La política del agua en las propuestas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. ¿Algo más que propaganda?

Introducción

El anuncio, a finales del pasado año de la dotación de un fondo europeo para la recuperación económica post-pandemia fue generalmente recibido con esperanza y grandes expectativas, dado el aparentemente elevado presupuesto que supone. Sin embargo, también ha suscitado recelos. Sobre todo, en cuanto a la posible relajación del control de ejecución presupuestaria y de las evaluaciones del impacto ambiental de las medidas y proyectos, así como de los condicionantes que acompañan el acceso a los fondos. Por otra parte, el propio volumen de los fondos anunciados, que más adelante se analizan, y su distribución entre todos los sectores y territorios implicados, ha suscitado ya comentarios que relativizan su capacidad de producir las transformaciones estructurales que se les atribuyen[1].

Las principales inversiones y reformas que el Estado español tiene previsto acometer con este fondo son presentadas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). El modelo por el que apuestan para la realización de los proyectos es la colaboración público-privada. Aunque no se detalla la forma de esa colaboración, hay que tener presente que, en lo concerniente al sector del agua –un bien común de dominio público- y más específicamente del abastecimiento de agua potable y el saneamiento, dicha colaboración no está exenta de riesgos.

Debido a su carácter de derechos humanos fundamentales, el acceso al agua potable y el saneamiento deben estar garantizados por el estado y protegidos de los riesgos que se derivan de su provisión con fines de negocio. Como ha puesto de manifiesto el relator especial de NNUU para los derechos al abastecimiento y el saneamiento, Leo Heller, la privatización comporta riesgos para el ejercicio de dichos derechos debido a la combinación de tres factores relacionados con el suministro privado de agua y saneamiento: la maximización de los beneficios, el monopolio natural de los servicios y los desequilibrios de poder[2]. En el estado español, el modelo dominante de privatización se articula a través de empresas mixtas, constituidas en la mayor parte de los municipios más poblados por unos pocos grupos empresariales. Los factores señalados por el relator Heller -junto con el de la corrupción que los acompaña (Pokémon, Caso Aquagest, Operación Lezo) - caracterizan la actividad de este sector empresarial también en nuestro país.

En este contexto, las patronales del sector insisten en reclamar fondos públicos[3] para la inversión en la renovación de las redes, construcción de depuradoras, contadores de tele-lectura y otras aplicaciones de control y gestión digitales, entre otras. Dicha demanda se fundamenta en el hecho cierto de que el abastecimiento de agua y el saneamiento son principalmente competencias municipales, pero lo que realmente están reclamando es la

1 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 https://fnca.eu/biblioteca-del-agua/documentos/documentos/20210423_Aportaciones_FNCA_Fondos_Covid.pdf

2 Heller, L. (2020) Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Naciones Unidas. Asamblea General, A/75/208 https://undocs.org/es/A/75/208

3 Pérez Zabaleta et al. (2019) Análisis de las necesidades de inversión en renovación de las infraestructuras del ciclo urbano del agua, AEAS-UNED-UPC

transferencia de fondos públicos para alimentar su negocio. Por otro lado, los desequilibrios de poder intrínsecos al modelo de partenariado público-privado, de los que alerta el informe Heller, han provocado con demasiada frecuencia la pérdida de control del socio público sobre las actividades de la empresa mixta. Con concesiones que se miden en décadas suele ocurrir que sólo en el momento de finalización del periodo concesional los municipios descubren que no se han realizado las inversiones comprometidas en el momento de la licitación, encontrando las infraestructuras de servicio en estado precario. Para el socio privado, la maximización de los beneficios es prioritaria, por lo que los ingresos recaudados a través de las tarifas se destinan preferentemente a esta finalidad, en detrimento de las obras de mantenimiento y otras inversiones.

Opacidad del proceso

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 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. 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.

A este problema general referente a decisiones estratégicas adoptadas al margen del público y/o con participación restringida, en el caso del sector Agua la presentación se caracteriza por la mezcla ámbitos dispares bajo un mismo epígrafe (por ejemplo, saneamiento y seguridad de presas) y la dispersión en diferentes componentes de temas relacionados, por ejemplo, los temas del agua en C5 y también en C3I1 (regadíos), C4I2 (humedales).

La agenda del agua en 2021

Como en todos los ámbitos político-administrativos y económicos, el anuncio de los fondos ha creado expectativas y debate también entre los agentes que intervienen activamente en el sector del agua, quienes han visto en tales fondos la oportunidad de impulsar sus respectivas agendas.

La política del agua arrastra desde hace décadas problemas no resueltos, que conforman una apretada agenda en la cual se combinan las iniciativas de cambio con la defensa numantina de los intereses de determinados agentes, que se resisten a perder sus privilegios, y con las expectativas de otros que aspiran a consolidar su posición e incrementar el área de su negocio. En este contexto, en el que las partes perdedoras son los grupos más vulnerables de la población y los ecosistemas acuáticos, hay que situar las reacciones al anuncio de los fondos de recuperación y las expectativas que generan.

