

APORTACIONES DE LA FNCA A UN ANÁLISIS PRELIMINAR DEL PROYECTO DE PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, PRINCIPALMENTE DESDE LA PERSPECTIVA DEL AGUA Y LOS RECURSOS HÍDRICOS

23 abril 2021

1. Acerca de los procedimientos, participación pública, transparencia y gobernanza

El marco normativo, los procedimientos y la gobernanza para la implementación del Plan nos suscitan preocupación. En primer lugar, el Real Decreto-Ley sobre el Plan de Recuperación, de diciembre pasado, establece el marco normativo de la gestión de los fondos y lleva a cabo diversas reformas legales con dos objetivos generales: i) agilizar los trámites administrativos y ii) facilitar la colaboración público-privada a través de la nueva figura de los PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica). Ambos objetivos incorporan luces y sombras que es necesario considerar.

En relación con la agilización administrativa, se pretende conseguir la aceleración de los procesos de gestión de los fondos reduciendo o eliminando una gran cantidad de cautelas administrativas y ambientales de todo tipo. El objetivo expreso de invertir mucho dinero en poco tiempo, unido a una reducción tan notable de los mecanismos de control, puede favorecer posibles usos inapropiados e inversiones dudosamente eficaces. Son particularmente preocupantes los recortes de plazos en las tramitaciones ambientales, que se reducen a la mitad, lo cual supondrá evaluaciones más improvisadas, de menor calidad y con menores garantías ambientales. Consideramos especialmente peligroso que el Decreto permita excluir del procedimiento de evaluación ambiental a algunos de los proyectos que reciban fondos europeos a partir de una declaración *a priori* de que tales proyectos supondrán mejoras de eficiencia y no supondrán un impacto ambiental significativo. Esta exclusión podría vulnerar la directiva europea en materia de evaluación ambiental¹ y además no se alinea con el Reglamento² europeo de los fondos, cuyo

1 Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente Texto pertinente a efectos del EEE

2 REGLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de febrero de 2021

artículo 19 deja claro que se debe garantizar que ninguno de los proyectos generará un “perjuicio significativo a objetivos medioambientales”, requisito que difícilmente se podrá garantizar si se excluye del procedimiento de evaluación ambiental los planes y proyectos que, según la normativa vigente, requieren de dicho procedimiento.

En el caso específico de Andalucía, el Decreto-ley 3/2021, por el que se adoptan medidas relativas a la recuperación y resiliencia, los problemas creados son aún mayores que en la Administración General del Estado. En primer lugar, la citada disposición realiza una adaptación en la legislación andaluza (artículo 16.3 de la Ley 7/2007) que omite y por tanto incumple las condiciones estrictas que establece la norma comunitaria objeto de transposición (artículo 2.4 de la Directiva 2011/92 modificada por la Directiva 2014/52). En segundo lugar, en dicha adaptación también omite e incumple la norma del Estado que impone las condiciones básicas de las excepciones (artículo 8.3-4 de la Ley 21/2013)³.

Siendo la urgencia un condicionante en buena medida necesario por la situación existente, razón de la creación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que exige plazos ajustados, consideramos que es posible compatibilizar dicha urgencia con el mantenimiento de las necesarias cautelas ambientales. Para ello creemos que las inversiones podrían iniciarse en aquellas actuaciones que por su naturaleza no están sujetas al requerimiento de evaluación ambiental, a la vez que se llevan a cabo los procedimientos ambientales de las actuaciones que sí lo requieran, cuya puesta en marcha se llevaría a cabo más adelante, tras dicho procedimiento ambiental y siempre dentro del plazo previsto para la primera fase, que culmina en 2023. De esta forma se podrían garantizar las necesarias cautelas ambientales, evitando que se pongan en marcha proyectos que de realizarse una evaluación ambiental podrían haber sido modificados (o incluso descartados), a la vez que se mantiene un ritmo de inversión ágil sin necesidad de eliminar o acortar sensiblemente dichas cautelas ambientales.

