

## Borrador de Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación del Ebro 2021-2027

### OBSERVACIONES

#### 1.- USOS HIDROELÉCTRICOS

##### CONTEXTO

- En España hay 20.331 megavatios de potencia hidroeléctrica, lo que supone casi la cuarta parte de la potencia instalada total (104.517 megavatios).
- La energía hidroeléctrica es una energía renovable, ya que se genera gracias al ciclo hidrológico natural, que permite un elevado nivel de eficiencia energética, pudiendo alcanzar valores de rendimiento del orden del 90%. Y una energía limpia, pues su producción no da lugar a contaminación alguna.
- Por otra parte, el Gobierno ha trasladado a las Cortes el primer proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el cual da un impulso decidido a las energías renovables, y establece que antes de mitad de siglo, el sistema eléctrico de España tiene que ser 100% renovable.
- En él se contempla, asimismo, la repotenciación de las instalaciones, que podrán aumentar su potencia instalada hasta alcanzar la máxima que se le permite verter a la red, optimizando el uso del recurso renovable de los mejores emplazamientos, minimizando costes e impacto ambiental.
- Igualmente se priorizan las centrales hidroeléctricas reversibles, reseñando que esta tecnología está llamada a desempeñar un papel fundamental en el sistema

eléctrico español, debido a que su rápida respuesta y gestionabilidad permiten maximizar la penetración de las tecnologías, garantizando el suministro en todo momento. Y todo ello con el objetivo de maximizar la integración de energías renovables, condicionado al cumplimiento de los objetivos ambientales en los planes de cuenca.

- Según un informe del Observatorio de la Sostenibilidad, alrededor del 7% de las concesiones medidas en volumen de agua ya han expirado y hasta el año 2030 otro 8% de las concesiones irá caducando, incluyendo los grandes embalses de el Tranco de Beas en el Guadalquivir, en 2019, el de Reinoso en el Ebro, en 2020, o el de Alarcón en el Júcar, en 2030.

En Cataluña ya han expirado el 24% de las concesiones, en Murcia han caducado el 21%, en Asturias y Castilla y León el 20% y en Castilla-La Mancha el 10%. Les siguen Navarra (8%), Andalucía (8%), Cantabria (4%) y Aragón y Madrid, ambas con el 3%.

- Teniendo en cuenta las 19 concesiones hidroeléctricas que van a extinguirse hasta el año 2027 en la cuenca del Ebro, la revisión de las disposiciones legales de concesiones administrativas se debería de realizar de manera ágil y en los tiempos establecidos, para que en aquellos casos en los que se vuelva conceder concesión, ésta pueda actualizarse desde el punto de vista ecológico y jurídico.
- Las inversiones realizadas en aprovechamientos hidroeléctricos responden, salvando algunas particularidades, al modelo inversión-concesión de aguas, de tal forma que a cambio de las inversiones necesarias para la construcción de los distintos saltos hidroeléctricos, se otorgaba a los promotores una concesión de aguas.
- La extinción de las concesiones hidroeléctricas y la reversión al Estado de estos aprovechamientos son procedimientos establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Aguas y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, según el cual

dicta *“al extinguirse el derecho concesional, revertirán a la Administración competente, gratuitamente y libres de cargas, cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional”*.

- Según la Ley 1/2001 de Aguas, de 20 de julio, *“toda concesión se otorgará según las previsiones de los Planes Hidrológicos, con carácter temporal y plazo no superior a 75 años”*.
- Al tratarse de un recurso renovable por el que no se paga y, una vez transformado en energía, con elevados precios de venta, todos los expertos concluyen que están sobradamente amortizadas las concesiones y que han producido ingentes beneficios empresariales a estas empresas.
- Aunque algunas concesiones han tenido varias ampliaciones de plazos y prórrogas, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de febrero de 2020 dicta que el límite de 75 años para la explotación de las centrales hidroeléctricas por parte de las compañías privadas titulares de sus concesiones supone *“un plazo máximo improrrogable”*, que en todo caso puede ser recortado pero en ninguno ampliado y que, además, conlleva para las empresas la obligación de indemnizar al Estado por los rendimientos que hayan obtenido durante el tiempo que las han explotado por encima de ese plazo.
- En algunos casos ya finalizados, en concreto en la Confederación Hidrográfica del Ebro, la resolución ministerial que ordena la reversión de central obliga a la CHE a gestionar de manera provisional, por un periodo máximo de dos años, las instalaciones, a la espera de la puesta en marcha de forma paralela de un concurso público para una nueva adjudicación del aprovechamiento.

## DISFUNCIONES QUE SE OBSERVAN

- Gracias a la generación hidroeléctrica se produjo un proceso de desarrollo e industrialización en amplios territorios de España. Estas infraestructuras hidroeléctricas que generaron riqueza y población en las zonas industriales, tuvieron como contrapartida el impacto medioambiental y socioeconómico negativo que todavía hoy perdura, en los territorios donde construyeron.
- Los territorios afectados, fueron en general zonas rurales de toda España que se vieron inmersas en un proceso de abandono de toda actividad económica y en la consiguiente despoblación, en contraste con la riqueza y el progreso que procuraron en otras zonas del país, contribuyendo a primar el modelo urbano y de concentración demográfica en las urbes, en detrimento, del modelo rural. Todo ello sin olvidar el riesgo potencial que conllevan tanto las presas de regulación como las instalaciones de alta tensión, afecciones que comenzaron desde la construcción de las infraestructuras y perviven en la actualidad.
- Estos impactos negativos no fueron ni analizados ni valorados, ni restituidos en su momento, por lo que existe una indudable deuda histórica de carácter medioambiental, social y económico, con estos territorios que deberían calificarse como **“zonas cedentes” de agua**, y tener sustantividad propia dentro de la legislación y planificación sobre el sector hidráulico en nuestro país, un sector que ha sido fundamental para su desarrollo y que continúa siendo estratégico hoy en día.
- En algunas centrales hidroeléctricas ya recuperadas, los plazos han sido de unos 12 años para la finalización del expediente de caducidad, por lo que es importante el iniciar los trámites cuanto antes para que esta reversión se pueda realizar en el periodo legalmente estipulado. Estas disfunciones implican de facto

que el concesionario siga obteniendo cuantiosos beneficios de los saltos hidroeléctricos más allá del plazo que le otorga la concesión.

