

Reflexiones sobre el primer proceso de planificación hidrológica de la DMA en España

Madrid, 30 de enero de 2013

José María Marcos

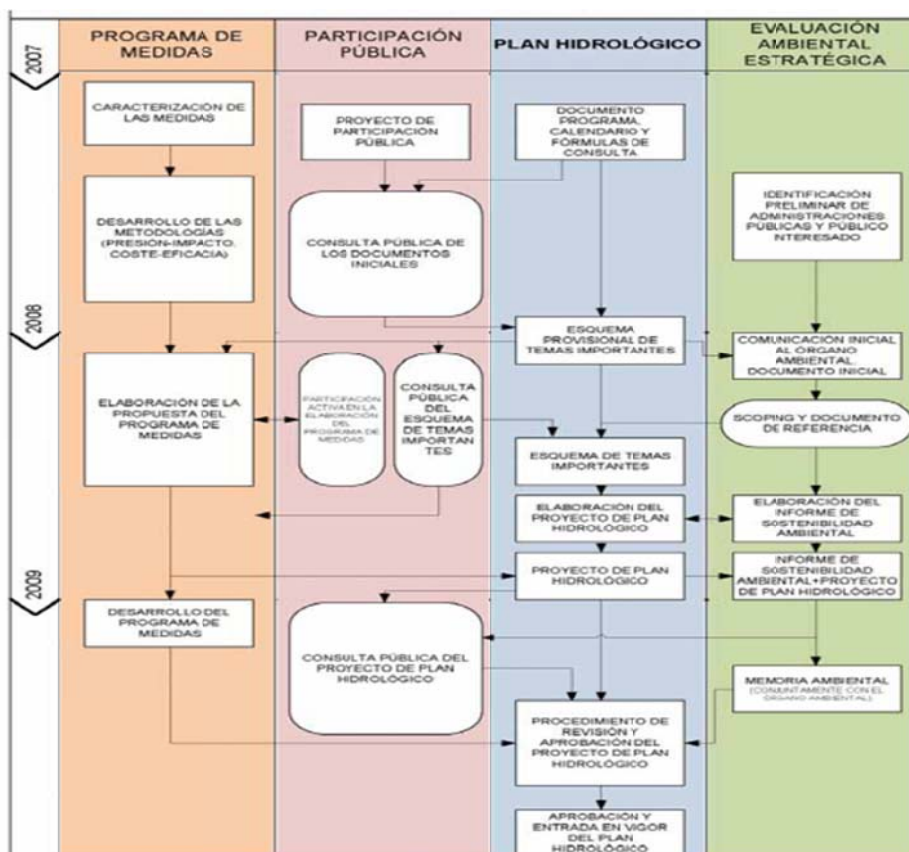
UNESA

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

- A diferencia de otros países, el proceso en nuestro país ha sido excesivamente ambicioso y complejo en lo que se refiere a la elaboración de los planes y su tramitación. Por parte de algunos colectivos al principio se hicieron unos planteamientos rupturistas que eran un tanto utópicos, olvidándose de la importancia de satisfacer las demandas y otros objetivos de la planificación hidrológica y centrándose sólo en los objetivos medioambientales. En España los planes hidrológicos van mucho más allá de los objetivos medioambientales de la DMA.
En algunos trabajos y planes no se recogieron adecuadamente las propuestas realizadas durante la tramitación de los Esquemas de Temas Importantes por parte de algunos usuarios, y la normativa de algunos planes parece modificar la normativa nacional en algunos aspectos.
- La organización administrativa y competencial en materia del agua en España tampoco ha favorecido la fluidez del proceso. Una muestra de ello fue, por ejemplo, la necesidad de modificar el Reglamento de Planificación, para regular una solución transitoria para la emisión del preceptivo Informe a los Esquemas de Temas Importante por los antiguos órganos colegiados, sin tener que esperar a la constitución en cada una del respectivo Consejo del Agua de la Demarcación.
- Con una Norma, la ORDEN ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica, excesivamente compleja y detallada (110 pags en el BOE) que fue debatida con los usuarios en un proceso rápido y entendemos que sin atender suficientemente las observaciones y sugerencias de los agentes. Algunas prescripciones de la Instrucción se han mostrado muy problemáticas a la hora de su aplicación, en unos casos por su excesiva ambición en otro por definir cuestiones con excesiva minuciosidad.

- Y en algunos casos sin concertar adecuadamente con los usuarios algunos elementos fundamentales de los Planes, como son los caudales ecológicos o sin proponer el correspondiente plan de implantación y gestión adaptativa, o bien sin contemplar las infraestructuras necesarias para suministrarlos, o los mecanismos para reestablecer el equilibrio concesional.

