden incorporar los costes al precio final del producto.
4. Es preciso que la Confederación Hidrográfica comprenda lo que significa un “Sistema hidráulico” en el que se interrelacionan elementos naturales (agua, suelo y atmósfera), con infraestructuras (canales, colectores, tuberías, etc.), con normativas (servidumbres de distancias, de explotación, etc.) y humanos (gestores, usuarios). En el sistema lo que sucede a una parte, repercute en el todo: si una Comunidad moderniza, reduce tomas en canal y beneficia a la explotación; si construye balsas de regulación interna evita pérdidas y mejora la eficiencia. En RAA la modernización

ha eliminado más de 200 tomas en canal y construido balsas receptoras asociadas o no a estaciones de bombeo, todo beneficia al conjunto.

Los colectores no pueden ser considerados como dominio público hidráulico natural, con las servidumbres señaladas para los ríos, cuando han sido encauzados por Plan Coordinado de Obras y cumplen una finalidad de evacuación de retornos. No se pueden dar concesiones o autorizaciones, dentro de un sistema sometido a redistribución de propiedad por el Estado, debiendo tener mucho cuidado con lo que se hace porque el “precedente” repercute en “todo” el Sistema y se crean agravios. Sinceramente, es algo muy desconocido salvo por algunos servicios de explotación. Los Planes Generales de Transformación y Coordinados de Obras fijan servidumbres más acordes con los cauces artificiales.

5. Es necesario un firme apoyo a los programas de gestión de agua y abogar por una mayor uniformidad de los procedimientos administrativos, sometidos al control de la Confederación.
6. Debe facilitarse la elaboración de los Padrones de comuneros y de superficie regable georreferenciada, así como los inventarios de infraestructuras principales, con el criterio de unidad del Sistema. Hay que coordinar procedimientos para tener criterios claros, ante los recursos de alzada que se produzcan.
7. Deben impulsarse las normativas aplicables en situaciones de escasez, para reducir conflictividad entre concesionarios de un mismo río, los hay de agua fluyente y de agua regulada, los hay con mucho cultivo y sin apenas cultivo, de mucho o poco consumo, etc. Las Comunidades gestionan el agua en su ámbito territorial y hacen lo mismo internamente.
8. Hay que fortalecer la mancomunidad de servicios entre Comunidades. Las pequeñas pueden compartir servicios profesionalizados y hacer contrataciones en común: Pero se deben facilitar modelos y líneas de actuación, especialmente cuando se detecta que algunos regadíos tradicionales están en regresión.
9. La modernización de regadío debe obedecer a una idea de planificación, llevando a la fusión de Comunidades o a la aprobación de instrumentos jurídicos para compartir infraestructuras: balsas, líneas eléctricas, o contratación de personal especializado. Hay que hacer un esfuerzo para fortalecer las herramientas de telecontrol, y aprobar normativas de explotación.

10. Encomiendas de gestión, pueden realizarse si se reúnen las condiciones exigidas por la legislación vigente, sin obviar la parte económica dado que las competencias sigue teniéndolas el Organismo encomendante. Han de hacerse con fines de eficiencia, facilitando la gestión a las Comunidades que carecen de competencias decisorias en muchas cuestiones. Debe aclararse si el coste económico de los servicios encomendados es materia económico-administrativa o no lo es, y si la recaudación en vía ejecutiva puede hacerle el Servicio de recaudación del Estado.
11. Deben aumentarse las facultades de las Comunidades en materia de calidad y preservación de medioambiente, procurando la trazabilidad en el uso del recurso.

Del análisis que se haga de estas cuestiones, habría de concluirse algún aspecto normativo en el Plan Hidrológico sometido a revisión, que se aprobará por Decreto del Consejo de Ministros.

Invertir en gobernanza del agua es en sí una medida resiliencia /mitigación. En concreto vemos imprescindible inversión en:

- Proyectos destinados a la mejora de la planificación de los recursos hídricos, que se traduzcan en el desarrollo de herramientas y procedimientos de gestión, de control sobre quién tiene acceso al agua y quién puede beneficiarse de ella.
- Proyectos destinados a la mejora de la explotación. Herramientas de gestión integral de recursos hídricos, que incluye trabajar la oferta (seguimiento variable) y también en la demanda (teledetección). Se debe tener en consideración los esfuerzos en materia de I+D+i y cooperación que están haciendo los grandes sistemas de riego (proyecto cooperación M16 PDR 2014-2020, INTEGRA2 que implementa el programa de gestión ADOR2)

- Elaboración de planes para la gestión de la zona regable (cuestión relacionada con el control del dominio público hidráulico) y gestión de situaciones de escasez (cuestión relacionada directamente con la planificación y la explotación de las infraestructuras).
- Mantenimiento de infraestructuras, falta ese punto.
- Planes de formación/información en material de gestión de los recursos hídricos, en todos los niveles: comunidad de usuarios y de los propios usuarios a nivel de explotación agraria en colaboración con los planes de formación ya establecidos por parte de otras organizaciones agrarias.
- Todo lo anterior es fundamental para hacer un uso eficiente del agua y un reparto de costes equitativo.

TEMA 17: RECUPERACION DE COSTES Y FINANCIACIÓN

Según la Constitución española los Poderes Públicos tienen la obligación de velar por el uso racional de los recursos (art. 45) en aras de la solidaridad colectiva, puesto que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Por esta razón la demanialización de ciertos bienes y entornos es una técnica de protección para excluirlos del tráfico jurídico (STC 227/2008) y las aguas continentales forman parte del dominio público hidráulico del Estado (art. 2 TRLA).

El agua no es un bien de mercado con un precio asociado, es un recurso de dominio público hidráulico (inalienable) cuyo aprovechamiento tiene un coste. Desde esta premisa debe abordarse el principio de recuperación de costes medioambientales y los relativos a los recursos hídricos, “a la vista de los análisis que se hayan incorporado en el estudio general de la demarcación” (art. 5 DMA), y por consiguiente los Estados miembros deben garantizar una “política de precios” para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y contribuyan a los logros ambientales. Parece pues que las medidas tienen como fin un uso más eficiente y que en cada Demarcación pueden ser diferentes. También hay que interpretar correctamente lo que es “política de precios”, como “costes”.

La Comisión Europea ha hecho en diversas ocasiones la recomendación de aplicar con carácter generalizado el principio de recuperación de costes para los usos que tienen un impacto significativo sobre los usos del agua y, además, que todo ello se justifique en el plan. Se habla entonces de política “de precios del agua” en relación con los correspondientes “planes de inversión”(no se puede recaudar sin justificación).