- En cuanto a las instalaciones de los aprovechamientos hidroeléctricos que se sitúan fuera del dominio público hidráulico, normalmente en montes de utilidad pública de titularidad municipal, al finalizar las concesiones, la consecuencia debería ser la reversión a los municipios de los montes de su propiedad, con las instalaciones auxiliares -conducciones, tendidos eléctricos, etc.- situadas en estos montes de utilidad pública. Aquí es donde surge el problema de compaginar la reversión de las mismas y los legítimos derechos de los ayuntamientos, con el mantenimiento de las centrales hidroeléctricas, dada la importancia económica de éstas como unidades de producción de energía.
- Cuando se produce la caducidad de las concesiones y su reversión al Estado, los ayuntamientos afectados dejan de recaudar el IAE (Impuesto sobre Actividades Económicas), por estar exentas del mismo las Administraciones Públicas, lo que implica una pérdida de ingresos fundamentales para estos pequeños municipios, y que viene a agravar todavía más los problemas territoriales y demográficos que ya padecen.
- Hasta la fecha, ninguna legislación ni planificación ha contemplado los impactos negativos de las líneas de transporte de la energía hidroeléctrica. Unas infraestructuras que causan graves afecciones territoriales, y sin que nunca se haya planteado compensación alguna por las mismas. Algunos ayuntamientos, en un intento por equilibrar esta situación, han aprobado tasas por ocupación de vuelo y suelo por estas infraestructuras, con el resultado de su recurso e impago en la mayoría de las ocasiones, creando una situación de indefensión de las entidades locales frente a las grandes empresas beneficiarias de la energía. Por ello, se hace necesaria la adopción de medidas en encaminadas a compensar las

afecciones causadas por estas infraestructuras, que además se benefician de suelos públicos y privados sin compensación alguna.

## SITUACIÓN ACTUAL

- Una vez decretada la caducidad de las concesiones, en el momento actual, las Confederaciones Hidrográficas recuperan los derechos y pueden optar por:
  - a) cerrar la explotación y desmantelar las instalaciones
  - b) explotarla directamente,
  - c) explotación indirecta mediante sociedad público-privada
  - d) nueva licitación de las concesiones por el plazo máximo legal hoy de 50 años.
- Con fecha 13 de diciembre de 2018 el Congreso de los Diputados aprobó casi por unanimidad, la denominada *“Moción consecuencia de la interpelación urgente relativa a la reversión de los saltos hidroeléctricos en línea con la vertebración territorial, el interés general y la gestión pública, la transición energética, la justicia social y la seguridad jurídica”* Cabe destacar que se ha acordaron, entre otros aspectos que *“Los beneficios públicos de las concesiones, descontando el beneficio industrial razonable para su explotador, y siempre de acuerdo a la Ley de Contratos Públicos, serán repartidos entre el Estado (titular del Dominio Público), las Confederaciones Hidrográficas, los consumidores de electricidad y los municipios afectados con el fin de favorecer la vertebración territorial y la restitución económica y social de los mismos.”* Y se instaban las modificaciones en diversa legislación: Texto refundido de la Ley de Aguas (inversión no menos del 20% ingresos en el desarrollo de las zonas afectadas), Ley de Montes (reversión de las instalaciones en los montes públicos a favor de los titulares del dominio público forestal), Texto refundido Ley de Haciendas Locales (eliminación de la exención de IAE de las entidades de derecho público en el caso de explotación de aprovechamientos hidroeléctricos).

- Por todo ello, se hace necesario el diseño de una política general de ámbito territorial en relación con los beneficios que genera un bien de dominio público como es el agua, en relación con los aprovechamientos hidroeléctricos, y que tenga en cuenta asimismo las afecciones territoriales que produce, para compensarlas. Y se hace preciso dotarla de una regulación que establezca un marco jurídico estable y seguro.

#### **MEDIDAS A INCLUIR EN EL PLAN HIDROLÓGICO DEL EBRO.**

Primera. - Que se promueva, reconozca y contemple la singularidad de los territorios afectados por centrales hidroeléctricas y embalses, compensar estas “zonas cedentes” y reconocer la capacidad institucional de gestión del propio territorio.

Segunda. - Que la Confederación Hidrográfica del Ebro lleve a cabo un inventario real y actualizado de las centrales hidroeléctricas situadas en su demarcación y que hayan superado el límite de los 75 años de concesión de la explotación privada, de acuerdo con el fallo de la sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de febrero de 2020.

Tercera. - Que se haga efectiva la resolución de las concesiones administrativas de los aprovechamientos de las centrales hidroeléctricas que hayan excedido los 75 años, y que se tramiten los expedientes de reversión sin retrasos y sin caducidades de expedientes, al mismo tiempo que se lleven a cabo las gestiones pertinentes, ya sea instando a la modificación de las disposiciones legales, para garantizar un instrumento que asegure la tributación municipal.

Se trata de impuestos consolidados hace años, Impuesto de Bienes Inmuebles de Características Especiales (BICES), Impuesto de Actividades Económicas (IAE) y otras tasas y cánones.

Cuarta. - Que se promuevan las modificaciones legislativas necesarias para actualizar económicamente estos impuestos, y, en el caso del IAE, para además incrementarlo y equipararlo, en el caso de las centrales hidroeléctricas reversibles, al de las centrales convencionales.

