

## PROPUESTAS DE WWF ESPAÑA PARA CONTROL DEL USO ILEGAL DEL AGUA EN AGRICULTURA

Hernández, E., Peiteado, C., Fuentelsaz, F., Fernández, A. y Carmona, J. J.<sup>1</sup>

### RESUMEN

El uso ilegal del agua en la agricultura en España pone en peligro la consecución de los objetivos de la Directiva Marco de Agua (DMA). 500.000 pozos ilegales, la mayoría para uso agrícola, comprometen el buen estado de los ríos y acuíferos al tiempo que hacen peligrar el futuro del propio sector agrícola, especialmente de secano. Para ilustrar esta situación sirven los ejemplos del Alto Guadiana y de Doñana.

WWF propone un decálogo de medidas para afrontar el reto del uso ilegal del agua, que implican principalmente a la administración, como incluir el uso legal y eficiente del agua como condición para recibir ayudas públicas o para conseguir cualquier tipo de certificación de calidad, incluir la DMA en la condicionalidad de las ayudas de la PAC, dotar de medios a las administraciones para permitir un control efectivo y eficaz del buen uso del agua, mejorar la coordinación de las administraciones con otros actores implicados, aumentar la conciencia pública sobre el impacto real del uso ilegal del agua, cerrar y sancionar las actuales extracciones ilegales, condicionar la planificación agraria al cumplimiento de los objetivos ambientales de la UE y apoyar los sistemas agrarios del alto valor natural de secano.

Las propuestas también alcanzan a la iniciativa privada, que tiene un gran potencial de actuación, solicitando la inclusión del uso legal y eficiente del agua dentro de los protocolos de compra de supermercados e industria.

**Palabras clave:** regadío, control, ilegal, subvenciones, mercados.

### 1. INTRODUCCIÓN

España, país en el que el regadío consume más del 75% de los recursos hídricos, ve peligrar el alcance de los objetivos de la Directiva Marco de Agua por el uso ilegal del agua en la agricultura. Según el Ministerio de Medio Ambiente, existen más de 500.000<sup>2</sup> pozos ilegales en nuestro país, una parte importante de los cuales se destinan a riego.

Este uso ilegal del agua en regadío no sólo compromete el buen estado de ríos y acuíferos, sino que suponen una grave inequidad que pone en riesgo el propio futuro del sector agrícola y, más aún, el de los agricultores de secano. Los impactos socio económicos están a la orden del día, debidos a la inundación de los mercados de productos baratos producidos a costa del expolio de los recursos naturales o al empeoramiento de la calidad de las aguas para abastecimiento a poblaciones.

En un panorama de aumento de la demanda mundial de alimentos, en el que la presión sobre los recursos naturales se verá además agravada por los efectos del cambio climático, es clave una gestión eficiente del agua. Sólo preservando el buen estado de nuestros ríos, acuíferos y humedales, y los servicios que prestan, tendrá futuro la actividad agrícola. Para lograrlo es imprescindible abordar el que hasta ahora sigue siendo un tema tabú: el uso ilegal del agua en regadío.

WWF España, en el marco de la lucha contra el uso ilegal del agua en agricultura, presenta dos estudios de caso que ilustran la situación en dos zonas emblemáticas desde el punto de vista de la conservación de la naturaleza: el Alto Guadiana, donde se sitúa Daimiel, y Doñana. La organización presenta además una serie de propuestas para afrontar el reto del uso ilegal del agua, a la búsqueda de un modelo agrícola que contribuya de manera firme a los objetivos de la Directiva Marco de Agua.

<sup>1</sup> Programa de Aguas y Agricultura de WWF España. ehernandez@wwf.es y cpeiteado@wwf.es

<sup>2</sup> En esta estimación se incluyen únicamente los pozos que extraen más de 7.000 m<sup>3</sup>/año. Esto equivale al volumen de agua necesario para regar una hectárea de maíz.

## 2. ESTUDIOS DE CASO

### 2.1. Sobreexplotación en el Alto Guadiana

En la cuenca Alta del Guadiana se encuentra el llamado "acuífero 23", declarado sobreexplotado en 1995. La sobreexplotación se originó durante el periodo de transición de la Ley de Aguas de 1985, cuando la Confederación Hidrográfica otorgó concesiones por volúmenes que excedían sobremanera la capacidad de recarga del acuífero. La situación ha empeorado considerablemente con la perforación de 22.000 pozos ilegales, frente a los 16.000 legales, según la propia Confederación del Guadiana<sup>3</sup>, la mayor parte dedicados al regadío.

Los cultivos de regadío han aumentado en paralelo a la incontrolada explotación ilegal de acuíferos. Entre ellos figuran cultivos de regadío que solían recibir importantes subsidios de la Unión Europea (por ejemplo, remolacha, maíz, alfalfa), cultivos de alto rendimiento económico (melón, ajo, cebolla) y más recientemente viñedos de regadío —a pesar de que tradicionalmente es un cultivo de secano— subvencionado incluso por el gobierno regional.

Según la Confederación Hidrográfica del Guadiana<sup>4</sup>, esta situación está fuera de control: no sólo se abren nuevos pozos en fincas sin concesión de aguas, sino que además la mayoría de los usuarios autorizados están profundizando sus captaciones. Actualmente hay unos 4.000 expedientes sancionadores incoados por uso ilegal del agua en el Alto Guadiana y de ellos, 2.700 tienen orden judicial reclamando el cierre de la captación. De todos modos, la presión política y social ha llevado a una aparente moratoria en la ejecución de estas órdenes. Hasta enero de 2009, solo se habían cerrado 19 pozos ilegales.

La sobreexplotación afecta a los usuarios legales, ya que un gran número de pozos se han secado o se han salinizado hasta unos niveles que hacen inviable el uso del agua para riego. Además ha tenido efectos devastadores para los humedales que se alimentan del Acuífero 23. Por ejemplo, en la zona de Daimiel, inicialmente formada por 13 humedales, estos han perdido el 80% de su superficie, y el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, humedal de importancia internacional, sobrevive únicamente por las aportaciones del río Cigüela durante los años húmedos y de los caudales artificialmente trasvasados desde el acueducto Tajo-Segura en algunos años secos<sup>5</sup>. El pasado año, el Parque Nacional alcanzó una situación crítica, cuando la turba del suelo estaba tan seca que entró en combustión bajo la superficie, llamando la atención de la oficina del convenio Ramsar y otras organizaciones ambientales. Para revertir la situación, se autorizó un nuevo trasvase "de emergencia" desde la cuenca del Tajo.

Hasta ahora han fallado todos los intentos de la administración de revertir la tendencia hacia abajo de los niveles de aguas subterráneas, ni el control del volumen que puede extraer del acuífero cada concesionario, ni las subvenciones para el abandono del regadío han tenido efectos significativos o duraderos. Desde 2000, el Ministerio de Medio Ambiente viene promoviendo el llamado "Plan Especial del Alto Guadiana" (PEAG), con el objetivo de alcanzar una solución consensuada al problema de la grave sobreexplotación del acuífero y los problemas ambientales y sociales asociados. Sin embargo, aunque las diferentes partes afectadas llevan años discutiendo el Plan y a pesar de un presupuesto de 5.000 millones de Euros, no se ha llegado a acuerdo alguno que permita su aprobación y puesta en marcha. Y aún hoy, la necesaria reducción de la superficie regada y el control del uso ilegal del agua están muy lejos de conseguirse. El futuro del Parque Nacional es, por tanto, incierto.

### 2.2. Cultivo de fresas y arroz en Doñana

El uso ilegal del agua también afecta al área del entorno del Parque Nacional de Doñana, en la cuenca del Guadalquivir. El problema es especialmente preocupante en la zona arrocera de Los Hatos, al norte de la marisma y en la cabecera del arroyo de la Rocina, al oeste del parque, donde se concentran las fincas freseras. En la zona de los Hatos, se extraen de forma ilegal 12 hm<sup>3</sup> de aguas subterráneas al año, principalmente para regar arroz, lo que causa importantes descensos en el acuífero de Doñana. La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir inició expedientes sancionadores en la zona en los 90, pero hasta diciembre de 2005 no se cerró ningún pozo —entonces fueron 8 en total—. En algunos casos, la Confederación Hidrográfica necesitó ayuda de la Guardia Civil y órdenes judiciales para cerrar los pozos.

En relación con el área alrededor del arroyo de la Rocina, la Confederación Hidrográfica reconoce que el 50% de los campos de fresa están utilizando agua ilegal: en algunos casos el agricultor no tiene permiso alguno de aguas; en otros, se está tramitando su solicitud; y en un gran número de casos el volumen de agua extraído excede con creces el autorizado en la concesión. Como consecuencia de la extracción ilegal de agua, el acuífero de Doñana se encuentra sobreexplotado en diversas áreas. La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir ha detectado descensos de los niveles piezométricos en el 86% de los puntos de muestreo con valores cada vez más bajos incluso tras varios años húmedos. Estos descensos del acuífero han tenido un efecto directo sobre los valores naturales de La Vera, La Rocina y la costa, donde han desaparecido

<sup>3</sup> Confederación Hidrográfica del Guadiana (2005). Plan del Alto Guadiana del Alto Guadina (PEAG). Borrador Documento de Directrices 4.07.2005. p.42.

<sup>4</sup> Fuente: conversación con responsables de la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

<sup>5</sup> A. De la Hera (2003). Caracterización de los humedales en la cuenca alta del Guadiana. In Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana. C. Coletto et al. Editores. Fundación Marcelino Botín.

varias lagunas temporales y donde los ecosistemas que dependen del acuífero están cambiando considerablemente. El arroyo de la Rocina, actualmente una de las principales fuentes de agua para la marisma de Doñana durante el verano, ha visto reducidos sus portes desde el acuífero en un 50% en los últimos 30 años. Como consecuencia, el bosque de ribera está cambiando, lo que implica cambios en el hábitat de otras plantas, de peces y moluscos que viven en el cauce. En total, se ha estimado que las marismas de Doñana reciben actualmente sólo 10% de las aportaciones naturales del acuífero.

El gobierno andaluz lleva desde 2007 preparando un plan para reordenar el espacio agrario de la zona e intentar acabar con las prácticas ilegales. A pesar de ello, continúan las transformaciones ilegales a regadío, en algunos casos eliminando zonas de bosque y en todos perforando pozos que incrementan la presión sobre el acuífero. En algunos casos, la producción de esas fincas ilegales está certificada por algún tipo de etiqueta o protocolo de calidad.

### 3. PROPUESTAS

Es urgente reconocer y afrontar el reto del uso ilegal del agua en España, de modo que permita cumplir con los objetivos de la Directiva Marco del Agua y de otras directivas europeas con fines ambientales. Para lograrlo, WWF España propone el siguiente decálogo de medidas que las autoridades competentes, públicas y privadas, deberían poner en marcha lo antes posible.

1. Incluir el uso legal y eficiente del agua como condición indispensable para percibir dinero público (Ayudas de la Política Agraria Común, de Fondos Europeos Estructurales, así como otras ayudas (seguros agrarios, medidas de la Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural, etc.) y asegurar su control. Si bien se han logrado avances significativos en este campo, por ejemplo al incluirse este requisito en la llamada condicionalidad de ayudas de la Política Agraria Común, quedan aún pasos que dar. Todo beneficiario de fondos públicos deberá acreditar su permiso para usar agua, cuando sea oportuno. Además, la instalación de elementos de control (caudalímetros) es clave para asegurar no sólo un uso legal del recurso sino también eficiente.
2. Incluir la Directiva Marco de Agua en la Condicionalidad de las ayudas de la Política Agraria Común y asegurar su control efectivo. La condicionalidad incluye las Buenas condiciones agrarias y medioambientales, así como los llamados Requisitos Legales de Gestión que deben cumplir los beneficiarios de las ayudas directas de la PAC, así como de ciertas medidas de desarrollo rural. Entre los Requisitos Legales de Gestión, que ya contemplan el cumplimiento de Directivas Ambientales, como la de aves, hábitats o la de contaminación por nitratos, debe incluirse además la Directiva Marco de Agua, en lo que haga referencia al sector agrario.

Esta propuesta ha sido además incluida por la Comisión Europea en su Comunicación sobre el futuro de la PAC más allá de 2013.

3. Incluir el uso legal y eficiente del agua en los protocolos de compra de supermercados, mayoristas, industria alimentaria, etc. Algunas cadenas de distribución y supermercados contemplan entre los requisitos de producción exigidos a sus proveedores (protocolos de compra) buenas prácticas agrícolas. Normalmente son referentes al uso de determinados productos fitosanitarios y al respeto en la aplicación y plazos de seguridad de estos productos. No obstante, se considera una herramienta clave para la lucha contra el regadío ilegal incluir en estos protocolos de compra un requisito sobre uso legal de suelo y agua. Así, completaríamos la acción similar propuesta para políticas públicas, con otra de las claves que determina la forma en que se producen los alimentos: los mercados.
4. Exigir el uso legal y eficiente del agua como requisito para acogerse a cualquier tipo de certificación de calidad, ya sea europea (Denominación de Origen Producción Ecológica, etc.), nacional o regional (Producción Integrada, Marcas vinculadas a Parques Naturales, etc.). WWF considera necesario que toda producción amparada bajo una normativa o reglamento de calidad contemple la legalidad del agua como requisito previo para la obtención de dicha certificación.
5. Proveer a las autoridades competentes de los recursos necesarios para alcanzar el control efectivo del uso del agua. La dotación de medios técnicos y humanos a las confederaciones hidrográficas y agencias del agua (guarderías, caudalímetros, GIS, catastro actualizado, control por satélite, etc.) se considera clave para un control eficiente de las extracciones. El control no se limitará a evitar nuevos usos ilegales, sino que se dirigirá también a asegurar en zonas con planes de extracciones que el volumen captado se encuentra dentro de la dotación adjudicada al regante.
6. Mejorar la coordinación entre las administraciones implicadas (agrarias, hídricas, de ordenación del territorio) y con otros interesados (comunidades de regantes, organizaciones ambientales) para compartir y actualizar la información sobre uso ilegal del agua y regularizar los permisos pertinentes. Promover la coordinación entre administraciones de distinto ámbito (agrario, hídrico, etc.) así como entre distintos niveles (nacional, regional, local) y sistemas de "multigobernanza" (incluyendo a las comunidades de regantes) repercutirá en un uso más eficiente de la información, transparencia y mejor control de las extracciones.

Sería además adecuada la aplicación de mecanismos adicionales, por ejemplo, que las empresas dedicadas a sondeos cartografiasen la localización de cada pozo, enviando un reporte mensual a las autoridades competentes, y exigiesen previa ejecución del mismo el permiso pertinente.

7. Aumentar la concienciación pública sobre el impacto real (ambiental, social y económico) del uso ilegal del agua. El uso ilegal del agua es un asunto que nos atañe a todos, y que trasciende del plano ambiental. Un claro ejemplo es el de la sobreexplotación de los acuíferos en La Mancha húmeda, en el que el empeoramiento de la calidad del agua por agotamiento de los recursos hídricos ha comprometido el abastecimiento de agua a poblaciones. Para intentar solucionarlo se ha planteado un trasvase desde la cabecera del Tajo hasta la Cuenca Alta del Guadiana, con un importante impacto ambiental asociado y económico, por el elevado consumo de recursos financieros, escasos en época de crisis.

Las extracciones ilegales secan nuestros ríos y acuíferos, comprometen el buen estado de los ecosistemas y los bienes y servicios que estos prestan al conjunto de la sociedad.

Además, "inundan" los mercados de productos agrícolas en clara competencia desleal con los agricultores que sí obtienen el agua de forma legal y hacen un uso eficiente de la misma y perjudicando más aún –si cabe– a los productores de secano, que ven como los precios se hundien por una oferta barata de alimentos.

8. Asegurar la clausura inmediata de las extracciones ilegales y la imposición de la correspondiente sanción. WWF considera necesaria una acción ejemplarizante de cara a detener el expolio del agua, para ello es apropiado proceder a la clausura inmediata de las extracciones ilegales, imponiendo la multa correspondiente al infractor. Las actuales moratorias *de facto* sólo contribuyen a dar la sensación de impunidad frente al delito, promoviendo el incumplimiento de la Ley de Aguas vigente, al ser mayor el beneficio económico previsto que las consecuencias legales y sanciones derivadas del incumplimiento.

La clausura de extracciones ilegales debería comenzar por aquellas zonas en las que el impacto ambiental o socioeconómico sea inasumible; dos ejemplos claros son el caso del Alto Guadiana y el de Doñana, tal y como muestran los casos de estudio presentados.

9. Condicionar la planificación agraria al cumplimiento de los objetivos ambientales de la Unión Europea. En la actualidad –y contrariamente a lo que exige el Tratado de Gotemburgo o, incluso, el de Lisboa– la componente ambiental está supeditada a las planificaciones sectoriales. De esta forma, el medio ambiente deja de tratarse como un componente transversal de las políticas, para ser un mero elemento más incluido en Planes de regadíos o urbanísticos, entre otros.

Un ejemplo claro son los Programas de Desarrollo Rural españoles 2007-2013 financiados con fondos europeos (FEADER). En ellos aparece como medida clave en cuanto a presupuesto implicado la modernización de regadíos, sin que hasta el momento conlleve un ahorro de agua real que beneficie el buen estado de ríos y acuíferos, y que contribuya a los objetivos de la Directiva Marco de Agua –tal y como establecen las Directrices Europeas de Desarrollo Rural y las últimas orientaciones aprobadas por la Comisión Europea tras el llamado "Chequeo médico de la PAC"–.

10. Apoyar los Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural de secano, asegurando su viabilidad y mantenimiento en el futuro. Si bien el regadío puede jugar un papel importante para el desarrollo socioeconómico en ciertas zonas, siempre que no comprometa los objetivos ambientales de la Unión Europea, gran parte de su mayor rentabilidad económica comparada con las producciones de secano es debido al mayor apoyo que percibe de las políticas agrarias. Así, los cultivos de secano reciben de media 280,51 euros/ha de ayudas de la Política Agraria Común, mientras que el montante para regadío se eleva hasta 617,94 euros/ha (WWF y SEO/BirdLife. 2010. *¿Quién contamina cobra?*). Además, los costes ambientales no son tenidos en cuenta cuando se comparan ambos tipos de cultivo, siendo los contribuyentes y el medio ambiente los que los pagan.

WWF considera que la viabilidad de las zonas rurales pasa por un cambio de modelo, basado en una nueva PAC que haga efectivos los principios "quien contamina paga" y "dinero público para bienes públicos". Para ello es clave una apuesta decidida por los Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural –tal y como ya contempla la Unión Europea en sus Directrices sobre Desarrollo Rural–. Estos son sistemas en los que las prácticas agrarias extensivas (rotaciones de cultivos, pastoreo controlado o trashumancia), aparejadas a la conservación de elementos de valor natural (setos, sotos, muretes, etc.), les permite albergar altos niveles de biodiversidad o especies singulares. Si, además, están en secano, se asegura su contribución a los objetivos de la DMA.

Aparte de proporcionar alimentos de calidad y contribuir a los objetivos ambientales de la Unión Europea, estos sistemas preservan prácticas agrarias y culturas y tradiciones de interés.