

PROPUESTAS UNITARIAS DE LA MESA SOCIAL DEL AGUA DE ANDALUCÍA EN EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN DEL ESQUEMA PROVISIONAL DE TEMAS IMPORTANTES LA DEMARCACIÓN DEL GUADALQUIVIR (CUARTO CICLO, 2028-2033).

INTRODUCCIÓN

1. Mal estado de las masas de agua generalizado y con tendencia a empeorar

El reciente Informe de seguimiento de los *Planes hidrológicos de cuenca y de los recursos hídricos en España*¹ pone de relieve que **los objetivos de la planificación hidrológica** en el conjunto del país están muy **lejos de cumplirse**.

En el último lustro de sequía la parte del litoral mediterráneo y el sur peninsular **no han podido mantener la garantía** exigida por la Instrucción de Planificación **para gran parte del regadío**.

Los caudales ecológicos continúan siendo unos caudales residuales en vez de una restricción previa a la atención a las demandas como los configura la ley de Aguas. En las masas tipo río se incumple frecuentemente el régimen de caudales ecológicos:

Según los datos disponibles para toda España referidos al año 2023 se ha producido **un deterioro del número de masas en buen estado** en relación con la información inicial de los 2º y 3º ciclos de planificación, sin avances significativos en la última década, lo que denota la imposibilidad de cumplir los objetivos ambientales en 2027:

Con ese telón de fondo, en la **cuenca del Guadalquivir** la situación, como reflejan los datos que ofrecen los Documentos iniciales anteriores a los EPTI, es **más preocupante que la media del conjunto de España**. En la tabla adjunta se presentan los datos de estado y de riesgo de no alcanzar los objetivos ambientales, que son como es lógico aun peores.

Tabla 1. Porcentaje de masas que no alcanzan el buen estado global o en riesgo de no alcanzar los OOMM en la Demarcación del Guadalquivir

	Plan tercer ciclo Memoria (2022) No alcanza buen estado global	Documentación inicial cuarto ciclo (2024)	
		No alcanza buen estado global	Riesgo de no alcanzar OOMM
MAsp	38%	69%	96%
MAsb	52%	57%	96,5%

Fte: CHG, Documentación inicial, 4º ciclo, 2025

También las MASb se encuentran en el Guadalquivir en una situación de alto nivel de riesgo. En el caso de esta cuenca tenemos los datos referidos al “estado” y al “riesgo”. Estos últimos son más graves porque incluye las masas que ya están en mal estado y las que sufren “presiones significativas”.

En los **Documentos iniciales previos a los EPTI** se aporta información sobre una larga serie de presiones con detalle. Estos datos de presiones e impactos y su resultado en el alarmante nivel de masas en mal estado o en riesgo requieren una explicación pública que permita entenderlos, presentando la

¹[Seguimiento de los planes hidrológicos](#)

evolución de los mismos, y apuntando algunos elementos que ayuden a comprender sus porcentajes muy superiores a los de otras Demarcaciones, en las que también son muy elevados, y las razones que los explican.

2. Déficits del proceso de participación pública

Está es una de primeras consideraciones al proceso de participación pública en esta fase de la elaboración del Plan del cuarto ciclo: **no ha habido la necesaria información y debate sobre los datos** contenidos en la Documentación Inicial, tal y como se puede comprobar en las alegaciones presentadas (Informe Resumen del Proceso de Participación Pública POBS Enero de 2026, [9b69da8e-ace4-747c-73bd-de87d697ca17](#)).

No se ha presentado en público la propia Documentación Inicial. Tampoco se ha presentado con la suficiente antelación el **plan de participación activa** que corresponde al debate sobre el Esquema provisional de Temas Importantes, con sus correspondientes tipos de actos, calendario, usuarios convocados y metodología. Todo esto se ha ido montando y anunciando “sobre la marcha”. **Sin ignorar el esfuerzo realizado por el personal de la CHG, el interés demostrado por convocar personalmente a los agentes sociales más significativos, el trabajo del equipo animador, etc.**, esto se tenía que haber organizado **previamente y de manera más programada**.

