

Q&A-Casos de estudios de recuperación de costes: El embalse de Melonares y el proyecto de la presa de Alcolea

¿El precio del agua refleja su ‘coste real’? ¿De qué hablamos cuando nos referimos a la recuperación de costes?

Todas las actividades económicas, desde la agricultura, la producción de energía, industrias, turismo, y las actividades domésticas requieren de un suministro de agua de calidad y en cantidad suficiente.

Canalizar y suministrar esa agua tiene un coste. Por un lado, el financiero, que está asociado a su gestión, es decir, en ocasiones, se requiere construir y hacer uso de infraestructuras (desde embalses hasta depuradoras). También se incluye el coste del recurso, que corresponde a lo que un usuario paga por el agua en sí misma. Y, por último, también está el coste ambiental, es decir, los costes derivados del deterioro de los ríos, humedales, acuíferos o por el uso abusivo o contaminar el agua.

El precio del agua debería reflejar estos tres costes porque es un bienpreciado y escaso. Y esto es lo que propone la Directiva Marco del Agua (DMA)¹ con la “recuperación de costes” que busca contribuir a financiar un servicio de agua de calidad para todos, incentivar el uso racional de los recursos y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos.

En definitiva, el principio de recuperación de costes, permite, a través de tarifas y cánones, recuperar el coste de las infraestructuras necesarias para suministrar el agua, los costes de mantenimiento y de gestión, y devolver esa agua al medio natural en buen estado, contribuyendo a la conservación de los ecosistemas.

Sin embargo, no siempre el precio del agua refleja su coste real, se subestiman costes, y es ahí donde se incumple la DMA.

¿Qué problema hay cuando el precio del agua no refleja su ‘coste real’? ¿Por qué hablamos de ‘costes ocultos’?

La calidad de la estimación de todos los costes de un servicio del agua y la transparencia en el proceso son condiciones inexcusables para fijar una política de precios del agua eficaz para el logro de los objetivos que se persigan: equidad, eficacia y eficiencia de la tarifa, protección de los más vulnerables, contribución de los usuarios a la protección de los recursos, incentivos para el uso racional etc.

¹ En el artículo 9 de la Directiva 2000/60/CE (Directiva marco del Agua se establece que “los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga”.

Pero cuando sólo se contabilizan algunos de los costes de un servicio del agua y los usuarios pagan solo una parte de ellos, el resto de los costes será pagado o subvencionado por otros (la sociedad en su conjunto a través de los impuestos generales, u otros usuarios distintos).

Y por otro, hay proyectos que pueden parecer falsamente rentables, porque ‘externalizan’ estos costes. Sin embargo, estos ‘costes ocultos’ pueden convertirse en verdaderos agujeros negros para la economía y el medio ambiente, porque subvencionan a fondo perdido proyectos sobredimensionados, inviables o innecesarios.

El agua tiene un coste financiero, ambiental y por el uso del recurso y solo con la máxima transparencia se puede entender y calcular el ‘coste real’ que tiene para la sociedad.

¿Era necesario construir el embalse de Melonares, a raíz de la sequía 1992-1995 que padeció la ciudad de Sevilla?

El embalse de Melonares se concibió con la finalidad inicial de garantizar el abastecimiento de Sevilla y su zona de influencia, finalidad que permitió que recibiera financiación europea. La población de Sevilla y su área metropolitana quedó traumatizada por el impacto de la sequía de 1992-1995, que supuso cortes del suministro de hasta 12 horas diarias y un deterioro muy grave de la calidad del agua servida. Sin embargo, tras la salida del período de sequía comenzó un descenso ininterrumpido que situó la demanda bruta total en 97 hm³ en el año 2018.

En estas tres décadas se ha atendido a una población que ha crecido un 23%, con una disminución del consumo unitario del 39% y una minoración de la aducción del sistema de embalses del 44%: un éxito claro de la aplicación de políticas de gestión de la demanda (concienciación y responsabilidad ciudadana, mejora de la gestión y actuación sobre las conducciones de aducción y distribución).

Pese a que los resultados de esta política de gestión de la demanda eran ya evidentes a finales de los años 90 del siglo XX, se creó una corriente de opinión, propiciada por las administraciones, sobre la urgencia de aumentar los recursos disponibles. Sin embargo, el sistema de abastecimiento de Sevilla es un caso singular en el que se ha puesto en marcha un programa eficaz de gestión de la demanda en una situación de excedentes de recursos por la construcción del embalse de Melonares, generados con subvenciones públicas.