Es decir, se plantean objetivos y una adecuada distribución de costes para alcanzarlos entre los usuarios. Por la Oficina de Planificación se ha explicado perfectamente la situación del Organismo y sus fuentes de ingresos y la actitud de MITECO sobre transferencias de capital. Todo ello es un Tema muy Importante que exige un gran debate y una acertada normativa reguladora. Es de lo que hay que hablar, aunque la solución no la tiene la Confederación Hidrográfica del Ebro. Si no hay un amplio consenso, las Cortes no serán la solución sino el problema. Las Confederaciones Hidrográficas cuentan entre sus ingresos con *“los productos y rentas de su patrimonio y las de la explotación de las obras cuando les sea encomendada por el Estado...”* (Art. 59-a RPAH). Por esta razón cuando explotan sistemas hidráulicos de interés nacional o embalses, perciben en contraprestación “tarifas de utilización del agua” o “cánones de regulación”, cuya naturaleza jurídica es la

propia de las tasas. Ambos tributos tienen el objetivo común de compensar al Estado por el coste de las infraestructuras realizadas para incrementar la disponibilidad de los recursos hídricos, así como por los gastos de explotación y conservación de las mismas. Se deben aplicar al capítulo de “Tasas” del Presupuesto de Ingresos del Organismo y no al de “Operaciones Comerciales”, como bien advirtiera el Tribunal de Cuentas. Los gastos a computar deben extraerse del presupuesto de la Confederación, sin que intervengan criterios subjetivos en su aplicación, cuestión esta que ha levantado no pocas suspicacias a nivel nacional.

La Dirección General de Obras Hidráulicas propició una consulta vinculante sobre si las derramas de las Comunidades de Regantes, debían llevar IVA. La respuesta de la D. G. Tributos de 30 de mayo de 1986 (BOE 9 de mayo) fue en sentido negativo, pero decía: *“No obstante las Comunidades de Regantes deberán soportar el IVA por las adquisiciones de bienes o por los servicios que reciban”*. Esta coletilla sirvió para que alguna Confederación Hidrográfica, incluida la del Ebro, aplicase tarifas con IVA en sus liquidaciones, que provocaron las pertinentes reclamaciones económicas-administrativas que fueron zanjadas por la Dirección General en el sentido de que no procede aplicar el IVA porque tales tributos no se exigen por una actividad empresarial desarrollada por el Estado. Aun así no quedó muy claro en el art. 5º-6 de la Ley del IVA, respecto a las operaciones en desarrollo de actividades de distribución de agua, por lo que se propició una nueva consulta vinculante que se resolvió por la DGT el 27 de mayo de 1987 (BOE de 25 de agosto) en la que de forma contundente se dice ***“no se exigen en contraprestación de operaciones que puedan calificarse en sentido estricto de distribución de aguas, sino en compensación de funciones estatales de ejecución de obras y conducción de aguas exigidas por la planificación hidrológica. No están sujetos a IVA: canon de ocupación; canon de vertido; canon de regulación; tarifa de utilización de aguas y tarifas Tajo-Segura”***.

Sin embargo la polémica siguió en las Haciendas Locales, por quienes decidieron aplicar la política de precios públicos con IVA, pese a que el suministro domiciliario de agua potable es obligatorio para los municipios por la Ley de Bases de Haciendas Locales. Sobre ello se ha tenido que pronunciar el Tribunal Constitucional, en su sentencia 185/95, especialmente porque casi todos los municipios prestan el servicio en posición de monopolio, y las prestaciones patrimoniales de carácter público están sometidas al principio de legalidad. No es momento de explicar todo el proceso que concluyó con sentencias del Tribunal Supremo de 23 y 24 de noviembre de 2015, pero sí para destacar que existe un fuerte lobby empresarial interesado en que haya tarifas como

precios privados y en que se hagan explotaciones de servicios mediante concesionario o empresas mixtas, escapando al hecho de que en las tasas la contraprestación en ningún caso puede superar el coste del servicio. Debe añadirse que algunos gestores públicos apuestan por la gestión privada dejando al Estado “lo poco rentable” y universal (sanidad, correos, etc.). Cabe recordar que el Estado tuvo que hacerse cargo del Canal de Aragón y Cataluña, Real Compañía de Canalización del Ebro (Urgel y Delta), también del ferrocarril (RENFE), Rio Tinto, la labor colonizadora, etc. siendo RAA el primer gran Sistema que asume directamente el Estado por ley de 7 de enero de 1915. La pandemia de COVID-19 ha ofrecido una gran oportunidad para reflexionar sobre la gestión privada de los temas de Estado.

Este es un gran debate que tiene que ver mucho con gobernanza y las oportunidades de negocio, so pretexto de la economía en escala y la mejor gestión que puede hacer una empresa privada escapando al Derecho Público en pura teoría. Insistimos en que el art. 7-11 de la Ley del IVA, establece que las Comunidades no están sujetas al impuesto en sus operaciones “para la ordenación y aprovechamiento de las aguas”. Los servicios que reciban estarán sujetos a IVA, salvo que sean contraprestación por el prestado por una Administración Pública con carácter obligatorio. Entenderlo es fundamental porque se quieren potenciar las encomiendas de gestión, asumiendo las Comunidades el coste del servicio encomendado que no figurará como ingreso en el Presupuesto del Organismo. No será que al usuario final le cueste menos, cuando se habla de recuperación de costes. Y ello habrá que analizarlo para saber si es materia económico-administrativa o no. Es muy trascendente lo dicho, piénsese que ACUAES tuvo que hacer regularización (Memoria de 2017) en materia de IVA, tras varias actas de inspección de Hacienda rectificando diversas operaciones de servicio a un IVA reducido (Consulta vinculante de 3 de enero de 2018, Nº 0002-18), y se mezclan mucho los conceptos tributarios con los de precios públicos. Insistimos, el IVA no lo pueden compensar las Comunidades de Regantes ni repercutirlo a los usuarios.

La experiencia tampoco es positiva con los impuestos de carácter finalista, con las CCAA tomándole la delantera al Estado con los impuestos medioambientales, cuyo destino no está nada claro. Por supuesto no debe ser la financiación de políticas distintas a las que han propiciado los impuestos, pero bajo el principio de Caja única se atienden muchas cosas.

El Tribunal de Justicia Europeo se va a pronunciar sobre el impuesto sobre el valor de la energía eléctrica (IVEE), seguramente contrario a directivas europeas, y luego lo

hará el Tribunal Constitucional (legislador negativo, una vez más), pues hasta el Tribunal Supremo ha suscitado su inconstitucionalidad y el TSJ de la Comunidad Valenciana ha planteado una cuestión prejudicial al Tribunal Europeo. Impuesto para el que no hay exenciones ni bonificaciones.

Cuando se habla de precios de agua y de cánones de control de dominio público hay que ver su naturaleza y consecuencias, sobre lo que no se ha visto ningún análisis de la cuestión. Y saber si el obligado al pago es o no “sujeto pasivo”. Obsérvese que las deudas de las Comunidades de regantes gravan las fincas o aprovechamientos en cuyo favor se realizaron, con independencia de cuál sea su propietario en cada momento (*vinculación ob rem*) y que la DGT en la consulta vinculante V0758-07 resolvió que el propietario seguirá siendo en última instancia el beneficiario de las obras de regulación e hidráulicas que justifican el establecimiento y exigencia tanto del canon como de la tarifa y que *“los eventuales pactos entre propietario y arrendatario por los que pueda asumir gastos derivados del arrendamiento y, entre ellos, el pago de ambos tributos tendrán efectos exclusivamente jurídico-privados pero no frente a la administración”*, como señala la Ley General Tributaria. Por el contrario, parece que se quieren crear ecotasas o figuras mixtas que tengan en cuenta el factor disponibilidad (reserva) y el factor consumo (uso), pero el primero puede afectar al titular del terreno y el segundo al titular de la explotación (puede no ser propietario), confundiéndose entonces lo que es un servicio de distribución de agua propio de una CR, con un contrato de suministro propio del servicio de agua potable municipal que obliga a prestar el servicio y entrega del bien en cantidad y calidad.