Algunos de los **miembros de la Mesa Social del Agua** (WWF, FNCA, EeA) hemos **participado en las mesas redondas** que se han montado en algunos de los actos. Siempre cubriendo el **espectro “ambiental”**. Pero el significado de la Mesa no se reduce a esta dimensión. Al contrario, la Mesa trata de contribuir a **superar esa dicotomía entre lo ambiental y lo social** de los problemas del agua.

Otro aspecto fundamental del proceso de participación ha sido la sensación, expresamente planteada en el acto de presentación general del EpTI el 27 de enero, de que **no cabe hacer cambios significativos en el documento provisional**. Lo solicitó ese día el antiguo Jefe de la Oficina de Planificación, que pidió una Ficha dedicada a Gobernanza, y allí mismo se negó la mera posibilidad de hacerlo.

Las sesiones han adolecido de **excesivo protagonismo**, materializado en el tiempo de intervención ocupado, por parte del responsable de la OPH. En algún caso, sin ignorar su esfuerzo, todo el espacio de debate con la sala ha sido absorbido por dicho responsable, y en otros casos se ha tenido que demandar la necesidad de discutir, sin que estuviera previsto en el programa, alguna de las discutibles afirmaciones realizadas (por ejemplo sobre la escasa importancia ambiental, social y territorial de la sobreexplotación de las aguas subterráneas en la cuenca).

PROPUESTAS PARA LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DEL CUARTO CICLO

1. Participación y gobernanza

Después de tres ciclos de planificación en los que no se han conseguido los **objetivos ambientales exigidos por la DMA** y tampoco se ha alcanzado un **uso sostenible del agua** (incluyendo la garantía de su uso) es hora de cambiar claramente la estrategia de la planificación.

El arranque del proceso de planificación del cuarto ciclo ha empezado con algunas **deficiencias en relación con lo que obliga la legislación vigente**, incluso estamos por debajo de lo que se hace en muchas otras demarcaciones españolas, aunque por encima de otras, como las correspondientes a las cuencas internas de Andalucía.

Se requiere un debate profundo de los temas planteados en los EPTI. Y sobre todo, es necesario que se puedan introducir **modificaciones en el documento**, dado que se trata de una versión “provisional” y sometida a un proceso de “participación activa”, la etapa más intensa de todo el proceso de elaboración del Plan.

Es necesario un modelo de **participación proactiva y en pie de igualdad de todos los interesados** y no prioritariamente de los grandes usuarios, gestionada por profesionales y con medios materiales suficientes para garantizar que aquellas partes interesadas en defensa de intereses ambientales y usos comunes cuenten con las capacidades necesarias para participar en condiciones de igualdad con los usuarios privados.

Incorporación en pie de igualdad de los **representantes del regadío social y arraigado en el territorio** que incluyen a la mayor parte de las explotaciones del sector (el 80% del total de explotaciones que reciben menos del 20% del agua), que plantean nuevas alternativas y reclaman mayor protagonismo en la planificación y gestión de la cuenca.

Incorporar a la planificación la **categoría de justicia**, de enfoques de equidad, como corresponde al aprovechamiento de un recurso definido como Patrimonio en la DMA y como **Dominio Público Hidráulico** en el marco jurídico español. Esto incluye la consideración de las **condiciones de trabajo** de las personas relacionadas con las actividades productivas vinculadas a los recursos hídricos.

Facilitar el compromiso de todas las administraciones concernidas mediante el refuerzo de los órganos de **coordinación y cooperación** interadministrativa existentes.

Es necesario formular de **manera más clara y realista el estado actual**, y a partir de ahí los objetivos creíbles a conseguir, el programa de medidas adecuadas, concertadas, realizables y con recursos económicos ciertos.