Por tanto, se construyó sin una evaluación ambiental con alternativas reales mientras la aplicación de políticas de gestión de la demanda, desde antes del inicio de las obras hasta la actualidad, había resuelto el problema de baja garantía del abastecimiento.

¿Ha existido transparencia en todo el proceso de desarrollo del embalse de Melonares?

Para la elaboración del estudio que hemos realizado se ha requerido a la CHG, a EMASESA, a ALJARAFESA y al Consorcio del Huesna, información pormenorizada de la que dispongan relacionada con el embalse de Melonares, en especial todo lo relacionado con los costes y su recuperación. No se ha recibido contestación de los entes que disponen de la información más relevante, la CHG y EMASESA. Los fondos

documentales, obtenidos de publicaciones, normas e informes de los que se ha dispuesto han servido para el análisis de la recuperación de costes, aunque no se haya podido realizar su contraste con los datos oficiales.

Las carencias de información derivadas de la falta de colaboración y transparencia de la CHG y EMASESA, pueden dificultar la precisión del análisis de la recuperación de costes, aunque no invalidan lo esencial del informe realizado.

¿Cómo aborda el estudio, el análisis de la información sobre la recuperación de costes, la evaluación ambiental y el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, vinculadas al caso del embalse de Melonares?

El estudio del caso del embalse de Melonares se ha basado en el enfoque del ciclo de vida completo. Este es un método de análisis adoptado en el Derecho ambiental de la Unión Europea desde los años ochenta, y su particularidad es que amplía el estudio de los efectos ambientales de un producto para abarcar de manera objetiva, sistemática y científica todas sus fases.

De los resultados del análisis del caso se puede concluir que, en el procedimiento seguido para la evaluación ambiental y la autorización del embalse de Melonares, así como en el de su financiación, **se ha omitido una completa identificación y cuantificación de los costes del proyecto, incluidos los ambientales y del recurso, que han viciado las decisiones adoptadas.**

No haber considerado todos los costes y la forma de cómo recuperarlos se debe por un lado a que las normas vigentes no lo permiten, ya que se adaptó el texto refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001) de manera incorrecta e insuficiente para aplicar la Directiva Marco del Agua. Por otro lado, la autoridad del agua ha interpretado estas normas en favor de los beneficiarios (usuarios del agua) reduciendo con ello la eficacia incentivadora del uso sostenible del agua.

Así, se puede afirmar que la normativa española de evaluación ambiental de proyectos y sus alternativas, así como la de recuperación de costes y en concreto su aplicación a los cánones de regulación y utilización del agua es muy incompleta y deficiente. Es necesaria una nueva reformulación que se adapte al espíritu de la Directiva Marco del Agua.

¿Cómo se están repercutiendo los costes del embalse de Melonares?

Para analizar la recuperación de costes del embalse de Melonares (inversión total de 128, 48 millones de euros) y las conducciones hasta el sistema de Sevilla (inversión 43,75 millones de euros) se ha utilizado la información disponible de los diversos elementos que forman parte del principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, bajo tres hipótesis; (a) recuperación total de costes (criterios de contabilidad pública), (2) aplicación del régimen económico financiero de la Ley de Aguas y (3) tarifas aprobadas por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir a partir de 2018. La siguiente tabla muestra los resultados obtenidos:

RECUPERACIÓN DE COSTES DEL EMBALSE DE MELONARES Y LAS CONDUCCIONES HASTA EL AREA METROPOLITANA DE SEVILLA (EUROS)				
		CRITERIO DE CONTABILIDAD PÚBLICA	APLICACIÓN LEY DE AGUAS	TARIFAS CHG
CANON DE REGULACIÓN EMBALSE - 2018 (EUROS)		7.862.078	3.577.087	1.326.404
TARIFA DE UTILIZACIÓN DEL AGUA (EUROS)		2.940.000	313.600	313.600
TOTAL RECUPERACIÓN DE COSTES		10.802.078	3.890.687	1.640.004
TOTAL RECUPERACIÓN DE COSTES (€/M3)		0,318	0,114	0,048
DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE COSTES	FINANCIEROS	9.020.239	3.007.428	1.247.243
	AMBIENTALES	1.781.839	883.259	392.761
RECUPERACIÓN DE COSTES (%)		100,0	36,0	15,2

El estudio de caso permite concluir que el nivel de recuperación de costes del embalse de Melonares es muy bajo (15,2%), inferior al que correspondería en la estricta aplicación de los criterios de la ley de aguas (36%), y muy inferior al que correspondería con criterios de contabilidad pública (100% de recuperación).

