

Mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento

Ref.: AL ESP 4/2022
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

11 de marzo de 2022

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, de conformidad con la resolución 42/5 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido en relación al crecimiento abusivo del regadío con fines productivos en determinadas zonas del país que genera procesos de sobreexplotación y contaminación de acuíferos utilizados por la población como fuentes de agua potable para consumo humano.

Según la información recibida:

De las muchas alegaciones recibidas a este respecto, el Relator ha centrado su atención, en el área de Doñana, en el Altiplano de Granada, en el Altiplano de Murcia y en la provincia de Cuenca, como ejemplos especialmente significativos, aunque ha recibido quejas de otros muchos lugares.

En España, la Ley de Aguas vigente (2001), en su artículo 60.3, establece, en coherencia con el marco de la legislación de la Unión Europea (DMA, 2000) en su artículo 7.3, que los abastecimientos urbanos de agua para uso de las personas tienen prioridad respecto a los usos para fines productivos como el regadío en la agricultura. Dicha legislación, establece la obligación de restringir por tanto el uso del agua para fines productivos con el objetivo de garantizar el buen estado de los ecosistemas acuáticos que se utilizan para el abastecimiento de agua potable. *Ley de Aguas española; art. 60.3: "...regirá con carácter general el siguiente: 1. Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal. 2. Regadíos y usos agrarios. 3. Usos industriales para producción de energía eléctrica. 4. Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores. 5. Acuicultura. 6. Usos recreativos. 7. Navegación y transporte acuático. 8. Otros aprovechamientos".* Asimismo, la legislación vigente en España en materia de contaminación del agua por nitratos (Real Decreto, 2022), establece medidas estrictas de control para evitar que los cuerpos de agua desde los que se abastecen usos urbanos puedan contaminarse con nitratos.

Asimismo, la legislación de la Unión Europea a través de la Directiva de aguas destinadas al consumo humano determina la obligación de los Estados miembros de proteger las masas de agua destinadas a consumo (preámbulo 17 y artículo 7 de la Directiva 2020/218. Al mismo tiempo la legislación europea determina que las masas de agua deben protegerse de la contaminación por nitratos por la Directiva 2000/60/EC en la que se establece un marco de actuación comunitaria en el ámbito de la política de aguas (- DO L 327 de 22.12.2000 y artículo 5 de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de

diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación causada por nitratos de origen agrícola, DO L 375 de 31.12.1991). En este sentido cabe señalar que España ha recibido sentencias condenatorias por incumplimiento de estas directivas en relación a la contaminación por nitratos, y recientemente la Comisión Europea abrió a España un procedimiento de infracción por mala aplicación de la misma directiva INFR (2018)2250.

La planificación hidrológica nacional en España se hace por cuencas hidrográficas, integrando masas de aguas subterráneas (acuíferos) y superficiales (ríos, lagos y humedales). Los casos objeto de alegación, se refieren a acuíferos situados en la cuenca del Guadalquivir (Doñana y Altiplano de Granada), en la cuenca del Segura (Altiplano de Murcia) y en la cuenca del Tajo (municipios de la provincia de Cuenca). En los casos concretos analizados y que se detallan más adelante, el total de población afectada está en torno a las 166.000 personas.

De las informaciones recibidas habría sobreexplotación de acuíferos que sirven para consumo de la población, así como en procesos de contaminación por nitratos debido al uso excesivo de fertilizantes ya que ambos fenómenos pondrían en riesgo la disponibilidad de agua en esos acuíferos para consumo humano en los abastecimientos urbanos, así como su potabilidad, su seguridad, y particularmente su asequibilidad.

Según las informaciones recibidas, se vienen proyectando y aprobando grandes obras hidráulicas para llevar agua a los municipios afectados desde fuentes más lejanas, con el consiguiente impacto sobre los costes a pagar por los servicios de agua y saneamiento, tal y como se detalla más adelante en concreto en los municipios del entorno de Doñana, del Altiplano de Granada y en Yecla (Altiplano de Murcia). Por otro lado, en determinados casos de contaminación difusa por nitratos, como los que más adelante se detallan en la provincia de Cuenca, la solución que se promueve consiste en abastecer a la población con agua depurada por ósmosis inversa, lo que implicaría costes desmedidos.