2. Adaptación al cambio climático

Los planes hidrológicos del cuarto ciclo se deben convertir en **verdaderos planes de adaptación al cambio climático**, que deben implicar tanto a los organismos de cuenca como a los responsables de la gestión de las demandas, las administraciones (comunitarias, estatales, autonómicas y locales) responsables de las políticas sectoriales y a los propios usuarios.

Alinear la planificación con las **estrategias de adaptación (y mitigación) al cambio climático**. No solo en el establecimiento de escenarios futuros, sino también en la adopción **en el actual ciclo de planificación** de medidas con efecto a corto y medio plazo, que faciliten **la adaptación de los usos a la disminución de la disponibilidad** de caudales.

El **cambio climático** se considera en la documentación como un futuro al que estar atento, pero la realidad muestra que es un **proceso de impacto presente y creciente** desde hace tres décadas, que nos afecta hoy y que irá aumentando en el transcurso del nuevo ciclo de planificación.

El ajuste se debe plantear, como corresponde a un recurso de dominio público, con criterios de justicia, garantizando el **mantenimiento del modelo de agricultura social y profesional** imprescindible para el mantenimiento de la vida de los territorios.

3. Aguas subterráneas y deterioro cualitativo

Es necesario **declarar muchas masas de agua subterráneas en riesgo cuantitativo** (además de en ocasiones cualitativo), que son situaciones estructurales que conllevan una serie de medidas (censo de usuarios, constitución de la Comunidad de Usuarios, CUMAS) conducentes a la aprobación y aplicación de un **Plan de gestión conteniendo reducciones de dotaciones**, que se han de definir de manera transparente y participativa con criterios sociales, ambientales y territoriales.

La documentación reconoce esta obligación pero “se escuda” para no comprometerse a realizarla en los altos requerimientos de **recursos humanos y buena gobernanza que esto requiere**. La falta del necesario compromiso está también relacionado con la falta percepción por parte de la OPH de la gravedad de los impactos que la sobreexplotación de acuíferos ha provocado en el territorio, incluidas las

afecciones al abastecimiento humano, es decir, afecciones al Derecho Humano al Agua, como es el caso sangrante de la comarca de Estepa.

En un **escenario de escasez, el deterioro cualitativo** adquiere una dimensión especial y necesita ser abordado con **medidas reforzadas de prevención en las fuentes** de la contaminación. En escenarios de cambio climático un menor flujo de agua reduce la dilución y, si la carga contaminante se mantiene constante, la concentración (y con ella, la toxicidad) será mayor. La protección es prioritaria y urgente en las masas de agua de las que se surten los abastecimientos de agua potable a la población.

4. Información hidrológica y balances de cuenca

La información que aporta la documentación en relación con los componentes del ciclo hidrológico es incompleta, confusa y en ocasiones incongruente, lo que minimiza las presiones que ejerce el regadío sobre las masas de agua y los recursos hídricos. Se requiere un **balance completo del ciclo hidrológico que aúne la información proveniente del modelo SIMPA** (recursos: precipitaciones, evapotranspiración y escorrentías) **y del modelo AQUATOOL** (destino de los recursos: caudales ecológicos, evaporación en embalses y cursos, usos y consumos, diferenciados estos últimos por los retornos y volúmenes vertidos al mar, y exceso de extracciones respecto a recursos disponibles -déficit o brecha-), a escala de sistema de explotación. **Aplicar a dicho balance las previsiones de impacto del cambio climático** en el ciclo hidrológico para el horizonte H-2040.²

La voluminosa información en relación con los inventarios de recursos, las demandas y los balances del ciclo hidrológico que se viene aportando en los tres ciclos de planificación del Guadalquivir, no permite obtener una visión global de todos los componentes del ciclo hidrológico y su coherencia. Más bien al contrario: existen incoherencias manifiestas entre unos recursos que sobre el papel aumentaron sorpresivamente en el segundo ciclo de planificación y la constatación de unos **déficits reales de unos 210 hm3 solo en los regadíos de la Regulación General**, cuando la **ficha 6 indica 181 hm3 para toda la cuenca**. El modelo de simulación de todos los componentes del ciclo hidrológico desarrollado en un trabajo recién concluido permite simular la realidad actual de la cuenca, con un **déficit total de unos 443 hm3, frente a los 219 hm3 que reconoce el Plan Hidrológico 2022-2027**³.

