



DECLARACIÓN DE LA MESA SOCIAL DEL AGUA DE ANDALUCÍA ANTE LA CONVOCATORIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE SEQUÍA DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR

Ante la continuación de la sequía: sigue siendo necesario el reparto social del agua.

Resumen

La sequía que atraviesa, con diferente intensidad, Andalucía acentúa la escasez estructural de recursos hídricos, con el cambio climático como telón de fondo ya presente. Las actuales reducciones de dotaciones de riego tenderán a hacerse crónicas, poniendo de manifiesto el sobredimensionamiento de la demanda. Es imprescindible afrontar ya la inevitable transición hídrica, que tiene que ser una transición social y ambiental justa. La Mesa Social del Agua de Andalucía propugna que la reducción no se puede hacer a costa de los sectores más vulnerables y por ende de sus trabajadoras y trabajadores. Hay razones, marco jurídico-institucional y experiencias en las que apoyar una reasignación del agua basada en criterios sociales, ecológicos y territoriales, que denominamos coloquialmente **reparto social del agua**. No hay recetas fáciles; nadie las tiene para afrontar la crisis socio-ambiental que tenemos por delante. Pero ya existen propuestas concretas referidas al régimen concesional, la planificación hidrológica, la asignación de dotaciones en sequías y la activación de 'bancos públicos de agua' participados y transparentes.

1. Escasez de recursos y sobredimensionamiento de la demanda.

Hoy en día, culminando el primer cuarto del siglo XXI, está fuera de cuestión que el cambio climático está añadiendo factores de incertidumbre a la gestión del agua. Hace años que existen datos advirtiendo de escenarios de menor disponibilidad de agua como consecuencia de la crisis climática. Cada vez es más evidente que los efectos del cambio climático, reiteradamente anunciados por la comunidad científica, están ya haciéndose presentes. No se trata sólo de problemas de cantidad, sino también de calidad del agua, que con efectos negativos para los ecosistemas acuáticos y para los usos humanos del agua.

Estos problemas se superponen a un fenómeno previo: el sobredimensionamiento de la demanda total de agua respecto de los recursos disponibles, es decir, la extracción anual de mayor volumen de agua de la que de manera natural se renueva, combinando años secos y húmedos, que los embalses hiperanuales y los acuíferos subterráneos permiten regular. Estos últimos son los que en muchos casos están amortiguando y ocultando la gravedad de la sobreexplotación, lo que ocasiona que muchos municipios rurales tengan que abandonar sus fuentes tradicionales de suministro (pozos y manantiales) y conectarse a sistemas supramunicipales dependientes de aguas superficiales reguladas. Es preocupante el aumento de los acuíferos sobreexplotados y contaminados, que los organismos de cuenca, y concretamente la CH del Guadalquivir, deberían declarar en riesgo cuantitativo y/o cualitativo, para poner en marcha, con la participación de las personas usuarias, así como del tejido empresarial que también utiliza este preciado recurso, las medidas que permitan recuperar su buen estado. En muchos casos, pues, es toda la población rural la que más duramente padece el deterioro de los sistemas acuáticos.

Esta situación, que no es nueva, ha impulsado en las últimas décadas el desarrollo de tecnologías que incrementan la eficiencia en usos agrarios y urbanos, así como el aumento de recursos no convencionales por medio de la regeneración de aguas residuales y la desalación de aguas marinas. Se han invertido muchos recursos y esfuerzos en modernizar el regadío y en mejorar la aplicación del agua en la parcela. Sin embargo, como es conocido, todo esto no ha dado como resultado una reducción neta del consumo, fundamentalmente porque ha operado la 'paradoja de Jevons': a más eficiencia, mayor consumo final en la escala de sistema de explotación o cuenca hidrográfica, porque los ahorros obtenidos se han aplicado a aumentar hectáreas de regadío cada vez más intensivo. El índice de explotación neta (el indicador WEI+ de obligada aplicación en los documentos de planificación) sigue aumentando.

A este desequilibrio también contribuye que los cánones y tarifas del agua se aplican por hectárea regada, sin gravar los volúmenes realmente consumidos, desincentivando el buen uso del agua.

No se puede excluir la posibilidad de producir en algunos casos recursos alternativos procedentes de la regeneración de aguas residuales urbanas y la desalación. Pero estas tecnologías están limitadas al litoral y a los usos con capacidad de pagar sus altos costes, y siempre para disminuir la sobreexplotación de los recursos, nunca para aumentar regadíos. En el interior, como es el caso mayoritario de la Demarcación del Guadalquivir, la desalación no es posible y la reutilización directa de aguas residuales no aporta nuevos recursos, sino que utiliza los que ya tienen usos aguas abajo. Pueden servir para reasignar aguas de diferentes calidades; pero en caso de dedicarse a nuevos aprovechamientos, la reutilización directa en la zona continental de la cuenca no genera nuevos recursos.

