

PLAN HIDROLÓGICO DE LA PARTE ESPAÑOLA DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO 2028-2033

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ MOYA, con DNI [REDACTED] en calidad de Director General de la Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA Renovables), provista de NIF [REDACTED] e inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior, Sección 1, número nacional [REDACTED] las cuyas demás circunstancias son conocidas por esa Confederación comparezco y como mejor proceda

D I G O

Que en respuesta al *Anuncio de la Dirección General del Agua con el que se inicia el periodo de consulta e información pública de los documentos iniciales del proceso de planificación hidrológica (revisión para el ciclo 2028-2033) correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental (en el ámbito de competencia de la Administración General del Estado), Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro*, publicado en el Boletín Oficial del Estado n.º 306, de 20 de diciembre de 2024, se ha conferido un pazo de seis meses, a contar desde el día siguiente a la publicación de dicho anuncio, para que se formulen, en su caso, aportaciones, observaciones y/o sugerencias a los documentos iniciales del cuarto ciclo de planificación hidrológica, correspondiente al periodo 2028-2033, paso a efectuar las siguientes:

A L E G A C I O N E S

Introducción.- Impacto normativo y económico.

En el apartado 2.3.4 de la Memoria de los documentos iniciales establece que debe elaborarse una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, la cual debe incluir aspectos como el impacto económico y presupuestario, las cargas administrativas y los costes de cumplimiento para la Administración y los afectados, incluyendo pymes. También podrá incorporar otros aspectos relevantes a juicio del órgano proponente.

Para cumplir con estas exigencias, se considera imprescindible que la Memoria incluya todos los costes y efectos derivados de implementar los caudales ecológicos en los aprovechamientos hidroeléctricos, como pérdidas de producción o inversiones en infraestructuras. Si se imponen nuevas restricciones, como tasas de cambio, deberán cuantificarse también sus costes técnicos, sociales y económicos, incluyendo posibles efectos negativos como mayor dependencia energética, subida de precios o aumento de emisiones.

Asimismo, deben contemplarse posibles indemnizaciones si se generan perjuicios no contemplados en los títulos concesionales. La ausencia de medidas dirigidas a usuarios privados se considera una carencia del programa, que debe incluir todas las medidas necesarias, sean públicas o privadas, para cumplir los objetivos ambientales y socioeconómicos.

Por último, se destaca la importancia de justificar los beneficios de los usos hidroeléctricos (como energía gestionable, ausencia de emisiones, desarrollo rural, etc.) incluyendo infraestructuras privadas. La guía europea sobre caudales ecológicos también indica que los análisis deben incluir todos los costes relevantes y realizarse caso por caso.

Primera.- Consideraciones en cuanto al tratamiento de los caudales ecológicos.

caudales ecológicos suponen elegir entre diferentes programas de modelización, entre la especie o especies fluviales más características, la elección de las curvas altura/caudal más apropiadas, la elección de las curvas de idoneidad para las diferentes especies y su estado de crecimiento.

- 1. Falta de unidad de criterio en su establecimiento.** Si bien es cierto que los caudales ecológicos en cada plan hidrológico de cuenca se determinan en base a unos criterios generales establecidos en el Reglamento de Planificación Hidrológica, estos criterios generales son lo suficientemente laxos y generales como para que en la práctica falte una unidad de criterio en su establecimiento en cada cuenca, de modo que en la práctica se observen diferencias muy significativas en el resultado final que no son atribuibles a la especificidad de cada régimen hidrológico natural, sino al criterio metodológico para su definición utilizado por los técnicos que han elaborado los estudios en cada cuenca, sin que aparentemente por lo menos haya habido coordinación alguna entre ellos.

Ello supone un agravio comparativo entre concesiones en distintas demarcaciones de cuenca, porque las diferencias en la exigibilidad de los caudales ecológicos no responden tanto a las características hidrobiológicas de los ríos donde se implantan las concesiones, sino en la adopción de un criterio técnico subjetivo y específico en cada Demarcación.

El Reglamento de Planificación Hidrológica (RD 907/2016) establece como criterio metodológico en su artículo 18 algo tan laxo e interpretativo como que "Este régimen de caudales ecológicos se establecerá de modo que permita mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres asociados, contribuyendo a alcanzar el buen estado o potencial ecológico en ríos o aguas de transición. Para su establecimiento los organismos de cuenca realizarán estudios específicos en cada tramo de río".

En definitiva, la falta de una unidad de criterio general imposibilita la exigencia del cumplimiento de los caudales ecológicos de forma genérica en todas las concesiones existentes en base a la determinación que se ha hecho en cada cuenca porque genera tratos diferenciales y discriminatorios según la Demarcación donde se ubica el aprovechamiento hidroeléctrico en concreto.