Población de Doñana: 70.000 personas afectadas

Se estima la existencia de unas 4700 hectáreas de regadío ilegal en la zona de Doñana (WWF, 2021). La proposición de ley relativa a la mejora de la ordenación de las zonas de regadío del Condado de Huelva, presentada en el 9 de febrero de 2022 en el Parlamento Andaluz podría legalizar estos regadíos ilegales (Parlamento de Andalucía 2022). Según la información recibida se bombean en torno a 103 hm³/año (CHG, 2021), es decir más del doble de los 50 hm³/año que los expertos han establecido como límite máximo sostenible (Castells et al. 1992). En torno al 90% de estos bombeos son para el regadío.

Una reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea condena a España por el impacto que estos procesos de sobreexplotación de los acuíferos generan sobre el Parque Nacional de Doñana, que es también Reserva de la Biosfera de acuerdo a la Corte de Justicia europea.

Estos regadíos, más allá de las graves afecciones reseñadas al Parque Nacional y a la Reserva de la Biosfera de Doñana (Manzano et al, 2005), ya han generado según alegaciones recibidas, importantes afecciones al abastecimiento en los municipios de la zona que tradicionalmente se han abastecido con aguas del acuífero a muy bajo coste. Sin embargo, el intenso proceso de sobreexplotación y contaminación que ha impuesto el crecimiento del regadío está llevando a los Ayuntamientos a buscar otras fuentes de abastecimiento más lejanas, que encarecen los servicios de agua y saneamiento.

Según la información recibida, Ayuntamientos como Hinojos y Almonte siguen abasteciéndose del acuífero, aunque éste último ya se ha visto obligado a usar también aguas superficiales del embalse del Corumbel. Municipios como Moguer, Rociana o Palos de la Frontera, entre otros, han pasado a abastecerse con aguas superficiales del trasvase del sistema Chanzas-Piedras. El cambio de abastecerse desde el acuífero a hacerlo con aguas superficiales de fuentes lejanas, supone un fuerte encarecimiento del agua en alta (Junta de Andalucía, 2003). De un coste mínimo de bombeo de 0,005 €/m³ a un canon+tarifa del sistema Chanzas-Piedras para uso urbano de 0,15 €/m³ (Agencia Andaluza del Agua, 2011).

La legalización de regadíos ilegales presentada al Parlamento de Andalucía se basaría en las aportaciones de un trasvase ampliado desde el río Chanzas, desde la zona occidental de la provincia de Huelva. De ser esa la solución, los altos costes de ese trasvase se distribuirían entre los diversos tipos de uso en la zona, con la consecuencia de una subida importante de las tarifas de agua y saneamiento en Doñana.

Por otro lado, dado que, en los territorios del occidente de la provincia de Huelva, desde los que se derivarían los caudales del citado trasvase, está creciendo también el regadío, los “excedentes” de caudales trasvasables podrían desaparecer, sobre todo en ciclos de sequía. En tal caso, determinados sectores reclaman poder usar las aguas del embalse de Alcolea que están gravemente contaminadas con tóxicos y metales pesados procedentes de las explotaciones mineras abandonadas hace décadas (Oliás 2011 y 2017).

El caso del Altiplano de Granada, con unas 53.000 personas afectadas

Según la información recibida, en el Altiplano de Granada, que cubre las comarcas de Huéscar y Baza, donde la mayor población es Baza con unos 20.000 habitantes, los servicios de agua y saneamiento de todos los municipios han estado tradicionalmente cubiertos con aguas de 13 masas de agua subterránea (MASb); es decir, el abastecimiento de gran parte de las poblaciones del Altiplano de Granada se viene haciendo desde el gran acuífero kárstico de la Sierra de Baza. Históricamente, las necesidades de los regadíos tradicionales también se han cubierto tradicionalmente desde pozos o manantiales naturales.

Según lo informado, en las últimas décadas, se han desarrollado nuevos regadíos con aguas subterráneas muchos de los cuales se estarían regando desde pozos ilegales que no cuentan con las concesiones necesarias. Determinadas informaciones estiman en unos 500 los pozos en esta situación

de ilegalidad. Por otro lado, un reciente estudio estima en concreto que el bombeo real de caudales triplica, cuando menos, el volumen reconocido oficialmente (Herrera, 2022). Esta expansión del regadío con aguas subterráneas conlleva un notable abatimiento del acuífero por sobreexplotación, provocando que, en la última década, especialmente en el municipio de Baza, se haya tenido que recurrir a bombeos desde mayores profundidades que son más costosos. Por otro lado, esta sobreexplotación está suponiendo, en el vigente ciclo de sequía, la desecación de manantiales naturales.