Muestra de la complejidad de la elaboración de un plan era el siguiente Esquema:



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

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

- Ha habido cambios en la normativa a nivel de la Ley de Aguas, como la Creación del Comité de Autoridades Competentes que menoscaban las funciones del órgano planificador del Organismo de cuenca. En efecto, se redujo mediante modificación

de la normativa el papel del Consejo del Agua de la demarcación a la elaboración de un informe preceptivo y pasó a exigirse la conformidad del CAC para la elevación del Plan Hidrológico al Gobierno (art 80 RPH). Anteriormente, el Consejo del Agua tenía la competencia de “elevar al gobierno, a través del MIMA, el plan hidrológico y sus ulteriores revisiones”, cuando la Ley de aguas lo concibe como un mero órgano coordinador.

- Como ya se ha indicado, el retraso en dar forma a los nuevos Consejos del Agua de la Demarcación con significativas modificaciones en cuanto a las funciones y composición, (incorporando entre las nuevas funciones, la de promover la información, consulta y participación pública en el proceso planificador, y, entre los nuevos vocales, representantes de las entidades locales, de los servicios periféricos de costas, autoridades portuarias y capitanías marítimas y de asociaciones y organizaciones en defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua.)

Muchos de estos consejos no se constituyeron formalmente hasta finales de 2011, con lo que gran parte de los trabajos previos e iniciales de la planificación se llevaron a cabo sin el órgano planificador del organismo de cuenca. Se crearon también las denominadas Comisiones de Participación ciudadana de las que se desconoce su aportación al proceso de planificación.

- Interpretaciones que podrían diferir de lo que prevé la Ley de Aguas.

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

Habría que plantear esquemas claros de compensación y tener en cuenta el coste y beneficio de algunas medidas que se proponen en el marco de garantizar el equilibrio económico-financiero de las concesiones definido por la Ley de Aguas y la legislación general.

- La Ley de aguas es absolutamente clara cuando la planificación afecta a los usos del agua:
 - *Art 65.1 c) TRL: Las concesiones podrán ser revisadas: ..c) Cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos. ...Sólo en ese caso el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa.*

Sin embargo, en la mayoría de los Planes no existen referencias a ese procedimiento, aunque se prevé la revisión de los derechos de los usuarios por múltiples causas, pero especialmente por adecuación a caudales ecológicos.

- La cuestión de la seguridad jurídica para los usuarios, en concreto para los usuarios del recurso con fines energéticos, es fundamental y se debe avanzar en su perfeccionamiento en el próximo ciclo del proceso planificador.

Se prevé la necesidad de inversiones para cumplir con nuevas prescripciones de los planes (desde escalas de peces a adecuación de las instalaciones para suministrar caudales ecológicos) que en muchos casos no podrán amortizarse en el plazo concesional restante y requerirían prórrogas concesionales con el límite previsto en el TRLA de diez años. Sin embargo se han introducido en el reglamento medidas en sentido contrario, evitando la posibilidad de acometer esas inversiones en los últimos años de la concesión.

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

- La búsqueda de la compatibilidad entre los objetivos en materia de aguas que persigue la UE y otros objetivos que también persigue, como los contenidos en el “paquete verde a 2020”. En efecto, por una parte mediante algunas medidas de la planificación hidrológica en España se introducen nuevos requerimientos que afectan a la cuantía, calidad y funciones de la energía hidroeléctrica, mientras que el Paquete a 2020 persigue una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de mayor penetración de las energías renovables. Esperemos que en próximas revisiones se mejore esa compatibilidad.
- En próximos planes se deberá tener presente los objetivos y criterios de la planificación hidrológica y su carácter de elemento coordinador de políticas sectoriales, según la Ley de Aguas :

“ La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por el Ministerio de Medio Ambiente, o por las Administraciones hidráulicas competentes, que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite.” (Art 40.2)

“Los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten,...” (Art 41.4)

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

En términos generales las restricciones de la planificación hidrológica y algunos regímenes de caudales (caudales mínimos, máximos y unas tasas de variación del caudal) podrían suponer:

- Una reducción de la producción hidroeléctrica, al tener que suministrar unos volúmenes continuos que en muchos casos no se podrán turbinar.
- Un desplazamiento de la producción de horas punta a horas llano y valle, reduciendo la potencia disponible en punta del aprovechamiento y las horas en que se puede suministrar dicha potencia.
- Una reducción de la flexibilidad de la producción hidroeléctrica y pérdida de la capacidad para modular la carga. Es posible que debido a las limitaciones de caudal máximo se reduzca la potencia máxima que pueden suministrar algunas centrales. Podría surgir la necesidad de construir contraembalses para modular caudales de restitución al cauce.
- La modificación de las infraestructuras para suministrar estos caudales puede exigir en más de un caso inversiones que según se deduce no se prevén compensar por la administración hidráulica, como tampoco los serán las pérdidas de producción derivadas de la no turbinación de los nuevos caudales ecológicos, incrementando los costes del sector eléctrico.
- Las condiciones de caudales mínimos de pequeñas centrales, tanto del régimen ordinario como del régimen especial, pueden ser tales que conlleven la inviabilidad económica en algunos casos.
- La descarga periódica de sedimentos retenidos en embalses puede suponer una reducción del producible anual, difícil de cuantificar.