- 2. Arbitrariedad en el establecimiento de hipótesis de cálculo.** La determinación de los caudales ecológicos por los métodos hidrobiológicos supone asumir gran cantidad de hipótesis de cálculo subjetivas y arbitrarias, meras hipótesis de trabajo, lo que supone, aparte de la falta de unidad de criterio antes mencionada, la imposibilidad de verificación del resultado y su aplicabilidad fiable en un tramo de río distinto al que se han hecho los estudios de campo específicos.

Así, a modo de ejemplo, algunas de la hipótesis de trabajo para la determinación de los caudales ecológicos suponen elegir entre diferentes programas de modelización, entre la especie o especies fluviales más características, la elección de las curvas altura/caudal más apropiadas, la elección de las curvas de idoneidad para las diferentes especies y su estado de crecimiento (alevín, juvenil o adulto), el porcentaje del hábitat potencial útil máximo (entre un 30% y un 80%...) y más hipótesis que en la práctica provocan resultados absolutamente dispares de caudales, todos ellos justificables biológicamente en función del modelo utilizado, pero que devienen en resultados arbitrarios y no contrastables. Este defecto, que no es relevante si esta determinación es sólo exigible para las nuevas concesiones puesto que son condiciones de partida, que los nuevos concesionarios ya decidirán si admiten, sí que resulta absolutamente trascendental en el caso de su aplicabilidad con efectos retroactivos a las concesiones existentes, y ello por la indefensión que supone para el concesionario ya instalado en el río la imposibilidad de validar o verificar científicamente el caudal ecológico que se le

exige. En definitiva, el caudal ecológico exigible debe ser verificable, contrastable y adaptado al tramo concesional de río concreto.

3. **Necesidad de buscar un equilibrio con otras actividades de interés Público.** Debe buscarse un equilibrio entre los caudales ecológicos y la específicas necesidades y características de los aprovechamientos hidroeléctricos, tanto porque estos aprovechamientos no consumen recurso hídrico, como porque, como bien establece la Ley 24/2013, del sector eléctrico, hay que garantizar el suministro eléctrico con los niveles necesarios de calidad y al mínimo coste posible; asegurar la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico y permitir un nivel de competencia efectiva en el sector eléctrico, conciliando estos objetivos con los principios de protección medioambiental de una sociedad moderna.

Y esta conciliación ni se persigue, ni se toma en consideración al fijar los caudales ecológicos, infringiéndose con ello la legalidad aplicable, que de ser interpretada y aplicada en su plenitud y de forma integradora aseguraría la consecución del equilibrio antes mencionado.

4. **Anuncio de no aplicabilidad en concesiones existentes.** Todos los graves defectos antes señalados no serían relevantes si, como dicen las propuestas normativas de todos los planes hidrológicos, su aplicabilidad se supone sólo para el caso de nuevas concesiones, puesto que en este caso es obvio que se trata de una exigencia "a priori", una restricción inicial propia del sistema, que el nuevo petionario de una concesión tendrá en cuenta. Precisamente por ello, con distintos formulados, todas las propuestas de Normativa de los planes hidrológicos (2028-2033) sometidas a información pública establecen esta obligatoriedad sólo para nuevas concesiones.

Sin embargo, en la práctica, desde la Asociación hemos observado que en ocasiones se están aplicando criterios de revisión de caudales ecológicos siguiendo los criterios de los Planes Hidrológicos y no de la concesión en particular. La Administración debe respetar el principio de irretroactividad de las leyes respetando los principios de legalidad, veracidad y fiabilidad de las concesiones administrativas.

5. **Falta de consideración de los usos preexistentes.** Precisamente por el hecho de que en la redacción de los diferentes planes hidrológicos de cuenca no se prevé la aplicabilidad de los caudales ecológicos para las concesiones existentes, su determinación no ha tenido en cuenta, en el caso de los aprovechamientos hidroeléctricos, la obviedad de que determinados tramos de río contaban con un uso legal preexistente de interés público. Los objetivos medioambientales se determinan con carácter de restricción previa al sistema, precisamente porque su aplicación se entiende para los nuevos usos futuros, pero en el caso de usos de interés público preexistente, es obvio que el criterio de definición de los caudales ecológicos debiera compatibilizar el mantenimiento de ese uso de interés público y legalmente constituido con el necesario mantenimiento de la vida piscícola y su vegetación de ribera.
6. **Falta del debido proceso de concertación para su establecimiento.** El referido Reglamento de Planificación Hidrológica establece en su artículo 18.3 que "el proceso de implantación del régimen de caudales ecológicos se desarrollará conforme a un proceso de concertación que tendrá en cuenta los usos y demandas actualmente existentes y su régimen concesional, así como las buenas prácticas". Pues bien, precisamente como los procesos de revisión de los planes hidrológicos de cuenca no prevén la aplicabilidad de los caudales ecológicos a las concesiones hidroeléctricas preexistentes, de forma general, los concesionarios de aprovechamientos hidroeléctricos no han participado de ese proceso de concertación, puesto que no les afectaba, o eso les aseguraba la administración competente en todo ese proceso. En definitiva, la aplicación de los caudales ecológicos a las concesiones existentes debe realizarse mediante un proceso de concertación específico para cada caso.