El mensaje fundamental que hay que transmitir es que la solución no viene ni simple ni principalmente de la ampliación de oferta sino de la adaptación de la demanda a una situación de déficit crónico y creciente. Existe un desequilibrio entre demandas y recursos disponibles que no solo no se va a solucionar gracias al crecimiento de estos últimos, sino que se está intensificando.

2. El reparto social del agua: objetivos y beneficiarios.

En este contexto, la MSA plantea que uno de los retos principales de la gestión del agua es el **reparto o reasignación social del recurso disponible con criterios de transición hídrica justa**. A partir de esa propuesta surgen muchas preguntas, cuya

formulación ya es en sí misma un avance en el debate: ¿Quiénes deberían ser los beneficiarios de la reasignación y de qué manera puede materializarse? ¿Qué criterios ecológicos, sociales, económicos, territoriales habría que aplicar? ¿Cuáles son las relaciones, conflictos y sinergias entre el enfoque de transición justa en los usos agrarios del agua y la salud de los ecosistemas acuáticos? ¿Qué pueden aportar las experiencias que se están haciendo en el ciclo urbano del agua en materia de transición justa, con aplicación de criterios socioeconómicos en la gestión (tarifación no solo volumétrica sino progresiva, tarifas sociales, garantía mínimo vital)?

La perspectiva del reparto social implica un enfoque de ‘discriminación positiva’ de la agricultura familiar, social y profesional que se define por su multifuncionalidad, el arraigo en el territorio, la producción de alimentos de proximidad, la calidad de los productos, el capital social que genera y la transmisión intergeneracional de conocimiento, entre otros atributos. Un modelo agrario que cumple funciones sociales (incluidas condiciones y retribuciones dignas de las personas trabajadoras), ambientales (imprescindibles para mantener la salud y la calidad del mundo rural) y territoriales (mantenimiento de la población, los paisajes y los valores culturales del mundo rural).

Frente a este modelo, el uso agrario del agua está ligado a una estructura muy desigual de las explotaciones de regadío, agravada por el crecimiento de las grandes explotaciones intensivas agroindustriales en forma de sociedades mercantiles, con menores costes de producción que hacen inviables a muchas explotaciones pequeñas y medianas o situadas en territorios con menores capacidades productivas; por el proceso de precarización y pérdida de peso de la agricultura en la cadena de creación de valor; por los modelos de integración productiva y la pérdida de capacidad de decisión del agricultor en el conjunto del sector alimentario. Todo ello fruto, entre otros factores, de un intercambio desigual y subordinado de la producción agrícola frente a otras fases de la cadena agroalimentaria, que termina afectando a las partes más débiles: la mano de obra familiar y asalariada y los recursos naturales.

La dimensión social del agua ha estado ausente del debate institucional y público, frente a la preponderancia de perspectivas económicas simplistamente planteadas. Desde la asunción, a principios del siglo XX, de la idea de que la inversión pública en obra hidráulica era por naturaleza benéfica para el conjunto de la sociedad, ni siquiera se han aplicado análisis coste-beneficio convencionales y básicos. La Directiva Marco del Agua del año 2000 puso el énfasis en la restauración y protección de los ecosistemas acuáticos, que son la base de una disponibilidad renovada y duradera de agua para los usos sostenible, por lo que considera imprescindible introducir el principio de la recuperación de los costes públicos (económicos, ambientales y del recurso) como incentivo económico a este fin ambiental. Admite la posibilidad de subvencionar a determinados usuarios o territorios vulnerables, de manera justificada, y no de manera genérica a todos los usuarios como ocurre en España. Pero la persistencia de los enfoques productivistas y especulativos del pasado y el desarrollo insuficiente de los instrumentos de racionalidad económica y de participación previstos en esa norma han limitado su eficacia ecológica en nuestro país.

Por eso, además de mejorar la perspectiva económica y ecológica, en el momento histórico actual hay que afrontar los cambios normativos que permitan **incorporar claramente los aspectos sociales en la gestión del agua**. Eso significa reformar la Ley de Aguas para incluir una visión social en aspectos como la planificación hidrológica, el régimen concesional, la gestión de la escasez en el marco del cambio climático y la recuperación de costes; con concreciones en materia de asignación de dotaciones en sequías y activación de centros de intercambio de derechos de uso del agua (‘bancos públicos de agua’) que permitan una distribución del agua a favor de un modelo agrario que responda al interés público general.