Por otra parte, los mecanismos de gobernanza y participación puestos en marcha y previstos por el Plan son muy insuficientes, puesto que se prevé el diálogo con otras administraciones y se pone en marcha una Mesa de Diálogo Social, con organizaciones sindicales y empresariales, pero no hay previsto mecanismo alguno para el diálogo y participación de otros actores de la sociedad civil organizada, entre los cuales se cuenta con entidades cuyos objetivos son, precisamente, impulsar una transición verde y justa, en línea con los objetivos generales del Plan. Resulta un contrasentido que por un lado el gobierno de la nación considere estos fondos como un hito histórico “comparable a los procesos de transformación económica producidos a raíz de la incorporación a las Comunidades Europeas en los años 80 o la creación del Fondo de Cohesión europeo en mitad

por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

³ Informe sobre el «Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la comunidad autónoma de Andalucía» y su compatibilidad con el derecho de la Unión Europea en materia de evaluación de impacto ambiental, Abel La Calle Marcos, 10 de marzo de 2021.

de los 90”⁴ y que, por otro, la deliberación social y ciudadana acerca de sus objetivos y mecanismos de control sea prácticamente nula. De igual forma no se prevé la participación de la sociedad civil en la evaluación y seguimiento de tales fondos ni en la proposición de proyectos e implementación de proyectos que pudieran acogerse a tales fondos.

De hecho, no sólo no se ha promovido ni previsto mecanismos de participación activa, sino que ni siquiera se ha dispuesto a consulta pública el borrador del Plan ni se ha informado de cómo y con qué actores y entidades se ha contado para elaborarlo ni se ha facilitado la participación de cualquier entidad (pública o privada, incluyendo a la sociedad civil) en las denominadas “Expresiones de Interés” para la elaboración de propuestas. La falta de transparencia y la ausencia de participación en torno al Plan, especialmente en relación con la identificación de ejes prioritarios, la distribución de fondos y la selección de proyectos, alientan la desconfianza y el escepticismo hacia el Plan y su capacidad de impulsar una transformación de calado hacia una verdadera sostenibilidad ambiental y social.

Otro signo de insuficiente transparencia es que tan sólo es posible conocer los fondos totales asignados a cada uno de los 30 componentes del Plan, pero tales fondos no aparecen desglosados para cada una de las medidas de inversión. Dado que tales medidas tienen una naturaleza muy diferente, resulta difícil valorar qué medidas en concreto se van a priorizar realmente, dentro de cada componente. Ni se concretan esas actuaciones, ni se dimensionan, ni se localizan en el territorio, ni se identifican los responsables de su ejecución. Hay que recordar que estos datos ya están disponibles, por ejemplo, en Portugal desde hace semanas.

Por otra parte, del texto del Plan se desprende que los criterios de asignación de fondos favorecerán proyectos maduros y de una magnitud económica importante, en detrimento de proyectos de dimensiones más modestas pero que podrían resultar muy innovadores, atender a necesidades tradicionalmente olvidadas y contribuir a una asignación de fondos socialmente más distribuida, entendiéndose que la dimensión económicamente más reducida de proyectos y de agentes promotores (ya sean públicos, empresas o sociedad civil) puede constituir una fortaleza (en términos de distribución social de los beneficios, de resiliencia del empleo en circunstancias adversas, etc.) y no una debilidad, como parece desprenderse del tono general del Plan.

En relación con la nueva figura de los PERTE, la experiencia en otros ámbitos de colaboración público-privada sugiere la necesidad de extremar las cautelas, la fiscalización pública y la participación ciudadana en su evaluación y seguimiento, con el fin de evitar que esta nueva figura pueda utilizarse como mecanismo de desvío de fondos públicos para generar beneficios privados sin un retorno social suficiente y significativo que demuestre de forma clara los beneficios sociales de dicha colaboración público-privada.

