



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

**Referencia:** BOE de 22 de junio de 2021

## **A LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO, O.A**

Paseo de Sagasta, 24-26; 50071 Zaragoza.

D. CÉSAR TRILLO GUARDIA, Presidente de la Federación de Comunidades de Regantes de la Cuenca del Ebro (**FEREBRO**), con domicilio en Avda. de América, número 1, 1ª planta de Zaragoza, COMPARECE dentro del plazo de información pública de la "*Propuesta de proyecto de plan hidrológico*" y "*Estudio Ambiental Estratégico conjunto*" referidos al proceso de revisión del citado instrumento de planificación correspondiente a la demarcación hidrográfica del Ebro y formula los siguientes

### **COMENTARIOS, SUGERENCIAS, ALEGACIONES**

#### **PRIMERA.- CAMBIO CLIMÁTICO Y DOTACIONES DE AGUA PARA REGADÍO**

El cambio climático es la principal novedad de este tercer ciclo de planificación.

De acuerdo con el art. 19 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (LCCTE) la planificación hidrológica tiene como objetivos "*conseguir la **seguridad hídrica** para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las **actividades socioeconómicas**, de acuerdo con la jerarquía de usos, reduciendo la exposición y **vulnerabilidad** al cambio climático e incrementando la **resiliencia**".*



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Ante el **reto demográfico** que plantea revertir el despoblamiento de las zonas rurales, corresponde a la planificación tomar cuantas medidas resulten necesarias para alcanzar la seguridad hídrica de la actividad socioeconómica que se realiza en el campo, aumentar su resiliencia y disminuir su vulnerabilidad.

Desde esta perspectiva, la ley de cambio climático confirma y refuerza la función de la planificación hidrológica de asegurar *“la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales”* (art. 40 TRLA).

Conseguir la seguridad hídrica no es un mandato para reducir las dotaciones de usos consuntivos y aumentar las demandas ambientales. Y esto es lo que parece desprenderse de algunos documentos expuestos a información pública; en particular, del Anejo 06, que se utiliza para calcular las asignaciones y reservas de recursos, y de las reglas del plan para la modernización de regadíos.

FEREBRO apoya las medidas que buscan economizar el uso del agua y entiende que, de acuerdo con la Ley y siguiendo un proceso de concertación, han de implantarse caudales ecológicos. Sin embargo, **rechaza frontalmente que se reduzcan las dotaciones actuales bajo la excusa de una afección por llegar del cambio climático o de estudios agronómicos de cultivos que acaso no sean los que se produzcan dentro de 10 o 15 años.**

Dicho con el debido respeto, no corresponde a la planificación hidrológica “congelar” las prácticas agrarias de algunas zonas regables, ni puede anticiparse a las tendencias futuras de cultivos, máxime cuando ni el número de cosechas ni los productos a cultivar forman parte de las características concesionales.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Los agricultores pueden destinar su dotación íntegra a aquellos cultivos que, en cada momento, libremente decidan. Las concesiones de agua para el riego (o situaciones jurídicas asimilables) obligan a sus titulares a destinar un volumen de agua a una explotación agraria, y sin perjuicio del cumplimiento de las estrictas limitaciones de naturaleza ambiental o territorial de otras normas, en la legislación de aguas no tienen otros condicionantes que su propio clausulado; dicho de otro modo, son las condiciones concesionales las que definen el uso sostenible del agua.

FEREBRO es el primer interesado en que se hagan estudios agronómicos y, sobre todo, en que la digitalización, la innovación o las mejores prácticas agrarias lleguen a las Comunidades de regantes y, con su apoyo, a las explotaciones agrarias. A lo que se oponen los regantes es a que, sobre la base de dotaciones objetivo por producto o de datos estadísticos de históricos de consumo, se revisen las asignaciones actuales para ajustarlas a un supuesto consumo real. La práctica demuestra que, después, las modernizaciones de regadío quieren imponer un nuevo recorte del volumen por hectárea y esto imposibilita rentabilizar la inversión.

La política agraria de la Unión Europea exige que la agricultura sea ambientalmente sostenible, pero esta sostenibilidad ha de ser compatible con la rentabilidad económica de las explotaciones agrarias y con la legítima aspiración a que esta mejore.

## **SEGUNDA.- SOBRE EL ARTÍCULO 11 Y LOS APÉNDICES 7.2 Y 7.3 DE LA PARTE NORMATIVA**

Se solicita la aclaración y la revisión de los apéndices 7.2 y 7.3 de la parte normativa en lo que respecta a las dotaciones de agua para riego (art. 11).



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

La razón es que no es jurídicamente correcta la separación entre las asignaciones del art. 11.3 del borrador de parte normativa (apéndice 7.2) y ciertas reservas del art. 11.6 (apéndice 7.3); en concreto, las reservas identificadas con los números 1 a 6 para las que se prevé su reducción.

Según la redacción del art. 11, parece que las asignaciones se corresponden con las demandas de uso que el plan prevé satisfacer, según los cálculos del Anejo 06. Sin embargo, estas asignaciones son (para determinadas unidades de demanda) inferiores a los derechos reconocidos para esas zonas regables o, incluso, no cumplen los criterios de garantía de la IPH. Además, el plan no aclara en qué medida estas asignaciones pueden verse recortadas por la implantación de caudales ecológicos, agravando los problemas de la falta de garantía.

En lo que respecta a las reservas, el citado art. 11.6 establece que:

*“De conformidad con el artículo 43.1 del TRLA, el artículo 92.1 del RDPH y el artículo 20 del RPH, para alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica, se **reservan, a favor de la Confederación Hidrográfica del Ebro**, y por un plazo máximo coincidente con el plazo de vigencia de este Plan, los recursos para cada sistema de explotación que se relacionan en el apéndice 7.3, especificándose el volumen máximo anual y los usos actuales y futuros a los que se adscriben dichos volúmenes.*

*Las reservas de recursos reflejados en el apéndice 7.3 **no garantizan la disponibilidad del recurso y están condicionadas al cumplimiento de los caudales ecológicos**, con la única excepción del abastecimiento a poblaciones cuando no exista una alternativa razonable que pueda dar satisfacción a esta necesidad”.*

Esta reserva a favor de la Confederación directamente no se entiende cuando se trata de asignaciones de usos ya existentes (reservas identificadas con los números 1 a 6). En la legislación de aguas, las reservas de recursos **son para**



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

**usos futuros** y así se recogía por el Plan hidrológico actual al incorporar en este apartado la reserva hídrica del Estatuto de Autonomía de Aragón o se recoge en el borrador de Plan, por ejemplo, para el Canal de Bardenas.

Que las reservas son para usos futuros se desprende del vigente art. 20 RPH:

*“Reserva de recursos*

*“1. Se entiende por reserva de recursos la correspondiente a las asignaciones establecidas en **previsión de las demandas** que corresponde atender para alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica.*

*2. Las reservas establecidas deberán inscribirse en el Registro de Aguas **a nombre del organismo de cuenca**, el cual procederá a su cancelación parcial a medida que se vayan otorgando las correspondientes concesiones. Todo ello de acuerdo con el Título II, capítulo II, sección 9ª del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.*

*3. Las reservas de recursos previstas en los planes hidrológicos de cuenca se aplicarán exclusivamente para el destino concreto y en el plazo máximo fijado en el propio plan. En ausencia de tal previsión, se entenderá como plazo máximo el de seis años establecido en el art. 89, salvo que en la revisión del correspondiente plan se establezca otro diferente”.*

Según este precepto, la reserva se inscribe en el Registro a nombre del Organismo de cuenta, **pero sólo provisionalmente y en tanto en cuanto no se hayan creado los correspondientes derechos de uso o asignaciones.** Las reservas a favor del Organismo de cuenca no pueden corresponderse con las asignaciones ya existentes que aparecen en el Apéndice 7.3.

El Anejo 06 de la memoria ofrece una información que crea, aún, mayor confusión al decir que:

*“Previamente a la identificación de las reservas a establecer en el Registro de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Ebro, **es preciso identificar la***



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

**correspondencia actual entre las asignaciones establecidas en el apartado anterior y las concesiones otorgadas, para identificar así las asignaciones que no cuentan con concesión, aunque dispongan de otro título de derecho, y para las que, en consecuencia, corresponde establecer las reservas.**

Se propone que en el documento final se aclare qué quiere decir el Anejo cuando afirma que antes de “*identificar*” las reservas ha de “*identificarse*” la correspondencia entre asignaciones y concesiones.

Pero, sobre todo, se solicita que se trasladen al Apéndice 7.2 de las asignaciones, aquellas reservas que no se refieren a usos futuros sino que se corresponden con derechos actuales. Esta alegación es esencial; para el caso de las zonas regables identificadas con los números 1 a 6 las reservas coinciden con los derechos consolidados de riego, mientras que las asignaciones son cifras más bajas.

Sin cuestionar en absoluto el trabajo realizado por la Oficina de Planificación, cabe observar que hay en el borrador de plan una pluralidad de medidas de reducción de las dotaciones existentes: además de esta diferencia entre asignación y reserva, los condicionados de las modernizaciones, los caudales ecológicos, las necesidades agronómicas de los cultivos y la dotación objetivo, el cambio climático...

Se solicita, por tanto, a la Confederación que corrija los equívocos planteados y la consiguiente incertidumbre; en definitiva, que actúe con prudencia, considerando que el plan ha de garantizar asignaciones suficientes para no comprometer la mejora de la rentabilidad de las fincas. Desde la PAC ya se están tomando medidas eficaces para reducir el impacto ambiental de la agricultura y la ganadería; el papel del Plan hidrológico no es hacer una regulación alternativa de las prácticas agrarias sino designar las masas de agua que no alcanzan los



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

objetivos ambientales y remitirse, dentro el programa de medidas, a la aplicación de la PAC o la normativa de nitratos que corresponde a las CCAA.

## **TERCERA.- LAS INFRAESTRUCTURAS INCLUIDAS EN EL PROGRAMA DE ACTUACIONES**

### **3.1.- En defensa de la regulación**

La regulación de la cuenca del Ebro (53% o 54%) es muy inferior a la de otras demarcaciones hidrográficas y sigue resultando insuficiente. La mayor recurrencia de los eventos extremos de sequías e inundaciones a consecuencia del **cambio climático** debería conducir a poner en valor la relevante función que los embalses cumplen en garantía de las demandas y para la laminación de avenidas. Los datos de las aportaciones anuales en la estación de aforos de Tortosa son un buen ejemplo de la mucha irregularidad que queda por corregir (en la última década, contrastan los 3.904,762 hm<sup>3</sup> de 2011 con los 12.306,038 hm<sup>3</sup> en 2017).

Rechazamos, por tanto, el comentario de la Memoria según el cual “*se descarta la línea de incrementar los recursos disponibles a través de la regulación*”. Aceptar este principio es aceptar la contradicción constante de quienes manifiestan su preocupación por un cambio climático, por la autonomía alimentaria y no aceptan la necesidad de regular.

Con respecto a las **cinco infraestructuras de regulación** que están en ejecución (recrecimientos de Yesa y Satolea y nuevos embalses de San Pedro Manrique, Mularroya y Almudévar) y cuya terminación prevé el plan, se solicita un compromiso firme de la Confederación hasta su puesta en explotación.

Este comentario es oportuno pues la viabilidad técnica, económica y ambiental de estas obras es indiscutible. Las sentencias recaídas hasta la fecha que han



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

cuestionado alguna de ellas sólo se han detenido en **defectos de tramitación, que son plenamente subsanables.**

### **3.2.- La defensa del patrimonio hidráulico de la Confederación Hidrográfica del Ebro**

De forma bien concreta, en su escrito de alegaciones al Epti, mi representada advirtió de la importancia de la conservación, mejora y mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas de titularidad del Estado, como medida necesaria para el aumento de la eficiencia en el uso del agua y su disponibilidad en un contexto de cambio climático. Asimismo, solicitó que se llevaran a cabo políticas activas de inversión en mantenimiento y conservación de las infraestructuras de regulación, gestión y distribución de agua en alta y, en particular, de los grandes canales de riego que pertenecen íntegra o mayoritariamente al Estado, como el Canal de Navarra (60% estatal).