Lo cierto es que sobre los costes de explotación incluidos en tarifas de utilización y cánones de regulación, se carga algo más del 16% de gastos generales del Organismo en 2020 (teóricamente imputables a las obras). De forma que algunos usuarios sí que contribuyen a mantener la Confederación Hidrográfica y otros no.

Por la vía de las tasas no se puede argumentar que se paga poco, porque se paga el servicio recibido. Si se presta más servicio, se pagará más, si se presta menos, se pagará menos. No tiene mucho sentido que se restrinja por MITECO un presupuesto de gasto que va a recuperar al 100% de los usuarios (tarifas y cánones de regulación). Con más autonomía financiera, con la energía reservada de pies de presa, con la explotación de Saltos, con más medios propios, el Organismo funcionará de una manera y con más intervencionismo y menos transferencias del Estado, el Organismo se asfixiará ¿qué se pretende? Habrá que analizar qué modelo se quiere, qué objetivos hay que alcanzar y valorar los medios y su gestión. Esto es la Gobernanza y un Tema Importante.

Por ello, se propone:

1 – Se haga un correcto estudio de los costes asociados a las encomiendas de gestión, necesaria financiación y si es materia económico-administrativa.

2 – Sea considerado beneficiario Riegos del Alto Aragón de la energía reservada al Estado en los Saltos de Grado I y Grado II, en cumplimiento del convenio de 15 de abril d 2015 entre la CHE y la Comunidad General. Cabe recordar el papel protagonista de la CGRAA en los contenciosos que fueron estimados por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, y el hecho de que el embalse de Almudevar (CHE) precisa de bombeo. Debe estudiarse un posible autoconsumo de la energía reservada.

3 –Se propone un estudio sobre la naturaleza jurídica de las contraprestaciones que propone MITECO y la propia Confederación Hidrográfica: canon de control de aprovechamientos, y sobre las posibles soluciones para un aumento de ingresos propios que reduzcan la dependencia del Ministerio en cuestiones que no deba asumir Presupuestos Generales del Estado.

4 – Oposición a toda tributación con carácter finalista que de hecho suponga una doble imposición, por más que jurídicamente se aborde desde diversas ópticas competenciales (Estado, Comunidad Autónoma y Administración local) especialmente en medio ambiente.

5 – Cada Sistema hidráulico de interés general explotado por la CHE tiene su propio Centro de gasto, por lo que debe tener sus propias tarifas en función del servicio que reciba. No debe transformarse en precios públicos y costes de oportunidad. Las actuaciones que se lleven a cabo deben consensuarse con los beneficiarios.

Aportación A: Toda acción encaminada a la buena gestión de los recursos hídricos y protección del medio ambiente llevada a cabo por iniciativa de los propios usuarios y que conlleve una mejora del estado de las masas de agua (planes de gestión integrada de recursos hídricos, digitalización de las zonas regables, control y supervisión de demandas con sistemas de teledetección, control de especies invasoras, gestión de la

contaminación difusa, etc.) debe ser tenida en cuenta en el sistema bonus valorándose positivamente, incluso a nivel tributario.

Aportación B: El coste medioambiental corresponde a toda la sociedad y tiene que tener un carácter finalista. Igualmente debe ser un único impuesto o tasa, cuya recaudación se distribuya entre las distintas administraciones.

En esta ficha se hace referencia al escenario tendencial de no cumplimiento de los OMAs en el segundo ciclo: ejecución del 13 % del presupuesto programado transcurrido un 33 % del ciclo de planificación.

Se pone en evidencia que existe una necesidad de cofinanciación (recuperación de costes), pero también de:

- a) Capacidad de absorción de fondos programados.
- b) De seguimiento de este tipo de actuaciones y medir grado de consecución de objetivos (necesidad de personal especializado).

Para solventar esta cuestión y en un ejercicio de colaboración con la Confederación, desde Riegos del Alto Aragón se propone abordar proyectos que se creen necesarios para conseguir los objetivos propuestos y cuya consecución pasa por fomentar un uso eficiente del agua. Se hace referencia a las actuaciones propuestas tanto en la ficha 3, como en la 13 y en la 16.

En segundo lugar, es fundamental medir el consumo (uso) del agua e identificar los usos privativos (autoconsumos) para que el reparto de costes y su recuperación sea justo (actualmente se controla el 67 % del agua consumida en los grandes sistemas de regadío). Lo contrario incentiva prácticas no eficientes en el uso del agua.

III – ANÁLISIS JURÍDICO DE LA REVISIÓN DEL PHE: LOS REGADÍOS EN EL EPTI, OLVIDO INJUSTIFICADO DEL EMBALSE DE BISCARRUÉS. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS DE MEDIDAS: OBLIGATORIA Y VINCULANTE. CONVENIO DE COLABORACIÓN ACUAES-CGRAA PARA LA REDACCIÓN DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN.

Marco jurídico de la revisión del Plan Hidrológico del Ebro vigente: arts. 40 a 44 TRLAg y 71 a 83 y 87 a 91 RPH, así como la IPH, de 2008.

ALEGACIONES ESPECÍFICAS: NO INCLUSIÓN EPTI EMBALSE DE BISCARRUÉS

De acuerdo con la normativa aplicable, se han iniciado los trabajos del tercer ciclo de planificación 2021-2027 y, en consecuencia, la revisión del plan hidrológico del Ebro vigente. En este sentido, con fecha de 20 de octubre de 2018 se sometieron a consulta pública por un periodo de 6 meses los documentos iniciales del tercer ciclo de planificación: **Programa, calendario, estudio general de la demarcación y fórmulas de consulta**. Una vez concluida la consulta pública se han consolidado los **documentos iniciales** con las aportaciones, observaciones y sugerencias presentadas, todo ello de conformidad con los arts. 76.1, 77 y 78 RPH. Se trata de las **actuaciones previas** a la elaboración y propuesta de revisión del plan hidrológico.

Mediante Resolución de la Dirección General del Agua de 23 de enero de 2020 (BOE de 24 de enero) se anuncia la apertura del período de seis meses de consulta pública del **Esquema Provisional de Temas Importantes** en materia de gestión de las aguas en la demarcación hidrográfica del Ebro (EpTI), que constituye la siguiente fase en el proceso de revisión del Plan Hidrológico (periodo de consulta ampliado hasta el 30 de octubre).