Especialmente en el caso del IAE, se promoverá la modificación legal para la eliminación de la exención de pago del IAE para la Administración el Estado en el supuesto de explotación directa de los saltos hidroeléctricos, o bien se habilitarán los instrumentos legales y económicos oportunos para la compensación a los ayuntamientos por esta pérdida de ingresos.

Quinta. - Que se promuevan las modificaciones legislativas oportunas para reconocer el carácter de Bienes Inmuebles de Características Especiales (BICES) a las líneas de transporte de energía hidroeléctrica, con la correspondiente tributación municipal.

Sexta. - Que se tenga en cuenta el que, tras la caducidad de las concesiones, el mantenimiento de la explotación de las centrales de producción de energía respete los derechos de los propietarios, generalmente municipios, sobre sus bienes afectados por las instalaciones hidroeléctricas, promoviendo, si es necesario, modificaciones en la legislación de Montes.

Séptima. - Que en esta nueva planificación que acontece, se tenga en cuenta la voz y se dé audiencia a las comarcas, consejos comarcales y ayuntamientos, con el fin de llegar, con el deseado consenso de todos, a la transición hacia un nuevo modelo de gestión de producción de energía hidroeléctrica, con el uso responsable de los recursos naturales de nuestro territorio, y el establecimiento de un nuevo marco de competencias compartidas y de responsabilidad ecológica y ambiental, permitiendo en todo momento el deseado desarrollo sostenible de nuestras comarcas.

Octava. - Que los territorios afectados por embalses y centrales hidroeléctricas, en su mayoría zonas rurales y de montaña en clara regresión demográfica y económica desde la construcción de estas infraestructuras, deben dotarse de servicios, recursos y oportunidades comparables al medio urbano. A tal fin y en consonancia con la medida anterior, los beneficios de los saltos hidroeléctricos tras la caducidad de las concesiones deben destinarse a la restitución económica, social y medioambiental de los territorios afectados por las instalaciones hidroeléctricas, las “zonas cedentes”.

Novena. - Que los beneficios derivados de la reserva de energía o beneficios al Estado prevista en el clausulado de algunas concesiones hidroeléctricas vigentes en la Demarcación del Ebro, se destine a la restitución económica, social y medioambiental de los territorios afectados por las infraestructuras que las generan.

## 2. IMPLANTACIÓN DEL RÉGIMEN DE CAUDALES ECOLÓGICOS

### CONTEXTO

- En relación con los caudales ecológicos, se debe de revisar el método de simulación de hábitats debido a que se centran en su extensión. Se solicita que estas simulaciones se centren en la supervivencia de las especies. Ejemplo de esto lo encontraríamos en especies protegidas o la propia Red Natura 2000.
- Los caudales ecológicos, se rigen por criterios medioambientales que en ningún caso pueden ser objeto de discusión con los diferentes aprovechamientos de agua. Se deberían imponer con el estudio correspondiente mediante el cual quede reflejado la incidencia medioambiental que supone el reducir este caudal mínimo establecido.
- Se solicita de cambiar la metodología para el cumplimiento de caudales ecológicos de los ríos y embalses, puesto que aquellos ríos en los que los caudales dependen del agua desembalsada, se debería contemplar en las concesiones el caudal de dicho río, ya que la concesionaria es la única responsable del nivel de aguas que llegan a los ríos.
- Se debería de incluir de forma global una revisión de los caudales mínimos, puesto que nos encontramos con cauces situados entre presas donde el caudal mínimo es inferior a la necesidad de la concesión. Es impensable que el aumento de las masas de agua, dependa de los concesionarios de las presas (Ejemplo: río Cinca y la presa de El Grado).
- Por otra parte, se ha observado que para establecer los caudales de los ríos según las fichas aportadas en el Anejo número 5, se ha realizado el cálculo de la estimación del caudal medio mediante la medición de uno o dos días, como son el caso de Caldarés en Panticosa o el río Cinqueta en Molino de Gistain.

- No consideramos que unas mediciones realizadas un único día sea representativo para realizar la estimación del caudal medio diario de estas masas de agua. Y, en ningún caso, se deberían de usar estos datos para estimar los caudales mínimos de los ríos.
- Se van produciendo avances en cuanto a la implantación de caudales ecológicos en la Demarcación del Ebro, pero todavía se encuentran lejos de su generalización.
- Por otra parte, el control de los mismos también resulta susceptible de ser mejorado

#### **MEDIDAS A INCLUIR.**

Primera. - Adoptar acciones encaminadas a generalizar la automatización del control de los caudales ecológicos, y al establecimiento de procedimientos más ágiles para su regulación y obtención.

Segunda. - Adaptar las tasas de cambio de los vertidos aguas abajo de los embalses a la propia dinámica del río, evitando situaciones de caudales tanto excesivos como reducidos, especialmente en tramos de concatenación de presas y embalses.

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

#### CONTEXTO

- Sobre la inclusión de la opinión pública del territorio y de toda la población y entidades que se encuentren afectadas en una decisión. No consideramos que la Confederación Hidrográfica del Ebro sea el organismo que, unilateralmente, deba de autorizar/rechazar actividades, licencias, concesiones, etc. Se debe de contar con que la población que vive en el territorio y la que va a verse afectada por ello, se debería de dar voz y pedir opinión con el fin de que esta población afectada, ya sea a través de un representante, una Federación o una asociación municipalista, puedan tener visibilidad y poder exponer sus preocupaciones ante la propia Confederación en vistas de que se tenga el correcto conocimiento de los problemas o carencias que va a acarrear en el territorio.
- El documento carece de instrumentación para la gestión concreta que permita la protección del entorno y medio ambiente de las zonas con masas de agua, consideradas foco de la terciarización; ni de medidas concretas que, a su vez, contemplen el uso recreativo y la gestión del mismo.
- En cuanto a la ordenación y control del dominio público hidráulico, el otorgamiento y seguimiento de las concesiones y autorizaciones sobre el mismo es un elemento fundamental.
- En relación a esta cuestión, se evidencian carencias y disfunciones, como pueden ser:
  - Las dilaciones en cuanto al otorgamiento de concesiones a los ayuntamientos para usos relacionados con servicios básicos prestados por los mismos.