En su informe de respuesta a las alegaciones, esta Confederación reconoció la gran importancia del tema que se planteaba e informó que *“El Programa de Medidas del Plan Hidrológico concretará las actuaciones en estos conceptos”*

Asimismo, la memoria del borrador del Plan recoge que la alternativa propuesta para el tema importante *“Necesidad de incrementar los esfuerzos en la mejora del conocimiento y gobernanza”* incluye como medida *“Disponer de los recursos humanos y económicos necesarios para garantizar el adecuado mantenimiento y la seguridad de las infraestructuras de interés general gestionadas por el Estado a través de la confederación hidrográfica”*.

El plan recoge un conjunto de actuaciones de interés de las zonas de riego agrupadas en FEREbro. Sin embargo, para la *“mejora del estado de los canales existentes en las zonas regables de interés general del estado en la*



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

*confederación hidrográfica del Ebro, con el fin de impulsar el ahorro, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos hídricos” únicamente se destinan 10,5 M€ para todo el ciclo de planificación, cantidad que seguiría resultando irrisoria incluso si fuera anual.*

Se trata de infraestructuras de titularidad estatal y su explotación, conservación y mantenimiento corresponden a la Confederación Hidrográfica del Ebro. Esta Confederación no puede desentenderse de sus obligaciones, dejando a manos de los usuarios las obras de conservación y mejora, en la medida que las encomiendas de gestión suscritas con las comunidades de regantes únicamente incluyan la explotación y mantenimiento ordinario de las infraestructuras.

Hay que recordar que a los Organismos de Cuenca no sólo les corresponde alcanzar los objetivos ambientales de cada una de las masas de agua y de las zonas protegidas, sino que también tienen específicamente atribuido entre sus funciones: **“el estudio, proyecto, ejecución, conservación, explotación y mejora de las obras incluidas en sus propios planes (art. 24.d TRLA)**. Esta obligación de conservación del patrimonio hidráulico del Estado también deriva de la *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* que obliga a las Administraciones Públicas a garantizar la conservación e integridad de los bienes de dominio público (art. 6 e).

FEREBRO conoce que los recursos humanos y materiales de los Organismos de cuenca del Estado son limitados y, desde luego, valora positivamente cualquier esfuerzo de diálogo. En cualquier caso, propone que, antes de que se cierre el procedimiento de elaboración del plan, se garantice que la Confederación va a invertir en la conservación, mantenimiento y mejora de las infraestructuras hidráulicas.

Si se repara en la estructura del borrador de la parte normativa del plan, se advierte que no existe ninguna referencia a la obligación de los Organismos de



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

cuenca de conservar y mejorar su patrimonio hidráulico, promoviendo su innovación y digitalización. Las disposiciones normativas están estructuradas en 11 capítulos, titulados como sigue:

*Capítulo preliminar*

*Capítulo I: Definición de las masas de agua*

*Capítulo II: Criterios de prioridad y compatibilidad de usos*

*Capítulo III: Régimen de caudales ecológicos*

*Capítulo IV: Asignación y reserva de recursos*

*Capítulo V: Zonas protegidas. Régimen de protección*

*Capítulo VI: Objetivos medioambientales y modificación de las masas de agua*

*Capítulo VII: Gestión de usos y protección de las masas de agua*

*Capítulo VIII. Programa de Medidas*

*Capítulo IX: Organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública*

*Capítulo X: Seguimiento del Plan Hidrológico*

Es llamativo que no exista ningún apartado específicamente dedicado a la conservación del patrimonio hidráulico de la Confederación. Esta ausencia no tiene justificación: **la política hidráulica requiere una gestión equilibrada entre las medidas de restauración ambiental o de promoción de infraestructuras verdes y la conservación y mejora del patrimonio hidráulico**. Se propone al respecto que, dentro del Capítulo VII, se añada una sección sobre la protección del patrimonio hidráulico. Su tenor podría tener una redacción similar a la que aquí se propone:

*“Se reconoce el valor histórico, cultural, social y económico del patrimonio hidráulico de la Confederación Hidrográfica del Ebro y se promoverá su conservación y mejora, la aplicación de nuevas tecnologías y su digitalización”.*



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

### **3.3.- Exigibilidad de las inversiones previstas: propuesta de reforma del art. 51 de la parte normativa**

En este tercer ciclo de planificación, la Dirección General del Agua ha dado a conocer que los planes iban a incorporar únicamente las actuaciones para las que hubiera dotación presupuestaria y que, admitiendo las críticas formuladas por FENACORE a los EpTIS de los distintos ámbitos de planificación, se ponía fin a la mala praxis de ciclos anteriores consistente en incluir obras cuya ejecución era improbable.

Para FEREbro, la decisión de la Dirección General del Agua no ha resultado fácil de asimilar pues implica renunciar, en este tercer ciclo, a algunas obras necesarias, comprometidas hace muchos años o incluso décadas. Sin embargo, se congratula profundamente de que exista una voluntad política contrastada de dar credibilidad al programa de medidas.

Aceptando este razonable cambio de criterio, FEREbro debe solicitar que se incorpore en la parte normativa de plan una previsión específica por la que se garantice la exigibilidad jurídica de las escasas actuaciones que finalmente se han recogido en este ciclo. Esta petición es la consecuencia lógica de este relevante cambio de criterio.

La lectura del art. 40.4 TRLA corrobora esta propuesta. Su tenor literal establece que:

*“Los planes hidrológicos serán públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada, **y no crearán por sí solos derechos en favor de particulares o entidades**, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 65”.*



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Dado que, según este precepto, los planes no crean por sí solos derechos a favor de particulares, es necesario que el plan reconozca expresamente a los usuarios de la cuenca, que sean beneficiarios de las actuaciones previstas, la posibilidad de requerir a la Confederación hidrográfica que materialice las inversiones comprometidas. Se propone al respecto la modificación de la redacción del art. 51 de la propuesta de parte normativa.

En la versión expuesta a información pública, el art. 51 prevé lo que sigue:

*“Artículo 51. Definición del programa de medidas*

*1. El Programa de medidas de este Plan Hidrológico viene constituido por las medidas que se describen en el anejo 12 de la Memoria. Las inversiones previstas son las que se indican en el cuadro que se incluye como apéndice 16.1, **cuyo desarrollo se llevará a cabo de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional segunda incorporada en la parte dispositiva de este Real Decreto**”.*

Ciertamente, sólo se puede aventurar el significado de la parte subrayada pues se remite al futuro Real Decreto del Gobierno que apruebe este plan hidrológico (art. 40.5 TRLA), norma cuyo borrador aún no se ha hecho público. En el RD 1/2016, la disposición equivalente precisaba que los programas de medidas eran de obligado cumplimiento cuando se incorporasen a las previsiones normativas.

Se propone, pues, que se elimine la remisión al Real Decreto y se incorpore lo siguiente:

*“Artículo 51. Definición del programa de medidas*

*1. El Programa de medidas de este Plan Hidrológico viene constituido por las medidas que se describen en el anejo 12 de la Memoria. Las inversiones previstas son las que se indican en el cuadro que se incluye como apéndice 16.1, y resultan de ejecución obligatoria.*



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

(...)

5 (nuevo). **Las Comunidades de regantes beneficiarias de obras y actuaciones incluidas en el programa de medidas podrán exigir su cumplimiento.**

### **3.4.- Se solicita que se incorpore al programa de medidas la construcción del embalse de Biscarrués y otras previstas en el plan 2016-2021**

En los anejos 4.1 (pp. 1488 ss) y 4.9 (pp. 21 ss) del vigente plan hidrológico se declara que la construcción de Biscarrués es de interés público superior y se justifican suficientemente las condiciones del art. 4.7 DMA para esta obra.

En el proyecto de Plan Hidrológico expuesto a información pública, y en concreto, en el Anejo 06 se dice que:

*“Se plantea la construcción de la presa de Biscarrués, sobre el río Gállego, con el objetivo de laminar las avenidas del río Gállego, incrementar las garantías de los Riegos del Alto Aragón junto a nuevas regulaciones internas (Almudévar, Valcuerna...), compatibilizar caudales ecológicos mínimos con los regadíos y aprovechar la posibilidad de producción hidroeléctrica.*

*La Audiencia Nacional anuló en 2017 el anteproyecto y la declaración de impacto ambiental y el Tribunal Supremo confirmó el fallo en 2020. **Según información del 22/5/2020 (Heraldo de Aragón, 2020) el MITECO renuncia a volver a iniciar este embalse”.***

El proyecto de plan no incluye motivación alguna de por qué se abandona una construcción madura, respecto de la cual ya existe una declaración de interés público superior.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Por lo tanto, en la medida en que el abandono de este proyecto de interés público superior no está motivado, se solicita su reincorporación al presente ciclo de planificación.

La misma situación se da para las siguientes actuaciones, para las que el Plan Hidrológico vigente incorporó la declaración de interés público superior: Embalse de Albagés, Embalse de Enciso y Embalse de Soto-Terroba.

### 3.5.- Otras actuaciones

Se solicita la incorporación al plan de las actuaciones de modernización eliminadas con respecto al ciclo anterior.

Igualmente se solicita:

- La ejecución de la **Zona de Interés Nacional del Canal de Caspe (o nuevo Canal de Civán)**. Es una actuación en la que la Administración ya ha invertido (el canal está ejecutado), que se suponía compensación por las tierras inundadas por el embalse de Mequinenza y que el Gobierno de Aragón tiene en su programa (2ª tabla).
- La "Modernización Canal Imperial desde el p.k. 31 al p.k.77", que es un proyecto que ya está redactado.
- 1. La optimización energética embalse San Salvador (Bombeo Ripoll) (7.000.000€)  
2- Recrecimiento en puntos singulares de la capacidad portante del Canal de Aragón y Cataluña (abordillamiento) (1.800.000€)  
3 Restablecimiento capacidad portante general Zona Baja del Canal de Aragón y Cataluña (14.000.000€) .



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

- Rentabilizar la obra y completar el proyecto vinculado al Canal de Navarra.

## CUARTA.- CAUDALES ECOLÓGICOS

### 4.1.- Su exigibilidad

En relación con el agua disponible para el riego, resulta de especial trascendencia la fijación de caudales ecológicos y la determinación de cuándo empiezan a ser exigibles.

Al respecto, el Plan no considera suficientemente que los caudales ecológicos han de garantizarse con la regulación y sin afectar a los derechos de uso. En las masas de agua en las que no hay embalses, los caudales ecológicos no pueden implantarse a costa de las dotaciones agrarias.

El caudal propuesto para la masa "Rio Ebro desde el Quiles al Huecha" puede suponer una restricción al uso del regadío del 25% de la capacidad del Embalse del Ebro. Se solicita, específicamente, la revisión de las cifras propuestas para no afectar a los derechos del Canal Imperial de Aragón.

El art. 10.6 del borrador de normativa dispone que:

*“6. Sin perjuicio de lo previsto en el título que en cada caso ampare el uso privativo del agua, los usuarios quedan sujetos a las obligaciones que, respecto al régimen de caudales ecológicos establecido en el plan hidrológico, prevén la Ley de Plan Hidrológico Nacional, el Texto Refundido de la Ley de Aguas y su desarrollo reglamentario”.*

Este precepto se remite a la normativa de aguas en general para determinar las obligaciones de los usuarios. Sin embargo, **omite aludir a las previsiones de**



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

**esta misma legislación que fijan las obligaciones de la Administración hidráulica.**

Esta forma de contemplar la implantación de caudales ecológicos genera gran inseguridad jurídica: como conoce esta Confederación, hay quien sostiene que los caudales ecológicos determinados por el Plan pueden ser directamente exigidos sin necesidad de revisar previamente las concesiones existentes. Sin embargo, lo cierto es que la legislación de aguas no permite imponer el cumplimiento de los caudales ecológicos sin revisión previa de los títulos y, **en caso de comportar daños o perjuicios**, sin otorgar la preceptiva indemnización al concesionario afectado. El art. 65.3 TRLA impone inequívocamente la obligación de revisar las concesiones para que los caudales ecológicos sean exigibles.