7. **Falta de estudios específicos para los tramos afectados.** Es obvio que para implantar un régimen de caudales ecológicos en un tramo fluvial con un aprovechamiento hidroeléctrico con concesión preexistente no basta con aplicar de forma genérica lo que determina de forma general el plan hidrológico para un tramo fluvial amplio y con diferentes usos y características, sino que requiere de un estudio específico para este concreto tramo fluvial derivado y con un uso de interés público preexistente.

Es decir, como resulta obvio de la lógica interpretación de Reglamento de Planificación Hidrológica, la determinación en su caso del caudal ecológico en concesiones existentes debe emanar de un proceso de concertación que tenga en cuenta el uso actual reconocido, los puntos concretos afectados, su singularidad y circunstancia, e incluso teniendo en cuenta su coste económico. Es más, en el caso de los tramos con aprovechamiento hidroeléctrico histórico, cabe considerar a todos los efectos dichos tramos como masas de agua alteradas hidrológicamente, con unas características muy específicas del hábitat fluvial que supone una adaptabilidad de las especies fluviales a este régimen modificado, y por tanto les es de aplicación un régimen de caudales ecológicos adecuado a la intensidad de la alteración que presenten, en todo caso de lógica menor exigencia que en tramos naturales sin usos históricos de interés público preexistentes.

Segunda.- Tasas de cambio.

El texto analiza críticamente la **implantación de tasas de cambio** como uno de los objetivos del nuevo ciclo de planificación hidrológica. Estas tasas, que limitan la velocidad de variación de los caudales, podrían afectar negativamente tanto a la **operación de los aprovechamientos hidroeléctricos** como a la **seguridad y calidad del suministro del Sistema Eléctrico Español**. Dado que la energía hidroeléctrica es una fuente esencial para el equilibrio del sistema por su capacidad de regulación en tiempo real, cualquier restricción que limite su flexibilidad –como las tasas de cambio– puede comprometer seriamente su función.

Se alerta de que imponer **tasas más estrictas** equivale a limitar la pendiente de las rampas de potencia de las centrales, reduciendo su capacidad de responder rápidamente a variaciones en la demanda o a suplir deficiencias de otras tecnologías, especialmente renovables no gestionables como la eólica y la solar. Esto puede provocar desde **impedimentos técnicos en arranques y paradas** hasta el **incumplimiento de normativas** críticas del sistema eléctrico, como la regulación primaria o los procedimientos de reposición tras apagones.

Por tanto, se subraya la **necesidad de que estas medidas sean evaluadas en profundidad** por autoridades competentes como el MTERD y REE, y que cualquier justificación para su implantación esté debidamente motivada en la documentación del Plan Hidrológico, ya que tales restricciones **no existen en países del entorno**.

Finalmente, se considera más aceptable una alternativa como la propuesta previa de la Confederación Hidrográfica del Duero, que limita las tasas de cambio a situaciones específicas como la suelta de caudales generadores o de avenida, minimizando el impacto sobre la producción hidroeléctrica existente.

Tercera.- Consideraciones en cuanto al fin de las concesiones y la reversión de estas.

Aunque en todos los Planes Hidrológicos sometidos a consulta pública la regulación de los plazos concesionales se refiere a la normativa común establecida en los artículos 59 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y del artículo 97 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, observamos distintas apreciaciones en cuanto a los plazos entre unas confederaciones y otras. Entendemos que se deberían unificar los criterios de los plazos concesionales entre todas las Cuencas.

Por otro lado, si bien se puede aceptar una reducción de los plazos concesionales para los usos hidroeléctricos pasando de los 75 años inicialmente previstos en la legislación a plazos inferiores, estimamos que no debería en ningún caso ser inferiores a 30 años, tanto para las nuevas concesiones como para aquellas que sufren adaptaciones/modificaciones. Contemplar plazos inferiores como los que prevé la propuesta de Plan Hidrológico no facilitará el desarrollo de la energía hidroeléctrica en España ni el mantenimiento de las instalaciones existentes.

Desde esta Asociación no podemos dejar de mencionar algunos aspectos que deben ser considerados sobre la caducidad de las concesiones.