En este aspecto se requiere:

- Aportar un balance del ciclo hidrológico con todos sus componentes
- Aclarar el **déficit real de la cuenca**.
- En base al **carácter del agua como bien público**, definido en la Constitución Española, analizar el impacto social y económico de los déficits para los diversos tipos de explotaciones (cultivos, territorios, tamaños) y aplicar las medidas que proceda (ajustes de dotaciones, programas de gestión de MASb, medidas económico-financieras, etc.) con criterios de justicia y equidad.

La difícil realidad de la gestión de la cuenca exige introducir cambios radicales: Introducir criterios de **gestión del agua de tipo social y territorial** compatibles con una mayor ambición ambiental y con una **transición ecológica justa**: deben afectar a las reasignaciones de recursos, a la aplicación de las restricciones en las dotaciones de riego, en la aplicación de las tarifas volumétricas (imprescindibles) y a la gestión de los Bancos Públicos de agua.

5. Inundaciones

² Joan Corominas Masip (2026): *Estimaciones sobre los componentes del ciclo hidrológico del Guadalquivir a lo largo de los ciclos de planificación hidrológica*, Fundación Nueva Cultura del Agua.

³ Obra citada

La **gestión de la inundación** necesita un cambio de enfoque de los modelos de ocupación y utilización del territorio en línea con el propio marco legal europeo, estatal y autonómico, que incluye aplicación rigurosa de **cartografía y planes de gestión del riesgo de inundación**. A lo largo de décadas hemos impermeabilizado el territorio con carreteras, centros comerciales, polígonos y nuevos barrios residenciales de tipología extensiva. Esa dinámica no puede continuar. Ahora hay que abordar la difícil y compleja tarea de **renaturalizar cauces y entornos urbanos** en los puntos más críticos que ya están identificados en la cartografía de riesgo de inundación.

6. Doñana

En la ficha relativa a Doñana la Alternativa 0 no contempla adecuadamente el impacto de dos medidas ya iniciadas y en proceso de ejecución: la disminución de extracciones a incluir en los programas de actuación de las Masas declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico (en el caso de la Masa Rocina del 15%) y el programa de retirada voluntaria de cultivos de regadío y re naturalización de las tierras que se estimó en unas 1200 ha.

En la Alternativa 1 debería valorarse la posibilidad de ser más ambiciosos en la regeneración del caño Guadamar y la marisma norte expropiando entre 1500 y 2000 ha en el entorno del antiguo caño Guadamar, actualmente en riego con aguas subterráneas, en la zona con el mayor cono de depresión de todo el acuífero, y en buena parte dedicadas al cultivo del arroz. Disminuiría la extracción del orden de unos 12-16 hm³, lo que haría innecesario el recrecimiento del embalse del Agrio. El impacto socioeconómico podría evitarse aumentando en 300 a 400 ha los cultivos hortofrutícolas en los alrededores (extracciones de 1,5-2 hm³). El coste de esta medida sería inferior al del recrecimiento del embalse del Agrio.

El conjunto de estas tres medidas podría reducir las extracciones actuales del acuífero en un 30% además de aumentar los aportes superficiales a la marisma con la consiguiente mejora del estado de las masas de agua y recuperar la funcionalidad de los ecosistemas del espacio natural de Doñana.