Para avanzar en la respuesta a las interrogantes planteadas y también en la perspectiva del reparto social, es importante conocer el impacto económico y social de las medidas de restricción del regadío en las campañas de los años 2022 y 2023. Los resultados de esa situación son de interés para afrontar las futuras políticas de transición justa pensadas en proteger a las personas trabajadoras y la agricultura social y familiar.

3. Marco institucional y diferentes dimensiones del reparto social¹

El agua es un patrimonio común, un elemento esencial para garantizar los derechos fundamentales y un bien de dominio público con influencia decisiva sobre los ecosistemas y la sociedad, cuya ordenación está atribuida en España a la Administración General del Estado (en nuestro caso a través de la CH del Guadalquivir) o a la correspondiente Administración Autonómica en cada demarcación hidrográfica intracomunitaria (Demarcaciones de las Cuencas mediterráneas andaluzas, Guadalete y Barbate, Tinto, Odiel y Piedras). La titularidad del agua es siempre del Estado, pero el uso puede ser privado, posibilidad cuya decisión y reparto está atribuida a las mencionadas administraciones. Esta realidad jurídica permite plantear en el caso del agua propuestas que sería más difíciles proponer referidas a otros factores, como por ejemplo la tierra.

De acuerdo con la Directiva Marco del Agua, el uso del agua solo debe ser un “uso sostenible”, aquél que se realiza cumpliendo los objetivos medioambientales, tanto se trate de aguas superficiales como subterráneas. Una vez queda definida el agua disponible por el Estado o la Comunidad Autónoma competente, estos pueden realizar su asignación en concepto de concesión administrativa entre los beneficiarios del uso sostenible. Cuando la Administración realiza un reparto de los derechos de uso de los recursos hídricos debe partir del modelo de “Estado social y democrático de Derecho”, establecida en la Constitución, que obliga al Estado a ser decididamente activo y regirse por el principio de igualdad, que debe aplicarse respecto de situaciones concretas en las que puedan identificarse las personas afectadas y sus condiciones económicas y sociales. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha admitido reiteradamente la validez constitucional de las medidas de acción positiva y de discriminación inversa en relación con grupos sociales desfavorecidos.

La obligación constitucional del reparto social del agua no está adecuada y suficientemente desarrollada en la legislación de aguas, lo que justifica plantear la necesidad de una reforma legislativa que incorpore el reconocimiento de los derechos humanos al agua y al saneamiento (Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 28 de julio de 2010, A/RES/64/292) y el reparto social del agua basado en los principios, valores y derechos constitucionales.

En lo que se refiere al reparto del agua, su materialización práctica se tendría que llevar a cabo, a su vez, en tres momentos diferentes: con la asignación de recursos en la planificación hidrológica; con el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones; y en situaciones de escasez o excepcionales. Todo esto afecta al campo de actuación de la CH del Guadalquivir en su ámbito. En el primer caso, los planes recogen los objetivos que persiguen, para la consecución de los cuales se establecen los programas de medidas, entre las que se hallan el orden de preferencias y las asignaciones de recursos hídricos. Por su parte, el sistema concesional establece, bajo el citado orden de preferencias de la planificación hidrológica, un sistema de otorgamiento de

¹ La Calle Marcos, A. (2023) Notas jurídicas sobre el reparto social del agua. [Directorio de documentos - Notas jurídicas sobre el reparto social del agua - Biblioteca del agua - FNCA](#) Documento presentado en la Jornada técnica organizada por la MSA el 10 de enero de 2024.

autorizaciones y concesiones obsoleto en su diseño y desconectado de los actuales objetivos medioambientales, sociales y económicos.

Asimismo, es imprescindible modificar el régimen de las Comunidades de Regantes, mejorando su funcionamiento democrático, que permita aplicar criterios de reparto social del agua de las concesiones que tienen otorgadas para que, en situaciones de escasez, se garantice a las explotaciones vulnerables las dotaciones completas y no la aplicación de reducciones lineales que perjudican en mayor medida a éstas.

Respecto a la planificación hidrológica y al sistema concesional es viable la incorporación del reparto social del agua a través de las siguientes medidas:

- a) la realización previa de un inventario de regadíos que comprenda entre otras la identificación de los usuarios vulnerables y los grandes usuarios;
- b) el conocimiento de manera real y efectiva del volumen de agua que se consume en cada masa de agua y quién y para qué destino lo hace;
- c) la incorporación de manera transparente de los criterios de reparto social que permitan cumplir las exigencias constitucionales de proteger a aquellos usuarios que tengan la condición de vulnerables, aunque ello suponga un trato menos favorable para el resto de los usuarios.