En este contexto, se informa que no se ha declarado oficialmente el acuífero sobreexplotado ni se ha puesto en marcha un plan de identificación y cierre de bombeos ilegales. Sin embargo, se está promoviendo un proyecto cuyo fin es abastecer a la ciudad de Baza y otros municipios con caudales del Río Castril, lo que implica un bombeo desde una notable distancia. Tal bombeo, se alega, sustituiría el abastecimiento desde el acuífero a los municipios, lo cual duplicaría los costes del agua en alta (el abastecimiento de agua bruta) para estos municipios.

El caso de Yecla, en el Altiplano de Murcia, con unas 35.000 personas afectadas

Según informaciones recibidas, el municipio de Yecla, en la Comarca del Altiplano de Murcia, es uno de los pocos en la región que se abastece desde acuíferos locales. Se indica que dichos acuíferos llevan tiempo sufriendo una grave sobreexplotación, por los bombeos para el regadío. Como respuesta, el Ayuntamiento ha construido pozos cada vez más profundos, incrementándose los costes energéticos y económicos a pagar por los vecinos. Además, como solución a medio plazo se propondría una conexión con el trasvase Tajo-Segura lo que, según las informaciones, no sólo genera inquietud por las consecuencias sociales y ambientales, sino porque podría suponer un incremento muy considerable del coste del agua a pagar por los vecinos.

Además, se informa sobre la creciente contaminación difusa de la agricultura por nitratos y sobre la preocupación por la instalación de macro granjas de ganado porcino.

Casos en la provincia de Cuenca, con unas 8000 personas afectados

De acuerdo con la información recibida, en la provincia de Cuenca, tanto el municipio de Villar de Olalla (pedanía de Villarejo Seco) como el de Las Pedroñeras ofrecen problemas de contaminación de las aguas del abastecimiento urbano por nitratos, afectando a un total de unas 8000 personas.

Los vecinos de Villar de Olalla se abastecen de agua potable a través de un acuífero que en la actualidad está gravemente contaminado por nitratos procedentes del regadío; por lo tanto, el agua que recibe el vecindario no se puede usar para beber. La situación de contaminación, se informa, no se ha abordado y en su lugar se ha instalado una planta de ósmosis inversa en una fuente pública del municipio. De esta forma, los vecinos deben abastecerse de dicha fuente municipal o bien comprar agua embotellada a unos costes muy

superiores a los que suponía bombear agua del acuífero cuando estaba en buen estado.

En Las Pedroñeras se informa que la contaminación por nitratos agrarios del acuífero del que se abastece el municipio ha llevado igualmente a la puesta en marcha de una planta de ósmosis inversa, con los correspondientes costes a pagar por los vecinos.

Sin prejuzgar la veracidad o exactitud de estas alegaciones, el Relator Especial quiere manifestar su preocupación por estas informaciones que alegan un crecimiento descontrolado del regadío en muchas zonas de España, que genera procesos de sobreexplotación y contaminación de acuíferos, en contravención a la legislación española y las directivas europeas. Estos procesos pondrían en riesgo abastecimientos municipales, motivando proyectos de abastecimiento desde fuentes más lejanas o tecnologías de depuración que encarecen los servicios de agua y saneamiento en muchos municipios, de entre los cuales el Relator centra su atención y sus alegaciones en los casos aludidos, con un total de 166.000 habitantes. En los casos aludidos la situación se agrava ante el riesgo de cortes de servicio por impago y por tanto de incumplimiento de los derechos humanos al agua y saneamiento.

Por todo ello, el Relator quiere manifestar su preocupación por las afecciones que genera esa expansión descontrolada del regadío en contravención a la legislación vigente con las correspondientes consecuencias y riesgos sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, especialmente para personas y familias empobrecidas.