Este resultado indica que la política de precios del agua y recuperación de costes para el caso del embalse de Melonares no cumple con los principios exigidos por la Directiva Marco del Agua, que se base en un análisis económico que incentive el uso eficiente del agua, de conformidad con el principio de quien contamina paga.

¿En qué estado se encuentra el proyecto de la presa de Alcolea?

La obra hidráulica del embalse de Alcolea y su aprovechamiento, principalmente para riego, constituye un ejemplo paradigmático del proceso de planificación y construcción de infraestructuras hidráulicas en España. El estudio ha analizado el proceso completo que constituye el ciclo de vida del embalse de Alcolea y las conducciones de transporte y distribución del agua a los regadíos, confrontando los actos administrativos realizados (y los informes técnicos, económicos y jurídicos en que se soportan) con los que se corresponderían de la aplicación de la normativa europea, y por tanto española, en relación con la política de aguas, los procesos de Declaración de Impacto Ambiental, la transparencia y la rendición de cuentas.

Es necesario, y posible, hacer este análisis comparativo ya que el proceso constructivo de **la presa de Alcolea se encuentra paralizado desde 2015, rescindido el contrato de obra en 2017** (ejecutada la cimentación y parte del estribo izquierdo que representa el 21,6% del presupuesto) **y pendiente de la tramitación de un nuevo proyecto de continuación de las obras y su licitación.**

¿Cuál es el contexto del regadío en la provincia de Huelva?

El modelo agrario, que aporta hoy casi la totalidad del producto agrario en la provincia de Huelva (96% en 2014), se caracteriza por nuevos cultivos (fresón, frambuesa, arándanos, cítricos), técnicas de cultivo intensivo (riego localizado, fertirrigación, uso generalizado del plástico, intensa mecanización, elevado consumo de inputs agroindustriales) y especialización hacia la exportación (actividades de transformación, transporte, técnicas comerciales). Se trata de una agricultura con producciones de importante valor económico (770 millones de euros en 2014), altos rendimientos y gran

demanda de mano de obra: hoy trabajan de forma directa en torno a 80.000 personas, buena parte de ellas inmigrantes.

Actualmente están transformadas en regadío unas 46.000 ha en la provincia, cuyo desarrollo ha supuesto un aumento explosivo de la demanda agraria de agua, que se multiplica por cuatro desde 1996 a 2015: de 33,6 a 137,3 hm³, lo que representa el 70,8% de la demanda total, dedicándose un 20,7% al abastecimiento y un 8,5% a la industria. En términos de rendimiento por hectárea, los cultivos de secano alcanzan en promedio 392 euros/ha mientras que los de regadío tienen un rendimiento medio de 16.715 €/ha. Destacan entre los cultivos de regadío las frutas frescas (berries), con 47.664 €/ha y, muy por detrás, los cítricos, con 11.670 €/ha. En consonancia con la expansión de las superficies regadas, el crecimiento del valor de la producción final agraria ha sido muy acelerado, multiplicándose por cinco en valores constantes desde 1976. Sin embargo, desde 1996 a 2008 crece en torno al 70%, mientras que las demandas de agua en este mismo periodo (1996-2008) se cuadruplican, lo que significa un importante descenso en términos de €/m³.

La Presa de Alcolea y el Canal de Trigueros, así como otras actuaciones complementarias, fueron programadas por primera vez en el Plan Hidrológico de Cuenca "Guadiana II" elaborado por la Confederación Hidrográfica del Guadiana en 1995 sobre la base de la Documentación Básica presentada en 1988. El objetivo económicamente más destacado de estas actuaciones es regar los cultivos tradicionales de la zona oriental de la provincia de Huelva, pasando de las actuales 5.300 ha de riego a más de 30.000 ha.

¿Qué problemas tiene el proyecto de la presa de Alcolea?