El EpTIs constituye propiamente la *primera etapa* del procedimiento de elaboración/revisión del plan hidrológico (art. 76.2 RPH) y su contenido está regulado en el art. 79 RPH. Así, debe referirse a

«la descripción y valoración de los **principales problemas actuales y previsibles** de la demarcación relacionados con el agua y las **posibles alternativas** de actuación, todo ello de acuerdo con los **programas de medidas** elaborados por las Administraciones competentes. También concretarán las posibles **decisiones** que puedan adoptarse para determinar los **distintos elementos** que configuran el Plan y ofrecer **propuestas de solución** a los problemas enumerados» (art. 79.1 RPH)

El apartado 2 detalla este contenido que debe incluir:

- principales **presiones e impactos**, incluyendo los **sectores y actividades** que pueden suponer un riesgo para alcanzar los **objetivos medioambientales** (a)
- posibles **alternativas de actuación** para conseguir los **objetivos ambientales**, de acuerdo con **programa de medidas** básicas y complementarias, incluyendo su **caracterización económica y ambiental** (b).

II) LOS REGADÍOS EN EL EPTIS.

1. Satisfacción de las demandas e incremento de las disponibilidades ante la incertidumbre del cambio climático.

De los documentos que integran el EPTIS, nos han interesado por obvias razones del fin institucional que tiene esta Comunidad General de Riegos del Alto Aragón (RAA), las referencias hechas al **regadío** y su problemática: garantía de las demandas; eficiencia técnica y retornos de riego; desarrollo rural y regadíos en un contexto de cambio climático; incremento de la regulación; modernización; recuperación de costes; nuevos regadíos; impacto de los caudales ecológicos; contaminación difusa; viabilidad e importancia sector primario).

Resulta llamativo que, en el «Resumen» del EPTIS, se hable—con una adjetivación condicionante evidente— de la «**Sostenibilidad del regadío**» (apartado 1.5), título que reitera la **Ficha 13** del EPTIS. En este apartado de alegaciones específico se prescindirá de tratar otras cuestiones generales de interés (escasa ambición para la modernización y nuevos regadíos, pese a sus beneficios para afrontar los retos del cambio climático; los caudales ecológicos; la contaminación difusa; y el desarrollo y viabilidad económica del sector primario), tratadas en apartados anteriores de este escrito, para referirnos a un tema concreto, la **insuficiente construcción de nuevas obras de regulación**, contempladas en el futuro PH 2021-2027. En la citada Ficha 13, solo se contempla «finalizar los embalses de Mularroya, recrecimiento de Santolea, Almudévar y Yesa» (en igual sentido, **Memoria y Fichas**, pág. 412). Ciertamente, la ejecución del embalse de Almudévar, dentro del ámbito interno del sistema de RAA, supondrá una mejora evidente para la regulación y gestión, pero por construirse fuera de cauce, no será posible aprovechar el régimen de avenidas de curso medio del Gállego, objeto del embalse de Biscarrués que, si finalmente no se construye, se perderá, en perjuicio del sistema de RAA.

Es innecesario reiterar la **singularidad hidrológica de España**, caracterizada por la irregularidad espacio-temporal del régimen de precipitaciones y un desigual reparto territorial y temporal de la disponibilidad de agua. En el *Libro Blanco del Agua* (1998) se constata la baja disponibilidad de agua en régimen natural de los recursos hídricos que precipitan en nuestro territorio (10%), frente a la media europea (un 45%). La corrección de esa baja disponibilidad de agua en régimen natural ha sido el objetivo de la política hidráulica iniciada a principios del siglo XX, mediante una pausada pero sistemática y progresiva **regulación** de nuestros ríos (almacenamiento del agua en época de abundancia

para las épocas de estiaje y suministro de las demandas en ese período, caso del regadío), teorizada por el ingeniero español Enrique BECERRIL (*La regulación de los ríos*, 1959). Gracias a esta continuada política hoy tenemos una capacidad de embalse, en el conjunto de las cuencas, de 55.000 hm³, que permite atender una demanda media de unos 35.000 hm³, según las estimaciones de los planes hidrológicos.

Es innecesario reiterar ante este organismo de cuenca, protagonista mítico de la creación de las Confederación Hidrográficas (1926), en cuanto original instrumento de colaboración institucional del Estado con los usuarios en la promoción, construcción y explotación de obras hidráulicas, el carácter **multifuncional** de la regulación (satisfacción demandas — agricultura de regadío-, hidroelectricidad, laminación de avenidas y protección de poblaciones y bienes, caudales mínimos circulantes, etc.). En la Memoria del Borrador de Real Decreto de la Normativa Técnica, redactada por el personal del MITEDR puede encontrarse un breve resumen de esta multifuncionalidad y de los beneficios que aportan los embalses, razón por la que deben extremarse las normas de seguridad de presas que garanticen los importantes servicios que prestan, máxime ante la incertidumbre del cambio climático. Y es que, en España, «**sin obras no hay agua**», o no la hay con la seguridad física, jurídica y económica que requiere el desarrollo de la actividad humana sobre el territorio. Y ello es especialmente cierto para la agricultura de regadío.

El modelo de gestión del agua en España es un sistema de aguas **artificializado**, no en régimen natural o de aguas corrientes libres. De ahí la importancia de los **sistemas de explotación**, a los que se refiere el art. 20 RPH y de las **infraestructuras básicas**, que «hacen posible la oferta de recursos prevista por el plan en los diferentes horizontes temporales y el cumplimiento de los objetivos ambientales», art. 60 RPH. Sorprende que la imprescindible vinculación entre obras hidráulicas y reservas de recursos, que existía en el viejo art. 70 RAPA, en línea con nuestra legislación histórica de aguas, se haya suprimido en la reforma de 2007 del RPH. Circunstancia que pone fin oficiosamente a la política tradicional de obras hidráulicas para garantizar o, en su caso, incrementar la oferta de agua, que parece una decisión arriesgada e irresponsable ante la incertidumbre del cambio climático que incrementará la variabilidad del clima y frecuencia de fenómenos extremos.

- En el contexto conceptual e histórico referido, se enmarca la pionera promoción del **Sistema de Riegos del Alto Aragón** (ley 1915, algunos de cuyos desarrollos siguen sin hacerse realidad más de 100 años después), bien ilustrativa de la política hidráulica española que prácticamente llega hasta mitad de los años 90 (podemos considerar como su última gran manifestación el ambicioso Anteproyecto de PHN, Plan Borrell, de 1993, que no se plasmó en ley, pues la ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, pese a los listados de obras recogidos en sus Anexos y a la previsión del trasvase del Ebro a

diversas cuencas mediterráneas, carece de la ambición territorial de aquel que contemplaba una interconexión generalizada de las principales cuencas hidrográficas).

Bien ilustrativa es la siguiente Tabla relativa a la capacidad-volumen de embalse existente en las grandes Demarcaciones hidrográficas de España en relación con las aportaciones medias, elaborada por el entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Demarcación hidrográfica	Capacidad-Volumen Embalse/portación media
Guadiana	9.261 hm ³ - 290%
Segura	1.141 hm ³ - 135%
Guadalete y Barbate	1.651 hm ³ - 122%
Tajo	11.012 hm ³ - 118%
Guadalquivir	8.118 hm ³ - 102%
Júcar	3.336 hm ³ - 97%
Duero	7.507 hm ³ - 64%
Ebro	7.800 hm ³ - 50%

Para no sacar falsas conclusiones, no ha de confundirse **capacidad de embalse** con **capacidad de regulación**, pues ésta depende de las aportaciones en régimen natural y de las demandas atendidas (un pequeño/mediano embalse puede tener una alta capacidad de regulación si sus aportaciones son altas). En el caso del Ebro, los ríos de la margen izquierda tienen un generoso régimen de aportaciones, gracias al macizo pirenaico (con nieves perpetuas, cierto que en régimen menguante) que permiten atender una importante demanda, en especial para el regadío, como es el sistema de RAA. La incertidumbre de cambio climático (con desaparición de los glaciares pirenaicos, que operan como embalses de regulación) nos conmina a ser previsores y a incrementar la capacidad de embalse/regulación, que hasta el momento hemos tenido asegurada.