Respecto del tercer tema, las situaciones de escasez o de excepcional reducción de la disponibilidad de recursos hídricos, ya se están planteando experiencias concretas, en el ámbito de las Comisiones de desembalse de la cuenca del Guadalquivir.

Este es el contenido de la *Propuesta de la Mesa Social del Agua de Andalucía* dirigida a la Comisión de desembalse del Guadalquivir el 2 de marzo de 2023. Ante la perspectiva de una nueva campaña de riegos, la cuarta consecutiva, con fuertes recortes de dotaciones, la MSA hizo constar: “No podemos culpar siempre a la sequía, que es parte de nuestro clima y nos recuerda que debemos gestionar un regadío con garantías, que haga frente a las sequías y al cambio climático. Esto es contrario a la política de crecimiento de regadío y de cambio de cultivo incentivado por la propia Confederación, a pesar del déficit estructural que padece la cuenca, que condena a los regantes del Guadalquivir a una continua incertidumbre en el abastecimiento del agua. Esta situación afecta a todo el regadío, pero principalmente a las explotaciones más vulnerables, que ven como la rentabilidad de su explotación se ve mermada en algunos casos hasta el 70%, siendo esta la actividad de la que dependen agricultores profesionales y familias [...] En estas situaciones, la Confederación aplica un recorte en función de la dotación que, aunque es proporcional a esta, no tiene en cuenta ningún otro criterio. Las grandes explotaciones tienen margen de actuación, ya que pueden decidir repartir esta dotación, pueden regar la cantidad de hectáreas que crean conveniente. Las pequeñas explotaciones no tienen alternativa, ya que disponer o no de agua determina que cultivarlas sea o no rentable [...] Demandamos que se tengan en cuenta criterios sociales a la hora de aplicar recortes, **la administración debe priorizar claramente un modelo de producción, la agricultura social y profesional. Proponemos que se haga una discriminación positiva que garantice al menos una unidad de trabajo agrario para el titular de la explotación, garantizando el total de su dotación o un recorte menor que para superficies mayores.**” ([12-Comision-desembalse Sequia-Reperto-Social-02032023.pdf \(redandaluzaagua.org\)](#))

Retomando el planteamiento jurídico, en situaciones de escasez o de excepcional reducción de la disponibilidad la Administración debe, salvaguardadas las necesidades ambientales, identificar la vulnerabilidad de los afectados por dicha situación y adoptar las medidas de acción positiva a favor de los desfavorecidos, aunque ello suponga un trato desigual negativo para aquellos que no tienen la condición de vulnerables, siempre

que dichas medidas: a) estén acotadas y se adopten de manera transparente, b) sean proporcionadas al objetivo de igualdad efectiva y real que las justifica; c) tengan una temporalidad determinada o determinable; y d) se evalúe su aplicación.

4. Propuestas para la presente campaña de riego

En la presente campaña reclamamos la modificación de las decisiones de la Comisión de Desembalse del pasado 24 de abril, con la finalidad de que se considere una reducción menor de las dotaciones normales para las Comunidades de Regantes que tienen concesiones de 1.500 a 2.000 m³/ha. Estas dotaciones ya están muy ajustadas a las necesidades mínimas del cultivo, siendo mayoritariamente olivar tradicional. Aplicar un porcentaje de recorte cercano al establecido para las elevadas dotaciones de las grandes zonas regables, donde prima el olivar intensivo y superintensivo, genera agravios comparativos entre las capacidades productivas de las diferentes zonas de la cuenca.

Debe constituirse en esta campaña de riego el Centro de intercambio de derechos de uso del agua del Guadalquivir (*Banco Público del Agua*) como instrumento de transparencia y eficiencia en la reasignación de dotaciones de agua con criterios económicos, sociales y ambientales.

Consideramos que, para avanzar en la transición hídrica justa, necesaria por la actual situación de sobreexplotación de recursos hídricos y los crecientes impactos del cambio climático, deben realizarse los estudios técnicos que permitan diagnosticar, evaluar y proponer soluciones para asegurar el futuro del regadío sostenible en lo económico, social y ambiental.

1. Evaluar el impacto económico y social de las medidas de restricción del regadío en las campañas de los años 2022 y 2023
2. Un mayor conocimiento sobre el estado de las aguas subterráneas en Andalucía, especialmente de las que están en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico.
3. La actualización del inventario de regadíos del año 2008

Sevilla, 6 de mayo de 2024