- La explotación de concesiones hidroeléctricas más allá del plazo concesional por el retraso en la tramitación del correspondiente expediente de caducidad.
- La imposibilidad de los ayuntamientos de ejercer competencia alguna en cuanto al otorgamiento de licencias en relación a la autorización de la construcción de infraestructuras hidráulicas, dada su consideración de obras de interés general, con la consiguiente ausencia de control urbanístico-administrativo de estas obras y el perjuicio económico para los ayuntamientos al no ser objeto de liquidación de los correspondientes impuestos y tasas municipales.
- En relación con la ordenación y control del Dominio Público Hidráulico, se solicita impulsar las modificaciones de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes con el fin de que las futuras obras sobre dominio público hidráulico puedan ser objeto de algún tipo de control urbanístico-administrativo por parte de los ayuntamientos, con audiencia a los mismos en los expedientes. Estas modificaciones irán, asimismo, encaminadas a conseguir la habilitación legal para la liquidación de los impuestos y tasas municipales en relación a las nuevas obras y construcciones en dominio público hidráulico, o bien como alternativa, al establecimiento de otros instrumentos económicos que sirvan para compensar a los ayuntamientos por la no percepción de estos impuestos y tasas municipales.

### **MEDIDAS A INCLUIR.**

Primera. - Se adoptarán las acciones que procedan para alcanzar el objetivo de tramitación de las concesiones y autorizaciones sobre el dominio público hidráulico en plazos razonables y ágiles, priorizando aquellas que son objeto de servicios básicos prestados por las entidades locales.

Segunda. - Se mejorará el control y seguimiento sobre las concesiones y autorizaciones existentes, con el fin de tramitar sus caducidades cuando procedan, dentro del plazo previsto para ello.

Tercera. - Se impulsarán las modificaciones de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes con el fin de que las futuras obras sobre dominio público hidráulico puedan ser objeto de algún tipo de control urbanístico-administrativo por parte de los ayuntamientos, con audiencia a los mismos en los expedientes. Estas modificaciones irán, asimismo, encaminadas a conseguir la habilitación legal para la liquidación de los impuestos y tasas municipales en relación a las nuevas obras y construcciones en dominio público hidráulico, o bien como alternativa, al establecimiento de otros instrumentos económicos que sirvan para compensar a los ayuntamientos por la no percepción de estos impuestos y tasas municipales.

Cuarta. - En el caso de las concesiones hidroeléctricas, con frecuencia sus titulares obstaculizan el uso de los márgenes de los embalses y acceso a los mismos, lo cual genera problemas no sólo para los vecinos sino para el turismo en general. Se propone que se adopten medidas legales para el establecimiento de servidumbres públicas para todos los accesos a los embalses.

## 4. RECUPERACIÓN DE COSTES Y FINANCIACIÓN

### CONTEXTO

- La Comisión Europea, tras evaluar los planes españoles de segundo ciclo, recomienda al Estado español (Comunicación de 26 de febrero de 2019 al Parlamento Europeo y al Consejo) que asegure la adecuada implementación del artículo 9 de la DMA sobre recuperación de costes, incluyendo el cálculo y la internalización de los costes ambientales y del recurso.
- La Comisión también recomienda a España la aplicación del principio de recuperación de costes para aquellos usos del agua que tienen un impacto significativo sobre las masas de agua o, en su caso, que justifique en los planes hidrológicos correspondientes la excepción a la aplicación de este principio. También insiste en que España debe presentar con claridad su política de precios del agua y proporcionar una visión transparente del cálculo de las inversiones que considera precisas y de cómo se pretenden atender esas necesidades de inversión.
- En la misma línea el Director General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea, mediante carta de 21 de febrero de 2019 dirigida al DG de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda, llama la atención de las autoridades españolas sobre algunas cuestiones que entiende como pendientes en relación con la aplicación de la DMA. Son resumidamente las siguientes: a) Los instrumentos de tarificación del agua y de recuperación de los costes del agua existentes y previstos necesitan ser aplicados plenamente en la práctica y ser descritos con más claridad en las futuras revisiones de los planes hidrológicos. b) Debe facilitarse información adicional más clara sobre las subvenciones y sobre la contribución adecuada de los distintos usuarios del agua a los costes de los servicios hídricos y la consideración del principio de que

«quien contamina paga», como elemento clave para garantizar una gestión sostenible del agua. c) El cálculo de los costes medioambiental y de recurso debe completarse y extenderse a todos los sectores relevantes.

- Los efectos de otras presiones como la contaminación difusa, el deterioro hidromorfológico que se observa en nuestras masas de agua, la presencia de especies alóctonas e incluso de especies invasoras peligrosas, carecen de instrumentos económicos específicos que permitan a los organismos de cuenca aplicar el principio de quien contamina paga y obtener la financiación necesaria para afrontar la resolución de estos problemas mediante la ejecución de las correspondientes medidas.
- La aplicación del principio de recuperación de costes establecido por la Directiva Marco de Aguas, es un principio fundamental para la gestión del recurso.
- El producto de la recuperación de costes ambientales y de recurso debe tener una aplicación finalista dirigida a los territorios que soportan dichos costes ambientales y de recurso, que en el caso de las infraestructuras hidráulicas e hidroeléctricas son los territorios que las albergan, las “zonas cedentes” del recurso.
- En los costes ambientales y de recurso, no solo se deben incluir los que provocan de forma directa las infraestructuras hidráulicas e hidroeléctricas, sino también los que provocan de forma indirecta, como por ejemplo las líneas de transporte de la energía hidroeléctrica necesarias para la evacuación de esta producción.
- Debe tenerse en consideración, especialmente en cuanto a los costes de recurso de las obras hidráulicas e hidroeléctrica, que las mismas han tenido una incidencia directa y grave en los procesos de despoblación y decaimiento socioeconómico de las zonas donde se ubican estas infraestructuras.