Según el art. 65 TRLA:

*1. Las concesiones podrán ser revisadas:*

- a) Cuando de forma comprobada se hayan modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento.*
- b) En casos de fuerza mayor, a petición del concesionario.*
- c) **Cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos.***

*3. Sólo en el caso señalado en el párrafo c) del apartado 1, el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa”.*

Según este precepto, si los caudales ecológicos se fijan por el plan **y su respeto supone el recorte de la concesión**, ésta deberá ser revisada, teniendo derecho su titular a una indemnización.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, dictada en interpretación del art. 65 TRLA, constituye doctrina legal. Lo declarado es que la exigibilidad del régimen de caudales ecológicos en los aprovechamientos preexistentes se condiciona a la tramitación de los preceptivos procedimientos de revisión de concesiones para su adaptación a las determinaciones de los planes.

Lo más relevante de la citada jurisprudencia es que la misma declara que, sea cual sea la redacción adoptada sobre la cuestión de la exigibilidad de los caudales ecológicos en concesiones preexistentes por cada plan hidrológico, la aplicación del art. 65.1.c) TRLA es preceptiva, de manera que la imposición y exigencia singular de caudales ecológicos a los concesionarios - debe insistirse, sea cual sea la redacción del plan- requiere la revisión de sus títulos y “el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa” (art. 65. 3 TRLA).

Se han pronunciado en idéntico sentido las siguientes sentencias: STS de 2 de julio de 2014, sobre el Plan Hidrológico del Duero (núm. de recurso 328/2013); STS de 11 de julio de 2014, sobre el Plan Hidrológico del Cantábrico Occidental (núm. de recurso 329/2013); STS de 11 de julio de 2014, sobre el Plan Hidrológico del Cantábrico Occidental (núm. de recurso 345/2013); STS de 5 de diciembre de 2014, sobre el Plan Hidrológico del Cantábrico Oriental (núm. de recurso 330/2013); STS de 21 de enero de 2015, sobre el Plan Hidrológico Miño-Sil (núm. de recurso 278/2013); STS de 23 de enero de 2015 (núm. de recurso 227/2013) también sobre el Plan hidrológico Miño-Sil; STS de 12 de diciembre de 2014, sobre el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Galicia Costa (núm. de recurso 541/2012); STS de 12 de diciembre de 2014, sobre el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Galicia Costa (núm. de recurso 584/2012); y la STS de 23 de septiembre de 2014, también sobre el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Galicia Costa (núm. de recurso 582/2012).



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

En consecuencia, para dotar de mayor claridad a la normativa del plan, se propone que **se suprima el apartado 6 del art. 10** transcrito más arriba, por carecer de contenido jurídico específico y resultar, en este sentido, contrario a la seguridad jurídica.

Refuerza esta propuesta el que, en una sentencia muy reciente, el Tribunal Supremo haya declarado que la falta de revisión de los títulos concesionales no afecta a la obligación de indemnizar las pérdidas de producción que ocasionan los caudales ecológicos, de conformidad con la legislación de expropiación forzosa. Se trata de la STS de 14 de mayo de 2020, que desestima el recurso de casación núm. 4805/2018 interpuesto por la Abogacía del Estado:

*“La cuestión que se nos plantea, por haberse considerado que cuenta con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, y que, según hemos expresado consiste en determinar “si cabe equiparar el establecimiento de los caudales ecológicos fijados por los planes hidrológicos de cuenca al supuesto de que sea precisa una adecuación de la concesión a los mismos, dando lugar directamente al reconocimiento de indemnización al concesionario perjudicado por aplicación del artículo 65.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas , aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio”. Pues bien, **nuestra respuesta ha de ser positiva, confirmando así el criterio mantenido en la sentencia de instancia de equiparación de los dos supuestos que se mencionan en el ATS de admisión el recurso de casación; por ambos supuestos el concesionario tendrá derecho, en su caso, a ser indemnizado, obviamente, “de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa”**, que es la remisión que se contiene en el apartado 3 del artículo 65 del TRLA.*

Que el Alto Tribunal haya declarado que, de producirse daños, el concesionario tiene derecho a una indemnización, por más que la Administración no cumpla con su obligación de revisar el título concesional, refuerza la procedencia de modificar el art. 10.6 del borrador de normativa. No tiene sentido un precepto



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

que, aunque sea de forma ambigua, parezca propiciar una exigibilidad directa de los caudales ecológicos en las concesiones existentes.

A todo lo anterior, ha de añadirse que la práctica demuestra que cuando los Organismos de cuenca abren procesos bilaterales de concertación con los afectados, antes de la fijación de los caudales por el plan, en muchos casos, cabe reducir los caudales propuestos sin perjudicar a los objetivos ambientales. En este sentido, la IPH exige en su apartado 3.4.6., que se desarrolle un proceso de concertación del régimen de caudales:

*“La implantación del régimen de caudales ecológicos se desarrollara conforme a un proceso de concertación que tendrá en cuenta los usos y demandas actualmente existentes y su régimen concesional, así como las buenas practicas. El objetivo de la concertación es compatibilizar los derechos al uso del agua con el régimen de caudales ecológicos para hacer posible su implantación.*

*El proceso de concertación del régimen de caudales ecológicos tendrá los siguientes objetivos:*

- a) Valorar su integridad hidrológica y ambiental.*
- b) Analizar la viabilidad técnica, económica y social de su implantación efectiva.*
- c) Proponer un plan de implantación y gestión adaptativa.*

*Este proceso de concertación e implantación afectara a los usos preexistentes, pero no modificara las condiciones a imponer a los usos futuros incluidos en el plan hidrológico”.*

Como se ha dicho, ha de iniciarse un proceso de concertación ahí donde la Confederación conoce que los caudales recortan las asignaciones. Este es el caso del Canal Imperial de Aragón para revisar el caudal ecológico del "Rio Ebro desde el Quiles al Huecha".

#### **4.2.- Reglas de cumplimiento**



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Se propone que se trasladen al borrador de normativa algunas de las reglas de cumplimiento de caudales ecológicos del presente plan y en especial las siguientes:

*No serán exigibles regímenes de caudales ecológicos mínimos superiores al régimen natural existente en cada momento. En este sentido, el régimen de caudales ecológicos aguas debajo de los embalses podrá adecuarse a la aportación en régimen natural al embalse en cada momento.*

*Cuando resulten exigibles, la gestión para el cumplimiento de los regímenes de caudales ecológicos y la compatibilidad de los usos se realizará preferentemente en el marco territorial de la Junta de Explotación respectiva.*

#### **4.3.- Cabe establecer caudales de sequía para las masas de agua relacionadas con los espacios de la Red Natura 2000 si son compatibles con los objetivos de protección específicos de dichos lugares**

En nuestras alegaciones al EPTI, solicitamos que se aclarara por qué no se establecen caudales de sequía en las masas de agua contenidas en los espacios de la Red Natura 2000.

Esta Confederación respondió que el artículo 18.4 del Reglamento de la Planificación Hidrológica no permite disminuir los caudales en caso de sequía en estos espacios. Esta justificación queda recogida en el Anejo 5 del borrador del Plan.

Pues bien, con el debido respeto, FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO no comparte la interpretación que del mencionado precepto realiza esta Confederación, ya que ni **se deriva de su tenor literal ni es conforme con el resto de normativa aplicable, en especial, la DMA y las Directivas Red Natura 2000.**



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

En efecto, el art. 38 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, al que remite el citado art. 18.4 transpone el art. 4, apartado 6 de la DMA, que prevé que “*el deterioro temporal del estado de las masas de agua no constituirá infracción de las disposiciones de la presente Directiva si se debe a (...) **sequías prolongadas**”, siempre que se cumplan determinadas condiciones establecidas en el propio precepto.*

En sus apartados 8 y 9, el artículo 4 de la DMA prevé que la aplicación de las excepciones que contempla ha de hacerse en consonancia con la aplicación de otras normas comunitarias en materia de medio ambiente y que se debe garantizar como mínimo el mismo nivel de protección que las normas comunitarias vigentes. Esto implica que **las excepciones previstas en el art. 4 únicamente se podrán aplicar si no entran en contradicción con los objetivos de conservación establecidos en virtud de las Directivas Red Natura 2000.**

Las Directivas Red Natura 2000 prevén un régimen de protección específico para los lugares designados como zonas especiales de conservación, que se traduce en la obligación de los Estados Miembros de alcanzar y mantener un estado de conservación favorable de los hábitats y especies presentes en dichos lugares, así como la obligación de evitar que no se produzca ningún deterioro o alteración importante (art. 6.2 Directiva de Hábitats).

Tal y como recoge la Comisión Europea en su documento “*Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats*”, tanto el deterioro y las alteraciones han de evaluarse **tomando como referencia los objetivos de conservación del espacio en cuestión y el estado de conservación de las especies y los tipos de hábitats presentes en el espacio.** Dicha evaluación se debe realizar, en el caso de planes y proyectos, en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica (art. 6.3 Directiva de Hábitats).



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Los objetivos y medidas concretas de conservación, así como las medidas para evitar el deterioro de dichos lugares, son las que se establecen en, su caso, en los correspondientes planes de gestión (art. 6.1 Directiva de Hábitats). Es cierto que el art. 6 también permite que las medidas de conservación se fijen en normas reglamentarias pero estas han de responder a las exigencias “*ecológicas del lugar*”; esto es, han de ser medidas adecuadas para cada espacio. Téngase en cuenta finalmente que el art. 43.2 TRLA dispone que la planificación hidrológica incluye las “**condiciones específicas para la protección de dichos lugares**”.

En dicho contexto normativo, **el art. 18.4 del Reglamento de la Planificación Hidrológica se limita a reflejar la existencia de un régimen de protección especial para las zonas Red Natura 2000 que ha de ser respetado por la planificación.** Lo que dice literalmente es:

*“4. En caso de sequías prolongadas podrá aplicarse un régimen de caudales menos exigente siempre que se cumplan las condiciones que establece el artículo 38 sobre deterioro temporal del estado de las masas de agua. Esta excepción no se aplicará en las zonas incluidas en la red Natura 2000 o en la Lista de humedales de importancia internacional de acuerdo con el Convenio de Ramsar, de 2 de febrero de 1971. En estas zonas se considerará prioritario el mantenimiento del régimen de caudales ecológicos, aunque se aplicará la regla sobre supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones”*

Esta regla habilita a fijar caudales de sequía para todas las masas de agua y efectivamente prohíbe que los caudales de sequía pongan en peligro la conservación de las zonas de la red Natura 2000. Sin embargo, este precepto **no puede interpretarse como una prohibición absoluta al establecimiento de caudales ecológicos de sequía en dichos lugares, sino que su establecimiento exige superar un filtro distinto al establecido en el art. 38 para el resto de masas de agua: esto es, que se hubiera constatado que la**



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

**disminución del caudal ecológico en casos de sequía puede afectar a los valores específicos de cada lugar.** Esta situación, como bien conoce la Confederación, no siempre se da.

Lo expuesto es coherente con la previsión contenida en el art. 35 c) del Reglamento de la Planificación Hidrológica, que prevé que en las zonas protegidas se han de cumplir “*las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en una zona y alcanzar los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen*”. Dicho precepto viene recogido en el art. 16.2 de la parte normativa del borrador del Plan sometido a información pública.

Por lo expuesto, la falta de establecimiento de caudales de sequía en las masas de agua Red Natura 2000 carece de justificación.

El establecimiento de caudales ecológicos menos exigentes en periodos de sequía prolongada ha de evaluarse a la vista de su concreta afección a los espacios Red Natura 2000 y su compatibilidad con las condiciones y objetivos de conservación que para dichos espacios se contemplen, en su caso, en los respectivos planes de gestión. Esta evaluación no se ha hecho, por lo que dicha omisión debe subsanarse.

Según el orden competencial aplicable, los planes de gestión son de competencia autonómica. Siendo esto así, la Confederación no puede sustituir a las CCAA y establecer medidas generales de protección que, en muchos casos, ni siquiera serán convenientes (también la red Natura 2000 ha de hacerse resiliente frente al cambio climático).

La coordinación de las actuaciones de los Organismos de cuenca con las de las CCAA es un gran reto pendiente. Medidas generales como esta son una rémora al desarrollo de los planes de gestión y a la imprescindible colaboración entre los poderes públicos de los distintos ámbitos territoriales.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

## **QUINTA.- PRIORIDAD DEL REGADÍO FRENTE A OTROS USOS**

La propuesta de art. 9 de la parte normativa mantiene el orden de prelación de usos tradicional de la legislación de aguas, situando los usos agrarios en el segundo lugar de la escala de usos.