La obra hidráulica del embalse de Alcolea está en proceso de construcción y asocia distintos proyectos entre los que destacan: el proyecto de construcción de la presa y el proyecto del Canal de Trigueros.

El proyecto de la presa fue el objeto de una memoria-resumen en 1995, obtuvo declaración de impacto ambiental favorable con condiciones y se aprobó en 2000. Fue objeto de un modificación y un procedimiento de determinación de la existencia de cambios sustanciales en 2011. Las obras se iniciaron en 2012 y se paralizaron en 2017.

El Canal de Trigueros es una obra hidráulica complementaria del embalse de Alcolea que tiene como objetivo el transporte que permitirá el aprovechamiento de las aguas reguladas por dicho embalse para el desarrollo de la zona regable situada "*en ruta*" del Canal de Trigueros, llegando hasta la comarca de El Condado, así como alimentar el denominado Anillo Hídrico de Huelva, permitiendo de esta manera liberar recursos del sistema Andévalo-Chanza-Piedras

En los documentos con los que se inició el procedimiento para la aprobación del embalse de Alcolea no se identificó, describió ni cuantificó ninguna necesidad de recursos hídricos que justificara su construcción. Inicialmente, en la Memoria-resumen no se realizó ningún análisis de alternativas. Con posterioridad, en el estudio de impacto ambiental, se diferenció la existencia de posibles alternativas en relación a la concepción y diseño general de la solución, la ubicación de las infraestructuras, las características de las obras, el dimensionamiento de las infraestructuras y la ejecución de las obras, pero no en cuanto a si debía o no hacerse el proyecto.

En cuanto a su viabilidad, se ha reconocido en varias ocasiones el problema de la calidad de sus aguas (alto contenido de ácido sulfúrico, óxido de hierro y otros minerales), ya **que los ríos Tinto y Odiel son en la actualidad de los más contaminados del mundo por drenaje ácido de minas**. La contaminación actual de estos ríos se debe fundamentalmente a la oxidación de los sulfuros metálicos de las escombreras acumuladas de todas las épocas de explotación minera en la cuenca, que se transforman en sulfatos de gran número de metales pesados, solubles en el agua, que la acidifican hasta valores de pH del orden de 2,5. A lo largo de su recorrido por el río Odiel el pH aumenta un poco hasta situarse, en la entrada a la Ría de Huelva, en un rango de 3,3-3,8.

Sin embargo, los promotores del proyecto siempre han considerado que la carga contaminante se ha mantenido en límites estables y que en los períodos de lluvias la carga contaminante sería "*exigua*" por su dilución, y por tanto "*la construcción de un embalse de almacenamiento permitirá mezclar las aguas que discurren a lo largo del año con las de riadas, reduciendo por dilución la carga contaminante del conjunto hasta valores admisibles*".

El estudio de impacto ambiental constata los problemas de contaminación (acidez, conductividad y sulfatos y metales pesados) pero ha seguido minimizando sus efectos sobre la viabilidad del proyecto. Se mencionó en su momento en el estudio de viabilidad que "*se prevé que es posible que estas aguas no puedan emplearse para cualquier uso hasta que se creen las condiciones adecuadas para que tengan lugar los mecanismos de inhibición bacteriana y por consiguiente los fenómenos de autodepuración*"

En la declaración de impacto ambiental del año 2000, se constataba que el uso del agua será limitado, pero no evaluaba su incidencia sobre la viabilidad del proyecto y concluía que "*no se observan potenciales impactos adversos residuales significativos sobre el medio ambiente por la construcción de este proyecto, si se llevan a cabo el diseño, controles y medidas correctoras presentadas por el promotor*"

De esta manera, en 2008 Hidroguadiana, S.A. licitó el contrato de ejecución de las obras y se adjudicó a la unión temporal de empresas UTE Presa de Alcolea, integrada por Sacyr, S.A. Rafael Morales, S.A. y Prinur, S.A. La UTE Presa de Alcolea redactó el proyecto 02/10 de construcción que modificaba en ciertos aspectos el proyecto básico. El citado proyecto de construcción 02/10 fue aprobado el 4 de marzo de 2011 sin someterse de nuevo a evaluación de impacto ambiental.