### **MEDIDAS A INCLUIR.**

Primera. - El reconocimiento y calificación jurídica de las zonas de generación y regulación del recurso hidráulico ya existentes en la actualidad, con el carácter de *zonas cedentes*, de cara a la reinversión finalista en estas zonas, de los ingresos que se recauden mediante cualquier instrumento tributario o presupuestario en aplicación del principio de recuperación de costes ambientales y de recurso.

Segunda. - Los costes ambientales y de recurso deben ir referidos tanto a las infraestructuras hidráulicas e hidroeléctricas como a las ligadas a la evacuación y transporte de la energía hidroeléctrica.

Tercera. - Se debe garantizar un destino finalista al producto generado por la recuperación de costes ambientales y de recurso. Si su objeto es alcanzar objetivos ambientales de las masas de agua, debe ser finalista en cuanto a los territorios que soportan esos costes ambientales (territorios con obras hidráulicas y líneas de transporte hidroeléctrico), e igualmente finalista en lo que a los costes de recurso se refiere para aquellas zonas que padecen los problemas socioeconómicos derivados de estas infraestructuras.

Cuarta. - Recuperación real de todos los costes ambientales.

Quinta. - Establecimiento de los mecanismos adecuados de recuperación de costes.

Sexta. - Creación de un instrumento tributario, según recoge el EpTI, que suponga una contribución adecuada desde los distintos tipos de uso de agua.

Séptima. - El instrumento debe posibilitar la internalización económica de los costes ambientales y, en la medida de lo posible, del recurso hídrico, en cada tipo de utilización. Esa internalización se materializaría con la recaudación y causaría efectos con la vinculación del instrumento a sus fines, es decir, a la ejecución de las medidas necesarias para reducir los costes ambientales objeto de esta nueva tributación, en especial los relacionados con los embalses y las cuencas vertientes a los mismos.

## 5.- USOS RECREATIVOS Y LÚDICOS DE LOS EMBALSES

### CONTEXTO

- Los economistas consideran al agua como un “activo social”, algo que trasciende al propio concepto de recurso y, por lo tanto, como activo social que es, se considera bien público y universal, como bien dice la Ley de Aguas: recurso unitario, renovable a través del ciclo hidrológico.
- Los ayuntamientos cuyos territorios están afectados por embalses han padecido y soportan la afectación y la hipoteca de contar con ellos en sus respectivos términos municipales, que hasta la fecha solamente se han utilizado como almacenes de agua, cuyo destino es la producción hidroeléctrica, abastecimiento de zonas urbanas y riego, principalmente.
- La experiencia acumulada de casi un siglo demuestra que la construcción de presas y centrales hidroeléctricas genera múltiples impactos negativos en la sociedad y el medio ambiente que de ninguna manera pueden ser pasados por alto si se desea que el desarrollo con base en la producción de energía hidroeléctrica sea sostenible, tanto social como ecológicamente.
- Los impactos se comienzan a visualizar desde los primeros momentos del proceso de construcción de los embalses, cuando se inicia la modificación física del paisaje, ocasionando el desplazamiento de personas y comunidades que conlleva una despoblación forzada de las zonas rurales afectadas, la pérdida de terrenos para uso agropecuario o, en su caso, industrial, la desvertebración de comarcas enteras de la España rural y los consiguientes desequilibrios territoriales entre las denominadas “zonas cedentes” y las zonas receptoras de esta energía.
- La construcción de embalses y centrales hidroeléctricas ocasionaron en su día despoblación en las zonas afectadas, en territorios generalmente ya deprimidos de las zonas rurales y de montaña, y que conllevó sin duda todo el impacto social,

económico, territorial y cultural negativo en esta España que se ha vaciado en el último medio siglo.

- En la actualidad, son muchas las voces, desde el Gobierno de la Nación a todo tipo de Administraciones de carácter estatal, autonómica y local, instituciones de todo tipo, sindicatos, así como asociaciones y federaciones de carácter municipalista, que se han dado cuenta y han dado la voz de alarma de que la regresión demográfica se ha convertido en un problema de Estado y que la despoblación del medio rural es una de las realidades más severas de nuestros tiempos.

El vaciamiento de la mayor parte del territorio español, además de provocar un grave problema de desequilibrio socio-territorial, compromete también las cuentas públicas y supone una pérdida de potenciales activos de riqueza por el desaprovechamiento de recursos endógenos y lograr el reequilibrio territorial será y es uno de los objetivos prioritarios de los Gobiernos.

- Respecto al turismo rural, encontramos una falta de política turística decidida por parte del gobierno central y de algunas comunidades autónomas que conlleva la falta de incentivación de un gran segmento de la sociedad española por lo que se refiere al conocimiento de las excelencias y posibilidades que ofrece el turismo rural, así como, una normativa sectorial que dificulta la y restringe la implantación por parte de emprendedores de cualquier tipo de empresa de turismo activo alrededor de los embalses.

## **SITUACIÓN ACTUAL**

- Cada vez más, existe una tendencia hacia la terciarización y, sin duda, el ocio desempeña un papel más destacado.