Planificación

El PRTR coincide con la revisión de la segunda generación de planes de gestión de las cuencas hidrográficas que, entre otras cuestiones, comparten la característica común del escaso nivel de ejecución. Según los últimos datos disponibles, a diciembre de 2019, es decir transcurridos dos tercios del periodo de vigencia del plan, se había ejecutado menos de un 10% de las medidas correspondientes a dicho periodo[4]. No es de extrañar, pues, que los organismos de cuenca y el resto de administraciones competentes en la planificación –y en la financiación de algunas medidas- hayan visto en los fondos una oportunidad para acelerar la ejecución de los planes. Sin embargo, como veremos más adelante, las cantidades asignadas a la política de aguas en el reparto de los fondos de recuperación representan un porcentaje escaso del presupuesto aprobado.

Vínculo con agricultura

Los fondos gestionados por el MITERD no cubren todo el conjunto de medidas previstas en los planes de cuenca. Una de las medidas estrella de los mismos, la modernización de regadíos, recibe financiación del Ministerio de Agricultura y de algunas comunidades autónomas. Aunque existen dudas razonables[5] acerca de la compatibilidad de la política de modernización de regadíos, basada principalmente en la sustitución de las técnicas de riego existentes por otras de riego localizado, con el criterio de no causar un perjuicio significativo (DNSH) al medio ambiente[6], las administraciones agrarias han visto en los fondos la oportunidad de financiar su abultada agenda de proyectos de modernización pendientes. En el caso de que, pese a los intentos de presentar el cambio de técnica de riego como una solución verde, la condicionalidad impidiera finalmente el acceso directo a los fondos, cabe pensar en que los fondos permitirían liberar partidas de otros compromisos presupuestarios y transferirlas –sin condiciones- a la modernización. Las organizaciones de regantes se han empleado a fondo en los últimos meses en una campaña de propaganda y presión al gobierno que parece haber alcanzado su objetivo de asegurar una participación significativa del sector en el reparto de los fondos. Las expectativas de los regantes son compartidas por otros agentes, entre los que hay que destacar aquí a los grupos empresariales que controlan el abastecimiento urbano de agua, los cuales están ampliando su área de negocio a la gestión del agua de riego. La tecnificación y centralización de los sistemas de riego, inherente a los proyectos de modernización, es una condición necesaria para su expansión en este ámbito.

Vínculo con protección de la biodiversidad

Ante el estruendo permanente generado por los usuarios del agua se hace necesario recordar una vez más que la meta de la política actual del agua es la recuperación y el mantenimiento de los ecosistemas acuáticos en buen estado como condición de sostenibilidad de los usos.

4 *A diciembre de 2019, la inversión ejecutada acumulada desde diciembre de 2015 es de un 19,8% respecto a la prevista para el horizonte de 2021* […]*: un 6.7% corresponde a medidas finalizadas, un 1,2% a medidas completadas-periódicas y un 11,9% a medidas que aún estaban en marcha.* MITERD (2020) Informe de seguimiento de Planes Hidrológicos y Recursos Hídricos en España. Año 2019. [Avance diciembre 2020]; p. 124

5 Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA) *Desmontando falacias sobre agua y cambio climático. Falacia 5: "La modernización de regadíos consigue ahorrar agua para adaptarnos al cambio climático"* https://fnca.eu/desmontandofalacias/falacia-5/

6 Comunicación de la Comisión. Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021/C58/01)

Existe un vínculo directo entre la protección de la vida acuática –del buen estado de los ecosistemas acuáticos- y la disponibilidad de agua para las diferentes actividades humanas. El objetivo de los planes de cuenca que ahora se revisan es –debería ser- asegurar el buen estado de ríos, lagos, acuíferos y otras masas de agua y ajustar los usos a las disponibilidades. Uno de los instrumentos para la consecución de tal fin es el establecimiento de un régimen de caudales que garantice el buen funcionamiento de los procesos ecológicos. El mantenimiento de la diversidad biológica es en sí mismo y simultáneamente un objetivo –por ejemplo, por su contribución a los procesos de autodepuración de los ríos- y un indicador del buen estado de los ecosistemas. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia incorpora entre sus líneas de inversión una (C4.I2) con la etiqueta de *Conservación de la biodiversidad terrestre y marítima* que contempla, entre otras muchas, inversiones para la recuperación de humedales, pero no en protección de la biodiversidad en ecosistemas fluviales[7].

Depuración

Desde 2018 el Reino de España abona cada semestre una multa coercitiva de casi 11 M€ por el incumplimiento reiterado de la directiva 91/271/CEE de aguas residuales. Y continuará haciéndolo mientras no resuelva la situación de infracción. Existe, por tanto, urgencia en ejecutar las infraestructuras previstas, e incluso iniciadas en la mayoría de los casos, cuya ausencia generó la sanción.

Más allá de estos casos, existen otros problemas relacionados con los vertidos de aguas negras al medio derivadas de la inexistencia o de la precariedad de la depuración de las aguas urbanas en numerosas poblaciones, especialmente las de menor tamaño, y de otras situaciones como, por ejemplo, los desbordamientos de aguas fecales provocados por lluvias intensas allá donde no existen redes separativas.

Sin embargo, la mayor presencia del saneamiento y depuración en la agenda política está motivada por la percepción, por parte de los gestores del agua, de las aguas urbanas depuradas como un nuevo recurso con el que sostener la tendencia al incremento de la oferta que inspira la política hidráulica desde hace por lo menos un siglo, renunciando a planteamientos alternativos como la gestión de la demanda. Así, junto con el agua desalada, se incorporan a los planes de cuenca "nuevos recursos alternativos" o "no convencionales" con los que apuntalar los "objetivos de satisfacción de la demanda" que se consideran al mismo nivel que los "objetivos ambientales de la DMA", subvirtiendo así la lógica de la recuperación de los ecosistemas como condición para la disponibilidad sostenible de agua para usos humanos.

Desalación y reutilización de aguas urbanas depuradas comparten además la característica común de ser generadoras de obra. Una consideración importante para las constructoras de obras hidráulicas como alternativa al agotamiento de otro tipo de proyectos, especialmente presas y canales. Ya en el año 2015 la patronal del sector de la construcción SEOPAN[8]

7 La línea C4.I2 prevé una inversión de 551.5M€ a repartir entre las siguientes actuaciones: Conservación de biodiversidad terrestre con actuaciones específicas ligadas a diversos taxones; Mejora de infraestructuras de gestión, difusión y uso público; Corrección de tendidos eléctricos para prevención de mortandad de avifauna; Impulso áreas protegidas y protección especies y hábitats marinos; Recuperación de humedales; Eliminación de especies exóticas invasoras; y, Centros de rescate CITES y refuerzo TIFIES.

8 SEOPAN (2015) *Infraestructuras: consideraciones, desafíos y previsiones*, Presentación de Julián Nuñez, Presidente de SEOPAN, marzo 2015

identificaba el saneamiento y la depuración como uno de los ámbitos importantes de actividad y reclamaba financiación pública para su negocio.

Abastecimiento de agua potable

Cada componente del programa de recuperación se presenta con dos bloques claramente diferenciados. Por un lado, la asignación de fondos a los distintos proyectos de inversión y, por otro, las propuestas de reformas legislativas que deben posibilitar los cambios estructurales necesarios para adaptar la sociedad a los efectos del cambio climático, impulsar la digitalización y, en definitiva, reforzar el modelo económico de la Unión Europea.

Entre los cambios legislativos en marcha en el sector del agua destaca la aprobación en diciembre de 2020 de la Directiva (UE) 2020/2184 del parlamento europeo y del consejo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Tras un largo recorrido por las instituciones europeas, los estados miembro disponen ahora de un plazo de algo más de dos años para su transposición. La directiva marca un cambio de rumbo desde el control de calidad al final de la tubería hacia la gestión del riesgo del conjunto del sistema, desde la captación hasta el punto de servicio, pasando por todas las fases intermedias. El objetivo es orientar la gestión hacia la prevención y reducir el número y el coste de los análisis de control habituales en la actualidad. En principio, la directiva era también el instrumento elegido por la Comisión para dar cumplimiento a la Iniciativa Ciudadana Europea por la regulación de los derechos al agua y el saneamiento (*Right2Water*) culminada con éxito en 2012. Sin embargo, este aspecto ha quedado muy débilmente recogido en la directiva finalmente aprobada.

Con todo, los estados miembro tienen la posibilidad de profundizar en la regulación pendiente de los derechos humanos al agua y el saneamiento en el proceso de transposición, como reclaman las organizaciones implicadas en la defensa de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Sin embargo, nada se dice al respecto en los documentos publicados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El cambio hacia la prevención impulsado por la directiva 2020/2184 enlaza con las previsiones de la directiva marco del agua (2000/60/CE), en cuanto a protección de las áreas de captación de agua para abastecimiento de poblaciones. Es un aspecto que debería quedar resuelto en la revisión actual de los planes de demarcación, pero que según se desprende de los borradores presentados, en la mayor parte del territorio no lo será.

Marco legislativo

La deficiente transposición de la directiva marco del agua al ordenamiento jurídico interno[9] ha causado serias limitaciones a la aplicación del giro político impulsado por la UE hacia una gestión del agua basada en la protección de los ecosistemas y la sostenibilidad de los usos. Las administraciones hidrográficas han reconocido recientemente algunas de estas limitaciones, especialmente en los Esquemas de Temas Importantes de las distintas demarcaciones, pero no otras.

9 "La Ley 62/2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social decía «incorporar al derecho español la Directiva 2000/60/CE» pero la realidad fue muy otra. Con posterioridad y entre procedimientos de infracción y negociaciones con la Comisión Europea se han adoptado diversas disposiciones que han pretendido la adaptación correcta y completa (RD 907/2007, Orden ARM/2656/2008, RD 1514/2009, RD 29/2011, RD 60/2011, Orden ARM/1195/2011, RD 817/2015 y RD 1075/2015)." Resumen de las propuestas de los expertos independientes Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España, p. 6.

Entre las primeras hay que destacar la inadecuación de los instrumentos legislativos vigentes para hacer efectiva la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, imputándolos, según el principio de quien contamina (deteriora) paga, a los usuarios. En la actualidad, además de la utilización por parte de las administraciones de subterfugios como la consideración de bien público de ciertos servicios para excluir sus costes de la recuperación, ni siquiera está correctamente resuelta la cuestión previa de la estimación de los costes ambientales. También se identifican insuficiencias en los mecanismos de coordinación entre administraciones y se reconoce que la actual configuración de los Comités de Autoridades Competentes es inoperante.

El PRTR incluye entre sus previsiones un conjunto de reformas legislativas encaminadas a adecuar el marco normativo a las necesidades de gestión. Estas propuestas, con ser importantes, son escasamente ambiciosas y, por lo publicado hasta la fecha, de muy escaso alcance. Así, por ejemplo, se anuncia una revisión del canon de vertidos para repercutir a los usuarios urbanos las mayores exigencias en depuración (tratamiento terciario) necesarias para posibilitar la reutilización de las aguas depuradas en la agricultura, pero se renuncia a una revisión en profundidad de los instrumentos para posibilitar de manera eficaz y equitativa la imputación de los costes financieros y ambientales a quien se beneficia de los servicios de dicha reutilización (frecuentemente los usuarios agrarios) o deteriora el medio, respectivamente; es decir para dar cumplimiento a la DMA.

Sin embargo, existen otras reformas pendientes que no aparecen en la agenda del PRTR. A destacar, la ausencia de cualquier referencia a la regulación pendiente de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Pero también, la democratización de la administración del agua, especialmente de las confederaciones hidrográficas, un caso paradigmático de secuestro del regulador desde su misma concepción, que superó la reforma del franquismo de 1978 prácticamente incólume.

El agua en los fondos

Entre los componentes que integran el PRTR, el quinto concentra las acciones relacionadas con el agua, si bien, como ya se ha dicho, existen otros componentes en los cuales también se contemplan elementos relacionados con la política hídrica.

Bajo el epígrafe de *Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos* se incluyen los siguientes ítems con un presupuesto de inversión de 2.091M€, que supone un 3% del conjunto de inversiones del Plan:

> *C5.I1 Materialización de actuaciones de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro, reutilización y seguridad de infraestructuras (DSEAR)* (incluye también medidas de seguridad de presas). (642M€; 31% del total)
>
> *C5.I2 Seguimiento y restauración de ecosistemas fluviales, recuperación de acuíferos*[10] *y mitigación del riesgo de inundación.* (800M€; 38% del total)
>
> *C5.I3 Transición digital en el sector del agua.* (380M€; 18% del total)

10 Es interesante destacar cómo, incluso a este nivel de generalidad, el redactor del Plan ha sentido la necesidad de reafirmar el enfoque de oferta de la propuesta: *la adopción de medidas de reducción de la extracción de agua subterránea (recuperación de acuíferos)* ***con la aplicación de recursos alternativos*** (PRTR; p. 148, énfasis añadido)

C5.I4 Adaptación de la costa al cambio climático e implementación de las Estrategias Marinas y de los planes de ordenación del espacio marítimo. (269M€; 13% del total)

Para situar en contexto la cuantía de los fondos destinados a estas medidas se puede tomar como referencia el presupuesto de los programas de medidas del conjunto de planes de demarcación, que en el segundo ciclo (2016-2021) ascendía a 22.526,06 M€, según el último informe de seguimiento disponible (2019). Para entender mejor la situación hay que tener en cuenta el bajísimo nivel de ejecución de la planificación hidrológica. Según el mismo informe (p. 121) a diciembre de 2019 tan solo se había finalizado el 8% de las medidas y, en términos de inversión quedaba por ejecutar el 80% de lo previsto. Teniendo en cuenta que el período transcurrido desde la publicación del informe hasta la redacción de estas líneas se ha visto afectado por la paralización de actividades derivada de la pandemia de covid19, resulta evidente que la mayor parte de los planes de gestión de cuenca no han pasado del papel. Para completar la visión general de la implementación de la directiva marco de aguas en el estado español hay que tener en cuenta que, a pesar de que el plazo fijado para el logro del buen estado de las masas de agua y la adaptación sostenible de los usos era de quince años a partir de la aprobación de la misma, la administración del agua española ha optado por prorrogar –incluso más allá de lo previsto con carácter excepcional en la propia directiva- el cumplimiento de los objetivos. Así, el coste total de las medidas se cifra en 47.920M€ a ejecutar hasta 2033, lo que contrasta con los 4.468M€ –siempre según la fuente ministerial- que se habían ejecutado a diciembre de 2019.