2. Consideraciones desde la perspectiva del agua y los recursos hídricos

4 España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Presidencia del Gobierno. Octubre 2020

En relación con el componente 3, Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero

Consideramos preocupante que en el ámbito de la agricultura se considere como principal medida la modernización de regadíos (Inversión C3.11), cuyos efectos ambientales no son necesariamente positivos y de hecho en muchos casos da lugar a impactos negativos sobre los balances hídricos de las cuencas hidrográficas y sobre los ecosistemas acuáticos. En efecto, en los regadíos modernizados, aunque el agua captada a menudo disminuye, el agua total consumida no se reduce porque disminuyen las aportaciones a ríos y acuíferos debido a la reducción de los retornos de riego. Los proyectos de modernización del riego suelen ir seguidos de procesos de intensificación, como cultivos dobles y cultivos más intensivos en agua, lo que no sólo neutraliza cualquier ahorro de agua unitario, sino que suele aumentar el consumo total. Además, las concesiones de agua no se revisan después de la modernización, de forma que el posible ahorro de agua se utiliza en intensificar e incluso en ampliar la superficie regada. El aumento del consumo total de agua en la mayoría de casos ha sido ampliamente demostrado tanto en España (Lecina et al., 2009, 2010; Rodríguez-Díaz, 2011; Fernández García et al., 2014; WWF, 2015; González-Cebollada, 2018; Sampedro, 2020) como a nivel internacional (Scott et al., 2014; Perry et al., 2017; Grafton et al., 2011). La modernización de regadío es uno de los procesos en los que el conocido y bien definido científicamente Efecto Javons ('efecto rebote') se manifiesta de manera clara, recurrente y bien documentada.

El resultado final es una reducción de los flujos que alimentan ríos y acuíferos, lo que da lugar a efectos ambientales negativos y puede afectar también a los derechos de otros usuarios, y, desde luego, disminuir algunos servicios ecológicos ya en general muy mermados. Además, los proyectos de modernización ocasionan un grave impacto sobre los regadíos históricos como las huertas tradicionales, las cuales persisten desde hace siglos y albergan un valioso patrimonio ambiental y cultural, para el que modernizaciones de regadío, además de ineficaces para ahorrar agua en estos sistemas, constituyen una clara amenaza. En definitiva, es necesario dejar de considerar el la extensión e intensificación del regadío como la vía para mantener el medio rural, idea que no responde a la realidad social ni a los problemas y necesidades de los espacios rurales actuales.

El Plan debe de incorporar como una de sus prioridades la reconversión del sector agrario —el mayor usuario de agua- a nuevos modelos productivos compatibles con la menor disponibilidad de caudales y la necesidad de reducir el uso de fertilizantes y agrotóxicos con el fin de alcanzar los objetivos de calidad de la DMA. La panoplia de alternativas e instrumentos propuestos es amplia y variada, conteniendo medidas que van desde la retirada de tierras en riego para su cultivo en secano, con la posibilidad de riegos de apoyo, a la introducción de técnicas de riego deficitario (con gran reducción del consumo de agua y pequeñas mermas de la producción) pasando por la sustitución de las variedades actuales por otras menos demandantes de agua o por otro tipo de cultivos. Llama la atención la ausencia de medidas que promueva con toda claridad la agricultura ecológica y otras iniciativas de agricultura verdaderamente sostenible.

En relación con el componente 4, conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad y componente 5, preservación del espacio litoral y los recursos hídricos

Valoramos positivamente que entre las medidas del componente 4 (conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad) se incluya la conservación de la biodiversidad terrestre y marina (medida C4.12), que entre otros aspectos incluye la recuperación de humedales. También valoramos positivamente, la inclusión de la restauración de ecosistemas e infraestructura verde (medida 4.13), que incluye el fomento de la conectividad entre sistemas naturales. Igualmente valoramos que el componente 5 (preservación del espacio litoral y los recursos hídricos) incluya entre sus medidas la restauración de ecosistemas fluviales, recuperación de acuíferos y mitigación del riesgo de inundación (medida C5.12) y la adaptación de la costa al cambio climático e implementación de las Estrategias Marinas y de los planes de ordenación del espacio marítimo (medida C5.14).