### **5.1.- Supresión de las letras a) y b) en los usos agrarios**

Dentro de este segundo lugar, el plan incluye dos subapartados, separando entre ganadería (a) y agricultura (b). Esta división plantea dudas interpretativas pues puede crear la apariencia de que los usos ganaderos prevalecen sobre los agrarios cuando esto no es así, ya que se encuentran en la misma posición. Al respecto, hay que tener en cuenta que el uso ganadero no incluye estrictamente el agua necesaria para la vida de los animales de las granjas sino más en general las dotaciones de la explotación incluyendo también agua para las labores de limpieza, etc. Siendo esto así, no se justifica que bajo la agricultura se incluyan dos subtipos y se propone que se sitúe en el segundo lugar, pero en un mismo nivel los usos agropecuarios.

En definitiva, se propone la supresión de los apartados a) y b).

### **5.2.- Medidas para reforzar la prioridad del regadío**

La prioridad del riego frente a otros usos privativos resulta algo ficticia, pues no considera que las detracciones de agua para riego de las masas de agua superficiales cada vez rivalizan más con demandas de agua que no figuran en este orden de prelación, como son las demandas ambientales y usos comunes especiales como la navegación recreativa. Los regantes no se oponen a las actividades que contribuyen al desarrollo del territorio; sin embargo, sí solicitan



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

que para los casos en que las actividades recreativas entren en conflicto con el regadío, se abran procedimientos de concertación y se sometan, cuando proceda, los usos recreativos al otorgamiento de la correspondiente concesión de aguas.

Por la misma razón se solicita que se incorpore al art. 32 de la propuesta de normativa una referencia expresa al regadío de modo que la redacción resultante fuera:

*“Artículo 32. Usos recreativos del dominio público hidráulico*

*Los planes de usos que promuevan las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, que contemplen actividades recreativas, deportivas o servicios asociados, en el dominio público hidráulico y su zona de policía, deberán integrar las condiciones que fije el organismo de cuenca. Estas condiciones se fijarán para cada embalse, en función de sus normas de explotación y, en su caso, para el tramo de río afectado, atendiendo en todo caso a la protección del estado de las masas de agua afectadas, **a las necesidades de los regadíos preexistentes** y a las normas de navegación”.*

### **5.3.- Sobre el art. 9.2**

Por último, el apartado 2 del art. 9 del borrador de normativa, también manteniendo la redacción del presente plan dice que:

*“En particular, dentro del uso regadíos serán preferentes los preexistentes que no alcancen los criterios de garantía indicados en la Instrucción de Planificación Hidrológica, cuya eficiencia sea igual o superior a la establecida en este Plan y los que adopten buenas prácticas agrícolas para la prevención de la contaminación difusa”.*



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

No se ha encontrado en la Memoria del Plan la explicación de este precepto o algún ejemplo que aclare en qué consiste su aplicación. Para los regadíos que no alcancen los criterios de garantía simplemente se ha promovido la mejora de la disponibilidad de agua. Dado que todos los derechos se otorgan sin perjuicio de tercero, esta regla no tiene base legal.

## **SEXTA.- EL PLAN HA DE FOMENTAR LA MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS**

### **6.1.- La modernización de regadíos en el periodo 2021-2027**

Los planes para la modernización de regadíos llevan décadas en ejecución. Sus ventajas son bien conocidas: en un contexto de cambio climático, los regadíos modernizados facilitan el equilibrio entre disponibilidades de agua y coadyuvan a rentabilizar las explotaciones agrarias. Tras la modernización, la mejora de productividad contribuye a la seguridad alimentaria y la mayor tecnificación permite una mejor gestión de la contaminación difusa.

Pese a las ventajas, en los últimos años, a los problemas vinculados al apoyo público de los proyectos se añaden otras incertidumbres y dificultades relativas a su contratación y en especial a su tramitación ambiental, que se ha hecho desproporcionadamente compleja. Esto ha conducido, en ocasiones, a que se abandonen proyectos de modernización integral, realizándose modernizaciones de explotaciones aisladas, que dejan fuera las de los agricultores a tiempo parcial.

Si el Plan Hidrológico pretende apostar realmente por promover las modernizaciones pendientes, debe incorporar preceptos que faciliten su tramitación ambiental.

Es imprescindible que la Administración entienda que las inversiones de las Comunidades de usuarios y de los regantes individuales se han de amortizar y



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

rentabilizar. Los regantes no modernizan para mejorar el estado de las masas de agua, aunque es una verdad absoluta que **las modernizaciones recientes no tienen nada que ver con las de hace dos décadas, pues llevan consigo la adopción de mejores prácticas agrarias que facilitan también el control y seguimiento de las masas de agua.**

Al respecto, la Memoria del Plan Hidrológico señala, con acierto, que la modernización de los riegos “*permite una mayor productividad de los sistemas regables y una disminución de la vulnerabilidad ante problemas tales como el cambio climático*” (apartado 2.2.1.1), ya que se trata de actuaciones que implican “*un beneficio ambiental a las masas de agua*” (apartado 4.3.2.2).

Sin embargo, desde la perspectiva de FEREBRO, ha de matizarse la afirmación de la Memoria según la cual la modernización de regadíos es una “*medida dirigida **específicamente** a subsanar los efectos indeseados de determinadas presiones y, con ello, a mejorar el estado de las masas de agua*” (apartado 12.2.2) y que permitirá conseguir a medio plazo una “**reducción** en las demandas agrarias” (apartado 14.2.4).

Se propone se reemplace por lo siguiente: “*es una medida **que contribuye** a subsanar los efectos indeseados de determinadas presiones y, con ello, a mejorar el estado de las masas de agua*” (apartado 12.2.2) y que permitirá conseguir a medio plazo un “**uso eficiente y sostenible** de las demandas agrarias” (apartado 14.2.4).

Estos matices en la redacción de la Memoria determinarán su mayor coherencia con lo que se dice en el Programa de medidas. Este documento indica que las medidas sobre mejora y modernización de las actuales superficies en regadío “*van dirigidas a favorecer la gestión e incrementar la eficiencia en el uso del agua por parte del sector agropecuario, a salvaguardar el derecho de uso del agua de los actuales agricultores concesionarios, para riego y otras actividades agrarias,*



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

y a tratar de reducir la contaminación que induce esta actividad” (apartado 3.1.10.2).

## **6.2.- La modernización de regadíos en el Estudio Ambiental Estratégico; alegación al art. 30 del borrador de normativa**

Por una parte, el Estudio Ambiental Estratégico (“EAE”) del Plan Hidrológico reconoce en su apartado 4.4 que la modernización de los regadíos contribuye a *“reducir la presión por extracción de aguas y mejorar el estado de las masas de agua (y, por tanto, la mejora de los hábitats relacionados)”*. También en el apartado 9.5 se señala que la modernización de regadíos *“permite una mayor productividad de los sistemas regables y una menor vulnerabilidad”*. Por tanto, es patente que el EAE relaciona estas obras con la mejora de la eficiencia en el uso del agua en la agricultura.

Por otro lado, no obstante, el mismo apartado 4.4 del EAE advierte de que *“puede darse el caso de que se produzcan impactos por el desarrollo de la zona regable y una posible intensificación agrícola que pueda afectar algunos hábitats y especies”* así como *“efectos colaterales que comprometan los objetivos de conservación de la Red Natura 2000”*. El EAE valora como *“riesgo”* el que la modernización de regadíos suponga una intensificación agraria debido a la disponibilidad de una mejor infraestructura y tecnología, con cultivos más demandantes de insumos y un mayor número de cosechas posibles.

Se ha de insistir en que **la mayor productividad de las fincas tras la modernización no es ningún un riesgo**; al contrario, es un fin plenamente legítimo. Cosa bien distinta es que deba velarse por que la modernización no cause un empeoramiento prohibido de los indicadores de estado o potencial de las masas de agua, daños ambientales prohibidos por normativa de nitratos, por la Red Natura 2000 o por la PAC.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Volviendo al EAE, y con fin de mitigar dicho “riesgo”, el apartado 7.1.2.1 del EAE contempla dos requisitos que toda modernización de regadíos debe cumplir:

*“-Los proyectos de modernización de regadíos deberán cumplir que:*

- *Que el titular o gestor de la infraestructura a modernizar dispone de **capacidad real y efectiva** para regular y controlar a las explotaciones agrícolas (sistemas de riego, tipos de cultivo, consumo de agua, medición del agua utilizada, aplicación de fertilizantes y fitosanitarios, etc.).*
- *Que se mide (en lugar de estimar) la **reducción neta** de las extracciones y el efecto sobre los retornos mediante dispositivos”.*

La primera de las exigencias es muy razonable y, de hecho, ya las principales Comunidades de Usuarios agrupadas en FEREBRO cuentan con servicios de magníficos profesionales de formación agroambiental, concienciados con la defensa de la sostenibilidad en el uso de los recursos hídricos. Sin embargo, en cuanto a la segunda de las exigencias, FEREBRO considera que **no es realista demandar una medición concreta de la reducción neta de las extracciones.** La modernización lleva consigo una mejor medición de la cantidad de agua aplicada y se hace imposible su comparación con datos anteriores, **teniendo en cuenta que en muchos casos la fiabilidad de los datos existentes es diferente.**

Por consiguiente, como la propia Confederación debe conocer, en estos casos no sería posible medir la reducción de las extracciones con respecto a una situación anterior. Además, hay que tener en cuenta que los ahorros de agua pueden producirse en las redes de riego, pero **no tienen por qué suponer una reducción del agua que se aplica al suelo pues, tras la modernización, con el mismo volumen de agua se obtiene una mayor producción y, por tanto, una mayor eficiencia.**



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Se solicita la supresión de este requisito de la Declaración Ambiental Estratégica o, cuando menos, su modulación considerando también que tras la modernización se hace un uso distinto del agua que, en el sentido propugnado por el art. 19 de la LCCTE, reduce la exposición y vulnerabilidad de la actividad agraria al cambio climático e incrementa su resiliencia.

De forma coherente con todo lo dicho, se solicita la **supresión del art. 30 del proyecto de normativa**, que dispone que las ayudas a mejoras y modernizaciones de regadío se condicionarán a que se modifiquen las características de la concesión para adaptarla a la mejora de la eficiencia del uso del agua. Tal y como está redactado parece indicar que esta adaptación supondrá una reducción del volumen de agua concesional, reducción que, como la propia Administración conoce, no puede preverse antes de que la modernización esté terminada. Condicionar las ayudas a una modificación concesional de tramitación muy compleja puede conducir a la pérdida de ayudas; esto es, a una sanción desproporcionada o excesivamente gravosa.

El art. 46 del Reglamento 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que fija las condiciones relativas a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) debe aplicarse de forma estricta, sin endurecer sus exigencias. De hecho, la financiación de la UE se condiciona a que el plan hidrológico especifique la modernización en el correspondiente programa de medidas (art. 46.2) y se evalúe previamente si podrá suponer ahorro potencial de agua de entre un 5 % y un 25 % con arreglo a los parámetros técnicos de la instalación o infraestructura existente (art. 46.4). Cualquier modernización que ahora se realice lleva inherente este ahorro potencial mínimo. Las necesidades de agua para atender las demandas de los ecosistemas de las zonas regables modernizadas, obviamente, no pueden incluirse dentro del ahorro que resulta obligatorio.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Avala la razonabilidad de estas propuestas, el veto que contiene el plan a las modernizaciones o mejoras de regadío que conlleven el aumento de la superficie de riego en las masas de agua que no alcanzan objetivos ambientales (apéndice 09.10: masas en estado inferior a bueno por motivos relativos a la cantidad de agua).