Desde esta perspectiva, los usos que pueden hacerse del agua de los embalses incluyen una amplia gama de actividades que debemos aprovechar, incentivando indirectamente de esta manera los municipios mediante el aprovechamiento ecológico de los embalses.

- En España existe una cifra de embalses superior a 1.200, número suficientemente importante, que nos debe hacer reflexionar respecto a las posibilidades de los mismos como elemento potenciador de este desarrollo turístico, lúdico, y en definitiva, económico, conservando eso sí, el medio ambiente y el entorno de los mismos.

#### **MEDIDAS A INCLUIR**

Primera. - Sería necesario instrumentalizar programas de actuación concretos que permitan, por una parte, proteger el entorno y el medio ambiente de estas infraestructuras y de las zonas afectadas y, por otra, incentivar el deseado desarrollo económico y social de los municipios afectados a través de pequeñas actuaciones para poner en valor los embalses para uso recreativo y su gestión.

Segunda. - Aprovechar estas infraestructuras para permitir que un importante sector de población pueda afluir a los municipios afectados. Para ello sería necesario:

- a) Crear nuevas infraestructuras que permitan canalizar las demandas de usos sociales y recreativos: por ejemplo, en los meses de verano que es cuando existe un mayor número de visitantes, nos encontramos por diversas razones los embalses medio vacíos. Se puede dar solución a ello, mediante la creación de pequeños embalses o lagos como los denominados de cola, que permitirían disfrutar del agua de una forma constante y sin interrupciones a lo largo de todo el año.

- b) Fomentar una buena gestión y mantenimiento del entorno de los embalses.
- c) Aprovechar este propio y peculiar patrimonio, tanto histórico como arquitectónico, que permita ofrecer la oportunidad de conocer mejor el propio territorio.

Tercera. - Colaboración y cooperación mutua entre la Confederación, ayuntamientos, asociaciones municipalistas y empresas para trabajar conjuntamente en propuestas de actuación, información y conocer otras experiencias positivas.

Cuarta. - Fomentar la participación de los ayuntamientos de las zonas cedentes y de los representantes de las empresas de usos recreativos en el Consejo del Agua de la demarcación, ya sea con voz y sin voto, o de pleno derecho, teniendo en cuenta sus especificidades.

Quinta. - Promover una normativa común para todas las cuencas para las autorizaciones de usos recreativos de los embalses, ya sea a través de la reforma del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, con simplificación de trámites, fijando las condiciones y criterios generales y demás sobre los usos recreativos, navegación deportiva o de recreo en todos los embalses, con el fin de evitar que cada Confederación dicte resoluciones dispares, sin perjuicio de la adecuación a cada embalse en cuanto a condiciones medioambientales, afectaciones en cuanto a protección de especies, etc.

## 6. CONOCIMIENTO, GOBERNANZA Y GESTIÓN AMBIENTAL SOSTENIBLE

### CONTEXTO

- El agua es un derecho fundamental y básico para la vida, la escasez de la misma es principio y origen de evidentes desigualdades entre las comunidades humanas y fuente de conflictos de todo tipo.
- Los ayuntamientos afectados por embalses tienen todos ellos como denominador común, que en sus respectivos términos municipales están implantados embalses e instalaciones hidráulicas, por lo que pueden y deben tener un papel importantísimo en lo que se refiere al reto de conseguir para las nuevas generaciones y territorios respectivos, que dispongan de una economía basada en una gestión integral ambiental sostenible y responsable de las aguas de sus embalses.
- Los ayuntamientos afectados por embalses, como no podría ser de otra forma, aglutinan todas las inquietudes respecto a conseguir un desarrollo sostenible y una gestión ambiental y responsable de sus respectivos territorios o comarcas.
- Los ayuntamientos afectados por embalses se consideran y se denominan a sí mismos “zonas cedentes”:
  - De agua
  - De riqueza para otras regiones
  - De recursos naturales y de este preciado bien que permite el desarrollo de otras regiones, contribuyendo a su engrandecimiento en clara contradicción con sus municipios, que en ocasiones ven como inevitablemente están sufriendo una constante regresión demográfica y económica.
- Se debería ampliar el concepto de gestión hidráulica a la gestión del suelo y la ordenación territorial en zonas de montaña, puesto que de ellos depende en

buena medida el aumento o disminución de los recursos hídricos de la demarcación.

- Con ello, se adoptarían las medidas que procedan por parte de la Confederación Hidrográfica del Ebro con las administraciones autonómicas competentes para coordinarse con la gestión integral de los recursos hídricos en zonas de montaña.
- En el Plan Hidrológico se mantienen las 25 reservas naturales fluviales pese a la falta de información que se ha facilitado ya que se desconoce si hay más propuestas y en caso de que haya, cuáles han sido los criterios para rechazarlas.
- Por otro lado, aceptando que se mantengan las 25 reservas tal y como se dice en el Plan, se debería de añadir una línea de acción para coordinar con otras administraciones públicas para evitar superposiciones (Zonas protegidas, Red Natura 2000, etcétera).
- Para la declaración de reservas naturales lacustres se considera que los criterios son muy restrictivos y que, por este motivo, se quedan fuera zonas que deberían incluirse complejos que actualmente se encuentran sin protección.

### **MEDIDAS A INCLUIR**

Primera. - Debe contemplarse la posibilidad de que los municipios afectados por embalses, los ayuntamientos de las “zonas cedentes”, participen en la composición del Consejo Nacional del Agua, así como, en los organismos de cuenca, para así prever una coordinación entre las Administraciones para la protección de los recursos hídricos, el dominio público hidráulico, etc.

Los embalses y las infraestructuras de regulación y/o explotación hidroeléctrica tienen un fuerte impacto territorial y socioeconómico en los municipios. La no presencia de los ayuntamientos implica la toma de decisiones que afectan a estos municipios sin que nadie defienda sus intereses.