En primer lugar, queremos significar que la nueva versión del Plan Integrado de Energía y Clima 2023-2030, prevé una serie de medidas para "lograr una economía neutra en emisiones, construir la capacidad de adaptación al cambio climático y hacer la transición energética de manera justa" y establece una serie de objetivos (que en aras a la brevedad no reproducimos aquí) donde las centrales hidroeléctricas tienen también su cabida. Es necesario que exploremos los recursos renovables disponibles entre los que se encuentran las más de 1.000 instalaciones minihidráulicas que están operando en la actualidad, tanto por su contribución a la cobertura de la demanda nacional, con una generación libre de emisiones, así como por los impactos positivos que tienen sobre el medioambiente, el sistema eléctrico y nuestra economía en términos generales. Sí que resulta relevante mencionar, en este ámbito, que la Medida 1.9. del apartado 3 de "Políticas y Medidas" del citado PNIEC determina textualmente, dentro del objetivo general de no perder la contribución energética de las instalaciones minihidráulicas, que "se trabajará en la regulación del fin de la concesión de las centrales hidráulicas para garantizar las inversiones que permitan que sigan en funcionamiento".

En los próximos años irán caducando algunas de estas concesiones, por ello estimamos necesario revisar la posibilidad de continuar con estas explotaciones. Y en su caso, cuando no se pueda prorrogar la concesión actual, que se tramiten adecuadamente los procedimientos de caducidad esto es, que se tramiten correctamente dichos procedimientos para que puedan ser de nuevo aprovechables estos recursos.

En este sentido, la concurrencia de los supuestos de extinción contemplados en el art. 53.1 de la Ley de Aguas no determina realmente la misma, resultando preciso para que tenga lugar que el título se declare expresamente caducado mediante la correspondiente resolución adoptada en el oportuno procedimiento tramitado al efecto, resolución que libera al concesionario de cualesquiera obligaciones frente a la administración concedente y de toda responsabilidad frente a la misma o frente a terceros (obviamente, por hechos posteriores a la fecha en que se produzca).

Asimismo, en el procedimiento administrativo que debe llevar a la adopción de la decisión antes descrita, debe existir, de forma obligada e imperativa, un "informe del servicio" que se pronuncie acerca de la necesidad de la continuidad del servicio, y, entendemos, sobre la forma de gestión en caso de que se acuerde dicha continuidad. Dicho informe constituirá habitualmente la motivación de la correspondiente decisión administrativa.

Si la Administración optara por la gestión directa, en sentido estricto o a través de un medio propio, debe motivar su decisión atendiendo, especialmente, a las consecuencias pro-competitivas o anticompetitivas de la misma. Dicha motivación específica, caso de omitirse, puede dar lugar a la impugnación de la decisión, por arbitrariedad. No se olvide que la gestión pública de los aprovechamientos hidroeléctricos puede ser contraria a las exigencias del Derecho Comunitario y del Derecho de la Competencia, entre otras razones, al restringir la libre competencia en la generación eléctrica, al violentar el uso común del demanio público, al reducir los ingresos destinados al sostenimiento medioambiental de la cuenca hidrográfica y de la poblaciones colindantes, al no tributar el proyecto, ni devengar cánones, o al responsabilizarse del

aprovechamiento el supervisor que precisamente debe velar por el cumplimiento de la normas, sin que nadie lo supervise.

La caducidad de la concesión determina la reversión de la totalidad de las obras y de las infraestructuras construidas por el concesionario en el dominio público (cauce y riberas), sin perjuicio de lo que pueda establecer el título concesional respecto de las construidas fuera del mismo. La reversión de las obras e infraestructuras construidas por parte del concesionario al amparo de la concesión caducada, de acordarse la continuidad del aprovechamiento por parte de la Administración concedente (y no su demolición), debe producirse “en condiciones de explotación”, lo que, no existiendo previsión en el título respecto del estado en el que deba tener lugar la misma, puede facultar al concesionario para reclamar la correspondiente indemnización.

Por ello, solicitamos que todas las consideraciones jurídicas, técnicas, económicas y ambientales aquí expuestas sean tenidas en cuenta en la revisión del cuarto ciclo de planificación hidrológica 2028-2033, garantizando un enfoque equilibrado, transparente y conforme al derecho vigente, que permita compaginar los objetivos ambientales con la sostenibilidad y continuidad de los usos hidroeléctricos existentes.

Cuarta.- Coordinación con otras directivas europeas.

El plan hidrológico de cuenca debe estar en consonancia con otros planes y estrategias sectoriales, como es el caso del Informe de REE antes mencionado y las diferentes Directivas de la Unión Europea, tales como, por ejemplo, el Eje 4 de Economía baja en carbono, la Directiva 91/271/CE de saneamiento y depuración de aguas residuales, el reforzamiento del tejido económico de las zonas rurales de la Política Agraria Común, la política ambiental y las prioridades de los Programas de Acción en Materia de Medio Ambiente, cambio climático y política energética.

En virtud de lo anterior,

SUPLICO, tenga por presentado este escrito, lo admita, y sean tenidas en cuenta las alegaciones efectuadas.



En Madrid, a 20 de junio de 2025

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO