

## ACUERDO POR EL AGUA EN LA CUENCA DEL GUADALQUIVIR

# POR UN USO SOSTENIBLE DEL RECURSO



El pasado 28 de junio fue aprobado definitivamente el Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir, un documento elaborado por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que recoge un diagnóstico de la situación de la cuenca, las soluciones a los problemas de ésta y un plan de medidas a llevar a cabo a corto y medio plazo.



Texto: Carmen Alfonso

económicos y sociales y en estrecha colaboración con las Administraciones Autonómicas, y en el caso de la cuenca del Guadalquivir, con la Administración andaluza, fundamentalmente.

La Directiva Marco del Agua ha introducido un cambio en el enfoque tradicional de las aguas al contemplar conjuntamente las masas de agua con los ecosistemas acuáticos a ellas asociados. Así se pone de manifiesto el vínculo entre el recurso agua y el medio ambiente, de manera que las actuaciones encaminadas a la protección, mejora y regeneración de las aguas, a la prevención y lucha contra la contaminación –puntual o difusa– o al

**E**n la cuenca del Guadalquivir existe una escasez objetiva de recursos que se traduce en un progresivo deterioro de sus masas de agua y de los ecosistemas acuáticos asociados a ellas. La nueva legislación de aguas obliga a detener su deterioro adicional y a mejorar, en la medida de lo posible, el estado actual. La solución de los problemas no se encuentra únicamente en el ámbito hidráulico, sino en el más amplio de la política territorial, en el marco del desarrollo rural, con criterios

aseguramiento de un régimen de caudales ambientales se traduce en una mejora efectiva del medio ambiente hídrico. Por ello, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CHG) puso en marcha el pasado año el Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir, incluido dentro del Programa A.G.U.A. del Ministerio de Medio Ambiente, y que obtuvo el visto bueno por parte de todos los miembros del Consejo del Agua de la Cuenca el pasado 17 de marzo. Posteriormente, el 28 de junio, la ministra de Medio Ambien-

te, Cristina Narbona, y la consejera de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Fuensanta Coves, ratificaron con su firma dicho acuerdo, que recoge la situación actual de la cuenca, las soluciones a los problemas planteados y un plan de medidas a llevar a cabo a corto y medio plazo.

### **Diagnóstico de la situación**

En la actualidad, los problemas de contaminación por las aguas residuales urbanas e industriales en la cuenca del Guadalquivir se han ido combatiendo con actuaciones en materia de saneamiento y depuración, al amparo de lo que establece la Directiva 91/271, traspuesta al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto Ley 11/95 de 28 de diciembre. Se han construido depuradoras que funcionan en general de manera correcta en zonas con población de más de 100.000 habitantes equivalentes, sin embargo, en poblaciones con más de 15.000 habitantes equivalentes –y por debajo de 100.000– aún faltan aproximadamente 30 depuradoras por entrar en servicio. También hay que apuntar el mal funcionamiento de algunas de las ya construidas, sobre todo en poblaciones pequeñas, por problemas presupuestarios y de capacidad técnica.

A esto hay que añadir la contaminación difusa, especialmente de origen agropecuario por exceso de abonado o prácticas inadecuadas de laboreo con determinados productos fitosanitarios; la elevada erosión del suelo en una parte significativa de la cuenca y la elevada sedimentación en ecosistemas acuáticos y embalses; los vertidos puntuales de ciertas industrias y urbanizaciones y los vertidos incontrolados de residuos sólidos urbanos, provocan efectos desastrosos de contaminación de las masas de aguas, con fuerte incidencia sobre los ecosistemas en su conjunto.

Asimismo, la explotación de los recursos subterráneos también se ha incrementado considerablemente en los últimos años, amenazando con alcanzar los límites de la sostenibilidad en algunas unidades hidrogeológicas. Esta sobreexplotación

también constituye una amenaza a los aportes de agua con que los acuíferos contribuyen al flujo base de los ríos de la cuenca, reduciendo los recursos regulados superficiales y agravando la disponibilidad de recursos totales.

Las demandas han seguido creciendo sin control, activadas en ocasiones por la propia disponibilidad de nuevos recursos regulados. Situación que se une a la falta de implicación de los interesados en la gestión del agua, debido, en gran medida, a la falta de cauces de interlocución social, por lo que es necesario introducir políticas tendentes a subsanar esta situación.

Por otra parte, la sequía es un fenómeno crónico y recurrente en la cuenca del Guadalquivir debido a su carácter de cuenca mediterránea, ocasionando una insuficiencia de los recursos hídricos disponibles para atender las demandas y unos efectos medioambientales negativos. El fenómeno de la sequía se debe tanto a la falta de precipitaciones –sequía meteorológica– como al estricto equilibrio de recursos disponibles y demandas atendidas –sequía hidrológica–, que presenta esta cuenca. Por ello, es imprescindible que el regadío, principal consumidor de recursos, no siga desestabilizando el precario equilibrio de la cuenca, lo que obliga a plantearse su limitación.

En cuanto a los fenómenos de inundaciones, éstos se han convertido hoy en día en episodios menos frecuentes que en el pasado debido a la laminación de los embalses y a otras medidas, aunque siguen existiendo ciertos riesgos para las poblaciones y sus actividades socioeconómicas. A pesar de ello, en las actuaciones que se han seguido en la cuenca para minimizar los riesgos de las inundaciones, se aprecia una falta de enfoque medioambiental y territorial, con primacía de criterios meramente hidrológicos e hidráulicos, con lo que se ha desaprovechado una oportunidad única para una gestión de avenidas a través de la restauración de ríos y riberas que les hubiera devuelto una parte de sus valores naturales originales.

**El Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir establece un plan de medidas para solventar los problemas de la gestión del agua**

## Soluciones previstas

Para lograr los objetivos medioambientales, en el Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir se prevé que el Organismo de cuenca realice un seguimiento del funcionamiento de las depuradoras, aplicando todas las medidas que permite la legislación en aquellos casos en que no funcionen o lo hagan incorrectamente, y también deberá incrementar el control sobre la existencia de vertidos no autorizados. En relación a la contaminación difusa de origen agropecuario y la erosión, se deberá fomentar el uso de buenas prácticas agrícolas, potenciando el cambio hacia una agricultura más respetuosa con el medio ambiente. En cuanto al dominio público hidráulico, resulta fundamental dotar al Organismo de cuenca de recursos humanos suficientes y con formación adecuada para abordar con el mayor rigor posible la gestión cotidiana de autorizaciones. Asimismo, la mejora y modernización de los regadíos, de las redes de abas-

tecimiento y saneamiento a poblaciones y los planes hidrológico-forestales, serán medidas que pueden contribuir de manera positiva a la mejora medioambiental, debiéndose alentar políticas para su promoción.

En cuanto a la disponibilidad de recursos superficiales, el documento apunta que como recursos superficiales disponibles sólo se debe contar con los existentes en la actualidad más los que proporcionen los futuros embalses de La Breña, Arenoso y Melonares, no vislumbrándose incrementos significativos a corto y medio plazo. A pesar de ello, no se deben descartar determinados embalses puntuales, como por ejemplo la prevista ejecución de la presa de Siles, siempre que ésta sea justificable técnica, socioeconómica y ambientalmente y compatible con los preceptos del desarrollo sostenible en el marco de la Directiva Marco del Agua.

Sobre la disponibilidad de recursos subterráneos, siguiendo el principio de cautela, por el momento sólo se debe contar con los recursos

*En todo el proceso de elaboración del Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir ha habido una amplia participación pública.*



disponibles actualmente y, únicamente, si nuevos estudios hidrogeológicos rigurosos revelaran mayor disponibilidad, se podría permitir una explotación más intensiva de las unidades hidrogeológicas, siempre atendiendo a criterios estrictos de sostenibilidad. El instrumento que se revela más eficaz para ordenar las extracciones de los acuíferos es la constitución de Comunidades de Usuarios, donde se articulen los criterios para la aceptación o denegación de nuevas extracciones, así como la reducción, en su caso, de las superficies puestas en riego o de las dotaciones y, en general, de las demandas que pesan sobre el acuífero o la Unidad Hidrogeológica. Además, el Organismo de Cuenca aportará la información relevante para la definición del Plan de Explotación que permitirá la explotación ordenada y sostenible del acuífero. También se deben poner en marcha nuevas normas de explotación de las unidades hidrogeológicas con carácter restrictivo en el otorgamiento de concesiones para regadío, basándose en el conocimiento actual sobre el funcionamiento y características de los acuíferos y en aplicación del principio de cautela.

### **Control de la demanda**

En el Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir también hay previstas soluciones para el control de las demandas. Dado el alto nivel de utilización de los recursos, se debe analizar la conveniencia de fijar un límite al volumen global de demandas de los regadíos de la cuenca, adaptado a la disponibilidad de agua en la cuenca según los escenarios de cambio climático. El Organismo de Cuenca también realizará un seguimiento y control específico de la evolución de la superficie de regadío con el fin de evitar el incremento desordenado del consumo, así como las posibles afecciones a la garantía de los regadíos ya establecidos.

Asimismo se deben promover medidas de ahorro del agua a través de la modernización de regadíos y de los sistemas de abastecimiento urbano; la mejora de las infraestructuras; la limitación del empleo de es-

pecies vegetales con altas demandas de agua y el fomento del uso de aguas recicladas, especialmente para usos deportivos, lúdicos y recreativos; la instalación de contadores individuales y la medición de consumos, así como un régimen económico que tenga en cuenta el concepto de recuperación de costes contemplado en la Directiva Marco del Agua, con la flexibilidad adecuada para atender los efectos sociales, medioambientales y económicas, y las condiciones geográficas y climáticas de la región.

También se deberán adoptar políticas preventivas que se anticipen a los problemas. Para ello, hay que introducir procedimientos avanzados y sistemáticos para la detección y clausura de aprovechamientos ilegales y establecer un régimen sancionador efectivo que garantice el cumplimiento de los acuerdos. Asimismo, se debe impulsar la reasignación de aguas mediante la formación de Bancos Públicos de agua. Estos Bancos se podrán crear con recursos de distintos orígenes: de ahorros procedentes de modernizaciones de regadíos y de las redes de abastecimiento a poblaciones, y, de aportaciones voluntarias, permanentes o transitorias, de derechos concesionales de determinados usuarios. Los recursos que conformen estos Bancos Públicos de agua deben reasignarse en primer lugar para lograr el buen estado ecológico de las aguas, en segundo lugar se destinarán al servicio del incremento de la garantía de la cuenca y, por último, a los usos y empleos del agua que sean más beneficiosos desde la perspectiva de las políticas territoriales, sociales, de empleo y económicas, entre otras.

Por otra parte, las soluciones previstas en el Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir para la prevención y defensa de las inundaciones, se centran en impulsar actuaciones estructurales encaminadas a la gestión y planificación de embalses para laminación de avenidas y planes de corrección hidrológico-forestal en la cuenca. También se llevarán a cabo actuaciones no estructurales como la creación de mapas de riesgo, ordenación terri-

**El Acuerdo está  
incluido en el  
Programa A.G.U.A.  
del Ministerio de  
Medio Ambiente**

*El Acuerdo por el Agua incide en los valores medioambientales del recurso.*

*Melonares, en la provincia de Sevilla, será uno de los últimos embalses construidos en la cuenca.*



torial de zonas inundables, seguros de riesgos, sistema de previsión y alerta, planes de Protección Civil y propuesta de revisión de normativa, a pactar con las Administraciones Autonómica y Local, para evitar la invasión de cauces y de las zonas inundables. También se impulsarán actuaciones en materia de seguridad de presas, atendiendo a las recomendaciones del Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses.

### Prevención y defensa de sequías

En cuanto a las soluciones previstas para la prevención y defensa de sequías, en el acuerdo se prevé la necesidad de redactar, coordinadamente con las comunidades autónomas, un Plan de Gestión de la sequía en la cuenca, en el que se contemple como objetivo la protección tanto del abastecimiento urbano como el incremento general de la garantía del suministro para el regadío, especialmente del más especializado, y el uso industrial. Este plan también deberá considerar no solamente la posibilidad de atención de las demandas básicas, sino también la minimización de los efectos ambientales adversos.

En el Acuerdo por el Agua también se contemplan propuestas

sobre el análisis económico de los costes del agua, tal y como se aborda en el artículo 9 de la Directiva Marco del Agua, donde se integra el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, entre los que deben incluirse los costes medioambientales y los relativos a los recursos. Se trata con ello, tanto de incentivar el uso más eficiente del agua, como de asignar con mayor equidad social el preciado y escaso recurso y, por supuesto, alcanzar un determinado estado ecológico. En esta clave de equidad social, es conveniente una ampliación del principio de "quien contamina paga" al más general de que "quien genere distorsiones o problemas de cualquier índole en la gestión del agua en la cuenca pague", a fin de compensar al resto de los usuarios y sociedad en general por los desfavorables efectos causados, todo ello, dentro de los límites del marco normativo vigente.

En este sentido, el Organismo de Cuenca, en el curso de los trabajos exigidos por la Directiva Marco del Agua, tendrá que llevar a cabo los análisis económicos de recuperación del coste de los servicios relacionados con el agua, comprometiéndose a ponerlos a disposición de las mesas de trabajo con las Ad-

ministraciones, grupos de interés y el público en general, además de fomentar el análisis y discusión dentro del marco de la participación activa.

Por último, en el Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir se contempla un plan de medidas en función de su mayor o menor urgencia. Así, por un lado se establecen medidas a corto plazo con un periodo de ejecución de seis meses que abarcan las áreas de regadío, abastecimiento y energía e industria y, por otra parte, se contemplan otras medidas prioritarias, en las que se establece un periodo de seis meses para determinar su concreción temporal y presupuestaria.

Se debe destacar la amplia participación pública en todo el proceso de elaboración del Acuerdo por el Agua, en el que se han visto implicados, a través de diferentes organismos de consulta, tanto los sectores que tradicionalmente han venido participando en los diferentes órganos de gestión, como regantes, empresas abastecedoras y administraciones públicas, así como aquellos que hasta ahora no habían tenido representación en los mismos, es decir, organizaciones ecologistas, de consumidores y usuarios, asociaciones vecinales o expertos universitarios. 



Nota: El Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir y el Plan de Medidas se pueden consultar en la página web de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir:  
[www.chguadalquivir.es](http://www.chguadalquivir.es)



*Ciertos vertidos de industrias y urbanizaciones provocan efectos desastrosos de contaminación de las masas de agua.*

*Se deben promover medidas de ahorro de agua a través de la modernización de regadíos y de los sistemas de abastecimiento urbano.*

## MEDIDAS A CORTO PLAZO

**Regadío.** Se fijará la máxima superficie regable en cada sistema de explotación y se calculará la correspondiente demanda, así como su evolución futura, en función de unas dotaciones de referencia, que tengan en cuenta las alternativas de cultivo, las características del suelo y el coste de disponibilidad del recurso. También se llevarán a cabo restricciones futuras en el otorgamiento de nuevas concesiones para regadío en muchas unidades hidrogeológicas que han alcanzado el límite de sostenibilidad, cuyos recursos renovables, aún disponibles, deben reservarse con fines ecológicos y estratégicos, eliminando la posibilidad de permisos para sondeos donde no sea posible el otorgamiento de concesiones y autorizaciones. Para la realización de estas medidas se contará con los usuarios del regadío y las Administraciones sectoriales autonómicas y estatal, así como otras entidades ciudadanas interesadas en la buena gestión del agua.

**Abastecimiento.** Se calculará la demanda actual y futura a partir de los censos actualizados, de las previsiones demográficas contenidas en las normas urbanísticas vigentes y de los datos de consumo de las entidades suministradoras. Las dotaciones de referencia se establecerán en función del número de habitantes y del uso de la vivienda. Se solicitará para este trabajo la colaboración de las Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), de la Asociación de Abastecimiento y Saneamiento de Andalucía (ASA) y de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios más representativas.

**Energía e industria.** La demanda de agua para estos usos y su evolución, se calculará de acuerdo con las previsiones sectoriales de las comunidades autónomas. Para estos trabajos se contará con la participación de los usuarios e interesados.

En la  
cuenca del  
Guadalquivir  
existe una  
escasez de  
recursos que  
se traduce en  
un progresivo  
deterioro de  
sus masas de  
agua y de los  
ecosistemas  
acuáticos  
asociados a  
ellas