En futuros ciclos de la planificación convendría, con carácter general, destacar el papel cada vez más insustituible de la energía de origen hidroeléctrico con regulación, en la calidad de suministro y para la cobertura de la demanda de nuestro Sistema Eléctrico Nacional. Este papel se ve afectado por las restricciones debidas a los caudales ecológicos, máximo y mínimo, y a las limitaciones de las tasas de variaciones de caudal. Para estas últimas, se ha pospuesto su determinación precisamente por las dificultades que su determinación implica. La energía hidroeléctrica en sistemas con regulación se caracteriza por su flexibilidad; es capaz como ninguna otra de arranques, paradas y

variaciones rápidas de la carga aportada al Sistema, es la más adecuada para garantizar el seguimiento en el muy corto plazo de la curva de demanda y la atención rápida a variaciones bruscas de la energía entregada, bien por posibles fallos de grandes grupos térmicos, por problemas localizados en la red, o, recientemente, por el significativo aumento de las energías renovables no garantizadas, aumento que necesariamente requiere como complemento nueva potencia hidroeléctrica para hacer frente con rapidez y eficacia a la variabilidad de dichas energías.

Por ello, las afecciones a la energía hidroeléctrica con regulación pueden transformarse con gran facilidad en graves pérdidas de garantía de suministro del Sistema Eléctrico Nacional. En este sentido, las dos afecciones potencialmente más perjudiciales para los usos hidroeléctricos son la imposición de caudales ecológicos y las restricciones a las variaciones rápidas en los caudales turbinados. Ambas pueden hacer inviable, o inútil, la operación de un determinado aprovechamiento hidroeléctrico.

Es de destacar el carácter esencial del suministro de energía eléctrica, tal y como se declara en la exposición de motivos de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, en la que se expresa que:

"El suministro de energía eléctrica es esencial para el funcionamiento de nuestra sociedad. [...] La presente Ley tiene, por consiguiente, como fin básico establecer la regulación del sector eléctrico, con el triple y tradicional objetivo de garantizar el suministro eléctrico, garantizar la calidad de dicho suministro y garantizar que se realice al menor coste posible, todo ello sin olvidar la protección del medioambiente, aspecto que adquiere especial relevancia dadas las características de este sector económico"

Por tanto, dada la importancia de garantizar el suministro eléctrico y la calidad de éste, debe valorarse la importancia del uso del agua para la generación eléctrica con máximo rigor en futuras revisiones de la planificación. Todo ello, sin olvidar la protección al medio ambiente. En definitiva, hay que encontrar un adecuado equilibrio entre los objetivos medioambientales perseguidos, el uso racional del agua y la sostenibilidad económica, dando a los unos energéticos del recurso su justa relevancia.

En diversos documentos de los distintos planes, Memoria y Normativa hay que señalar en primer lugar que la importancia del uso energético del agua apenas aparece reflejada en ambos. Se menciona sin mucho énfasis el interés económico del uso energético del agua, pero nada se dice del papel del mismo para garantizar el suministro eléctrico a la población y a las actividades económicas, así como de su papel esencial en el bienestar y la calidad de vida. En algunos casos, incluso se pueden apreciar algunas redacciones que poco contribuyen a resaltar la relevancia de la actividad de la producción hidroeléctrica. Se trata de un planteamiento poco

afortunado de cara a la sociedad en documentos de gran difusión y largos períodos de vigencia realizados por la administración.

No es previsible en España un elevado crecimiento de la potencia instalada en aprovechamientos hidroeléctricos más allá de la ampliación de potencia en algunos aprovechamientos existentes y centrales de bombeo para incrementar la flexibilidad del sistema eléctrico, por lo que se hace imprescindible mantener el nivel de producción del equipo existente en la actualidad, en primer lugar por su contribución a la limitación de la emisión de gases de efecto invernadero (Kioto) y mayor penetración de las energías renovables (objetivos europeos) y en segundo lugar para el óptimo funcionamiento del Sistema Eléctrico. Las restricciones que por diversos motivos (planificación hidrológica, otros usos del agua, restricciones medioambientales, etc.) se pueden imponer desde la administración hidráulica u otros estamentos a los aprovechamientos hidroeléctricos pueden afectar a la seguridad y calidad del suministro eléctrico, mermar sensiblemente los resultados de la explotación y, además, dar lugar a situaciones de inseguridad jurídica. De ahí el interés de las empresas en mantener una capacidad de explotación acorde con las condiciones concesionales.

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

El contenido del PHN está tasado en el TRLA Artículo 45. , que indica que se aprobará por Ley y contendrá, en todo caso:

a) Las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca.

b) La solución para las posibles alternativas que aquéllos ofrezcan.

c) La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca.

d) Las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos.

En definitiva, el aspecto vital del PHN era las transferencias de recursos entre cuencas. La realización de muy importantes inversiones en desaladoras a lo largo del arco mediterráneo y Andalucía con una capacidad del orden de la prevista para el trasvase, afecta a la trascendencia de un PHN: actualmente no es la que tenía en el año 2001 cuando se aprobó.