El 17 de marzo de 2011, la Directora General del Agua solicitó al Director General de Calidad y Evaluación Ambiental, la emisión del informe relativo a si se habían producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación de impacto ambiental del embalse de Alcolea en 2000. Este procedimiento de análisis de los cambios sustanciales se resolvió de manera abrupta por superarse el plazo de caducidad de sesenta días, sin entrar en el fondo de la discusión sobre si deberían cumplirse las nuevas obligaciones de la Directiva Marco del Agua, de la Directiva Hábitats y las consecuencias de la información científica sobre la calidad de las aguas.

Las obras de construcción de la presa comenzaron en noviembre de 2012, iniciándose los trabajos geotécnicos en la cerrada prevista y las tareas relacionadas con los accesos

proyectados. Como resultado de estas primeras fases se consideró que no era necesaria una nueva tramitación medioambiental y se aprobó la continuación de las obras el 23 de diciembre de 2014, sin ningún incremento de costes sobre el presupuesto de contrata. Sin embargo, el lento ritmo de las obras y diversas discrepancias con el contratista dieron lugar a que se resolviera el contrato de ejecución de las obras.

Actualmente, la ejecución de la presa se encuentra paralizada desde 2017 y el desmantelamiento de lo construido en obras y su coste no ha sido objeto de consideración en el procedimiento de aprobación de la presa de Alcolea ni en su evaluación de impacto ambiental.

¿Cómo se ha desarrollado el análisis económico y de recuperación de costes del proyecto de la presa de Alcolea?

La presa de Alcolea, tendría una capacidad de regulación teórica de 180 hm³/año, y sus recursos se destinarían a la puesta en riego de la Zona Regable del Canal de Trigueros con una superficie aproximada de 25.000 hectáreas y un consumo medio de 4.500 m³/ha-año, y al abastecimiento de Huelva y su polígono industrial.

El proyecto de terminación de la presa, el cual todavía no ha sido licitado, supone una inversión estimada cercana a los 79 millones de euros según datos aportados por ACUAES. Si se añaden los costes derivados de las expropiaciones requeridas junto con los costes provenientes de las asistencias técnicas y direcciones de obra, la cifra ronda los 95 millones de euros.

El proyecto del Canal de Trigueros (incluyendo estación de bombeo, balsas de regulación y la conducción principal) y el sistema de distribución asociado encargado de llevar el agua a cada sector de riego desde la conducción principal (nuevas estaciones de bombeo y redes de distribución secundaria y terciaria) supone una inversión estimada de 190,2 millones de euros para el canal de Trigueros y de 259,5 millones de euros para la red de distribución de riego.

Los costes de mantenimiento y conservación tanto de la presa de Alcolea, el Canal de Trigueros y el sistema de distribución se valoran en 11,72 millones €/año, aunque ACUAES no incluye costes de tratamiento de agua al considerar que el embalse hará un proceso de autodepuración por sedimentación.

Finalmente, dentro del proyecto hidráulico que abarca la presa de Alcolea y el canal de Trigueros, se incluye un ramal que permitirá la conexión con el sistema de abastecimiento de Huelva (Anillo Hídrico de Huelva). El coste del proyecto ha sido estimado en 115,08 millones € (IVA incluido), aunque no se han analizado otras alternativas específicas para mejorar la garantía del abastecimiento de la ciudad de Huelva.

Por otro lado, la calidad del agua de la presa de Alcolea tendrá altos contenidos en metales pesados disueltos, sulfatos y un pH muy ácido. Con la experiencia obtenida en el embalse de El Sancho que requiere un tratamiento de las aguas para su uso industrial, es casi seguro que también sea necesario en Alcolea para su uso en regadío y más si cabe para uso en abastecimiento. Para conocer los costes totales de tratamiento de un agua de estas características se ha consultado diversas fuentes, entre ellas un informe del CEDEX, un informe de AYESA así como expertos de la universidad de Huelva. Los datos

obtenidos dan una horquilla entre 3 y 50 céntimos de euro el metro cúbico. A la hora de realizar los cálculos de contabilidad pública se ha tomado como coste de tratamiento un valor conservador de 0,15 €/m³.