Por otra parte, en relación con los espacios de la Red Natura 2000, el EAE identifica en la Tabla 37 un total de 31 actuaciones de modernización de regadíos que *“pueden afectar potencialmente a la Red Natura 2000 al identificarse solapamiento o cercanía a las zonas regables”*. Es decir, **se establece una presunción de que estas 31 obras de modernización de regadíos tienen un impacto sobre zonas protegidas, y se las somete a una serie de medidas preventivas y correctoras que figuran en el capítulo 11 del EAE.**

Sin embargo, el EAE en ningún momento concreta cuáles son las posibles afecciones a la Red Natura 2000 que justificarían tramitar estas actuaciones considerando complejas y costosas medidas adicionales de reducción de la presión por extracción de agua. En este sentido, se debe poner de relieve que la proximidad de una zona de regadío a un espacio protegido no implica necesariamente una afectación a dicho espacio protegido, ya que es perfectamente posible que el riego utilice agua de fuentes diferentes de las que depende el espacio protegido en cuestión.

**Es preciso, pues, que en la Declaración Ambiental Estratégica se justifique debidamente y caso por caso que los riegos cuya modernización se prevé en la Tabla 37 del EAE utilizan agua cuya extracción afecta a alguna masa de agua de la que funcionalmente depende algún espacio protegido.** De no cumplirse con esta justificación, debe suprimirse la presunción de afectación a espacios protegidos y, en consecuencia, todas las modernizaciones de regadíos previstas en el Plan Hidrológico deben recibir idéntico tratamiento.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Por otra parte, se han detectado distintos errores en la Tabla 37 y se solicita su revisión por la Confederación.

Por último se propone que se prevea la modernización de regadíos tradicionales en entornos semiurbanos, zonas cercanas a ríos con imposibilidad de una concentración parcelaria al uso. Hay, al respecto, un vacío en la estrategia de modernización ya que los criterios de los proyectos actuales no son aplicables. Es necesaria una nueva estrategia específica para la modernización de estos regadíos.

### **6.3. El Plan Hidrológico debe facilitar la tramitación ambiental de las obras de modernización de regadíos**

En no pocas ocasiones, las evaluaciones de impacto ambiental (“**EIA**”) de los proyectos de modernización se demoran mucho más de lo necesario, lo que genera elevados costes de mantenimiento de avales y de pérdida de financiación a los regantes. Esta demora no está justificada y proponemos que el Plan Hidrológico facilite su tramitación.

Hasta ahora, los proyectos de consolidación y mejora de regadíos en una superficie superior a 100 ha. **se sujetan a EIA simplificada**. Así lo establece el anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (“**LEA**”): *“Grupo 1. Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería [...] c) Proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura: 1.º Proyectos de consolidación y mejora de regadíos en una superficie superior a 100 ha”*.

Pese a esta regla, no es infrecuente que, una vez superada la EIA simplificada, a continuación se tenga que realizar la EIA ordinaria. En efecto, la aplicación de los criterios del Anexo III de la LEA puede llevar a considerar que estos proyectos tienen efectos significativos sobre los recursos hídricos o el medio ambiente, al



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

suponer un uso distinto del agua y reducirse los retornos de riego. En estos casos, de acuerdo con el art. 47.2 de la LEA, surge la obligación de tramitar una EIA ordinaria.

En la práctica, esta doble tramitación de la EIA resulta no solo paradójica –pues la modernización supone por sí misma una mejora en la eficiencia del uso del agua–, sino también redundante. Además, esta prolongación innecesaria de la tramitación ambiental de los proyectos conlleva la paralización de inversiones que resultan especialmente relevantes en un contexto de recuperación económica.

#### 6.3.1.- Sobre la aplicación del art. 66 del Real Decreto Ley 36/2020

No obstante, si se trata de proyectos de modernización en los que se destinen cantidades del Fondo de Recuperación (por ejemplo, los seleccionados por SEIASA), cabe no realizar la EIA. Así se desprende del art. 66 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (“**RDL 36/2020**”), cuyo tenor literal es el siguiente:

***“Artículo 66. Especialidades en materia de evaluación ambiental en los proyectos del Plan Recuperación, Transformación y Resiliencia.***

***A los efectos de lo previsto en el artículo 8.3 de la Ley 21/2013, de 21 de diciembre, se entenderá que concurren circunstancias excepcionales en el caso de los proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia***



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

*energética o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente”.*

Como puede apreciarse, el art. 66 del RDL 36/2020 se remite al art. 8.3 de la LEA, que permite al Consejo de Ministros u Órgano de Gobierno autonómico exceptuar de la EIA a determinados proyectos cuando existan supuestos excepcionales que así lo justifiquen. A los efectos del art. 8.3 de la LEA, estas circunstancias excepcionales consisten en que la modernización se financie mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, se ejecute sobre instalaciones ya existentes (la previa red de riego), no aumente la zona regable y no afecte a los recursos hídricos. Es decir, la excepcionalidad radica en la necesidad de activar o agilizar la aplicación de los citados fondos.

En este sentido, cabe señalar que la exención de la EIA para modernizaciones de riego no significa que puedan ejecutarse obras de modernización de regadíos sin analizar previamente su afección al medio ambiente. Lo que esta exención implica, únicamente, es que el análisis queda simplificado.

No en vano, en estos casos, además del Acuerdo del Consejo de Ministros u equivalente autonómico para cada proyecto de regadío financiado por fondos de recuperación, la contrapartida a la exclusión viene definida en el art. 8.4 y se concreta en el cumplimiento de tres requisitos: *(i)* verificar si procede someter el proyecto a otra forma alternativa de evaluación que cumpla los principios y objetivos de esta ley, *(ii)* publicar el acuerdo de exclusión en el boletín oficial que corresponda y *(iii)* poner a disposición del público la información relativa a la exclusión y comunicarlo a la Comisión Europea.

Es claro que los proyectos exceptuados de EIA, de acuerdo con el ANEXO de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (COM/2021/322



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

final), han de someterse a las formas alternativas de evaluación que contiene la Guía técnica sobre la aplicación del principio de «*no causar un perjuicio significativo*», aprobada mediante Comunicación de la Comisión (DOUE núm. 58, de 18 de febrero de 2021). En esta Guía se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la utilización y protección sostenibles de los recursos hídricos y marinos si va en detrimento del buen estado o del buen potencial ecológico de las masas de agua, incluidas las superficiales y subterráneas, y del buen estado ecológico de las aguas marinas.

De acuerdo con lo anterior, **las modernizaciones de regadío previstas de forma específica por el Plan Hidrológico deberían llevar aparejada la presunción de que no causan daño significativo a las masas de agua.** De otra forma, acudir a la excepción del art. 8.3 de la LEA puede suponer un incumplimiento de los requisitos de financiación de la Unión Europea. Así, **se propone que dentro de la Declaración Ambiental Estratégica del Plan se concluya que las modernizaciones de regadío previstas por el Plan Hidrológico del Ebro e incluidas en la Resolución de 2 de julio de 2021, de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria, por la que se publica el Convenio con la Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias, SA, en relación con las obras de modernización de regadíos del «Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos» incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no causan daño significativo a las masas de agua.**

(Ha de tenerse en cuenta que esta afirmación simplemente da por hecho que tras la modernización se va a dar cumplimiento a la normativa sobre nitratos y se van a aplicar los productos fitosanitarios de conformidad con las mejores prácticas disponibles. En las modernizaciones, evidentemente, hay que cumplir otros condicionantes de naturaleza territorial y ambiental, pero su aplicación corresponde a las CCAA).



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Siendo esto así, no existe ningún argumento que impida trasladar esta presunción a todos los proyectos de modernización de regadíos previstos por el Plan Hidrológico. En efecto, a los regantes agrupados en FEREbro les cuesta trabajo entender por qué, en función de cómo se financien las obras de modernización, los trámites ambientales pueden ser tan distintos, pese a que los proyectos resulten idénticos en cuanto a su afcción al medio ambiente. En efecto, dependiendo de la forma de financiación de las obras, existen dos escenarios radicalmente opuestos: o bien (a) limitarse a la aplicación de la Guía técnica de Comisión; o, por el contrario, (b) someterse a una EIA que, como muestra la experiencia, puede ser doble (primero la simplificada y luego la ordinaria).

En definitiva, que el art. 66 del RDL 36/2020 permita expresamente aplicar la excepción prevista en el art. 8.3 de la LEA para las obras de modernización de riegos financiadas mediante el Instrumento Europeo de Recuperación no significa, ni mucho menos, que el citado art. 8.3 de la LEA no pueda resultar de aplicación al resto de obras de modernización de regadíos. Y ello por cuanto no se aprecian motivos que justifiquen un trato diferente entre aquellas obras financiadas mediante el Instrumento Europeo de Recuperación y aquellas que no lo estén. Siempre que las obras de modernización cumplan el resto de los requisitos establecidos en el art. 66 del RDL 36/2020, la aplicación del art. 8.3 de la LEA queda plenamente justificada y así debería recogerlo el Plan Hidrológico.

Así, la presunción del Plan Hidrológico de que las modernizaciones previstas expresamente no afectan a los recursos hídricos ni a los objetivos ambientales supone adoptar una estrategia que, al ser más sencilla, facilita las inversiones. Esta estrategia, a juicio de FEREbro, también permitirá una mejor verificación del principio de no causar daño significativo.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

### 6.3.2.- Una propuesta alternativa y más sencilla: la modificación del Anexo II de la LEA

Si bien la propuesta de aplicar la excepción el art. 8.3 de la LEA a las modernizaciones de regadíos es viable, no es menos cierto que se trata de un mecanismo que complica innecesariamente la aplicación de la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Por ello, se propone como alternativa de carácter preferente que, mediante el Real Decreto aprobatorio de los planes de cuenca, se modifique el Anexo II de la LEA en el sentido de expulsar de él las modernizaciones de regadío que no causen daño significativo.

Cabe recordar que la Directiva 2011/92/UE, dentro del grupo Agricultura del Anexo II, incluye los *“Proyectos de gestión de los recursos hídricos para la agricultura, con la inclusión de la irrigación y del avenamiento de terrenos”*. Por lo que respecta a estos proyectos, los Estados miembros están habilitados para **determinar si serán objeto de una evaluación** (a) mediante un estudio caso por caso, o (b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro. Es decir, en virtud de la Directiva 2011/92/UE, es posible someter a EIA únicamente las modernizaciones de regadío que supongan un incremento de recursos hídricos o de la zona regable.

Por ello, **se propone a la Confederación que eleve al Gobierno la petición de que, mediante el Real Decreto aprobatorio de los planes de cuenca, se modifique el Anexo II de la LEA a fin de excluir las modernizaciones de regadíos previstas por el plan, manteniendo en el citado Anexo II únicamente aquellas obras que supongan un incremento de recursos hídricos o de la zona regable.**



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Cabe apuntar que la posibilidad de modificar los anexos de la LEA mediante Real Decreto con el fin de adaptarlos al Derecho de la Unión Europea –así como a los progresos técnicos y científicos– viene establecida expresamente en el apartado 2 de su disposición adicional novena:

*“2. Asimismo, se autoriza al Gobierno para modificar los anexos con el fin de adaptarlos a la normativa vigente, a la evolución científica y técnica, y a lo que dispongan las normas internacionales y el Derecho de la Unión Europea”.*

Como se ha indicado, esta propuesta de modificación del Anexo II de la LEA refleja con mayor fidelidad el espíritu de la Directiva 2011/92/UE y, al mismo tiempo, evidencia que la evolución científica y técnica nos permite, a día de hoy, admitir que las modernizaciones de regadíos contribuyen a mejorar el estado de las masas de agua –pues con la modernización se facilita el control y seguimiento de su estado–, conducen a un desempeño ambiental significativamente mejor que mantener redes de riego ineficientes y allanan el camino a la adaptación al cambio climático.

Sin perjuicio de lo anterior, FEREBRO conoce que se está tramitando un proyecto de Real Decreto por el que se modifican los Anexos I y II de la LEA. Esta modificación precisa los supuestos en los que es exigible una EIA ordinaria, con arreglo a unos criterios técnicos que se comparten parcialmente. En concreto, resulta justificada la exigencia de EIA para mejoras de regadíos de más de 100 ha y que además *“utilicen agua cuya extracción afecta a alguna masa **de agua de la que funcionalmente depende** algún espacio protegido”.*

Sin embargo, a la vista del art. 66 del RDL 36/2020, carece de suficiente justificación sujetar a EIA ordinaria, como sucederá de aprobarse esta reforma en los términos propuestos, las modernizaciones de más de 100 ha que:



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

- o bien afecten a masas de agua superficiales que no alcanzan el buen estado o potencial ecológico, a masas de agua subterránea con mal estado cuantitativo, o a acuíferos declarados sobreexplotados o en riesgo de estarlo;
- o bien sus retornos afecten a masas de agua superficial que no alcanzan el buen estado o potencial o a masas de agua subterránea con mal estado químico o a zonas vulnerables.

Estas previsiones resultan, por un lado, demasiado genéricas, porque es posible que el mal estado derive de presiones distintas a la del riego. Y, en todo caso, la modernización nunca va a hacerse al margen del objetivo de mejorar las masas de agua. Desde esta perspectiva, es mucho más sencillo incluir un precepto en el Plan Hidrológico que imponga simplemente que las modernizaciones considerarán los objetivos de la planificación hidrológica.

Por otra parte, si se trata de masas de agua en mal estado cuantitativo o con sobreexplotación, la Administración está obligada a aprobar planes de racionalización de captaciones o de ordenación de extracciones. Estas obligaciones no pueden eludirse a través de la tramitación de una EIA.

Por último, la normativa de nitratos dispone de sus propias reglas y, de nuevo, su aplicación no puede impedirse imponiendo la tramitación de interminables EIA. Si para una Zona Vulnerable por Nitratos se ha de aprobar una acción reforzada en el sentido del art. 5.5 de la Directiva 91/676/CEE, la Administración competente ha de utilizar este mecanismo, con independencia de que se modernice o no la zona regable.

En definitiva, existen alternativas de evaluación ambiental que permiten considerar los objetivos de la planificación hidrológica, sin necesidad de recurrir sistemáticamente al instituto de la EIA. Por ello, procede acoger la propuesta



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

aquí planteada y dispensar de EIA a la mayoría de obras de modernización de regadíos.

#### **6.4.- Recapitulación: propuestas para su incorporación al Plan Hidrológico**

De acuerdo con todo lo expresado en la presente alegación, y en atención al papel fundamental que las modernizaciones de regadíos juegan en la consecución de objetivos ambientales, esta parte formula las siguientes propuestas a fin de que sean consideradas por la CHE y, en su caso, incorporadas a los documentos finales del Plan Hidrológico:

- a) Se propone que la CHE eleve al Gobierno la petición de que el Real Decreto por el que se aprueben los planes de cuenca para el tercer ciclo de planificación modifique el Anexo II de la LEA a fin de **excluir de EIA las obras de modernización de regadíos contempladas por el plan**, con la excepción de aquellas que: (i) impliquen un incremento en el uso de recursos hídricos o (ii) de la zona regable o (iii) utilicen agua cuya extracción afecta a alguna masa de agua de la que funcionalmente depende algún espacio protegido.
- b) Subsidiariamente a lo anterior, que la CHE eleve al Gobierno la petición de que en el Real Decreto por el que se aprueban los planes de cuencas se incorpore la previsión del art. **66 del RDL 36/2020**, a fin de facilitar que los proyectos de modernización de regadíos que cumplan los requisitos expresados en dicho precepto sean eximidos de EIA de acuerdo con el art. 8.3 de la LEA. Es decir, se solicita que esta previsión pueda aplicarse tanto a las obras de modernización de riegos que se encuentren financiadas mediante el Instrumento Europeo de Recuperación como a aquellas que no lo estén pero que se incluyen en el programa de medidas, ya que no existen motivos ambientales que justifiquen un trato diferente entre unas y otras.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

- c) El requisito establecido por el EAE para toda modernización de regadíos relativo a medir **la reducción neta de extracciones** debe ser suprimido o, subsidiariamente, matizado. Como se ha explicado, la modernización lleva un uso mucho más eficiente del agua y menores pérdidas en las redes de distribución, pero no necesariamente la reducción del agua que se aplica al suelo. Además, tras la modernización hay una mejor medición de la cantidad de agua aplicada y se hace imposible su comparación con datos anteriores, teniendo en cuenta que en muchos casos la fiabilidad de los datos existentes es diferente. Por tanto, se trata de una exigencia que la Declaración Ambiental Estratégica debe o bien suprimir, o bien modular en el sentido de permitir que el cálculo de la reducción no se realice necesariamente mediante medición de datos concretos, sino también a través de estimaciones realizadas a partir de la información de la que dispongan los titulares o los gestores de los regadíos.
- d) En todo caso, se propone que dentro de la Declaración Ambiental Estratégica se declare expresamente que las modernizaciones de regadío previstas en el Plan Hidrológico, que no suponen incremento de la superficie regada ni del agua utilizada, **no causan daño significativo** a las masas de agua.

Con respecto a las 31 actuaciones de modernización de regadíos incluida en la **Tabla 37** de la Declaración Ambiental Estratégica, se ha de justificar caso a caso cuáles de ellas realmente afectan a masas de agua de las que funcionalmente dependen dichos espacios. Debe eliminarse la presunción de que esas 31 modernizaciones tienen efectos potencialmente significativos sobre espacios de la Red Natura 2000. La razón es que la Tabla contiene algunos errores y, sobre todo, que la proximidad de las zonas regables con espacios protegidos no implica necesariamente que estos últimos se vean afectados. Por ello, **debe revisarse la lista incluyendo en ella sólo aquellos supuestos en que se pueda acreditar que los riegos cuya**



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

**modernización se prevé emplean recursos hídricos cuya extracción afecta a alguna masa de agua de la que funcionalmente depende algún espacio protegido.** De no satisfacer esta justificación individualizada, los proyectos deberán ser evaluados con arreglo a las normas generales y, por tanto, sin establecer presunción alguna sobre sus potenciales efectos sobre espacios protegidos.

## **SEPTIMA.- CONTAMINACIÓN POR NITRATOS**

### **7.1.- Contexto**

Sin duda alguna, los regantes de las zonas vulnerables de la demarcación han tomado conciencia plena de la normativa europea de control de nitratos y con gran esfuerzo económico, están asumiendo los costes de su aplicación.

En este ciclo de planificación, sin embargo, se advierte que los proyectos de planes de cuenca quieren sobrecargar de obligaciones al sector agropecuario, acaso para tratar de compensar la denuncia de la Comisión Europea (infracción nº 2018/2250) y sin tener suficientemente en cuenta que sólo con el esfuerzo de las agricultores es imposible alcanzar los objetivos requeridos para los nitratos, pues hace falta también el control de actividades ganaderas y muy en particular de los usos urbanos del agua

Esta sobrecarga no puede admitirse **dado que es ajena a los motivos denunciados por la Comisión** Europea, puesto que va más allá del régimen jurídico de la Directiva de nitratos, en su interpretación por el TJUE.

Cabe recordar que los motivos concretos de incumplimiento que destaca la Comisión en su carta de emplazamiento son: 1. Artículo 5.6. Red de control poco estable. Supresión de estaciones de control. 2. Artículo 3.4. Deficiencia en la declaración de zonas vulnerables. 3. Artículo 5.4. Programas de actuación



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

incompletos. 4. Artículo 5.5. Carencia de medidas adicionales o reforzadas ahí donde sea necesario, y con respeto al principio de proporcionalidad.

Se advierte claramente que ninguno de estos motivos tiene que ver con el endurecimiento de las normas generales de aplicación, sino que se refieren con claridad a un **déficit de ejecución**.

Además, hay que tener en cuenta que el plan hidrológico no debe tomar medidas precipitadas: se ha anunciado que la Comisión Europea desarrollará en 2022 un Plan de Acción Integrado de Gestión de Nutrientes, basado en el Plan de Acción «Contaminación Cero». Este Plan promoverá las mejores técnicas disponibles y adoptará un enfoque común para coadyuvar a alcanzar los objetivos del Pacto Verde de la UE.

## **7.2.- Anejo 9: límites de contaminación a los retornos de riego**

El Anejo 9 aplica unas concentraciones por volumen del retorno que no tiene en cuenta que, tras la modernización, los caudales de los retornos son menores y que esto puede suponer que la concentración será mayor. Por tanto, se propone que se utilice un enfoque que tenga en cuenta el **volumen másico** de la cantidad de contaminantes difusos aportados al cauce natural receptor.

FEREBRO se opone radicalmente a que los proyectos de planes hidrológicos se apoyen en una modificación de la normativa de nitratos que aún no ha sido aprobada, pero que cuenta con el rechazo unánime del sector. El Ministerio debe conocer que, actualmente, la UE se está planteando fijar unos límites menos ambiciosos que los que quiere implantar España.

La versión vigente de la Directiva de Nitratos obliga a los Estados miembros a determinar *“las aguas afectadas por la contaminación y las aguas que podrían*



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

verse afectadas por la contaminación” si se trata de aguas superficiales de zonas de captación de agua potable o de aguas subterráneas que “*contienen más de 50 mg/l de nitratos, o pueden llegar a contenerlos*” si no se actúa de conformidad con el artículo 5 (art. 3.1, en relación con Anexo I Dir 91/676). Siendo esto así, es contrario a los principios de buena regulación del art. 129 de la Ley 39/2015 que se proponga fijar un límite de 25mg/l para superficiales y de 37,5 mg/l para subterráneas. Y de nuevo se ha de insistir en que **esto no guarda relación con la denuncia de la Comisión Europea.**

Es verdad que, en abstracto, el Estado Español puede endurecer los requisitos ambientales; sin embargo, en este caso, este endurecimiento no se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y eficiencia. Según el art. 129 de la Ley 39/2015:

*“2. En virtud de los principios de necesidad y **eficacia**, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.*

*3. En virtud del principio de **proporcionalidad**, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.*

*4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.*

Constatado un déficit de ejecución por la Comisión Europea, una reforma de la regulación no es el instrumento más adecuado para garantizar su aplicación. Tampoco resulta proporcionada una nueva normativa que va más allá de lo que resulta imprescindible, cuando existen otras medidas menos restrictivas y que



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

imponen menos obligaciones a los destinatarios. En un momento caracterizado por una rigurosa implantación de buenas prácticas, su modificación no favorece a la estabilidad del marco normativo. Finalmente, estas reformas no superan el principio de seguridad jurídica pues alteran el régimen competencial consolidado sin justificación suficiente y, difícilmente, pueden crear un marco normativo estable cuando en Europa se está planteando la modificación de la Directiva de nitratos.

Dada la trascendencia del tema, se sugiere a la Administración hidráulica que actúe con prudencia: las regulaciones maximalistas son las que provocan mayores incumplimientos.

### **7.3.- Alegaciones sobre el art. 43 del borrador de parte normativa; apéndice 14 y anejo 12 (propuesta de supresión)**

El art. 43 de la parte normativa establece que:

*“Artículo 43. Protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.*

*1. De conformidad con el artículo 8.3 del Real Decreto X/XXXX, de... sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, para el logro de los objetivos ambientales en las masas de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado químico, **el apéndice 14 establece los umbrales máximos de excedentes de nitrógeno por hectárea y año, para su toma en consideración por los órganos competentes de las comunidades autónomas en la revisión de sus programas de actuación.***

*2. En el anejo 12 a la Memoria de este plan hidrológico se incluyen tablas que identifican los códigos de buenas prácticas agrarias y **los programas de actuación de obligado cumplimiento en las zonas vulnerables designadas que han sido aprobados por las comunidades autónomas y deben aplicarse en el territorio de la demarcación según corresponda.** A lo largo de este ciclo de planificación*



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

*deberán actualizarse conforme a lo previsto en la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola y en el Real Decreto sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias”.*

El apartado 1 de este precepto, en cuanto fija umbrales máximos de excedentes de nitrógeno por hectárea y año, ha de suprimirse, al menos por las siguientes razones.

1) Literalmente, la propuesta del art. 43 dispone que el apéndice 14 ha de tomarse “*en consideración*” por las CCAA; esta expresión, de acuerdo con la RAE, implica que el citado apéndice ha de considerarse “*digno de atención*” o que “*merece ser debatido*”. Sin embargo, al estar en la parte normativa del plan puede ser interpretado como apéndice de aplicación obligatoria por las CCAA. Esta interpretación, además, se confirma a la vista de la propuesta de reforma del reglamento de la planificación hidrológica (publicada y no aprobada), que permite a los planes incorporar las “*Medidas normativas para hacer frente a la contaminación difusa indicadas en el artículo 49 bis*”, que incluye precisamente la determinación de estos excedentes. El precepto por su ambigüedad resulta contrario a la seguridad jurídica y sólo por eso ha de ser retirado e incorporarse, en su caso, en algún documento programático.

2) Falta de motivación de los valores del apéndice 14: **no existe ninguna justificación técnica de estos valores**. El apéndice se remite a una fuente de información (MITECO-UPV), pero esto no sirve a los efectos de motivación, aunque sólo sea porque este informe no se ha incorporado a la documentación del plan (art. 88.6 de la Ley 39/2015). La memoria del plan tampoco incluye ningún tipo de explicación acerca de este apéndice.



Esta falta de justificación es contraria al derecho europeo, que impone que se apliquen los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, con respeto al principio de proporcionalidad (Dir 91/676, anejo 3 o anejos 2 y 3 RD 261/1996, TJUE 4-09-14, asunto C 237/12).

3) Estos umbrales, al referirse de forma genérica a cada una de las zonas vulnerables, no respetan el principio de **fertilización equilibrada**, que exige que exista *“una adecuación entre la cantidad previsible de nitrógeno necesaria para los cultivos y la cantidad de nitrógeno que el suelo y los fertilizantes aporten a los cultivos”* (TJUE 21-06-18, C-543/16). Es decir, la aplicación de nitratos ha de ser compatible **con prácticas agrarias adecuadas** y tener en cuenta las características de la zona vulnerable considerada y, en particular, los siguientes factores: *“el estado del suelo, tipo de suelo y pendiente; las condiciones climáticas de la zona y necesidades de riego; los usos de la tierra y prácticas agrarias, incluidos los sistemas de rotación de cultivos”*. Puede ser que el Ministerio haya previsto modificar el real decreto de nitratos para endurecerlo; sin embargo no está publicada ninguna iniciativa para hacer más rígida la Directiva 91/676. Según su anexo III, apartado 3:

*“la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras que sea compatible con las buenas prácticas agrarias y que tenga en cuenta las características de la zona vulnerable considerada y, en particular:*

- a) las condiciones del suelo, el tipo de suelo y la pendiente;*
- b) las condiciones climáticas, de pluviosidad y de riego;*
- c) los usos de la tierra y las prácticas agrarias, incluidos los sistemas de rotación de cultivos;*

*y deberá basarse en un equilibrio entre:*

- i) la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos, y*



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

*ii) la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes proporcionan a los cultivos, que corresponde a:*

*— la cantidad de nitrógeno presente en el suelo en el momento en que los cultivos empiezan a utilizarlo en grandes cantidades (cantidades importantes a finales del invierno),*

*— el suministro de nitrógeno a través de la mineralización neta de las reservas de nitrógeno orgánico en el suelo,*

*— los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de excrementos animales,*

*— los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos y otros.”*

De acuerdo con estas reglas, no puede establecerse una limitación generalizada en función del estado de las masas de agua y sin tener en cuenta las características de cada explotación agraria.

4) Los umbrales fijados son contrarios al principio de proporcionalidad que obliga a establecer la medida menos restrictiva posible y que es exigible a estas limitaciones de conformidad con la jurisprudencia que ha interpretado la directiva de nitratos. Si se fijan unas reglas comunes, se priva al titular de la explotación de tomar sus propias decisiones, decisiones que en estos ámbitos **están obligatoriamente supervisadas por un técnico agrónomo y documentadas en un libro de campo**, cualquier que sea su denominación autonómica.

5) La vulneración del principio de proporcionalidad deriva igualmente de que su aplicación puede determinar el abandono de las fincas agrarias por falta de rentabilidad. Ha de tenerse en cuenta que la motivación exigida a las decisiones administrativas supone que corresponde a la Administración demostrar que las cargas derivadas de una nueva normativa no tienen un coste inasumible o desproporcionado para sus destinatarios. Este análisis falta en el plan.

6) Resulta por otra parte insólito que no se distinga entre abono orgánico e inorgánico.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

7) De acuerdo con el sistema constitucional de distribución de competencias, las limitaciones al uso del suelo son competencia autonómica. La STC 227/1988 obliga a establecer sistemas de colaboración y coordinación, pero lo que no cabe es que el Estado sustituya a las CCAA en el ejercicio de sus competencias propias al margen de los mecanismos fijados por la Constitución.

De cuanto antecede, se propone la supresión del art. 43 y el apéndice 14.

Esta alegación tiene el carácter de esencial.

#### **7.4.- Prohibición general de abonado en zona de policía (22.7)**

El apartado 7 del art. 22 de la parte normativa propone establecer la prohibición general de abonado en las plantaciones en dominio público hidráulico. Según este mismo apartado, se trata de una prohibición que puede levantarse con autorización expresa de la Confederación.

Para reducir cargas administrativas, se propone eliminar esta prohibición o, en su caso, reemplazar la autorización por una declaración responsable. De aceptarse esta última propuesta se podría incluir el abonado en el art. 23.3 de la parte normativa, que se refiere a las actuaciones sujetas a declaración responsable.

Esta sugerencia es razonable dada la falta de deslinde del dominio público hidráulico en gran parte de la demarcación y las incertidumbres asociadas a su extensión.

#### **7.5.- Sobre la ubicación de instalaciones ganaderas**



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

La propuesta del artículo 44 de la parte normativa tiene por objeto prohibir nuevas explotaciones ganaderas o la ampliación de las existentes en la zona de policía de cauces públicos que se encuentren en zonas vulnerables a la contaminación por nitratos o en reservas hidrológicas. Esta prohibición es absoluta y se aplicará atendiendo a la delimitación técnica del dominio público hidráulico.

Tal y como está redactada, esta previsión entra en conflicto con la normativa autonómica que permite nuevas granjas o las ampliación de las existentes en las zonas vulnerables cuyo nivel de saturación lo admita.

Se propone, pues, la eliminación de esta prohibición: este artículo creará un espacio de confusión con la normativa autonómica y su desautorización. También genera inseguridad jurídica porque se prevé que se extenderá según la *“delimitación técnica del dominio público hidráulico”*; esto es, en un ámbito que no está deslindado y ni siquiera publicado en un mapa o plano que resulte jurídicamente vinculante. En definitiva, se estará estableciendo una prohibición cuya aplicación dependerá de una discrecionalidad técnica de la Administración de márgenes excesivos.

#### **7.6.- Delimitación de zonas vulnerables por nitratos**

En las respuestas a las alegaciones al EPTI redactadas por FEREBRO, la Confederación se comprometió a analizar cómo trasladar a las CCAA que la delimitación de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos se haga siguiendo la red hidrográfica por vertientes y no por municipios. Sin embargo, este aspecto está ausente de la normativa.

#### **OCTAVA.- RECUPERACIÓN DE COSTES**



### 8.1.- Costes financieros, ambientales y del recurso

No puede trivializarse la aplicación del principio de recuperación de costes en los usos agrarios. En primer lugar, y en lo que respecta a los **costes financieros**, porque, según datos del propio proyecto de plan, para los servicios de agua superficial en alta, si se descuenta la parte de inversión destinada a laminación de avenidas, la recuperación ya es del 53,5% (porcentaje un poco inferior al de usos urbanos que para este mismo coste está en el 62,2%). En segundo lugar, porque hay inversiones cofinanciadas por fondos europeos o estatales o autonómicos que, por su propia naturaleza subvencional, no deben recuperarse. En tercer lugar, porque las Comunidades de regantes tienen importantes costes internalizados que prestan en régimen de autoservicio y para los que en general se presenta un grado de recuperación del 100%.

Con respecto a los **costes ambientales** entendidos como el coste de las medidas establecidas para alcanzar los objetivos ambientales, incluyendo las adoptadas tanto por las administraciones competentes como por los usuarios, cabe decir, en primer lugar, que el Anejo 10 no tiene en cuenta los costes en que deben incurrir los titulares de las explotaciones para que la agricultura sea sostenible. Estos costes empiezan por la contratación de ingenieros agrónomos de alta cualificación que verifican que efectivamente se aplican las mejores prácticas disponibles. El concepto de mejor práctica disponible lleva implícito que es lo mejor que se puede hacer sin eliminar la rentabilidad inherente a cualquier actividad económica. Aplicando las mejores prácticas, el plan no puede imponer ningún otro coste adicional.

En segundo lugar, el Anejo 10 tampoco tiene en cuenta que **la agricultura es prestadora de servicios ambientales**. Los agricultores pueblan y cuidan el medio ambiente y contribuyen a la conservación de los paisajes rurales y de la biodiversidad. Los suelos agrarios tienen capacidad de absorción de CO<sub>2</sub>, y de atracción de actividades turísticas; en definitiva, los agricultores actuales, sujetos



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

por la PAC a realizar buenas prácticas, vuelven a ser cuidadores del medio ambiente.

Insistimos en que estos servicios ambientales no tienen ningún reflejo en el Anejo 10 de la recuperación de costes. **Se propone, por tanto, que se cuantifiquen estos servicios o al menos refleje su existencia y que tienen un valor que la sociedad debe conocer y sufragar.** En tanto en cuanto la Administración no tenga en cuenta estas cuestiones, cualquier intento de poner un precio al agua será prematuro.

Por último, se solicita que **se enfatice en el Anejo 10 la conclusión –que compartimos plenamente- relativa a que en la demarcación del Ebro carece de sentido considerar que hay costes del recurso en la agricultura.** Como se dice en el citado Anejo, es imposible que haya operaciones comerciales sujetas a las reglas del mercado libre y que, aun dándose hipotéticamente estas condiciones de mercado libre, su aplicación es menos eficiente que los mecanismos de cooperación existentes.

Por consiguiente, dados los retos a los que se enfrenta la agricultura, **no es oportuno incrementar el coste del agua para incorporar unos costes ambientales, que no han debidamente evaluados.**

Además, la DMA no impone una aplicación maximalista de este principio. Al respecto, la STJUE de 11 de septiembre de 2014, asunto C525/12, declaró que *“resulta patente que las medidas relativas a la recuperación de los costes de los servicios relacionadas con el uso de las aguas constituyen uno de los instrumentos de que disponen los Estados miembros de gestión cualitativa del agua destinada a un uso racional del recurso”*. Pero que, sin embargo, un sistema de precios no es el único instrumento para mejorar el estado de las masas de agua, **recordando que expresamente el art. 9.4 DMA autoriza a los Estados, a exceptuar su aplicación teniendo en cuenta los efectos sociales,**



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

**medioambientales y económicos de la recuperación de costes y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.**

**8.2.- Sobre el precio para la valoración de daños al dominio público hidráulico**

Se ha de reducir el precio que se utiliza para la valoración de daños al dominio público hidráulico en casos de extracción ilegal de agua y al que se remite la propuesta del art. 46:

*“Para la valoración de los daños por extracción ilegal de agua según lo establecido en el artículo 326 bis del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, se fija en el apéndice 15 el coste unitario del agua determinado en función del uso e incluyendo costes financieros y no financieros, derivado de los análisis económicos del uso del agua requeridos en el párrafo segundo del artículo 41.5 del texto refundido de la Ley de Aguas e incorporados en el anejo 10 de la Memoria del presente Plan Hidrológico”.*

El apéndice 15 fija lo siguiente:

Uso	Coste Unitario (€/m <sup>3</sup> )
Abastecimiento	1,565
Regadío	0,141
Ganadería	0,141
Acuicultura	0,141
Industrial	0,817

Para el regadío, el cálculo refleja el resultado de la suma de los costes financieros (832,24 m€/año) y de los costes ambientales de los usos agrarios (135, 26 M€/año) divididos por el volumen servido para usos agrarios, que se



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

cifra en 6.884,15 hm<sup>3</sup>/año (cantidad que es inferior a la de las asignaciones para el riego).

Esta cantidad no está suficientemente justificada y le falta coherencia. Compartimos plenamente que en el Ebro no cabe poner un precio al recurso; sin embargo, el cálculo de los costes ambientales es prematuro, pues no incluye los costes ya soportados ni descuenta los servicios ambientales que prestan los agricultores.

Se sugiere que se corrija el cálculo realizado, utilizando una asignación para el regadío de 7.756,95 hm<sup>3</sup>/año y aplicando únicamente los costes financieros.