En el caso de Riegos del Alto Aragón el aumento de la demanda será un efecto inmediato a corto plazo por la puesta en riego de la zona regable de Monegros II. El Gobierno de Aragón está intentando impulsar la ejecución de las obras de esta zona regable declarada de interés nacional en 1985. Riegos del Alto Aragón siempre ha exigido que las actuaciones se lleven a cabo de una forma coordinada entre las administraciones y que la ejecución de estos proyectos vaya acompañada con un aumento de regulación y por ende de disponibilidad de recursos hídricos.

En el caso del Ebro, según la información facilitada en la documentación de la planificación, el 40% de la capacidad de embalse es para usos consuntivos y el 60% para usos no consuntivos (hidroeléctricos). La capacidad de regulación de los usos consuntivos representa el 21% de las aportaciones medias en régimen natural, siendo objetivo de la planificación incrementar en 2.078 hm³ esta capacidad de regulación que permita llegar al 35% de las aportaciones medias en régimen natural.

2. El olvido injustificado del embalse de Biscarrués, cuyas actuaciones no han finalizado.

Llama la atención que el EpTis no incluya el embalse de **Biscarrués**, de interés para RAA, que ha figurado como infraestructura básica a ejecutar, en el PH de 1998 y en los documentos del primer y segundo ciclo de planificación *ex DMA* (2010-2015 y 2016-2021), como luego se verá. Y así seguía figurando en el **Informe de Seguimiento de los Planes Hidrológicos y Recursos Hídricos (2018-2019)**, correspondiente al **Ebro**, entre las actuaciones relacionadas con el art. 4(7) de la DMA (Anexo 1.14, apartado 5.7, pág. 14).

Como conoce ese organismo de cuenca, la construcción del embalse fue declarada **obra hidráulica de interés general**, por el Real Decreto 3/1992, de 22 de mayo, con el objeto de incrementar las garantías de suministro del sistema de RAA y fue incluido en el PHEbro de 1998, como una de las actuaciones recogidas en el «Pacto del Agua de Aragón», aprobado por Resolución de las Cortes de Aragón, de 30 de junio de 1992, que la califica como «prioritaria, urgente y necesaria»; en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (Anexo II), actuación ratificada por la Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación de la Ley 10/2001; y en consecuencia, ha sido también incluido entre las **infraestructuras básicas** en los dos ciclos de planificación *ex DMA*, como acaba de señalarse. El embalse, sin embargo, no se ha construido.

Ese organismo de cuenca conoce y ha soportado la conflictividad y complejidad burocrática del procedimiento administrativo de la citada infraestructura, que se inició con la redacción de su Proyecto Básico, en marzo de 1994 —abandonado y modificado en varias ocasiones— y ha concluido, por el momento —como luego se dirá—, 26 años más tarde, son sendas Sentencias del **Tribunal Supremo** de 20 de mayo de 2020 (RJ 423/2020, la instada por varios Ayuntamientos; y la 424/2020, instada por cinco organizaciones ecologistas) que rechaza los recursos de casación interpuestos por RAA contra sendas sentencias de la **Audiencia Nacional**, de 7 de julio de 2017, que estimaron parcialmente los recursos interpuestos por los citados Ayuntamientos y organizaciones ecologistas contra la Resolución de 14 de febrero de 2012, de la Dirección General del Agua, de Aprobación del

expediente de Información pública y del Anteproyecto (02/09) y Adenda (09/11), del embalse de Biscarrués, en el río Gállego (Huesca), así como contra la Resolución de 8 de julio de 2001, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del citado Proyecto, y declaró la nulidad de ambas Resoluciones.

En conclusión, el Tribunal Supremo confirma las dos sentencias de la Audiencia Nacional que **anularon** el Anteproyecto del Embalse de Biscarrués con su Adenda y la DIA, al considerar que las Resoluciones recurridas no han justificado, de acuerdo con los requisitos establecidos en el art. 4(7) DMA, el «interés público superior» del proyecto.

El Tribunal Supremo, sin embargo, aunque no lo diga expresamente, deja abierta la posibilidad de **subsana**r este **defecto formal** cuando señala que «en el presente caso las **actuaciones procedimentales en relación con el proyecto de obras del Embalse de Biscarrués, no han finalizado**» (Fundamento Jurídico 7 de la primera de las sentencias, cuyo contenido reproduce el Fundamento de Derecho Tercero de la segunda de las sentencias), puesto que la **cuestión de fondo** (si la construcción del embalse de Biscarrués es de «**interés público superior**», que justifique la modificación del estado de la masa de agua afectada) no ha sido objeto de las tres cuestiones admitidas que presentan interés casacional, como tampoco lo fue en las sentencias de la Audiencia Nacional que se limitaron a declarar simplemente que no se había justificado ese «interés público superior», en la forma y condiciones exigidas por el art. 4.7 DMA, al considerar que la declaración de obra hidráulica de interés general del citado embalse no es equiparable a éste.

En efecto, prescindiendo ahora de la diversidad de causas que explican el «fiasco burocrático» del expediente «Biscarrués», a las que se hará referencia sucinta más adelante, es conveniente recordar las tres cuestiones admitidas, por el Auto de 11 de julio de 2018. En síntesis, son las siguientes

1ª Si el «interés general» es equivalente a «interés público superior», y caso de no serlo, cuál es el alcance, grado de detalle y especificidad que ese «interés público superior implica»

El Tribunal considera que «interés general» e «interés público superior» no son equivalentes, a los efectos de lo dispuesto en el art. 4.7 DMA y, desde 2007 (con cuatro años de retraso), en el art. 39 RPH. Ante el monumental volumen de actuaciones (descrito en el Fundamento de Derecho Segundo, apartado 3) advierte que la Administración debe ser rigurosa en sus argumentaciones y hacer un «examen separado, propio e

independiente» que compare y pondere el interés público superior del proyecto a realizar con la modificación o alteración que el proyecto pueda generar en el estado de las masas de agua o medioambiente. En el caso concreto del embalse de Biscarrués, debió realizarse el estudio comparativo que exige el interés público superior, especificando que el interés de la ejecución del embalse es mayor que los intereses de las masas de agua o del medio ambiente afectados por la obra pública.

En este sentido, el TS cita de la modélica e ilustrativa **STJUE de 4 de mayo de 2016, C-346/14**, Asunto autorización construcción de una central hidroeléctrica en el río Schwarze Sulm (Austria), en la que se afirma que no basta «invocar en abstracto el interés público superior» que representa—en el caso debatido— la producción de energía renovable, sino que (la autoridad competente) se apoyó en un análisis científico detallado y específico para llegar a la conclusión de que concurrían las condiciones de una excepción a la prohibición de deterioro, (apartado 80).

