

VIII Jornadas Estatales de Custodia del Territorio

27 y 28 de octubre de 2021

ORGANIZA:



CON LA COLABORACIÓN DE:

RED DE CUSTODIA DEL TERRITORIO
Castilla-La Mancha y Madrid

CON EL APOYO DE:



#JECdT2021

Presentación de la propuesta

Título

CONTRATO DE RÍO DEL ALTO GUADIANA MENOR COMO EXPERIENCIA PARA LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA Y DESCENTRALIZADA DEL AGUA EN EL TERRITORIO

Autoría:

Teresa Gómez-Pastrana Jimeno* y Eva Jiménez Rodríguez**

Técnicas de proyectos del Grupo de Desarrollo Rural Altiplano de Granada

*Licenciada en Sociología UGR

**Ingeniera Química (UCLM) y Técnica de Gestión Sostenible del Agua (Master Propio Universidad de Zaragoza)

Resumen de la comunicación

La irregular cobertura de las demandas de agua del Altiplano de Granada, al norte de la provincia ha generado en las últimas décadas diversas tensiones que se han ido agudizando. En los últimos años han ido apareciendo ciertas iniciativas de diálogo que han propiciado el surgimiento de una nueva fórmula para la gestión integral del agua en el territorio. Así, desde la Estrategia de Desarrollo Local, elaborada de manera participativa por la ciudadanía en el 2016 donde surge por primera vez una preocupación por el tema, hasta la actualidad, ha ido emergiendo un proyecto que unifica un proceso técnico y participativo combinado, que ha permitido profundizar en el conocimiento de los recursos hídricos del territorio, su situación, sus beneficios, carencias, y usos; así como el establecimiento de mecanismos que permiten a personas y entidades territoriales entender los procesos de planificación hidrológica y gestión del agua de su entorno, e intervenir en ellos de manera coordinada a través de un Contrato de Río, dando continuidad a los procesos participativos previos y canalizando una inquietud nacida de la población del territorio. El contenido de la comunicación incorpora el diseño del proceso, metodología, ejecución y principales resultados hasta la fecha.

Palabras clave: gestión integral del agua, gestión territorial, gobernanza, participación, facilitación, conflictos

Categoría propuesta: (varias posibilidades)

1. **Instrumentos para el desarrollo de la gestión de iniciativas de custodia del territorio** (acuerdos de custodia del territorio; instrumentos de gestión; uso de indicadores, utilización de incentivos sociales, económicos y fiscales; etc.): En este sentido el Contrato de Río sería el vehículo a partir del cual se desarrollan las iniciativas de custodia del territorio de una manera holística con la finalidad de proteger y conservar los recursos fluviales de la cuenca alta del Guadiana Menor.

2. **Fórmulas de colaboración con las Administraciones públicas:** el Contrato de Río Alto Guadiana Menor pretende ser un espacio de conexión entre los diferentes actores que intervienen en la gestión del agua desde la planificación hasta el uso, presentándose como una potencial experiencia piloto dentro de las promovidas por el Ministerio de Transición Ecológica a través del Libro Verde de la Gobernanza en cada una de las Confederaciones Hidrográficas. En este caso nos proponemos para la Demarcación del Guadalquivir donde se incluye la cuenca alta del río Guadiana Menor.
3. **Comunicación e implicación ciudadana de la custodia del territorio:** el Contrato de Río es en sí mismo una propuesta de participación territorial del tejido social, económico, institucional y ambiental tanto en la custodia del territorio como en otros ámbitos relacionados con la planificación hidrológica.

CONTRATO DE RÍO DEL ALTO GUADIANA MENOR COMO EXPERIENCIA PARA LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA Y DESCENTRALIZADA DEL AGUA EN EL TERRITORIO

Teresa Gómez-Pastrana Jimeno* y Eva Jiménez Rodríguez**

Técnicas de proyectos del Grupo de Desarrollo Rural Altiplano de Granada

*Licenciada en Sociología UGR

**Ingeniera Química (UCLM) y Técnica de Gestión Sostenible del Agua (Master Propio Universidad de Zaragoza)

Resumen de la comunicación

La irregular cobertura de las demandas de agua del Altiplano de Granada, al norte de la provincia ha generado en las últimas décadas diversas tensiones que se han ido agudizando. En los últimos años han ido apareciendo ciertas iniciativas de diálogo que han propiciado el surgimiento de una nueva fórmula para la gestión integral del agua en el territorio. Así, desde la Estrategia de Desarrollo Local, elaborada de manera participativa por la ciudadanía en el 2016 donde surge por primera vez una preocupación por el tema, hasta la actualidad, ha ido emergiendo un proyecto que unifica un proceso técnico y participativo combinado, que ha permitido profundizar en el conocimiento de los recursos hídricos del territorio, su situación, sus beneficios, carencias, y usos; así como el establecimiento de mecanismos que permiten a personas y entidades territoriales entender los procesos de planificación hidrológica y gestión del agua de su entorno, e intervenir en ellos de manera coordinada a través de un Contrato de Río, dando continuidad a los procesos participativos previos y canalizando una inquietud nacida de la población del territorio. El contenido de la comunicación incorpora el diseño del proceso, metodología, ejecución y principales resultados hasta la fecha.

Palabras clave: gestión integral del agua, gestión territorial, gobernanza, participación, facilitación, conflictos

1. Antecedentes: el papel dinamizador y canalizador del GDR Altiplano de Granada en la ordenación de los recursos del territorio.

El árido territorio del Altiplano de Granada está muy marcado por la hidrogeología desde su conformación lo que ha condicionado la vida y cultura de sus habitantes desde la prehistoria hasta nuestros días. Así, la geología, geomorfología, hidrología, arqueología y el legado cultural han estado estrechamente unidos en un territorio configurado por un amplio sistema fluvial que primero no tenía salida al mar y drenaba sus aguas hacia un gran lago y que luego empezó a drenar hacia el Guadalquivir generando un impresionante modelado fluvial en el que destaca el paisaje de cárcavas/badlands donde se encuentran los vestigios humanos y tradiciones ancestrales más antiguos del Continente Europeo.

La historia humana y las condiciones de vida del Altiplano de Granada también han sido marcadas por el sistema hidrológico y en la actualidad, la agricultura y la ganadería forman la base de la economía local, con incipientes repuntes de los cultivos ecológicos y el turismo sostenible como evolución natural de la historia del territorio. Desde la Edad Media en las comarcas de Baza y Huéscar se fueron desarrollando amplios sistemas de

regadío históricos y tradicionales que fueron conformando importantes agrosistemas con una larga tradición y manejo que el actual contexto socioeconómico y de cambio global y climático está amenazando. El equilibrio con el que hasta ahora se daba la convivencia entre dichos sistemas y las pequeñas y medianas explotaciones de regadíos modernizados o nuevos que se han ido incorporando a la economía local, se está viendo alterado en las últimas décadas por la presión del actual modelo agrícola de “producción ambulante” (Pedreño Cánovas, 2001), de gran superficie y producción intensiva y gran consumidor de agua, que termina de expulsar a los primeros como modelos viables y presiona a las segundas hacia su intensificación para acceder a la competencia en un mercado cada vez más centrado en conseguir mejoras en la productividad. (PricewaterhouseCoopers Asesores de Negocios, S.L (PwC), 2019)

Paralelamente a la disminución de los recursos hídricos provocada por el cambio climático, se ha intensificado la explotación de las aguas subterráneas debido a una planificación agrícola inadecuada e inconclusa que pretendía usar los recursos regulados del territorio aprovechando la existencia de tres embalses (San Clemente en el río Guardal, El Portillo en el río Castril, El Negratín en la confluencia de los ríos de cabecera del Guadiana Menor) y que, con el paso del tiempo y la falta de inversiones sumada a los conflictos generados por las infraestructuras propuestas, ha dado lugar a unos riegos infradotados que emplean el agua subterránea de manera creciente, provocando una percepción en la ciudadanía de descontrol debida a la proliferación de pozos y sondeos ilegales o irregulares y dificultades adicionales en los abastecimientos poblacionales que se han venido surtiendo con agua de alta calidad de los acuíferos del territorio. En este sentido una incipiente introducción de la ganadería intensiva sumada a la contaminación difusa del modelo agrícola convencional suma presiones a las masas subterráneas que empiezan a estar consideradas en mal estado, mayormente cuantitativo, y en algún caso cualitativo (CHG, 2020). Mientras sigue pendiente abordar la contaminación difusa de manera específica, la reducción de las presiones debidas a la captación se ha tratado de hacer a través de la modernización de los riegos y de la sustitución del agua subterránea por recursos regulados aprovechando los embalses del territorio acentuando y enquistando los conflictos iniciados. Además, y a pesar de los diversos modelos agrícolas existentes (Peirón, 2019), la consideración monolítica de la modernización de los cultivos no ha integrado en ningún caso los valores patrimoniales, ambientales y saberes ecológicos tradicionales que llevan aparejados los agrosistemas tradicionales, que no están siendo estudiados ni recuperados a pesar de su importancia en el territorio y de generar una gran cantidad de servicios ecosistémicos y haber demostrado ser resilientes a través de los siglos adaptándose a importantes cambios ambientales, sociales, políticos y a crisis económicas.

Por otra parte, la dispersión territorial y la baja densidad también complican mucho la depuración, lo que supone que sea frecuente la existencia de núcleos poblacionales diseminados con vertidos directos a cauce, e incluso a acequias, generando un problema manifiesto de contaminación puntual que se considera uno de los principales temas importantes a abordar de la zona. Las principales soluciones planteadas por las autoridades competentes hasta la fecha para abordar la contaminación puntual y la situación de la depuración de los núcleos principales ha sido a través de una depuración convencional que no ha contado en su diseño con la participación de los Ayuntamientos, lo que ha provocado que haya un funcionamiento deficitario general de la mayor parte de las depuradoras

debido a la falta de recursos de los municipios para incorporar en sus presupuestos los mantenimientos de unos equipamientos, por lo general, bastante sobredimensionados. (Jiménez Rodríguez, 2020)

Esta creciente reducción de la disponibilidad de agua ha empezado a manifestarse en la desaparición de fuentes y manantiales tradicionales que se han empleado habitualmente como sistema habitual de abastecimiento poblacional y de sistemas de riego tradicionales y también ha condicionado el incremento de la presión de nuevas captaciones para los cursos de agua mejor conservados, lo que ha ido generando tensiones en el territorio que en algunos casos y tras décadas han empezado a hacerse crónicos.

En este contexto, han ido surgiendo iniciativas encaminadas a promover la unidad y el diálogo que permiten albergar la expectativa de alcanzar acuerdos para la gestión integral del agua en el territorio. En esta línea, durante el año 2016, el Grupo de Desarrollo Rural (GDR) del Altiplano de Granada, que trabaja en ambas comarcas, diseñó su Estrategia de Desarrollo Local (con la financiación y metodología propia de los fondos LEADER) aplicando las metodologías participativas a que está habituado implicando a la ciudadanía y a los agentes sociales, económicos y ambientales del territorio en un proyecto común para todo el Altiplano. Dentro de los diversos debates y propuestas que existieron, el tema del agua apareció como un elemento transversal, que dio como resultado una línea de trabajo a favor de “Iniciativas que contribuyan a una gestión del agua sostenible, eficiente, productiva y mitigadora de conflictos”. Como consecuencia y tras un período de tiempo en el que se vieron movilizaciones entorno a la gestión del agua que partieron de diversos actores sociales del territorio, en marzo del 2020, la junta directiva del GDR aprobó la ejecución de un proyecto participativo propio con el que trató de incorporar las preocupaciones de la población del Altiplano de Granada al III ciclo de planificación hidrológica (PH) del Guadalquivir. Para ello, fue diseñado un proceso técnico y participativo combinado, denominado “Altiplano Unido por el Agua”, que permitió, por un lado, profundizar en el conocimiento de los recursos hídricos de la zona, –su estado, sus beneficios, sus carencias, las presiones que recibe, así como su empleo y manejo en todas sus dimensiones–; y por otro, establecer mecanismos participativos que permitieran a la ciudadanía, a las organizaciones y a las empresas de la zona entender los procesos de planificación hidrológica que les afectaban y hacer propuestas al PH del Guadalquivir. (Gómez-Pastrana Jimeno & Jiménez Rodríguez, 2020)

Los resultados del proceso permitieron elaborar un informe específico técnico del Altiplano de Granada que dio lugar a una serie de alegaciones al Esquema provisional de Temas Importantes, consensuadas por la propia población, y que, desde el Grupo de Desarrollo Rural, como figura facilitadora y coordinadora del proceso, le hizo llegar a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CHG). (GDR Altiplano de Granada, 2021)

Paralelamente se estableció y dinamizó un proceso participativo asesorado, informado, sensibilizado y activo en el territorio sobre la gestión sostenible del agua, que se pretende continuar en la última fase participativa del tercer ciclo de planificación para el borrador del plan hidrológico del Guadalquivir (CHG, 2019).

Lo que se planteó a la CHG como colofón principal del proceso fue la posibilidad de elaborar un plan específico para la subcuenca del alto Guadiana Menor y una figura permanente de gestión participativa de la subcuenca para la población del Altiplano de Granada denominada Contrato de Río, dando continuidad a los procesos participativos previos y canalizando una inquietud nacida de la población del territorio (GDR Altiplano de Granada, 2020).

Mientras se estaba desarrollando este proceso en el Altiplano de Granada, terminaba de desarrollarse, aplicando metodologías participativas¹, el Libro Verde de la Gobernanza del Agua (LVGA), promovido por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. El Contrato de Río aparece en múltiples apartados del LVGA como una buena práctica para conseguir la “corresponsabilidad ciudadana y social en la gestión del agua” proponiéndose de manera concreta que en los próximos 4 años se inicie al menos una experiencia piloto de Contrato de Río en cada Demarcación Hidrográfica española (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020).

Esta doble coincidencia entre lo nacido desde la población del territorio y la propuesta marcada desde el Ministerio convierte el Contrato de Río Alto Guadiana Menor en una oportunidad de implicar a la población local en la ordenación y gestión de los recursos hídricos que las Administraciones Competentes no deberían dejar pasar y que el Grupo de Desarrollo del Altiplano de Granada se siente obligado a impulsar como dinamizador del territorio. Durante la comunicación estableceremos el diseño del proceso y la metodología del Contrato de Río Alto Guadiana Menor que se ha puesto en marcha, su ejecución y los resultados principales obtenidos hasta la fecha.

2. Marco conceptual

Los procesos de participación desarrollados en la planificación hidrológica en España derivados de las propuestas de participación ciudadana reguladas en la transposición de la DMA han mantenido las mismas limitaciones que tenía la DMA en la formulación de la participación pública en su articulado, condicionando el diseño de los mismos sobre propuestas centradas en las diferentes formas de participación pública que se definen en la ley (información pública, consulta pública y participación activa) y que no se retroalimentan entre sí. Esto ha provocado unos resultados de la participación que se mantienen al margen de la planificación hidrológica sin que los participantes tengan una sensación de protagonismo en los diseños de la planificación y sin que puedan sentirse co-creadores de la misma y hacerse corresponsables de su ejecución. También dificulta que las políticas de gestión del agua acaben integrando diferentes disciplinas y visiones como pide la DMA (Jiménez Rodríguez, 2020). Sin embargo, más allá de las limitaciones, los procesos de participación pública siguen siendo una obligación normativa y una necesidad democrática, por lo que se convierten en una oportunidad que no se debe obviar (Ballester & La Calle, 2015), y por tanto se deben mejorar considerando, como recuerda la guía nº 8 de la Estrategia Común de Implantación en la Directiva Marco del Agua: “Participación Ciudadana en Relación con la Directiva Marco del Agua”, que aunque la escala a la que

¹ Sitio web del proceso participativo: <https://www.librogobernanzagua.es/>

debería tener lugar la participación ciudadana no está predeterminada, “en el ámbito local, los efectos de la gestión se notarán más directamente, y puede esperarse una mayor respuesta de la ciudadanía y de los agentes interesados (locales). Esta aportación puede trasladarse a un nivel superior para aprovechar los conocimientos de carácter local en la cuenca hidrográfica o incluso en toda la demarcación hidrográfica” (Grupo de Trabajo 2.9. Participación ciudadana, 2006)

El diseño del proyecto “Altiplano Unido por el Agua” perseguía dotar de valor el proceso colectivo y legitimarlo como proceso participativo más allá de un proceso regulado administrativamente de consulta pública convencional para lograr su posterior integración en la planificación hidrológica y convertir al tejido social del territorio en corresponsable de su ejecución. Para ello se diseñó con una metodología dual que permitía, integrar consideraciones científico-técnicas que cumplieran los principios de la DMA en el proceso de participación ciudadana y por otro, dar respuesta al procedimiento de participación regulado tal y como lo define la CHG en aplicación de la ley estatal. A pesar de todo ello, la integración en el documento final del ETI del Guadalquivir resultó limitada dejando en evidencia la efectividad de la participación regulada en la ley y la falta de voluntad de mejorarla en los procesos administrativos convencionales. (Jiménez Rodríguez, 2020)

En este marco abordamos la figura del Contrato de Río, que es una herramienta de gestión y participación que surgió en Francia en los años 70, y que ya tiene un recorrido internacional de décadas, siendo utilizado también en países tan dispares como Italia, Bélgica, Burkina Faso o Bolivia... Según el Libro Verde de la gobernanza del Agua (LVGA) se trata de procesos participativos amplios, que suelen desarrollarse a través de convenios de colaboración, implican a un elevado número de agentes y, requiere una estructura organizativa más compleja, reuniones formales y regladas, conformación de grupos de trabajo, etc. (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020). Se ha empleado como un medio, que va más allá de los acuerdos voluntarios con determinados usuarios derivados de la custodia del territorio, y que permite restaurar, mejorar o conservar un río a través de una serie de acciones acordadas colectivamente con la población más cercana y con las administraciones públicas asociadas a ese río o entramado fluvial. Permite en cierta forma una descentralización de las propuestas y negociaciones basándose en un proceso de participación amplio, donde los interlocutores públicos y privados se comprometen en un proyecto común sostenible para su territorio. El Contrato de Río ha sido una herramienta que se ha mostrado efectiva en la prevención de conflictos, gestión y mejora de los ríos y/o cuencas hidrográficas (Campos, Sánchez, & Soriano, 2010).

En España existe una experiencia de éxito de esta figura participativa en Teruel en la subcuenca del río Matarraña que la aplicó ante un conflicto que dividía a su territorio en relación a la gestión del agua para su cuenca. Fue la primera en aplicarse e implicó a tres comunidades autónomas (Aragón, Cataluña y Valencia) y participaron directamente 27 municipios en la Demarcación Hidrográfica del Ebro. Sus habitantes han sido un ejemplo en el diálogo y resolución de conflictos vinculados con los usos del agua y con resultados positivos para su territorio. En el proceso fue muy importante la mediación a través de una entidad independiente, así como la integración de la propuesta técnica derivada de la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA) (Gómez-Pastrana Jimeno & Jiménez

Rodríguez, 2020). Más recientemente se está tratando de implementar la figura del Contrato de Humedal, de similares características que el Contrato de Río, para la gestión multinivel de humedales con varios proyectos Europeos: WETNET (Marismas del Odiel, Albufera de Valencia y Laguna del Cañizar) y TUNE UP en Cabo de Gata, que se está iniciando. También es reciente y reseñable la firma de un protocolo de colaboración entre la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias para mejorar la gobernanza multinivel en los municipios con humedales dependientes de la Confederación a través de contratos de humedales.

3. El contrato de río como oportunidad (herramienta de investigación en comunidades)

En el Altiplano de Granada, el Contrato de Río es un elemento que se va forjando y consolidando poco a poco desde la población. Nace de una percepción inicial de la existencia de un problema del que no se quiere hablar que se comparte e incorpora a una línea de la Estrategia de Desarrollo local gracias a que es elaborada de manera participativa. Ese primer germen es acompañado con posterioridad por movimientos de diversos actores territoriales que de manera individual o colectiva tratan de resolver sus propias problemáticas. Nos estamos refiriendo desde los habituales desencuentros de las Comunidades de Regantes con la Confederación; a las nuevas necesidades de los Ayuntamientos de captación para agua en boca debido a la pérdida de sus fuentes tradicionales de abastecimiento derivadas de la sobreexplotación de los acuíferos; incluyendo la conflictividad social entre poblaciones por la construcción de infraestructuras con afecciones a los territorios que se han planificado sin contar con sus habitantes. Las pérdidas de manantiales, o los impactos ambientales, amén de las infraestructuras defectuosas o el propio despoblamiento territorial siguieron provocando movimientos que fueron adquiriendo una vocación más unitaria mediante la que se fue tratando de plantear una postura común ante una planificación hidrológica y una gestión del agua que se fue haciendo tradicionalmente fuera del territorio y en ocasiones, según la percepción de sus habitantes, en contra de él.

Son estos elementos de movilización los que un Grupo de Acción Local no puede ignorar en coherencia con sus estrategias de desarrollo. En ese sentido el GDR Altiplano de Granada se constituyó como promotor de los proyectos que desarrollasen la línea de acción mandatada por la ciudadanía hasta definir el Contrato de Río como un proceso de participación. El hecho de haber evolucionado y haberse ido materializando (y en ese sentido co-creando) a partir de múltiples procesos participativos donde la ciudadanía y el tejido social, ambiental, institucional y económico han sido protagonistas, lo convierte en una oportunidad como elemento de ensayo para la gobernanza participativa y multinivel. Paralelamente la falta de reglamentación del Contrato de Río y la escasa aplicación en el país es a la vez una dificultad y una ventaja para diseñarlo a medida de las necesidades del territorio.

Así mismo constituye una herramienta de gestión holística del agua y del territorio donde debe considerarse que la crisis del agua se refleja de tres formas distintas según la esfera del desarrollo sostenible desde la que miremos. Así:

- 1) En el sector social se generan rupturas bruscas a través de problemáticas como daños a la salud por falta del recurso o por su mala calidad; así como migraciones forzadas o conflictos entre comunidades.
- 2) En el sector económico representa un riesgo para las empresas, dado que el agua es un insumo vital para muchos procesos agrícolas, agroindustriales y comerciales.
- 3) En el sector ambiental genera diversos efectos como la pérdida de biodiversidad y el consecuente colapso de los ecosistemas. (Victoria, 2018)

En este sentido, la complejidad del agua en tanto que recurso natural limitado, indispensable para la vida y el goce de otros derechos humanos y tratándose de un recurso que es paralelamente un bien social y cultural que no debe tratarse como un simple bien económico², exige que cualquier proceso participativo que se diseñe entorno a su gobernanza proponga metodologías que combinen el ámbito científico-técnico y el ámbito socioeconómico.

Así pues el Contrato de Río Alto Guadiana Menor se plantea como una herramienta de Investigación-Acción participativa en la que los propios participantes se convierten en investigadores y sujetos de investigación de su propia fórmula organizativa con la que alcanzar los objetivos que ellos mismos definen a través de sus propias herramientas de planificación y gestión.

4. Propuesta Metodológica para el Contrato de Río Alto Guadiana Menor

Para atender las necesidades detectadas durante la EDL de 2016 nació el proyecto de Gestión Territorial del Agua “Altiplano Unido por el Agua”, que se continúa a través del proyecto “Contrato de Río”, aplicando en ambos casos la misma metodología participativa que se exige en aplicación de los fondos LEADER. Para ser consecuentes con el mandato de la EDL, el GDR Altiplano de Granada ha diseñado un nuevo proceso que canaliza y da continuidad a los anteriores trabajos colectivos con el que se pretende implementar la figura del Contrato de Río como propuesta de gestión y estructura organizativa territorial con varios objetivos generales y específicos:

- Mejorar la eficiencia y sostenibilidad en la gestión del agua en sus diversas ópticas: como recurso básico para el desarrollo de la vida cotidiana y el medio ambiente y como recurso en la actividad productiva del Altiplano de Granada.
- Favorecer las decisiones consensuadas en relación a la gestión del agua, involucrando en las mismas a la mayor diversidad posible de actores institucionales, sociales y productivos del territorio.
- Disminuir y evitar los conflictos en el territorio provocados por el uso del agua.
- Establecer una estructura participativa permanente que coordine a los múltiples actores e instituciones competentes, a los afectados y usuarios del agua en el territorio, y el conocimiento científico; y que posibilite un espacio de diálogo en el que llegar a consensos en cuanto a una gestión sostenible del agua en el territorio compatible con la DMA y la planificación Hidrológica.

² Considerando (1) de la DMA: El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal.

- Elaborar, considerando análisis previos y futuros, un plan de acción con su correspondiente programa de medidas en el que se comprometan los diversos agentes y que garantice una gestión sostenible de la cuenca alta del río Guadiana Menor.
- Establecer un canal permanente de participación del territorio en la planificación hidrológica llevada a cabo por la CHG y su posterior desarrollo.
- Diseñar y ejecutar procesos participativos contando con la ciudadanía del territorio en la elaboración de la propuesta territorial del modelo de gestión de agua.
- Sensibilizar, educar, informar y formar a la población del territorio en la necesidad de conseguir un uso sostenible y resiliente del agua que permita un desarrollo de la vida, la economía y la actividad del altiplano granadino generando y mostrando información y datos que reflejen la realidad del territorio.
- Plantear un modelo agrícola más cercano a las necesidades de las comarcas, que pueda abundar en el conocimiento de los sistemas de regadío históricos (aspectos agronómicos, hidrológicos, ecológicos, histórico-geográficos, antropológicos,...) que han demostrado su sostenibilidad durante siglos y que constituyen una de las grandes herencias patrimoniales del Altiplano de Granada y estudiar en base a ellos y a la agricultura regenerativa, alternativas para incorporar un modelo agrícola sostenible que permita una explotación racional del agua superficial y subterránea como sistema integrado.

Para su desarrollo se ha planteado un proceso dual que requiere un trabajo paralelo en el que se consoliden dos elementos: por una parte se debe conformar una asociación o entidad organizada en torno a objetivos propios relacionados con la gestión sostenible y resiliente del agua y que sea capaz de generar espacios participativos de debate y co-creación; y por otra, se debe enfocar la actividad para el desarrollo de compromisos comunes que se materialicen en un plan de acción que proteja el río y sus ecosistemas a partir de la información técnica y los diagnósticos elaborados. El reto del desarrollo paralelo de ambos elementos radica en conseguir que se retroalimenten de manera que tanto la elaboración de los estatutos y el régimen de funcionamiento, como el plan de acción, se materialice de manera participativa siendo protagonistas los principales actores pero integrando, en ambos casos, las contribuciones de la ciudadanía del territorio así como el diagnóstico técnico y las propuestas derivadas del proceso participativo anterior. Adicionalmente no se puede olvidar el papel de la Planificación Hidrológica del Guadalquivir como condicionante último de la gestión del agua en el territorio. Así pues deben integrarse en el proceso mecanismos que permitan a la ciudadanía intervenir en la planificación hidrológica de la demarcación, así como conocer sus resultados. De esta manera se ha diseñado un proceso participativo que se desarrolla en varias fases como muestra la infografía:



1. Fase de preparación: En las primeras etapas de un proceso de esta envergadura se necesita innovar en la creación de espacios de diálogo, empezar aunando ideas, difundirlas para aumentar la implicación de los actores económicos, sociales y medioambientales del territorio y conseguir los diálogos internos posibles para iniciar un espacio de gobernanza participativa que incluya contactos externos al territorio con Administraciones y Entidades con competencias superiores en agua. Esos primeros pasos necesitan de una especial confianza y energía que se logra con el impulso de un Grupo Promotor creado para apoyar este proceso. Consiste en el desarrollo simultáneo de 2 procesos.

- Fase de Información y difusión: esta primera etapa pretende amplificar el conocimiento del contrato de río entre el tejido social, económico, ambiental e institucional del territorio, para lo que se ha elaborado un dossier informativo y presentaciones específicas (basadas en él) para los diversos perfiles, que se utilizaron en diversas asambleas y jornadas de colectivos que manifestaron su interés. Así mismo se elaboró una web exclusiva para el proceso y un video informativo que contó con la participación de diversos actores del territorio a los que se entrevistó. Esta fase además se retroalimenta con la segunda fase de Desarrollo, de manera que los encuentros con los diversos sectores para iniciar el proceso participativo, sirvieron de canal de explicación detallada del contrato de río Alto Guadiana Menor y del proceso que se plantea. Por último, en esta fase también se promueve la interacción con las Administraciones Públicas con competencias en agua, y en concreto con diversas instancias del Ministerio de Transición Ecológica, con la Confederación Hidrográfica y con la Consejería de Agricultura, Ganadería Pesca y Desarrollo Sostenible, con quienes resulta

esencial la colaboración, especialmente considerando las indicaciones del LVGA.

- Fase de Análisis de agua en el territorio: al mismo tiempo que se iban desarrollando las tareas destinadas a la difusión y ampliación del conocimiento del proceso y su trascendencia, se ha ido profundizando en la información técnica que es necesario preparar para los debates posteriores. Así, a los diagnósticos y conclusiones derivados del proceso anterior de altiplano unido por el agua se añaden nuevos informes elaborados por actores relevantes y universidades, así como los documentos que acompañan al borrador del plan hidrológico del Guadalquivir que se encuentra en exposición pública para la recopilación de observaciones y propuestas y que debe ser considerado como elemento condicionante del Plan de Acción que se elabore.

A través de los trabajos de esta fase preparatoria, este grupo promotor interdisciplinar y territorial ha sentado las bases para lanzarnos a la elaboración y firma de un Acuerdo Inicial de Contrato de Río más aglutinador territorialmente y con el consenso general para potenciar el nacimiento del Contrato de Río como espacio de gobernanza donde debatir las adecuadas medidas de gestión sostenible y resiliente del agua del territorio.

2. Fase de Desarrollo: Durante esta segunda fase se plantea el grueso del proceso participativo, que insistimos, requiere tener una retroalimentación con las otras fases de manera que no se desarrolla, estrictamente, de manera cronológica. Los objetivos de esta fase son 3:

- Lograr la organización interna territorial del contrato de río: para lo cual se han realizado 9 encuentros sectoriales por todo el territorio en los que además de informar sobre qué era el contrato de río, por qué surgía y su oportunidad, y la necesidad e importancia de su implementación, se desarrollaban talleres participativos. El objetivo de ellos era poder interaccionar con la población de territorio y detectar las motivaciones y los objetivos y primeras líneas de actuación que deben dirigir el Contrato de Río Alto Guadiana Menor. Para ello se dividieron en tres sectores diferentes (Instituciones locales; regantes y agricultores; organizaciones sociales y ambientales y otros usos y valores del agua) y se distribuyeron por las dos comarcas. Así se elaboró un borrador de Acuerdo Inicial y amplio que sirviera de declaración de intenciones a las que adherirse y se sometió a escrutinio y debate público para ser finalmente aprobado en un Foro Constituyente del Contrato de Río Alto Guadiana Menor que dio, a su vez, el pistoletazo de salida a la elaboración de unos estatutos para la creación de una organización cuya figura jurídica será la de Asociación.
- Participar en la consulta pública del borrador del Plan Hidrológico del Guadalquivir: la Planificación Hidrológica del Guadalquivir como condicionante último de la gestión del agua en el territorio obliga a la inclusión en el proceso del plazo de consulta pública al que está sometido el borrador del plan hasta diciembre de 2021. De esta manera la fase de análisis de la fase de preparación se ha formalizado en fichas de información que facilitarán el debate en los Grupos de trabajo temáticos que se han constituido:
 - ciclo integral del agua urbana (Abastecimiento y saneamiento en las poblaciones)

- modelo agrícola (con tratamiento específico al regadío tradicional)
- Los valores ambientales y sociales del agua: estado de las masas de agua, educación, sensibilización, investigación e innovación. (Proyectos que desarrollar y cooperación para mantenimiento del río, sus riberas y las aguas subterráneas asociadas)
- Soluciones a los conflictos (empezando por el conflicto generado por una de las soluciones propuestas por la CHG para dar abastecimiento a Baza)

Los trabajos realizados por los diferentes grupos de trabajo en varias sesiones quedarán aglutinados en un único documento que se debatirá en un foro de debate y que se convertirá finalmente en el documento de alegación formal del territorio a la planificación hidrológica del Guadalquivir.

- Consenso del agua en el territorio: Los debates de los Grupos de Trabajo anteriormente expuestos también se realizarán entorno a las necesidades y propuestas propias que el territorio debe incluir en un Plan de Acción para la protección y gestión sostenible de los recursos hídricos de la cuenca alta del Gadiana Menor. Este Plan de Acción elaborado de forma participativa, que también considerará el programa de medidas final del PHG que obtenga la aprobación definitiva de la Confederación, deberá ser revisado y aprobado en asamblea por todos los integrantes de la Asociación Contrato de Río Alto Gadiana Menor que tendrán que ponerlo en marcha.

3. Fase de Consolidación: Finalmente la fase de consolidación requiere tener registrada y puesta en marcha la Asociación Contrato de Río Alto Gadiana Menor y empezar a ejecutar el plan de Acción. Para ello se trabajará intensamente para colaborar con las Administraciones con Competencias en Agua, especialmente con el Ministerio de Transición Ecológica y la Confederación Hidrográfica constituyéndose como experiencia piloto y planteando proyectos educativos, de protección de riberas y custodia del río, mejora del patrimonio fluvial y recuperación de vegas y acequias tradicionales, cooperación, agricultura alternativa o depuración extensiva.

5. Ejecución y resultados hasta la fecha

Como se decía, la falta de reglamentación del Contrato de Río y la escasa aplicación en el país y su falta de referencias supone una potencial capacidad para diseñar el espacio de gobernanza a medida de las necesidades del territorio. Es este hecho esencial el que ha acompañado todo el proceso que se inició con la creación de un grupo promotor multidisciplinar de 17 representantes de entidades; el desarrollo de la estrategia de difusión y la definición de los contenidos principales para llevarla a cabo; el contacto con actores clave para incorporar la colaboración institucional de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma al proceso, la organización de 9 encuentros sectoriales en los que participaron 72 personas 47 entidades diferentes, y la organización del Foro Constituyente al que asistieron alrededor de 100 personas.

La meta a alcanzar con la organización de las actividades citadas ha consistido en conformar una masa crítica representativa y diversa del tejido social, ambiental, institucional y económico relacionado o interesado en la gestión del agua que pudiera

organizarse en torno a unos fines comunes que hubieran sido enunciados por ellos mismos. En ese sentido se ha trabajado un Acuerdo Inicial con 5 objetivos y 8 compromisos que ha sido firmado por 55 personas.

Los firmantes del acuerdo se han comprometido no solo a asumir los 8 compromisos y difundir el acuerdo y promoverlo entre los miembros de sus entidades para ampliar las adhesiones, sino que también asumen y se integran en el proceso participativo tanto para diseñar el modelo organizativo como para elaborar el plan de acción.

En la actualidad se están desarrollando los Estatutos a través de un grupo de trabajo y se están organizando las temáticas sobre las que trabajar el plan de acción y las alegaciones al plan hidrológico del Guadalquivir.

6. Conclusiones

- Los Grupos de Acción local, acostumbrados a la aplicación de la metodología Leader para el desarrollo de sus procesos y testigos directos de las preocupaciones de la ciudadanía y el tejido social de sus territorios, son buenos canales para la implementación de instrumentos de gobernanza participativa y multinivel en territorios, por lo que se les debería poder dotar de recursos con esta finalidad.
- Considerar a los territorios deprimidos en la planificación Hidrológica puede y debe ser un mecanismo de lucha contra el despoblamiento y debería ser adoptado como premisa y encabezado por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. La incorporación de espacios de gobernanza multinivel como el Contrato de Río a los procesos de Planificación de una manera continua, más allá del propio proceso de participación regulada (consulta pública), favorecería incorporar estos problemas territoriales a la gestión integral del agua, potenciaría la educación y la formación de la población y de los agricultores, en especial en los procesos de planificación y gestión, y mejoraría la corresponsabilidad de los administrados.
- Los contratos de río en ámbitos de una subcuenca, como es el caso de la zona alta del Guadiana Menor, puede ser una oportunidad para tener una participación permanente que no requiera iniciar nuevos procesos en cada ciclo hidrológico. Favorecería además la posibilidad de incorporar la propuesta de llevar a cabo una experiencia piloto en cada demarcación como sugiere el LVGA y permitiría aplicar los procesos participativos al seguimiento y control de los planes hidrológicos. También posibilitaría evaluar la propia participación. Los contratos de río facilitarían la incorporación de los GDR y de las políticas de desarrollo rural en la planificación hidrológica y considerar las políticas de agua en la Política Agraria Común tal y como sugiere el Tribunal de Cuentas Europeo (Tribunal de cuentas Europeo, 2014). El hecho de que otros agentes como los GDR de otras zonas de la cuenca o la mesa social del Agua en Andalucía miren procesos participativos de las características del aplicado debería hacer reflexionar a la CHG sobre la importancia y repercusiones de utilizar estas herramientas de gobernanza participativa para canalizar las demandas de participación social.
- Los procesos de participación para la gestión del agua requieren una asimilación previa de una información compleja que requiere de un ejercicio de voluntad por parte de la ciudadanía. Éste resulta más fácil de conseguir cuando, por una parte, la

información proporcionada se acerca más a lo que afecta de forma directa a las personas y organizaciones y, por otra, cuando es trasladada por agentes, instituciones y entidades próximas a ellas. De esta manera podemos concluir que descentralizar la participación a los ámbitos más locales y apegados al territorio permite una participación más informada y diversa que luego debe integrarse en niveles superiores.

- Es importante valorar la escala local y la existencia de agentes territoriales que puedan dinamizar la participación pública en las sub-cuencas principales de los ríos, siendo más fácil aprovechar las dinámicas generadas en procesos participativos previos. En ese sentido, para dar valor a la capacidad integradora de un proceso como el Contrato de Río, se requiere establecer referentes, visibilizar experiencias y que desde el ámbito de lo público se ponga a disposición un mínimo de herramientas, recursos y personas formadas para impulsar estos procesos, así como una coordinación adecuada con los departamentos técnicos de las Administraciones competentes.
- Los procesos de gobernanza participativa en materia de agua deben llevarse a través de equipos transdisciplinarios de personas con formación técnica y jurídica en gestión sostenible del agua, facilitación, mediación y/o participación de procesos capaces de coordinarse y coordinar a equipos o personal científico-técnico. Estos equipos deben ser capaces de canalizar la diversidad de medidas necesarias para la conservación de los recursos hídricos a través de proyectos concretos que en muchos casos requerirán financiación o cofinanciación de terceros debido a la superposición de competencias (diseño y mantenimiento de instalaciones de depuración de agua, recuperación de patrimonio hidráulico y acequias tradicionales, protección de vegas, custodia fluvial y recuperación de riveras, etc).
- La aparición de procesos informales potenciadores de conflictos son inevitables por lo que es conveniente tener un mecanismo permanente de participación que permita canalizarlos. Así mismo, y precisamente por este motivo, la coordinación y el trabajo con los agentes territoriales activos en la zona puede suponer la diferencia entre el éxito o el fracaso de un proceso, de un proyecto e incluso de la aceptación social de una infraestructura.

Bibliografía

- Ballester, A., & La Calle, A. (2015). Gobernanza del Agua. Participación pública en la planificación hidrológica. En F. Observatorio de Políticas Públicas del Agua (OPPA), *Cuadernos prácticos* (pág. nº5). Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Campos, E., Sánchez, L., & Soriano, L. (2010). *ANÁLISIS SOCIO AMBIENTAL DE LA CUENCA DEL MATARRAÑA Y ASPECTOS TÉCNICOS PARA LA ELABORACIÓN DE UN CONTRATO DE RÍO*. Ejercicio práctico del Máster propio en Gestión Fluvial Sostenible y Gestión Integrada de Aguas. Curso 2009/10. Universidad de Zaragoza: (sin publicar).
- CHG. (20 de marzo de 2019). *Demarcación hidrográfica del Guadalquivir: Tercer Ciclo (2022-2027)*. Recuperado el 14 de Octubre de 2021, de <https://www.chguadalquivir.es/tercer-ciclo-guadalquivir#Consultap%C3%BAblica>

- CHG. (2020). *Plan Hidrológico del Guadalquivir del tercer ciclo de planificación hidrológica (2021-2027)*. EpTI. [https://www.chguadalquivir.es/demarcacion-hidrografica-guadalquivir#Tercerciclodeplanificaci%C3%B3n\(2021-2027\)](https://www.chguadalquivir.es/demarcacion-hidrografica-guadalquivir#Tercerciclodeplanificaci%C3%B3n(2021-2027)): Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.
- GDR Altiplano de Granada. (2020). *Alegaciones al Esquema Provisional de Temas Importantes de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir*. Huéscar: GDR Altiplano de Granada.
- GDR Altiplano de Granada. (30 de Agosto de 2021). *Antecedentes «Contrato de Río Alto Guadiana Menor»*. Obtenido de <https://altiplanogranada.org/procesos-participativos-3/>
- Gómez-Pastrana Jimeno, M. T., & Jiménez Rodríguez, E. (2020). Participación pública activa para una gestión sostenible del agua de la subcuenca del Guadiana Menor en el Altiplano de Granada durante el III ciclo de Planificación Hidrológica del Guadalquivir. *Transición Hídrica y cambio global: del diagnóstico a la acción* (págs. 854-866). telemático: FNCA.
- Grupo de Trabajo 2.9. Participación ciudadana. (2006). *Participación ciudadana en relación con la Directiva Marco del Agua. Documento guía nº 8, Comisión Europea-Dirección General de Medio Ambiente*. Bilbao: Bakeaz.
- Jiménez Rodríguez, E. (2020). *INTEGRACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EpTI DEL PLAN HIDROLÓGICO DEL GUADALQUIVIR*. Universidad de Zaragoza, Máster Propio. Zaragoza: TFM Gestión Sostenible del Agua (Universidad de Zaragoza).
- Luzzini, D. (2017). Grandes cultivos frente a pequeñas explotaciones: ¿existe un punto medio viable? *Zaragoza Logistics Center (ZLC), Redes Sostenibles*(<https://www.zlc.edu.es/es/noticias/grandes-cultivos-frente-a-pequenas-explotaciones-existe-un-punto-medio-viable/>), online.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Pedreño Cánovas, A. (2001). Efectos Territoriales de la globalización: el caso de la ruralidad agroindustrial murciana. *Revista de Estudios Regionales nº59*, 69-96.
- Peirón, M. (08 de 05 de 2019). Tres modelos de agricultura sostenible (y uno que solo lo quiere aparentar). *opcions.org*(<https://opcions.org/es/consumo/modelos-agricultura-sostenible/>), online.
- PricewaterhouseCoopers Asesores de Negocios, S.L (PwC). (2019). *El Futuro del Sector Agrícola Español*. online: AEPLA.
- Tribunal de cuentas Europeo. (2014). *La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Victoria, M. A. (Mayo de 2018). Sustentabilidad ambiental del agua de riego como bien común a partir de la huella hídrica. *IV Curso del Ciclo de Cursos de Posgrado sobre Derecho Agrario y Ambiental Internacional y Jornada Internacional CUIA-UNLP sobre Recursos Hídricos (La Plata, 2018)*, 131-147.