## **NOVENA.- OPOSICIÓN A LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS SOBRE EL CONTROL DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO**

La Sección I del Capítulo VII de la parte normativa (artículos 19 a 23) regula el “control del dominio público hidráulico”. Algunas de las previsiones que contiene afectan intensamente al regadío poniendo en peligro el mantenimiento de la actividad agraria y estableciendo limitaciones desproporcionadas al derecho de propiedad.

Pero, sobre todo, son previsiones que generan confusión e inseguridad jurídica porque, tal y como se han redactado algunos de ellos, su propósito es proyectarse sobre una “zona gris” de suelo entre el dominio público hidráulico (cauce) y la propiedad privada en zona de policía o de flujo preferente. Esto se advierte desde la redacción del art. 22 de la propuesta, titulada “Plantaciones de arbolado y otros cultivos en dominio público hidráulico” que tiene la vocación de aplicarse en suelos incluidos en una cartografía (esto es, lo que el borrador denomina “dominio público hidráulico cartográfico”) y con respecto a los cuales existirán dudas muy razonables acerca de su titularidad.



### 9.1.- Supresión del art. 19 de la propuesta

En primer lugar, el art. 19 (“*Delimitación técnica del dominio público hidráulico*”) contiene una regulación del concepto de dominio público hidráulico cartográfico. Sin embargo, como esta Confederación conoce, es jurisprudencia consolidada que la normativa de los planes hidrológicos no puede incorporar contenidos para los que el instrumento de planificación no esté expresamente habilitado. Ello responde a la conveniencia de establecer criterios comunes que garanticen la unidad y coherencia normativa en todo el territorio, en pos de la seguridad jurídica.

En este sentido, el Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 315/2016, de 21 de julio de 2016 –referido a la modificación de diversas normas reglamentarias en el ámbito de aguas–, ha declarado la conveniencia de “*paliar la dispersión normativa existente en la planificación hidrológica en aspectos cuya regulación debe ser igual independientemente de la demarcación hidrológica en la que se aplique, garantizando un nivel mínimo y común de exigencias*”.

Pues bien, como señalamos en las alegaciones al PGRI, el concepto de dominio público hidráulico cartográfico no existe. El art. 4.1 del RDPH utiliza el término “*cartográfico*” pero sólo para indicar que la determinación del álveo o cauce natural se realizará teniendo en cuenta, entre otras cosas, “*las informaciones cartográficas que existan*”. Pero **en ningún momento el RDPH (ni mucho menos el TRLA) habilita a los planes hidrológicos para delimitar y regular un dominio público hidráulico cartográfico**. Por tanto, el art. 19 excede manifiestamente del ámbito en el que el Plan se encuentra habilitado para actuar y debe ser consecuentemente suprimido.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

## 9.2.- Las limitaciones a las plantaciones (arts. 21 y 22)

En segundo lugar, en relación con los arts. 21 (*“Plantaciones en zona de policía”*) y 22 (*“Plantaciones de arbolado y otros cultivos en dominio público hidráulico”*) de la propuesta de normativa, FEREBRO se adhiere a las alegaciones del Partenariado del Agua del Ebro. Como se justifica en dicho escrito, las prohibiciones y mandatos generales que contienen ambos artículos son desproporcionados y generan inseguridad jurídica, al preverse su aplicación sin que se haya analizado su idoneidad para alcanzar los fines propuestos o exista un adecuado deslinde del dominio público hidráulico. Por ello, estos artículos deben ser igualmente suprimidos.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe aludir singularmente al art. 21.3, que prohíbe *“nuevas plantaciones de frutales intensivos u horticultura que conlleven la instalación de infraestructuras tales como mallas antigranizo, espalderas o invernaderos, en zonas de flujo preferente dentro de la zona de policía”*.

Al respecto, el art. 9 bis del RDPH, que establece cuáles son las limitaciones a los usos en la zona de flujo preferente en suelo rural, prohíbe (apartado 1.e) nuevos *“Invernaderos, cerramientos y vallados que no sean permeables, tales como los cierres de muro de fábrica estancos de cualquier clase”*.

La redacción proyectada del art. 21.3 va más allá de esta previsión, pues se refiere en general a cualquier tipo de infraestructura con independencia de su permeabilidad.

Asimismo, el art. 21.4 contempla que *“en los cultivos agrarios se promoverá la creación de bandas de protección natural al lado del cauce”* y el art. 22.5 obligará a los agricultores ribereños a adoptar medidas *“para prevenir daños al dominio público hidráulico”*.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

Pues bien, se trata de cargas singulares que se imponen al titular en beneficio de la colectividad y que tal y como están formuladas pueden ir más allá de lo necesario para garantizar la seguridad de personas y bienes; es fácil que su aplicación indiscriminada propicie el abandono y la degradación de esos terrenos, agravando los problemas de despoblación del mundo rural. El Plan obvia que el establecimiento de sistemas de protección natural en dichos terrenos implica ocupar una superficie agraria que pierde su productividad, sin que se prevean paralelamente los oportunos mecanismos de indemnización.

De no ser eliminadas, estas limitaciones impuestas al cultivo pueden hacer inviables gran parte de los regadíos afectados. En este sentido, solo en Aragón se encuentran afectadas 51.769 has, tal y como expone el Partenariado del Agua del Ebro en su escrito de alegaciones.

Como FEREBRO ya demostró en sus alegaciones al proyecto de Plan de Gestión de Riesgo de Inundación de 2º ciclo –a las cuales nos remitimos–, los documentos sujetos a información pública prácticamente se limitan a la imposición de prohibiciones, obligaciones y cargas a los propietarios, muchas de ellas en beneficio de la colectividad; sin embargo, falta por adoptar una estrategia que contemple que **también es de interés público la protección de los intereses socioeconómicos presentes y la seguridad jurídica**. En esta estrategia de ordenación espacial ha de garantizarse el mantenimiento y el desarrollo de los usos existentes agrícolas (zona de cultivo) y ganaderos (granjas).

### **9.3.- Redundancia del art. 23**

Finalmente, debemos aludir al art. 23, que fija un régimen de actuaciones sujetas a declaración responsable.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

El precepto en cuestión resulta particularmente confuso, por cuanto no indica cuál es su ámbito de aplicación dentro del dominio público hidráulico; pero también es vago en cuanto a la definición de algunos de los supuestos sujetos a declaración responsable. Así, por ejemplo, la letra c) del apartado 1 se refiere a la *“retirada de elementos arrastrados por la corriente que obstruyan el cauce”*, dando a entender que la retirada de cualquier elemento, sea cual sea la circunstancia, debe ir precedida de la presentación de la declaración responsable. ¿Y si un animal muerto obstruye el cauce? ¿También en este caso se debe presentar una declaración responsable, aunque su retirada no presente especial complicación e interese realizarla a la mayor brevedad para evitar el riesgo de contaminación de las aguas?

Como se ve, el régimen del art. 23 genera una alta inseguridad jurídica. Además, se trata de un artículo del todo innecesario y redundante, puesto que el RDPH ya dispone de un régimen completo de autorizaciones y declaraciones responsables en el dominio público hidráulico y zonas colindantes. En virtud del RDPH, toda actuación en zona de flujo preferente está sujeta a declaración responsable (art. 9 bis), así como cualquier nuevo uso en zona inundable (art. 14 bis). Todo ello debe entenderse sin perjuicio, claro está, de las autorizaciones que resulten preceptivas según las normas del mismo RDPH.

En definitiva, el art. 23 debe ser eliminado en la medida en que resulta confuso e innecesario.

#### **DÉCIMA.- LIMITACIÓN DE LOS DERECHOS DEL ART. 54.2 TRLA**

Se propone la limitación del uso de aguas subterráneas previsto por el art. 54.2 TRLA. El art. 54.2 TRLA atribuye a los propietarios de los predios supraestantes a los acuíferos o en los que manen manantiales un derecho ex lege, limitado en cuanto al volumen máximo concedido.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

La STS núm. 319/2019 de 12 de marzo de 2019 (RJ 2019\1037) ha señalado que los planes hidrológicos no pueden someter dicho derecho a autorización, ya que el régimen reglamentario previsto por el art. 84.2 RDPH se caracteriza por exigir autorizaciones sólo para realizar obras en los acuíferos sobreexplotados.

Ahora bien, que no pueda modificarse el régimen del RDPH por el plan hidrológico del Ebro no impide que, desde la Confederación, se eleve al Gobierno de la nación esta propuesta para su incorporación al Real Decreto que aprueba los planes hidrológicos de las demarcaciones intercomunitarias.

La práctica de ciclos anteriores muestra que para la aprobación de los planes se sigue el procedimiento de elaboración de reglamentos. Pues bien, siendo esto así, no existe ningún obstáculo jurídico para que en el Real Decreto que aprueba el plan se sujete a autorización los derechos ex lege del art. 54.2 TRLA.

En definitiva, se propone que la Confederación eleve al Gobierno la propuesta de que en el Real Decreto de aprobación de los planes se someta a autorización cualquier aprovechamientos del art. 54.2 TRLA.

## **UNDÉCIMA.- CARÁCTER ESTRATÉGICO DEL REGADÍO: TRANSICIÓN JUSTA**

La pandemia ha puesto sobre la mesa que el regadío es un sector estratégico. Sin embargo, se advierte que las crecientes exigencias ambientales (pero también sociales) se aplican sin una visión de conjunto por las distintas Administraciones y ello está conduciendo a una situación insostenible para las explotaciones agrarias que mantienen la vida en el campo.

Nunca se insistirá lo suficiente en la relevancia de la coordinación interadministrativa entre los órganos competentes en agua, agricultura y medio ambiente (Red Natura). Y ya que las Comunidades de usuarios pueden ser un



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

adecuado lugar de encuentro institucional, su protagonismo ha de fomentarse por el poder público y, más en concreto, por la Administración a la que legalmente les corresponde su tutela (Organismos de cuenca).

Parece innegable que las zonas regables resultan ámbitos territoriales óptimos para la ordenación de las ambiciosas actuaciones que requiere la transición ecológica a la que aspira el Gobierno de la nación.

La mejora de la coordinación, que no tiene reflejo en la parte normativa del Plan, sí está presente en el análisis del plan de recuperación y resiliencia de España que acompaña a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España SWD/2021/147 final, donde se lee que:

*“La ejecución de muchas inversiones incluidas en los componentes verdes, en ámbitos como la biodiversidad, el agua o los residuos, también entra, al menos parcialmente, en el ámbito de competencias de las autoridades regionales e incluso locales. La reforma prevista en el componente 11 tiene por objeto mejorar esta coordinación en todos los sectores”.*

Por lo ya dicho en estas alegaciones, el Plan Hidrológico debería hacer un esfuerzo mayor para trasladar esta reforma. En estas alegaciones ya han quedado identificados los ámbitos propios de decisión de las CCAA que se prevén invadir por la planificación hidrológica. Los elementos de sustitución de la actuación autonómica no son medidas de coordinación; al contrario, la entorpecen y crean un marco de inseguridad jurídica incompatible con los retos del próximo ciclo de planificación.



FEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE REGANTES DE LA CUENCA DEL EBRO  
Avda. de América, 1, planta 1; 50.007 Zaragoza - Tel. 976 25 95 20 - Fax 976 25 19 65  
ferebro@ferebro.org

## **DUODÉCIMA.- SOBRE LA INFORMACION DISPONIBLE AL PÚBLICO**

La propuesta de art. 52 del borrador del plan, dentro de las medidas de gobernanza, fija tres puntos de contacto para la consulta y obtención de documentación e información relacionada con el seguimiento y revisión del Plan Hidrológico: a) la sede del Organismo de cuenca en Zaragoza; b) el sitio Web del Organismo de cuenca; c) el sitio Web del Ministerio de adscripción.

Se solicita que se centralice la información disponible on-line, de forma que las bases de datos en la web del Ministerio de adscripción y en el organismo de cuenca sean las mismas.

Por todo ello,

**SOLICITO** que, teniendo por presentado este escrito, se admita y tenga por efectuadas las observaciones y propuestas que se contienen, y sean todas ellas tenidas en cuenta para la aprobación del Plan Hidrológico del Tercer Ciclo (2021-2027) correspondiente a la demarcación hidrográfica del Ebro.

En Zaragoza, a 22 de diciembre de 2021