Segunda. - Los ayuntamientos tienen una gran responsabilidad en el caso de desastres, rotura de presas, desbordamientos, etcétera, y, sin embargo, carecen de toda intervención.

Dada la figura capital de los alcaldes en materia de protección civil, los ayuntamientos afectados deberían contar con la máxima información respecto al estado de seguridad de las presas e instalaciones situadas en sus respectivos términos municipales.

## 7.- POTENCIACIÓN VALORES ECOLÓGICOS DE LOS EMBALSES

### CONTEXTO

- Los embalses cuentan con diversas figuras de protección ambiental, tanto en ámbito regional, como nacional y europeo. Espacios naturales de una muy variada gama.
- Gran número de figuras de protección (Zonas de especial Conservación, ZEC; Lugar de Interés Comunitario, LIC; Zona de Especial Protección para las Aves, ZEPA; Parque regional Parque natural; Reservas fluviales; etcétera.), conviven en los embalses del Tajo. Es un enorme potencial que aún no se ha puesto a disposición de un turismo nacional e internacional que busca espacios de gran calidad ambiental, en muchos casos únicos en Europa.
- Los embalses son auténticos reservorios de vida salvaje, sedentaria y estacional con las migraciones. Es éste un papel poco conocido y valorado por la sociedad, que desconoce en gran medida su importancia para el mantenimiento de la vida salvaje, máxime cuando gran parte de los humedales naturales tradicionales, bien han sido desecados, o sufren continuos episodios de sequías.
- El acercamiento a los embalses, apuntalado por la observación de aves, el disfrute de parajes excepcionales, y la posibilidad de hacer usos de las aguas para baño y nadar en aguas libres, ofrece expectativas muy interesantes para los próximos años, conjugando la riqueza natural, con la aventura y el disfrute del entorno rural.
- La potenciación de los valores ambientales (y culturales y sociales) de los embalses del Ebro en este caso, vendría a desterrar definitivamente la imagen que aún les persigue de perjudiciales, dañinos incluso, y en todo caso limitantes para las posibilidades del territorio.

- Los cruceros habilitados los últimos años vienen a ofrecer posibilidades, que deben extenderse a otros tramos. Es importante en todo caso, conjugar turismo responsable con la conservación del patrimonio ambiental y cultural.

## SUGERENCIAS

- Primera. - Catalogación de los espacios protegidos de la cuenca hidrográfica del Ebro, ligados a los embalses. Determinación de sus valores ambientales, pero también paisajísticos y culturales, ligados estos a elementos patrimoniales de los propios embalses o su entorno.
- Segunda. - Creación de una marca de turismo de calidad ambiental ligada a los embalses del Ebro en su conjunto, donde se reflejen esos valores, potencialidades, a la vez que dé un marchamo ambiental a los propios embalses, y a los pueblos y comarcas del entorno.
- Tercera. - Creación de una “ruta ambiental de los embalses del Ebro”, marcando hitos y destacando en cada caso sus aspectos más relevantes para el visitante.
- Cuarta. - Potenciación de los espacios protegidos ligados a los embalses por parte de las Administraciones competentes. Se trata de dar la vuelta al argumento que considera a los embalses como impactos para el medio natural, y remarcar que en muchas ocasiones son importantes los espacios por las propias masas de agua artificial. Analizar los espacios ZEC (Zonas de Especial Conservación) del Ebro, y divulgar en España y Europa la calidad de la Red Natura 2000 ligada a los ríos, a sus embalses y al entorno de los mismos.
- Quinta. - Difusión y valorización de esta red en los ámbitos nacionales e internacionales. En especial el organismo de cuenca deberá remarcar su esfuerzo en este proyecto; y ligarlos con los relativos al Reto Demográfico del propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

## 8.- ADAPTACIÓN Y NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN DE CARA AL CAMBIO CLIMÁTICO

### CONTEXTO

- Nos encontramos inmersos en un acelerado proceso que se ha venido a denominar cambio climático, y que en el caso de los embalses obliga al organismo de cuenca a realizar una profunda reflexión sobre el modelo de gestión. Tanto es así que embalses históricamente de gestión anual, se están convirtiendo en hiperanuales. Y todo en un contexto de disminución de agua de aportaciones naturales; como de aumento de la demanda.
- Desde el año 1980 los ríos tanto de la vertiente atlántica como mediterránea de la península Ibérica, han perdido un porcentaje importante de sus recursos, además de profundizarse los episodios de sequías profundas y concentración de episodios de precipitaciones. Intensas.
- El mantenimiento cuando no incremento de la demanda, así como la fijación de regímenes de caudales ecológicos, con sus tasas de cambio para las centrales hidroeléctricas, y caudales generadores de crecida, pone sobre la mesa la necesidad ya imperiosa de modelar un escenario, una nueva manera de gestionar los embalses reguladores, beneficioso para todo el conjunto de la sociedad.
- Por tanto, el agua fluyente cada vez es más escasa, y los embalses deben erigirse como reguladores de la misma, atendiendo a las prioridades legales, pero sin olvidar que una gestión que los agote, que olvide su función hiperanual y que no sea capaz de garantizar un volumen de almacenamiento adecuado, está abocada al fracaso y a poner en riesgo demandas vitales, así como la relación internacional de los países ibéricos.

## SUGERENCIAS

- Primera. - Analizar el conjunto de los embalses del Ebro: aportaciones, demandas, capacidad, ciclos de llenado y vaciado, aspectos críticos de los que su gestión depende. Análisis en conjunto, desde cabecera hasta el Delta.
- Tercera. - Creación de un observatorio del cambio climático en la cuenca del Ebro, donde se monitoricen los cambios que se vienen operando en la cuenca hidrográfica de cara a esorrentía y aportaciones; así como a proyección, incremento o limitación de demandas, y su impacto en la gestión de los embalses, su cambio de modelo de gestión, el incremento de su hiperanualidad, y las nuevas demandas a las que se verán sometidos los operadores hidroeléctricos, así como los embalses de regulación para abastecimiento; sin olvidar el papel de los embalses en la laminación y reducción de avenidas. Este observatorio debería ser operado conjuntamente por España y Portugal, por las respectivas agencias o Ministerios con responsabilidad en la gestión del agua y los embalses.