Para el cálculo de los costes de uso del agua, ACUAES establece que se aplicará el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua para recuperar las inversiones previstas. Así mismo, considera una vida útil del proyecto de 25 años y un interés del crédito del 4,76%. En el estudio que hemos realizado se ha calculado el coste de utilización del agua, con criterios de contabilidad pública, comparándolo con los supuestos previstos por ACUAES, utilizando una tasa de descuento del 3,5%.

El resultado de nuestro estudio indica que el coste del agua de la presa de Alcolea sería de 0,39 €/m³, con criterios de contabilidad pública, y variaría entre 0,17 y 0,22 €/m³ para los diversos supuestos de ACUAES, lo que comportaría una recuperación de costes financieros entre el 44 y el 56%.

Adicionalmente, en nuestro estudio se ha comparado el margen neto de los cultivos a implantar con el máximo utilizado por ACUAES, que es de 2.404 €/ha. Únicamente cumplirían este supuesto cultivos como los berries, el aguacate, el mango y el olivar superintensivo. Con estas hipótesis, y con criterios de contabilidad pública el plazo de recuperación de la inversión sería de 24 años y la tasa interna de rentabilidad (TIR) sería del 4,8%, muy próxima a la tasa de descuento. Se trataría por tanto de un proyecto muy poco rentable para la economía de la provincia. En los supuestos de ACUAES, que comportan importantes subvenciones en el coste del agua el proyecto mejora con plazos de recuperación de la inversión entre 7,5 y 14 años y con un TIR entre el 9,4 y el 16,7%.

Los datos de partida del margen neto de estos cultivos parten de la hipótesis de precios de mercado altos debido a las escasas superficies cultivadas de los mismos. Actualmente en España la superficie de fresón está estabilizada en 6.800 ha, el arándano y la frambuesa se cultivan en unas 5.000 ha, el aguacate en 9.800 ha y el mango en 3.200 ha. Gran parte de estas superficies están en Andalucía y los berries prácticamente todos en Huelva.

Por tanto, es muy difícil argumentar que una transformación en regadío de 25.000 ha de estos cultivos mantendrá los precios actuales, y presumiblemente conducirá a la inviabilidad de las explotaciones de regadío aún en el supuesto de costes del agua muy subvencionados. Simplemente el hecho de tener que soportar los costes del tratamiento de las aguas del embalse (supuesto altamente probable) anularía la rentabilidad de la inversión de este proyecto.

¿Por qué es necesario no continuar con el proyecto de la presa de Alcolea?

En todo el proceso de planificación, proyección, evaluación de impacto ambiental, inicio de la ejecución y redacción de un nuevo proyecto del embalse de Alcolea, los promotores y la administración ambiental han minimizado el problema de la calidad de las aguas del embalse para los usos de abastecimiento, industrial y regadíos para los que se ha proyectado. Presuponen que el agua muy contaminada mejorará sustancialmente en el embalse de Alcolea (sin evidencia científica) y que podrá ser utilizada directamente y, en caso de no alcanzar los estándares de calidad exigibles, se procedería a tratamientos en origen de la contaminación o tratamientos activos a la salida del embalse, sin estudios rigurosos de los mismos y sus costes.

Una obra pública de esta magnitud tiene que justificarse por su necesidad, es decir por su contribución a la resolución de algún problema social relevante, por lo que debe formar parte de un marco de planificación más amplio que dote de coherencia a la actuación con las políticas públicas que se quieran desarrollar. Por otra parte, todo proyecto no sólo debe ser viable desde el punto de vista técnico y económico, sino que los fondos presupuestarios destinados a su ejecución se deben emplear con criterios de eficiencia y equidad. Por último, la resolución de un problema o la satisfacción de una necesidad se deben realizar evitando daños, tanto al medio ambiente como a individuos o grupos sociales. Todo ello configura un conjunto inseparable formado por los objetivos, los medios técnicos y económicos y los efectos sociales y ambientales de la actuación que deben ser sometidos a un análisis riguroso para poder seleccionar la mejor alternativa.

En el caso de la presa de Alcolea y el canal de Trigueros, no se ha desarrollado este análisis riguroso en las distintas fases y por tanto no se dan las condiciones necesarias para justificar que este proyecto constituya la mejor alternativa. Por ello, es necesario una nueva evaluación del mismo, considerando el ciclo completo de vida de la obra, para poder proceder a su terminación con todas las garantías, sociales, ambientales y económicas, o bien descartarlo definitivamente.