Adviértase que la justificación comparativa o ponderativa corresponde a la **autoridad competente**, a la que el TJUE reconoce un **margen de apreciación** para decidir si un proyecto específico presenta ese interés (apartado 70). Esta decisión podrá apoyarse, cuando sea necesario, en estudios técnicos específicos (en el caso, un Instituto especializado de universitario, cuyas conclusiones —por cierto— la Comisión no consideró suficientes para justificar la excepción, pero que sí fueron admitidas por el Tribunal, dado que la Comisión no ha demostrado el incumplimiento alegado).

De ahí que —para el TS— sea «fundamental la observancia, formalista y de fondo, de los requisitos procedimentales», que incumbe a la Administración y que «la ausencia de explicación del “interés público superior”, en este caso, no puede justificarse en el número de papeles y de informes y de pericias y de escritos...que...ha cubierto dicho embalse, no con agua, sino con papeles y papeles» (Fundamento de Derecho Cuarto, último párrafo).

En consecuencia, la exigencia de un «**estudio explicativo y justificativo**» del interés público superior, en el **momento temporal de las Resoluciones objeto del litigio 2012 (Anteproyecto) y 2011 (DIA)**, venía impuesta por el art. 4.7 de la DMA y por el art. 39 RPH que lo transpone (Fundamento de Derecho Quinto).

En descargo del personal responsable de la tramitación de este procedimiento, ha de reconocerse que hubo una negligente inactividad del legislador/ejecutivo al no haber cumplido su obligación de incorporar, antes de que finaliza 2003, el art. 4 DMA, con la sola salvedad del apartado 5 incluida en el 92 bis. TRLA (objetivos menos rigurosos). La incorporación completa de los apartados 6, 7, 8 y 9 DMA se demoraría hasta la aprobación del RPH, en 2007. La documentación del plan hidrológico que debió aprobarse en 2009

estaba preparada desde 2005, de acuerdo con el marco normativo existente (obra hidráulica de interés general y un volumen de embalse de 192 hm³). Ante la conflictividad generada por el proyecto, la Comisión Mixta del Pacto del Agua de Aragón (2007), constituida para consensuar las obras conflictivas, propuso la construcción de un embalse de 35 hm³. Fue necesaria la redacción de un nuevo anteproyecto (2009), una nueva evaluación ambiental (2011) y, fruto de ésta, una Adenda (2012), aprobadas por las Resoluciones impugnadas ante la Audiencia Nacional, paradójicamente por algunas de las asociaciones participantes en la Comisión Mixta del Pacto del Agua. Como quiera que la aprobación del PHEbro se retrasó a 2014, en sus Anexos sí se incluyeron las fichas explicativas de la excepción del 4.7 DMA, así como se hizo, en el de 2016.

Sin embargo, advierte el TS, «en el presente asunto de impugnación de las citadas Resoluciones de 2011 y 2012, no procede el examen de normas administrativas posteriores al 2012, que no son objeto del proceso», como es el caso de los Anexos relativos al embalse de Biscarrués de los Reales Decretos 129/2014 y 1/20016, que aprobaron el Plan Hidrológico del Ebro (Apéndice I del Anexo 4.1, en la que identifica la actuación sobre la que se aplica el art. 4.7, págs.1363-1368; o la ficha del Embalse de Biscarrués recogida en el «Estudio Complementario en relación con el impacto previsible de los embalses futuros en el estado de las masas de agua», págs. 20 a 27, documentos redactados para cumplir las condiciones del art. 4.7 DMA y art. 39 RPH).

2ª Si los requisitos del art. 4.7 DMA deben concurrir en el momento de otorgarse la autorización definitiva del proyecto o, en fase anterior de anteproyecto o DIA.

Considera el Tribunal Supremo que anuladas las Resoluciones de 2011 y 2012 (Anteproyecto, DIA y Adenda) por no haber explicado y justificado el interés público superior, teniendo en cuenta las normas reglamentarias de contratación (la distinción entre Anteproyecto y Proyecto), y atendiendo al concepto de «autorización» empleado por la normativa de evaluación ambiental, «conduce a lo siguiente: El **proyecto**, es decir, el **trámite final antes de la contratación de la obra**, deberá cumplir lo previsto en la DMA y RD 907/2007 y RD 907/2007, artículos 4, 7 y 39 respectivamente, en cuanto a la explicación y justificación del interés público superior que permite la alteración de las masas de agua superficiales afectadas por la construcción del embalse de Biscarrués».

Admite, en consecuencia, sin necesidad de afirmarlo expresamente, la **subsanción** de ese trámite, motivo de la anulación de la AN.

3ª Si la exigencia de que los motivos de la modificación/alteración se recojan en el plan hidrológico y se revisen los objetivos cada seis años, debe concurrir con

carácter previo al otorgamiento de la autorización definitiva del proyecto o, en su caso del anteproyecto, o de la DIA.

Y, finalmente, en cuanto a la tercera cuestión, el Tribunal señala que «en el caso presente **las actuaciones procedimentales en relación al proyecto de la obra del embalse de Biscarrués, no han finalizado.** Y en el presente asunto no ha habido impugnación de Pan Hidrológico alguno. Por ello, la respuesta a esta cuestión por supuesto es afirmativa, pues así lo exige la normativa, precisando que ello tendrá lugar **antes del final de la fase de proyecto,** antes de la contratación de la obra. Sin que pueda esta sentencia examinar resoluciones o disposiciones administrativas (Planes Hidrológicos 2014, 2016) ajenos a este recurso», Fundamento Jurídico Séptimo.

En conclusión, las dos sentencias del Tribunal Supremo merecen una doble valoración. Primera, ante el monumental volumen del expediente que ha llenado el «embalse no con agua, sino con papeles y papeles», el Tribunal recuerda a la Administración «la observancia, formalista y de fondo, de los requisitos procedimentales...El procedimiento, los ritos, son esenciales, en garantía de todos y para concluir en decisiones conforme a Derecho, fruto del estudio y de la transparencia» (Fundamento de Derecho Cuarto). Segunda, ante el riesgo de «perder de vista la totalidad del expediente» por su dimensión, es necesario «centrarse exclusivamente en aquello que, por variados motivos, se pretende señalar» (Fundamento de Derecho Segundo), y en consecuencia, confirma la falta de justificación del interés público superior, en las Resoluciones impugnadas, pero admite que las actuaciones del embalse de Biscarrués no han finalizado, y podrá justificarse y se incluye «antes del final de la fase de proyecto, antes de la contratación de la obra» y en el correspondiente plan, (Fundamentos de Derecho Sexto y Séptimo).