En definitiva, las cuantías anuales asignadas *grosso modo* a este componente (no llegan a 900M€) son inferiores a la media anual de lo ejecutado en el conjunto de los planes durante el periodo 2015-2019 (1.100M€, aproximadamente) y distan mucho de cubrir los 3.750M€ anuales necesarios para financiar el conjunto de medidas previsto en los planes.

¿A qué se aplicarán los fondos?

La justificación de la asignación de los fondos correspondientes al Componente 5 se expone en un documento gubernamental fechado el 16 de junio de 2021[11]. En él se enumeran una serie de consideraciones respecto a las bondades de las medidas propuestas para su financiación, así como los resultados de la evaluación de conformidad con el principio de "no causar un perjuicio significativo" (DNSH) que establece el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, detallado en la Guía técnica adoptada al efecto por la Comisión, que analizamos en un epígrafe separado[12].

Los aspectos sustanciales del enfoque que subyace a la distribución de los fondos se pueden rastrear a lo largo del documento. Destacamos los siguientes, relativos a la gestión de recursos hídricos:

- Las inversiones propuestas para su financiación a cargo de los fondos forman parte de las medidas recogidas en los planes de gestión de cuenca vigentes[13]. Debido a la urgencia de la aplicación de los fondos se han seleccionado proyectos en un avanzado

11 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 5. Preservación del litoral y recursos hídricos, Gobierno de España, 16 de junio de 2021

12 Comunicación de la Comisión Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021/C 58/01)

13 *En estos programas de medidas* [de los planes] *se encuentran incluidas todas las inversiones a realizar con el Fondo de Reconstrucción*. Componente 5; p. 16

estado de tramitación, de manera que su ejecución pueda realizarse en los ejercicios 2022 y 2023 (además de lo que resta de 2021).

- Las medidas seleccionadas consisten principalmente en obras. Se considera que [l]*as reformas e inversiones incluidas en el PRTR supondrán un importante incremento de la actividad en el sector de la construcción y de las actividades complementarias a ésta.* (p. 12)

- Se anuncian, una vez más, reformas en el régimen económico financiero de la Ley de aguas. Sin embargo, éstas no se orientan a corregir las carencias actuales en la recuperación de costes, sino que refuerzan los desequilibrios que privilegian determinados usos –de manera notable, el riego- frente a otros –principalmente los urbanos: *mediante la actualización y nueva regulación del canon de control de vertidos que podría hacerse extensivo a la contaminación difusa, así como la recuperación de los costes de inversión en las actuaciones de saneamiento y depuración* (p. 14). Más allá del condicional, a la vista de las resistencias mostradas hasta la fecha por parte de usuarios y administración a estimar y repercutir costes ambientales, un canon efectivo sobre la contaminación difusa resulta hoy poco creíble

- La inclusión de las medidas de seguridad de presas entre las receptoras de fondos refuerza la idea de continuidad de la política actual de exenciones a la recuperación de costes. Si bien la financiación con fondos públicos de las medidas no excluye su repercusión a los beneficiarios, no parece que sea ésta la intención, ya que en el texto no se mencionan los usuarios de las infraestructuras y sí se alude a beneficios generales de las cuencas: [estas] *medidas permitirán una adecuada gestión y conservación de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas* (p. 23)

- Se refuerzan las políticas de oferta, con la renuncia explícita a ajustar los usos a las disponibilidades: *En relación con las aguas subterráneas, se persigue revertir los efectos de una sobreexplotación acumulada durante años mediante la implementación de soluciones que permitan reducir las extracciones* ***sin que se generen indeseables impactos socioeconómicos***. (p. 4; énfasis añadido). La satisfacción de demandas se antepone a los objetivos ambientales que, según la DMA, deberían interpretarse como restricciones previas al reparto del agua para los usos privativos.

- Un 18% de los fondos contribuyen, según el documento (p. 2), al objetivo de transición digital, mediante la dotación y mejora de los instrumentos de control y otros proyectos asociados. Es cierto que una mejor información podría contribuir a una mejor gestión, pero es cuestionable que el *Impulso a la modelización numérica y digital del ciclo hidrológico y sus infraestructuras* (p. 30) sea una prioridad. Sobre todo, si tenemos en cuenta que los problemas más acuciantes de las cuencas son de trazo grueso: algunos perceptibles directamente, como las fuentes o los tramos de rio desecados, los vertidos directos de aguas sin depurar o mal depuradas y, otros, bien conocidos sin necesidad de grandes refinamientos analíticos, como las concentraciones de nitratos en numerosas masas de agua y sus graves impactos (como se ha evidenciado en la laguna del Mar Menor y otros muchos casos). Es, pues, en las medidas para resolverlos donde deberían concentrarse los esfuerzos, evitando la *parálisis por análisis* en la que parece instalada la administración del agua.

“No causar un perjuicio significativo” (DNSH)

Las instituciones europeas han establecido un mecanismo para prevenir que el uso de los fondos se destine a actuaciones contrarias a políticas de las cuales hacen bandera, principalmente las contempladas en el Pacto Verde Europeo[14]. A tal efecto, la Comisión ha elaborado una Guía técnica para asistir a las administraciones de los estados miembros en la aplicación del principio de no causar un perjuicio significativo con las medidas propuestas. Dichas administraciones disponen de una plantilla que deben rellenar para cada una de las inversiones propuestas, evaluando el posible conflicto de las mismas con los siguientes aspectos:

a) Mitigación del cambio climático

b) Adaptación al cambio climático

c) Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos

d) Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos

e) Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo

f) Protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas

La guía prevé una aplicación en dos pasos que permite descartar con una breve justificación aquellos aspectos (de los seis listados más arriba) que no requieren una evaluación sustantiva del principio DNSH, para concentrarse en una argumentación más pormenorizada en aquellos que no pueden ser descartados a priori. Sin embargo, no ha sido éste el procedimiento seguido por la administración española[15], que ha reducido la evaluación a un único paso, encontrando una conformidad incondicional de las inversiones con cada uno de los criterios de evaluación.

En el caso del plan DSEAR y las inversiones relacionadas, la evaluación de conformidad con el principio de DNSH es contradictoria. Por un lado, en cuanto a los efectos de la adopción del Plan DSEAR y en relación con el ítem de Economía circular se afirma que la reutilización contribuirá a la transición hacia una economía circular mediante el incremento de recursos hídricos en los sistemas de explotación [la negrita es nuestra] con la reutilización de las aguas residuales (p. 44). Esto se contradice abiertamente con la aseveración, unas páginas más adelante al analizar la relación de esas medidas (y otras) con la mitigación del cambio climático, de que dichas medidas fomentan el ahorro de agua y la eficiencia energética (p.45). Dado que por un lado el incremento de recursos suele desincentivar el ahorro y, por otro, en la mayor parte de los casos, la reutilización conlleva tanto la construcción de infraestructuras de transporte como, durante la fase operativa, el bombeo de los caudales a reutilizar, el consumo energético aumentará.

Ayudas de estado

Según la legislación europea, los estados miembro deben garantizar que los fondos no se destinarán a inversiones que pudieran constituir ayudas de estado a determinadas empresas o sectores. Por ello, los diferentes proyectos de inversión contenidos en el PRTR, han sido

14 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo, COM(2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019

15 Pese a que el documento que manejamos está fechado en junio de 2021, en su página 42 se dice respecto al principio DNSH que [s]*e espera que la Comisión saque una guía específica a mediados de febrero.*

evaluados en ese sentido y los documentos publicados incorporan la justificación de que la asignación de los fondos no constituye una ayuda de estado.

En el caso del Componente 5, la argumentación que sostiene dicha justificación es, cuando menos, confusa y, en cualquier caso, inconsistente. Así, la afirmación de que [l]*a gestión y explotación de las actuaciones incluidas en la inversión, consistentes en obras de saneamiento, depuración y reutilización, mejora de las redes de distribución y reducción de pérdidas de agua* […] *no puede ser realizada por un operador privado ya que es una competencia exclusiva de las Administraciones Públicas* (p.24) choca directamente con la realidad de un conjunto de grupos empresariales dedicados precisamente a las actividades enumeradas con independencia de la distribución competencial administrativa. Basta con visitar las páginas web de Acciona, Agbar, Global Omnium, etc. para confirmarlo.

A continuación, se argumenta que [t]*anto el beneficiario de la ayuda como la entidad pública a la que se le pudiera ceder la infraestructura para su explotación y gestión, no son operadores económicos que realicen actividades económicas en mercados abiertos a la competencia.* ¿Hay que entender, en consonancia con la cita del párrafo anterior, que el *beneficiario de la ayuda* sólo puede ser una entidad pública? Los Acciona, Agbar, Aqualia, Global Omnium, etc. operadores privados que sí realizan *actividades económicas en mercados abiertos a la competencia* (aunque ésta sea limitada) ¿no podrán ser beneficiarios de las ayudas? No resulta verosímil.

La cita continua, a renglón seguido, explicando que [e]*n consecuencia, no existe competencia en el bien suministrado y gestionado (el agua), no existen mercados abiertos ni tampoco afección a las reglas de la competencia*. Efectivamente, el papel de los mercados regulados del agua es muy limitado en nuestro país, pero las ayudas de las que trata este componente, como se expone en el primer párrafo de la cita, van destinadas a *obras de saneamiento, depuración y reutilización, mejora de las redes de distribución y reducción de pérdidas de agua*. La concurrencia empresarial relevante no es pues en torno al agua sino a la construcción de las mencionadas obras, reiteradamente reivindicadas por la patronal de un sector, el de las operadoras, indudable beneficiario de las ayudas.

Después de una esotérica explicación acerca del origen de los ingresos, que no reproducimos, el documento concluye que [p]*or tanto, las inversiones proyectadas no suponen, ni una transferencia de recursos estatales, ni una ventaja económica a empresa o sector, ni tienen carácter selectivo, ni repercusiones sobre la competencia y los intercambios comerciales, por lo que hay que concluir que los proyectos que se van a realizar en la inversión 1 dentro del Fondo de Recuperación y Resiliencia, no constituyen ayudas de estado*.

Necesidades de financiación en conservación y obra nueva del ciclo del agua. Situación de pequeñas y medianas poblaciones.

De acuerdo con el estudio editado por AEAS anteriormente mencionado[16], […] *en cuanto a la "Obra Nueva" en España, se puede establecer que, al cierre de este documento* [2019], *la inversión necesaria está perfectamente referenciada y acotada para los futuros Ciclos de Planificación (hasta el año 2033). Un resumen puede seguirse en la "Síntesis de los planes hidrológicos españoles. Segundo ciclo de la DMA (2015-2021)", cuya autoría corresponde a la*

16 Pérez Zabaleta, Amelia, Pilar Gracia de Rentería, Mario Ballesteros Olza, Agustí Pérez Foguet, Fatine Ezbakhe y Andrés Guerra-Librero Castilla (2019), *Análisis de las necesidades de inversión en renovación de las infraestructuras del ciclo urbano del agua*, Madrid: AEAS-UNED-UPC.

DGA del MITECO y al CEDEX, editado por el MITECO. La inversión total es de 45.192 millones de euros, y se escalona en 19.888 millones hasta el año 2021, 14.908 millones, desde 2022 a 2027, y 10.3976 en el periodo 2028 a 2033. (p. 13)

Más difícil es encontrar información sobre los costes de mantenimiento y renovación. Este es el objeto especifico del estudio mencionado, de acuerdo con el cual, en el sector del ciclo urbano del agua *la inversión anual canónica, es decir, aquella que habría que hacer anualmente de forma constante para mantener las redes e infraestructuras singulares del inventario de una forma sostenible durante todo su periodo de renovación, varía, según el criterio empleado para obtener los periodos de renovación, entre 2.221 y 3.858 millones de € anuales* (Pérez Zabaleta et al., p. 65). De esa inversión anual la mayor parte correspondería a saneamiento frente a abastecimiento, de la misma manera que la inversión anual destinada a las redes sería muy superior a la requerida por las infraestructuras singulares.

Por estratos de población, los municipios de menos de 20.000 habitantes acumulan la mayor parte de la inversión anual requerida en renovación del conjunto de España (entre el 34% y el 37%, según el criterio empleado), seguido de las áreas metropolitanas (entre 19% y 22%), situación que más adelante comentamos específicamente. Es de destacar que el conjunto de los 7.434 municipios con menos de 20.000 habitantes (92% del total de municipios) suman una población de 13.293.962 habitantes (29% del total).

El trabajo de Pérez Zabaleta et al. también cuantifica la inversión anual en renovación que se está haciendo actualmente en España, que asciende a 467 millones de euros, lo que supone entre un 12% y un 20% de la inversión anual canónica, según sea el procedimiento empleado para obtener los periodos de renovación. Remitiéndose a los datos aportados por el Estudio Nacional de AEAS correspondiente a 2014, el mismo trabajo informa que los operadores están invirtiendo, con cargo a tarifas, 585 millones de euro anuales en renovación de infraestructuras (y otros 791 millones en obra nueva). *Esto implica que se está generando un déficit de entre un 70% y un 80% sobre las necesidades calculadas en este estudio*. Siguiendo en el núcleo de debate el trabajo indica que: *Esto se debe a que la mayor parte de los operadores no tienen la obligación, ni el encargo, de realizar dicha renovación de los sistemas urbanos (cuya responsabilidad es municipal y/o autonómica), y estas administraciones públicas no están contribuyendo sustancialmente a la renovación* (Pérez Zabaleta et al., p.86).