También apunta en una dirección positiva la Actualización de la Ley de Aguas, normativa derivada y Planes y estrategias en materia de agua, planteada como reforma. Así como las inversiones C5.11 referidas a actuaciones de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro, reutilización y seguridad de infraestructuras (DSEAR) y la reducción de pérdidas en el uso del agua. En este caso con la condición de que prioricen las actuaciones en pequeños municipios con criterios de cohesión territorial, y la titularidad pública de los operadores como requisito bien demostrado para la garantía del Derecho Humano al Agua (Heller, 2020).

Valoramos positivamente también la línea de inversión C5.13 Transición digital en el sector del agua, a través de la cual se anuncia la puesta en marcha de actuaciones de vigilancia, control del dominio público hidráulico y desarrollo de los sistemas de control de las aguas, todas ellas actuaciones imprescindibles en el actual escenario de falta de control sobre los usos del DPH.

La restauración fluvial y la recuperación de la buena salud de ríos, acuíferos, deltas y manantiales es una condición previa para que nos sigan proveyendo de agua de buena calidad – algo imprescindible para asegurar el abastecimiento y para garantizar los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento; para detener la alarmante pérdida de biodiversidad de los ecosistemas acuáticos, una de las más valiosas y también la que se está perdiendo a una mayor velocidad; y para reducir los riesgos de inundaciones, a la vez que recuperamos calidad de vida, a través de la aplicación de soluciones basadas en la naturaleza.

Es importante recordar que las indicaciones de “agua no apta” para el consumo humano o los abastecimientos mediante cubas forman parte del paisaje hispano, de manera tal que, si bien no son generales, tampoco se puede decir que sean excepcionales. Y, sobre todo, en el contexto incierto del cambio climático deben ser interpretadas como una señal de alerta ante situaciones futuras. La explicación de la reiteración de situaciones de precariedad como las mencionadas hay que buscarla en el hecho de que la protección de las áreas de captación (DMA Artº 7) no está suficientemente desarrollada ni en la normativa española ni, mucho menos, en la práctica. En el caso de poblaciones medianas y pequeñas, en muchas ocasiones sus fuentes de suministro no son conocidas o reconocidas en la planificación hidrológica, por lo que no es posible dar el paso a la delimitación de áreas de salvaguarda. Esta debe ser una prioridad de los Fondos de Reconstrucción y Resiliencia.

Sin embargo, como en el conjunto del plan, la inversión no aparece desglosada para cada una de las medidas, de forma que no es posible saber el alcance de las mismas. En cualquier caso lo que sí se sabe es que, pese a que un 39,12% de la inversión total del Plan en el periodo 2021-2023

pretende destinarse a la transformación verde, en línea con los requisitos del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (Recovery and Resilience Facility), ninguno de los principales ejes de reforma e inversión (flagship initiatives) mencionados en el Plan (pág. 26) se refiere a la restauración de ecosistemas y su biodiversidad ni a la preservación del litoral y los recursos hídricos. Sirva de indicación de la importancia relativa de estos dos componentes en el conjunto del Plan que la inversión en el despliegue de la tecnología 5G supera toda la inversión prevista para la restauración de ecosistemas y su biodiversidad y para la preservación del litoral y los recursos hídricos. En conjunto, estos dos epígrafes representan tan sólo un 6,16% de la inversión en los principales programas de inversión del Plan (programas tractores) y un 5,37% de la inversión total.