En conclusión, abre la puerta a la subsanación de este requisito, dado que conoce que se ha redactado un nuevo proyecto (2014), pendiente de información pública y DIA y se tramita la revisión del tercer ciclo de planificación.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS PROGRAMAS DE MEDIDAS: OBLIGATORIA Y VINCULANTE

La doctrina legal del Consejo de Estado y la jurisprudencia Tribunal Supremo han señalado la naturaleza normativa y obligatoria de los programas de medidas. El Consejo de Estado, en su Dictamen 156/2014, en relación con la propuesta de Borrador del Real Decreto del PH **Ebro**, luego RD 129/2014, PH 2010-2015) señala que «se ha recogido expresamente en el articulado del Real Decreto y en el “Contenido Normativo” el **valor normativo obligatorio y vinculante del Programa de Medidas** (D.A. 3ª del Proyecto de RD)» Y más adelante «desde la perspectiva de técnica normativa este Plan es de los que más contenido

incorporan a la parte “Normativa” del Programa de Medidas por lo que realmente minimiza el problema que en otros planes planteaba al no formar parte apenas, pese a ser **obligatorio y vinculante**, del contenido de la parte normativa del Plan»

Para constatar este carácter obligatorio y vinculante de los Programas de Medidas, baste la remisión a los arts. 92, 93 y 95 de la parte normativa del PHEbro 2010-2015, aprobado por el citado RD 129/2014. En particular, el art. 95.1 se remite al Anexo 11 que incluye las medidas para la «satisfacción de las demandas». Y en éste, dentro del Programa B1, «Programa de usos agrarios Gállego-Cinca: regadíos de RAA en la Hoya de Huesca», aparece el embalse de **Biscarrués**. También aparece en el B2, «Ejecución de infraestructuras de regulación y regulaciones internas, pág. 19608 del BOE» y el art.95.4 que incluye entre las actuaciones previstas en el Programa de Medidas las obras del Pacto del Agua de Aragón.

En el vigente PHE, aprobado por el RD 1/2006, el art. 68 regula el Programa de Medidas, que se remite al Anexo V de la Memoria del Plan y al Apéndice 11, para las inversiones. En ambos, como medidas tipo 12 (medidas relacionadas con el incremento de recursos disponibles con el objetivo de satisfacción de las demandas) se incluyen el embalse de **Biscarrués**. Estas previsiones se enmarcan en lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la parte dispositiva del citado Real Decreto.

Ese organismo de cuenca ha de tener en cuenta que, en los procesos de revisión de la planificación hidrológica, ha de incluirse «un resumen y una explicación de las **medidas** previstas en la versión anterior del plan hidrológico que **no se hayan puesto en marcha**», art. 89.5.c) RPH. Y es evidente que, en el momento actual, no se ha llevado a cabo la construcción de Biscarrués, siendo que era una medida prevista desde el PHE 1998, y en los dos anteriores ciclos de planificación, de obligado cumplimiento.

En modo alguno puede entenderse que su no inclusión en el EPTI pueda justificarse (tácitamente) en la supuesta anulación por la Audiencia Nacional de las Resoluciones que aprobaron el Anteproyecto, su Adenda y DIA, pues, como se ha indicado, en el apartado anterior, el **Tribunal Supremo** ha dejado abierta la puerta a la **subsanción** de los defectos formarles (inexistencia en la documentación, anterior a 2012, de la justificación y explicación del interés público superior, de acuerdo con el art. 4.7) que sí se había incluido en los planes de 2010-2015 y en el vigente de 2016-2021. Y, como se ha dicho, se ha redactado un nuevo Proyecto en 2014 (cofinanciado por ACUAES y RAA, como luego se indicará), pendiente de información pública y evaluación de impacto ambiental.

En consecuencia, a la vista de las sentencias del Tribunal Supremo que no han prejuzgado la **cuestión de fondo** de la inexistencia de interés público superior en la construcción del

embalse de Biscarrués, sino una mera **cuestión formal** de no explicación/justificación suficiente, en los términos exigidos por la DMA, que puede hacer la autoridad competente antes del trámite final de aprobación definitiva del Proyecto (Fundamento Jurídico Séptimo), la construcción del embalse de Biscarrués es de obligada inclusión en el Programa de Medidas que se apruebe para el PH 2021-2027, cómo única alternativa viable para el incremento de la garantía del sistema de RAA.

Ninguna autoridad ha resuelto, mediante un acto administrativo expreso, la no inclusión del embalse de Biscarrués entre las obras de regulación pendientes de ejecución. Y en consecuencia, como medida incluida en el Programa de Medidas del vigente PH 2016-2021 debe mantenerse su revisión.

PROTOCOLO DE COLABORACION ACUAES Y RAA

Como muestra de compromiso con el objetivo de incrementar las garantías de suministro del sistema de RAA, esta Comunidad General suscribió, el 16 de enero de 2014 un Protocolo de Colaboración con ACUAES para la redacción de un Proyecto de Construcción del Embalse de Biscarrués.

En el convenio de Gestión Directa entre el Ministerio de Agricultura, alimentación y Medio Ambiente y la sociedad Estatal aguas de las cuencas de España S.A., firmado el 30 de junio de 2014, se incluyó el embalse de BISCARRUÉS, siendo el Ministerio quien tiene la reserva competencial en lo referente a expropiación forzosa de bienes y derechos para la ejecución de las obras, ostentando ACUAES la condición de beneficiaria.

Fue la CHE, por autorización de la Directora General del Agua de 22 de marzo de 2017, la que sometió a información pública el Proyecto 07/16 de la Presa de Biscarrués y de la relación de bienes y derechos afectados. Proyecto que fue redactado por la UTE SERS-FULCRUM-GRANELL, recogiendo el condicionado que se estableció en la declaración de impacto ambiental del Anteproyecto 02/09, formulado por la resolución de 8 de julio de 2011 de la Secretaria de Estado de Cambio Climático y que dio origen a la Adenda 09/11 del citado Anteproyecto.

Los costes de inversión se financian al 50% entre ACUAES y la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón, si bien ésta reintegrará a la primera su aportación con intereses entre el año 26 y 50, según lo convenido. Solamente en concepto de redacción del proyecto de construcción, lleva pagados la Comunidad General a ACUAES 645.043,59€ .

La no inclusión del embalse de Biscarrués en el tercer ciclo del PHE y su no ejecución, además de frustrar el incremento de garantías del Sistema de RAA, tan largamente esperado, supone un incumplimiento de los compromisos suscritos por ACUAES como medio o instrumento de la Administración General del Estado, incumplimiento susceptible de reclamación ante los Tribunales, y presupuesto, además, de una posible reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado por daños, que en su caso, se activará.

Podría alegarse, para justificar la paralización de la tramitación del procedimiento de ejecución del embalse, la sentencia anulatoria de la Audiencia Nacional y la pendencia del recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Pero, como se ha visto en anterior apartado, las sentencias del TS abren la puerta a la subsanación y, en consecuencia, no hay excusa para la continuidad de las actuaciones y del cumplimiento del Protocolo.

POSIBLE EXTRALIMITACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL APROBADA POR LA SECRETARIA DE ESTADO DE CAMBIO CLIMATICO EN 2011.