Es interesante contrastar esta visión del problema de financiación de las infraestructuras del ciclo urbano del agua, elaboradas por un amplio equipo de académicos bajo encargo y financiación de AEAS, con la aportado por el *Informe sobre el ciclo integral del agua en pequeños y medianos municipios,* incorporado en el Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España (noviembre 2020)[17]. La perspectiva es diferente (foco en los pequeños y medianos municipios), pero la valoración de los problemas derivados del volumen de inversión necesaria es coincidente, incluida la relación con las tarifas actuales de los servicios del ciclo urbano. (García Rubio y González Gómez, 2020, p. 51-55).

Centrándose en el caso de los pequeños y medianos municipios este informe, confirmando situaciones ya diagnosticadas[18], empieza señalando que la prestación del servicio de agua

17 García Rubio, M.A., y González Gómez, F. (2020), Informe temático. I*nforme sobre el ciclo integral del agua en pequeños y medianos municipios,* Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España. Noviembre de 2020.

18 Samara Lopez-Ruiz, Cecilia Tortajada, Francisco González-Gómez (2020), Is the human right to water sufficiently protected in Spain? Affordability and governance concerns, *Utilities Policy*, Volume 63, April 2020, 101003, https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S095717871930356X?via

presenta deficiencias básicas: no siempre se prestan todos los servicios del ciclo urbano –saneamiento y, principalmente, depuración de aguas-; el servicio no es de suficiente calidad –no se cumplen con los estándares de calidad del agua-; y, de manera generalizada, no se obtienen ingresos suficientes para cubrir todos los costes asociados al servicio. Por otra parte, en muchos casos, ni la cuantía ni la estructura tarifaria del recibo están diseñadas para cumplir con los principios de asequibilidad, equidad, eficiencia, recuperación de costes y transparencia informativa.

En este contexto, para hacer frente a las necesidades de renovación y mantenimiento de las infraestructuras existentes (redes de distribución y abastecimiento, etc.), o para construir nuevas infraestructuras (especialmente en el ámbito de la depuración de aguas), tradicionalmente se ha optado por la financiación pública por la vía presupuestaria. Los recursos han procedido de las transferencias de la UE a través de fondos de cohesión/FEDER u otros mecanismos equivalentes y del presupuesto de las administraciones central y autonómica.

El Informe concluye que, si bien los ingresos tarifarios deben cubrir en mayor medida los costes de los servicios, en el ámbito de los pequeños y medianos municipios no se puede descartar completamente la financiación pública por la vía presupuestaria, cuya "limitación exige la adopción de mecanismos de elegibilidad de pequeños municipios que refuercen la asignación eficiente y transparente de estos fondos [fondos públicos en general], así como arbitrar los controles necesarios para garantizar el correcto uso de los recursos" (García Rubio y González Gómez, 2020, p. 55).

Observaciones finales

Como se ha argumentado más arriba la información publicada hasta la fecha es insuficiente para tener una imagen nítida de la aplicación de los fondos. A pesar de ello, situada en el contexto general de la planificación hidrológica y de los graves problemas estructurales de la gestión del agua en nuestro país (deterioro ambiental, distribución asimétrica e injusta de los costos, vulnerabilidad de los sistemas urbanos del agua por falta de inversión, riesgos para los derechos humanos al agua y el saneamiento derivados de la privatización de la gestión, etc.) la información disponible es suficiente para apreciar indicios de divergencia entre la aplicación de los fondos programada y las necesidades prioritarias en la política hídrica, desde el punto de vista de la protección ambiental, el fomento del uso sostenible y la garantía de los derechos humanos fundamentales.

Aun asumiendo la hipótesis de la plena realización de las reformas enumeradas en el PRTR relativas a diversos aspectos normativos de la gestión del agua, resulta difícil aventurar un cambio de rumbo estratégico que reoriente la política de aguas española hacia un modelo de protección ambiental y uso sostenible del agua necesario para frenar la crisis socioecológica. Las referencias retóricas compartidas con las más recientes de la UE –Pacto Verde, Economía circular- pueden inducir a pensar en avances en ese sentido. Pero, con todas las cautelas derivadas de la falta de concreción del documento, es legítimo concluir que no hay un cambio sustancial en el modelo de política del agua consolidado a lo largo del pasado siglo. Insistimos, a falta de conocer la distribución de los fondos entre las diversas acciones mencionadas en el texto y su concreción en proyectos, el subtexto transmite continuidad y no permite aventurar

ni actuaciones sobre las causas de los problemas (fuerzas motrices) que supongan una reducción de las presiones sobre los ecosistemas acuáticos, ni una reorientación del modelo de gestión de los abastecimientos y el saneamiento urbanos acorde con el enfoque de gestión de riesgos de la nueva directiva de aguas potables y la protección de los derechos humanos.