## 9.- CALIDAD DE LAS AGUAS TURBINADAS O DESEMBALSADAS

### CONTEXTO

- En el año 2016 se produjo la modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico mediante el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre que supuso la inclusión de un nuevo artículo 49 quáter titulado Mantenimiento del régimen de caudales ecológicos.
- En el apartado 7 del precitado artículo se establece que los caudales desembalsados para mantener el régimen de caudales ecológicos deberán ofrecer unas condiciones de calidad, y en especial de oxigenación, que no pongan en riesgo los objetivos ambientales de la masa de agua superficial situada inmediatamente aguas abajo de la presa que los libera por causa de las operaciones de suelta de estos caudales. Por otra parte, la masa de agua que reciba los caudales ecológicos no deberá registrar un deterioro en su estado o potencial como consecuencia de recibir unos caudales ecológicos en peores condiciones cualitativas que las de entrada al embalse que los libera.
- En masas de agua profundas, como son gran parte de los embalses de presas hidroeléctricas, dicho comportamiento favorece a la formación de termoclinas y zonas estratificadas en las que el agua presenta distintas condiciones de calidad. La capa más superficial presenta mayor oxigenación como consecuencia de los procesos de fotosíntesis y la capa más profunda presenta menor oxigenación debido a los procesos de respiración y oxidación de la materia orgánica que va sedimentando. La falta de oxígeno en la capa profunda favorece la aparición de condiciones reductoras y la acumulación de gases como el sulfuro de hidrógeno y metano.
- Si las aguas desembalsadas proceden de zonas profundas que presentan condiciones de oxigenación muy deficitarias y presencia de gases y especies

reducidas, se puede poner en riesgo la consecución de los objetivos de calidad del medio receptor y el equilibrio de los ecosistemas acuáticos. Este problema se acrecienta en el caso de embalses que albergan aguas eutrofizadas, donde como consecuencia de su alto contenido en nutrientes, disminuye el oxígeno disuelto, generalmente durante el verano, como sucede en determinados grandes embalses peninsulares.

## SUGERENCIAS

- Primera. - Control de la calidad de las aguas que puedan ser vertidas desde las centrales hidroeléctricas, en previsión del establecimiento del régimen de caudales ecológicos, y el mantenimiento de las características óptimas de las masas de agua ubicadas bajo las presas.
- Segunda. - De acuerdo con el ETI, los gestores de las infraestructuras de los aprovechamientos de las aguas embalsadas deberán diseñar y desarrollar herramientas de gestión ambiental que permitan garantizar que las condiciones cualitativas de las aguas desembalsadas no pongan en riesgo los objetivos ambientales de la masa de agua superficial situada inmediatamente aguas abajo de la presa que los libera.
- Tercera. - Dichos planes de gestión deberán prever con especial atención la gestión de las infraestructuras en aquellos periodos del año en que las condiciones de estratificación y mezcla del embalse puedan suponer un deterioro significativo en las masas de agua receptoras de las aguas desembalsadas.

## 10.- ESTABLECIMIENTO DE GARANTÍAS DE GESTIÓN RESPONSABLE DE LOS EMBALSES

### CONTEXTO

- En los últimos años se están acentuando los episodios de vaciado prácticamente completo de determinados embalses destinados a la producción de energía hidroeléctrica. Los elevados beneficios que obtiene el explotador, el amplio marco de actuación de que disfruta, posibilita esta situación.
- Este marco de gestión, como hemos indicado también más arriba, resulta anacrónico en una sociedad empoderada, donde las concesiones y marcos de explotación de los embalses proceden de disposiciones regulatorias dictadas muchas décadas atrás, sin procesos de consenso ciudadano, anteriores a la articulación autonómica y competencial del territorio resultante del marco democrático.
- Es por tanto cada vez más impactante, y alejado tanto de las políticas de consenso, participación de ciudadana, como manejo propio de los derechos de cada territorio, el modelo actual que propicia que, desde cientos de kilómetros de distancia, y atendiendo al precio de la energía hidroeléctrica, simplemente pulsando un botón, se decida el vaciado de un embalse y con él la ruina económica de un territorio. Y todo esto en un escenario de revisión histórica del modelo territorial, con la implementación en los últimos años de medidas de reversión de lo que se ha llamado la “España vaciada”, donde el entorno de los embalses es protagonista, simplemente por el secular olvido y esquinamiento a que han sido relegados.

## SUGERENCIAS

- Primera. - Revisión del modelo de gestión de los embalses hidroeléctricos. Nuevo esquema propio de un Estado democrático.
- Segunda. - Incorporar el concepto de caudal ecológico a los embalses (“reserva ecológica” o “reserva social” podría llamarse), y determinar de acuerdo a ello la distribución temporal del turbinando de agua para la producción de energía hidroeléctrica, de tal manera que el uso hidroeléctrico quede supeditado al resto de uso y necesidades sociales y ambientales de las masas de agua.
- Tercera. - Modificación de las concesiones hidroeléctricas de acuerdo con los parámetros resultantes de la disminución de aportaciones debidas al cambio climático.
- Cuarta. - Análisis de la posible aplicación del artículo 55 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, en lo que indica respecto a los daños en el dominio público que acarrea una mala gestión del recurso, impidan su utilización para actividades de mayor interés público, o menoscaben el uso general de los mismos.

Diciembre 2021