La diferenciación entre órgano sustantivo y órgano ambiental en la legislación vigente de evaluación de impacto ambiental tiene su explicación en la compleja distribución de competencias entre Estado y CCAA en materia de medio ambiente. Esta distinción trae causa de la STC 13/1998 que sentó una discutida jurisprudencia, ante el temor de que las CCAA, que tienen las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente, pudieran bloquear el ejercicio de las competencias estatales, al corresponderles la evaluación de impacto ambiental. Para soslayar este riesgo y ante la discusión sobre el carácter vinculante o no que deba otorgarse a la evaluación ambiental, el Tribunal atribuyó al Estado la competencia para evaluar sus proyectos. En el caso de los embalses, esa competencia corresponde a órganos diferenciados del actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

En todo caso, el TC introdujo una importante limitación en relación con las atribuciones de los órganos ambientales. Así señala que

«Sin que el procedimiento de evaluación de impacto permita la introducción, por el **órgano ambiental**, de consideraciones de **simple oportunidad** sobre la realización de la obra o instalación, ni las relativas a **aspectos técnicos y económicos** de ésta, **reservadas** —como objeto propio y específico del acto autorizador o de aprobación del proyecto— al **órgano con competencia sustantiva** para dictar actos de intervención administrativa previa» Fundamento Jurídico 4, (las negritas no están en el texto original).

El deslinde de los aspectos ambientales de los económicos y sociales, en el marco aglutinador del desarrollo sostenible, no está exento de dificultades y sus resultados discutibles, como evidencia el caso de la DIA del embalse de Biscarrués

En efecto, basta leer el Condicional del apartado 5 de la Resolución de 8 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado y Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Embalse de Biscarrués en el río Gállego, Huesca (BOE 3 de agosto de 2011) para constatar las extralimitaciones patentes e injustificables tanto de oportunidad, como técnicas y económicas en las que incurrió el órgano ambiental con menosprecio de las que corresponden al órgano con competencia sustantiva. Es el caso de la exclusión de la minicentral hidroeléctrica —apartado 5.1.1—, «con una afección severa al medio socioeconómico por eliminación de los tramos de río de uso turístico»; ubicación del desagüe de fondo que condiciona el sistema de explotación del embalse y la cuota de llenado —apartado 5.1.1— «con el fin de no afectar a los tramos de “rafting”, en ningún caso el embalse muerto superará la cota 427». Estas condiciones no son en sentido estricto, medidas paliativas ambientales, sino consideraciones de oportunidad y técnico-económicas ajenas a la competencia del órgano ambiental y competencia exclusiva del órgano sustantivo.

Recuérdese que estas medidas han sido incluidas en los Anteproyectos redactados que lastran y merman la funcionalidad del embalse.

LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA TIENE COMO OBJETIVO ALCANZAR EL BUEN ESTADO DE LAS MASAS DE AGUAS Y DE LOS ECOSISTEMAS, ASÍ COMO PROTEGER EL AGUA COMO RECURSO PARA SU EXPLOTACION POR EL SER HUMANO

La DMA (2000) ha supuesto un **cambio de paradigma** del Derecho de la UE en materia de aguas. Tiene exclusivamente una base jurídica **ambiental**, ex 192.1 TUE. No se fundamenta en la «**gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos**», art. 192.2 TUE, que requiere un procedimiento especial y la unanimidad. El origen de esta apartado 2 está en la STJUE de 30 de enero de 2001, C-36/1998, caso Convenio del Danubio, impugnado por España. La dimensión **ambiental** es la determinante, siendo los aspectos cuantitativos tratados en la DMA, meramente adjetivos o secundarios. Por esa razón, no se contemplan en la DMA los caudales ecológicos. España no ha sabido apreciar la importancia de esta distinta base jurídica, atendida la singularidad del modelo español de gestión del agua.

El **objeto** de la protección y calidad de las masas de agua: es alcanzar el **buen estado (ecológico)**, en 2015. No solo la calidad química sino también biológica del agua y de los ecosistemas de ella dependientes. El «**buen estado**», sin embargo, no es un fin en sí mismo, sino que tiene como objetivo concreto garantizar el suministro suficiente de agua de calidad, tal como requiere un uso de agua sostenible, equilibrado y equitativo (art. 1, primer guion), para abastecimiento humano y actividades económicas. Así acaba de reconocerlo la STJUE de 28 de mayo de 2020, C-535/18.

El **objeto** de los Planes Hidrológicos españoles, de acuerdo con el art. 40 TRLAG, más amplio que los de la DMA, es **doble**:

-**ambiental**: «conseguir el **buen estado** de las masas de agua y la adecuada protección del dominio público hidráulico y del agua», en los términos exigidos por la DMA (principio de no deterioro y obligación de mejora, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE).

-**socioeconómico**: «**satisfacción de las demandas de agua**», con una proyección territorial, que asegure el «**equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial**.»

La incomprensión de esta duplicidad ha lastrado el desarrollo legislativo y reglamentario en la materia (a título de ejemplo, la deficiente y tardía incorporación del sistema de excepciones de la DMA, en 2007 y el predominio de lo ambiental); explica el retraso en la aprobación de los planes hidrológicos por la dificultad de armonizar ambos objetivos (caudales ecológicos) y ha generado una contradictoria valoración de las medidas incluidas en los Programas de Medidas, según fueran dirigidas al cumplimiento de los objetivos ambientales o a los socioeconómicos (véase la Carta de emplazamiento, de 29 de mayo de 2015 de la Comisión Europea por el embalse de Biscarrués, apartados 31 y 34 o el procedimiento EU Pilot-7835/15/ENVI, de 30 de julio de 2015, en relación con la inclusión de presas y modernización de sistemas de irrigación, en los programas de medidas pese a que no están destinadas a alcanzar los objetivos medioambientales).

En consecuencia, ambos objetivos (ambiental y socioeconómico) han de perseguirse armónicamente, siempre que se trate de usos sostenibles o cuando las modificaciones/alteraciones del estado de las masas de agua estén justificadas por un interés público superior (art. 4.7 DMA y 39 RDP). La referida dualidad es reconocida, por primera vez, de una manera clara, como objetivo de los Planes y de los Programas de Medidas en el *Documento de Inicio de la Evaluación Ambiental Estratégica*, del PH Ebro, enero 2020, págs. 18-20, por más no siempre se mantenga el equilibrio valorativo necesario en las decisiones y propuestas de actuación.

En este sentido, el embalse de Biscarrués, declarado, en su día, de interés general con la finalidad de incrementar las garantías del sistema de RAA, constituye un objetivo socioeconómico susceptible de justificarse como de interés público superior (pue así ha figurado en los Planes y Programa de Medidas anteriores) que no se ha incluido entre las infraestructuras a ejecutar en el próximo plan.

SOLICITUD:

Se incluya el **embalse de Biscarrués** en las obras de regulación a ejecutar en el **tercer ciclo de planificación**, actuación que ya estaba contemplada en las infraestructuras básicas a ejecutar en el PHE de 1998, y en los Programas de Medidas de 2010-2015 y en el vigente de 2016-2021; se prosiga la tramitación de su proyecto constructivo y se someta a información pública y realice el estudio de impacto ambiental, como permiten las STS de 18 de mayo de 2020, debiendo justificar y explicar, en los términos establecidos por el art. 4.7 DMA y por el art. 39 RPH, así como de conformidad con la jurisprudencia del TJUE de 4 de mayo de 2016, C-346/14, asunto autorización de construcción de una central hidroeléctrica en el río Schwarze Sulm (Austria), el interés público superior de su ejecución para incrementar las garantías del sistema de RAA, de acuerdo con el objeto de su Proyecto.