7. Régimen económico

Los problemas del **régimen económico-financieros del agua** han desaparecido del EpTI. Se incluyeron en la Documentación inicial, y ya allí detectamos que el análisis económico no cumple plenamente con las exigencias de la DMA ni con las buenas prácticas que sugiere la Comisión Europea. Es por ello que algunos miembros de la Mesa sugirieron una revisión sustancial para garantizar que los instrumentos económicos aplicados en la demarcación hidrográfica del Guadalquivir contribuyan de forma efectiva a la sostenibilidad financiera, ambiental y social del uso del agua. En su respuesta a esta alegación la CHG señaló que “Los Documentos Iniciales establecen el marco, cronograma y diagnóstico general (art. 78 RPH) y no sustituyen al ETI o al Proyecto de Plan, donde se concretan escenarios, medidas y anexos metodológicos” Y se anunciaba que las observaciones de los alegantes “se incorporan como líneas de mejora para la redacción del ETI y del Proyecto de Plan 2028-2033”⁴

OTRAS PROPUESTAS CONCRETAS CONSENSUADAS EN LA MESA SOCIAL DEL AGUA DE ANDALUCÍA

Disminuir la demanda con criterios sociales. Se pretenden mantener las tierras arables, propósito que consideramos positivo frente a la defensa de los leñosos del anterior plan. Pero usar las dotaciones de los cultivos herbáceos como comodín en situaciones de escasez, impidiendo su siembra para garantizar mantenimiento de arboleda puede tener el efecto contrario.

⁴CGH, DOCUMENTOS INICIALES Informe Resumen del Proceso de Participación Pública POBS, enero de 2026

Necesidad de contabilidad real para aflorar los costes en los que se incurre, que permita el conocimiento de la realidad en el que apoyar las decisiones sobre **repercusión de costes con criterios de reparto social**.

Recuperación de costes: imprescindible introducir la **aplicación del canon volumétrico** como una de las medidas más importantes para garantizar ahorro y un sistema de recuperación de costes justo, con criterio de reparto social, con todos los usuarios de la cuenca y con el medio.

No se puede mantener la **ficción de que la modernización de regadíos produce un ahorro de agua**. Sin cuestionar los múltiples cambios que introduce, algunos beneficiosos, la documentación existente en la cuenca del Guadalquivir y a escala internacional ha demostrado el aumento del consumo neto que produce y el aumento del estrés hídrico resultante.

Creación de un Banco Público de aguas: la revisión de concesiones históricas y el ajuste de dotaciones anuales según cultivos y disponibilidad de recursos, permiten la creación de un banco de aguas que, gestionado por la propia Confederación, pueda reasignar recursos y atender las demandas que se consideren más necesarias (criterios sociales, ambientales y territoriales), así como la incorporación de jóvenes. Esta medida flexibiliza la actual fosilización de la asignación del agua y debe ser prioritaria frente a la actual figura de cesión de derechos.

Plan de gestión de masas de agua subterráneas: es necesario generar un mapa de MASb que defina el estado y las medidas, identificando aquellas en las que la recarga sea técnicamente viable y positiva para la gestión combinada de recursos superficiales y subterráneos. Plantear esta medida como necesaria para el cumplimiento de objetivos ambientales y contribuir a la garantía de la demanda.

Ajuste de dotaciones del olivar: La diferencia de dotaciones actual genera agravios comparativos entre marcos de plantación, beneficiando a plantaciones superintensivas, sin responder a criterios agronómicos.

Mejora de la gobernanza: unificar y constituir **Comunidades de Regantes también en el caso de las captaciones individuales, superficiales y/o subterráneas**. Es imprescindible avanzar en la organización de los usuarios de la cuenca y evitar agravios entre regantes organizados vs individuales.

Medidas para el **ciclo urbano del agua:** 1) apoyo a las medidas de control de fugas y aumento de la eficiencia de los sistemas, especialmente medianas y pequeñas poblaciones; 2) impulso a las interconexiones de sistemas para mantener la garantía de los suministros, al mismo tiempo que se refuerza el **control de los recursos locales** (aguas subterráneas, manantiales...) frecuentemente sometidos a presiones excesivas, que provocan graves problemas al abastecimiento humano

Identificar, dimensionar y controlar las **nuevas demandas energéticas y tecnológicas** (hidrógeno verde, centros de datos, etc.) y suplirlas en su caso con recursos de usuarios que las cedan.

Atención a las demandas de la ganadería extensiva, muy vulnerable en situación de sequías severas, que demanda pocos recursos pero con un alto nivel de garantía.

El conjunto de todas estas medidas requiere una estrecha **colaboración y coordinación con las políticas sectoriales**, especialmente la política agraria y la planificación urbanística y la ordenación del territorio. No vale decir que “eso es de ellos”: el Plan hidrológico tiene la misión legal de contribuir a la integración de las competencias, identificando en cada caso los titulares y responsables de cada una de ellas.

RESPUESTAS Y COMENTARIOS ESPECÍFICOS A LAS “DECISIONES A ADOPTAR” PLANTEADAS EN LA FICHA 6 DEL EpTI DEL GUADALQUIVIR DEDICADA AL “MANTENIMIENTO DE LA GARANTÍA EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE CLIMÁTICA”

(1) Control del regadío

Los incrementos de demanda actualmente previstos no resultan compatibles con los escenarios climáticos futuros ni con una estrategia coherente de adaptación a la reducción progresiva de recursos disponibles. Además, reducen la flexibilidad necesaria para futuros ajustes de demanda y para el cumplimiento de los objetivos ambientales.

(2) Modernización de regadíos

Antes de impulsar nuevas modernizaciones resulta imprescindible evaluar rigurosamente los efectos reales de las ya ejecutadas sobre consumo neto, presión sobre masas de agua y aumento del estrés hídrico.

La mejora de eficiencia no implica automáticamente ahorro efectivo de agua y, en determinados contextos, puede generar incrementos de consumo asociados a intensificación productiva o cambios de cultivo ("efecto rebote").

(3) Aguas regeneradas

La movilización de aguas regeneradas debe evaluar previamente los efectos sobre las masas de agua receptoras y sobre los retornos actualmente existentes, evitando considerar estos recursos como una fuente ilimitada para nuevas expansiones de demanda.

(4) Ajuste anual de demandas

Se considera positiva la revisión anual de dotaciones según cultivos y disponibilidad de recursos, incorporando además diferencias territoriales, criterios agronómicos y criterios sociales de priorización.

Estas decisiones requieren además coordinación efectiva con las políticas agrarias y territoriales de la Junta de Andalucía.

(5) Control de extracciones

El objetivo debe ser el control efectivo de la totalidad de las extracciones legales mediante telecontrol, medición volumétrica, y sistemas transparentes de información.

Esta información debe servir también de base para políticas de recuperación de costes, tarificación volumétrica y mejora de la gobernanza del agua.

(6) Eficiencia en abastecimientos urbanos

Resulta necesario priorizar especialmente las necesidades de pequeños y medianos municipios en materia de reducción de fugas, renovación de redes, mejora de eficiencia y garantía de abastecimiento.

(7) Infraestructuras de regulación

La revisión y mejora de infraestructuras existentes puede resultar necesaria, aunque requiere análisis rigurosos de prioridad, coste-eficacia, viabilidad económica y efectos ambientales, incorporando criterios económicos amplios y no únicamente financieros.

(8) Construcción de balsas

Las balsas de regulación pueden aportar flexibilidad en determinados sistemas, aunque deben evaluarse adecuadamente sus impactos ambientales, sus efectos sobre aportaciones y masas de agua y su compatibilidad con los objetivos ambientales.

(9) Canon ligado al volumen consumido

La generalización de instrumentos tarifarios ligados al volumen efectivamente consumido constituye una medida positiva para favorecer el ahorro, mejorar la recuperación de costes y avanzar hacia una gestión más transparente y equitativa del agua.

En este sentido, podría avanzarse progresivamente hacia modelos de tarificación binómica similares a los existentes en el abastecimiento urbano, combinando una cuota fija (en cualquier caso condicionada al volumen de concesión y no a la superficie), y una tarifa volumétrica progresiva vinculada al consumo efectivo.

Sevilla, 28 de mayo 2026

Mesa Social del Agua de Andalucía