En relación con los componentes 6 (Movilidad sostenible, segura y conectada), 7 (Despliegue e integración de energías renovables), 8 (Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y 9 (Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial)

Estos cuatro componentes, muy relacionados entre sí, parecen orientarse más a la sustitución de tecnologías y mejoras incrementales de la eficiencia que a apostar por una reducción sustancial de las necesidades energéticas en todos los sectores, incluyendo los diferentes sectores productivos, el ámbito doméstico y el transporte tanto de personas como de mercancías. En relación con este último ámbito, no será posible reducir de forma significativa el consumo energético en el transporte exclusivamente a base de mejoras de la eficiencia: es necesario también reducir las necesidades de movilidad, tanto de personas como de mercancías, lo cual implica cambiar los modelos productivos, apostando, entre otras cosas, por circuitos de producción y consumo de ámbito más regional y local, y por modelos urbanos con menos requerimientos de movilidad individual, una dirección por la que no parece apostar el Plan. Esto es relevante porque, sin una reducción sustancial del consumo energético en los distintos sectores (lo que como se ha señalado en el caso del transporte requiere, requiere cambios más allá de mejoras de eficiencia, de electrificación del automóvil o de sustitución de combustibles fósiles por energías renovables), el escenario 100% renovables en el uso de energía primaria constituye un objetivo enormemente difícil de conseguir. Esta dificultad en alcanzar un escenario 100% renovables sin alterar los patrones de producción, consumo y requerimientos de movilidad actuales deriva de que la producción, distribución, almacenamiento y uso de las energías renovables poseen sus propias limitaciones en términos de capacidad de generación, retorno energético y dependencia de unos recursos (como los minerales) crecientemente escasos y con un impacto ambiental también en aumento (lo que está dando lugar a un aumento general de los conflictos socioambientales en torno a proyectos mineros, entre otros efectos). Estos aspectos están llamativamente ausentes del Plan.

Además, no todas las energías renovables tienen la misma huella ambiental. Desde el punto de vista del agua y los ecosistemas acuáticos, preocupa la indefinición del papel que se pretende otorgar a la energía hidroeléctrica, renovable, pero con un elevado impacto ambiental sobre los ecosistemas fluviales (véase por ejemplo Bratrich et al., 2004; Friedl y Wüest, 2002; Pringle, 2001; Graf, 2001), así como el posible papel que el Plan tiene previsto otorgar a la energía hidroeléctrica

en el despliegue del denominado hidrógeno renovable. En este sentido, suscita preocupación que el Plan se refiera a energías renovables en general, sin detallar qué energías renovables en concreto se pretenden promover y en qué grado.

Un aspecto fundamental que no puede faltar en este comentario es la reducida magnitud de los fondos que se destinan a líneas en las que se sitúan actuaciones relacionada con el agua. La suma de los Componentes 3, 4 y 5, los que más directamente implican inversiones en esta materia (por supuesto compartiéndolas todavía sin concreción con otros temas), **suman 4.784 millones €**. Compárese esta cifra con las inversiones previstas en los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas españolas del ciclo 2009-2015, con el horizonte de este último año, inversiones que sin hacerse en su mayoría se trasladaron a los planes del ciclo 2015-2021.

Son datos posteriores a los ajustes que se produjeron a partir de 2010, y por lo tanto afectados por el recorte brusco de las inversiones previstas. Sin contar con los datos de las demarcaciones del Tajo, Júcar, Segura, Islas Canarias e Islas Baleares, la cantidad asciende a 34.349,7 millones de €, con un gasto anual de 5.535,8 millones €) (Munné, 2013).

Tabla: Inversiones previstas en los Planes Hidrológicos 2009-2015.

Demarcación Hidrográfica	Inversión hasta 2015 (M€)	Inversión (M€ /año)
Cantábrico Oriental	2.184	309
Cantábrico Occidental	447	37
Miño-Sil	897,3	179,4
Duero	2.712	672
Tajo	SD	SD
Guadiana	6.474	1.294,8
Tinto, Odiel y Piedras	1.194,3	60,9
Guadalquivir	4.016	603
Guadalete y Barbate	1.521,5	88,7
Cuencas Mediterráneas Andaluzas	2.970,4	594
Segura	SD	SD
Júcar	SD	SD
Ebro	4.800	800
Cataluña	6.288,2	698,6
Islas Baleares	SD	SD
Islas Canarias	SD	SD
País Vasco	844	844
TOTAL	34.349,7	

Fuente: Munné, 2013.

Referencias

- Bratrich, C., Truffer, B., Jorde, K., Markard, J., Meier, W., Peter, A., Schneider, M., Wehrli, B. (2004). Green hydropower: a new assessment procedure for river management. *River Research and Applications*, 20, pp. 865-882.
- Fernández García, I.; Rodríguez Díaz, J.A.; Camacho Poyato, E.; Montesinos, P. and Berbel, J. 2014. Effects of modernization and medium term perspectives on water and energy use in irrigation districts. *Agricultural Systems* 131: 56-63.
- Friedl, G., Wüest, A. 2002. Disrupting biogeochemical cycles-Consequences of damming, *Aquatic Sciences*, 64, pp. 55-65.
- González-Cebollada, C. 2018. El mito de la modernización del regadío como instrumento para el ahorro de agua. In X Congreso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, Libro de Actas.
- Graf, W.L. (2001) Damage Control: Restoring the Physical Integrity of America's Rivers, *Annals of the Association of American Geographers*, 91, pp. 1-27.
- Grafton, R.Q.; Williams, J.; Perry, C.J.; Molle, F.; Ringler, C.; Steduto, P.; Udall, B.; Wheeler, S.A.; Wang, Y.; Garrick, D. and Allen, R.G. 2018. The paradox of irrigation efficiency. *Science* 361(6404): 748-750.
- Heller, L. (2020). Los derechos humanos y la privatización de los servicios de agua y saneamiento, <https://undocs.org/es/A/75/208>.
- Pringle, C.M. 2001. Hydrologic connectivity and the management of biological reserves: a global perspective, *Ecological Applications*, 11, pp. 981-998. Grafton, R.Q.; Williams, J.; Perry, C.J.; Molle, F.; Ringler, C.; Steduto, P.; Udall, B.; Wheeler, S.A.; Wang, Y.; Garrick, D. and Allen, R.G. 2018. The paradox of irrigation efficiency. *Science* 361(6404): 748-750.
- Lecina, S.; Isidoro, D.; Playán, E. and Aragüés, R. 2009. Efecto de la modernización de regadíos sobre la cantidad y la calidad de las aguas: La cuenca del Ebro como caso de estudio. *Monografías INIA*, 26. Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria.
- Lecina, S.; Isidoro, D.; Playán, E. and Aragüés, R. 2010. Irrigation modernization in Spain: Effects on water quantity and quality. A conceptual approach. *International Journal of Water Resources Development* 26(2): 265-282. DOI: 10.1080/07900621003655734.
- Munné, A. (2013), Reflexiones sobre el primer proceso de planificación hidrológica de la DMA en España, Seminario Observatorio del Agua, Madrid, 30 Enero 2013.
- Perry, C.; Steduto, P. and Karajeh, F. 2017. Does Improved irrigation technology save water? A review of the evidence. FAO.
- Pringle, C.M. 2001. Hydrologic connectivity and the management of biological reserves: a global perspective, *Ecological Applications*, 11, pp. 981-998.

Rodríguez-Díaz, J.A.; Pérez-Urrestarazu, L.; Camacho-Poyato, E. and Montesinos, P. 2011. The paradox of irrigation scheme modernization: More efficient water use linked to higher energy demand. Spanish Journal of Agricultural Research 9(4): 1000-1008.

Sampedro, D. (2020). La política de modernización del regadío. Efectos sociales y territoriales en la Cuenca del Guadalquivir, Tesis doctoral, Universidad de Sevilla.

Scott, A.; Vicuña S.; Blanco, I.; Meza, F. and Varela, C. 2014. Irrigation efficiency and water-policy implications for river basin resilience. Hydrology and Earth Systems Science 18. [https://doi: 10.5194/hess-18-1339-2014](https://doi.org/10.5194/hess-18-1339-2014).

WWF. 2015. Modernización de Regadíos: Un mal negocio para la naturaleza y la sociedad. http://awsassets.wwf.es/downloads/modernizacion_regadios.pdf