En los casos analizados, al no afrontarse las causas reales de la sobreexplotación de los acuíferos ni demandarse responsabilidades a los causantes de esa sobreexplotación, se carga injustamente la responsabilidad sobre los sujetos de derechos, así como el coste de las pretendidas soluciones, generando los problemas reseñados de asequibilidad para las familias en situación de pobreza y de vulnerabilidad y poniendo por tanto en riesgo sus derechos humanos al agua potable y al saneamiento.

De permitir estas prácticas, las autoridades estarían de facto incumpliendo la legislación española y europea, al invertir la prioridad que debe garantizarse para los abastecimientos urbanos sobre las demandas productivas del regadío; pero sobre todo, al tratarse de abastecimientos que deben garantizar los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, desde los principios normativos de disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad, se estarían poniendo en riesgo estos derechos humanos.

La preocupación del Relator Especial se acrecienta en las vigentes perspectivas de cambio climático, sobre todo en zonas especialmente sensibles a las sequías, como Andalucía, donde están los municipios de Doñana y del Altiplano de Granada, y como Murcia, donde está Yecla. Debido al cambio climático se están reduciendo los caudales medios fluviales y la infiltración a los acuíferos y las sequías tienden y tenderán a ser más largas, duras y frecuentes, incrementándose los riesgos sobre los abastecimientos municipales si no se cumple la legislación vigente y se asegura la prioridad a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, frente a usos productivos, como los de riego.

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos**, el cual resume los instrumentos y principios internacionales, pertinentes.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecido de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones arriba mencionadas.
2. Sírvase proporcionar información detallada sobre las medidas tomadas por el Gobierno de su Excelencia para garantizar la prioridad del abastecimiento urbano sobre los usos de riego.
3. Sírvase proporcionar información detallada sobre las medidas legislativas tomadas o que se proyecte tomar a este respecto por el Gobierno de su Excelencia con la inminente aprobación de la Planificación Hidrológica en su país.
4. Sírvase proporcionar información detallada sobre las medidas tomadas o que proyecte tomar para asegurar la primacía del abastecimiento urbano sobre usos productivos, como los de riego, a la hora de usar las aguas subterráneas en acuíferos sobreexplotados.
5. Sírvase proporcionar información detallada sobre los casos en los que se haya asumido la declaración de acuífero sobreexplotado, así como sobre los acuíferos que, estando en riesgo de no alcanzar el buen estado (según la expresión usada en la legislación de la UE), se prevean declarar como acuíferos sobreexplotados, precisando los planes de recuperación y explotación sostenible de esos acuíferos que la Administración haya puesto o proyecte poner en marcha para garantizar la prioridad efectiva de los abastecimientos urbanos sobre usos productivos, como el de riego.
6. Sírvase proporcionar información detallada sobre las medidas que se estén tomando o se proyecte tomar para combatir la contaminación por nitratos de masas de agua de las que tradicionalmente se abastecen los municipios.

Agradecería recibir una respuesta en un plazo de 60 días. Transcurrido este plazo, esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de informes de comunicaciones. También estarán disponibles posteriormente en el informe habitual que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiera instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, evitando que determinados usos productivos, como los de riego, puedan priorizarse de facto sobre los usos y necesidades de abastecimiento urbano.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Pedro Arrojo-Agudo
Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos al agua potable y saneamiento

En relación con las alegaciones, y sin implicar, de antemano, una conclusión sobre los hechos, nos gustaría llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre los estándares y normas internacionales aplicables a los asuntos expuestos con anterioridad.

Quisiera recordar el reconocimiento explícito de los derechos humanos a agua potable y saneamiento por la **Asamblea General de la ONU (resolución 64/292)** y el **Consejo de Derechos Humanos (resolución 15/9)**, que se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado, protegido, entre otros, por el artículo 25 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos**, y artículo 11 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales**. En su **Observación General No. 15**, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) aclaró que el derecho humano al agua significa que toda persona tiene derecho a agua suficiente, segura, aceptable, agua físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico.

Asimismo, la **Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 70/169** de 2015 la cual fue promovida por España, reconoció que el derecho humano al agua potable ampara a toda persona, sin discriminación, a tener acceso suficiente, seguro, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico y que los Estados deben aplicar cada vez más enfoques integrados y robustecer la ordenación de los recursos hídricos, incluso mediante la mejora del tratamiento de las aguas residuales y la prevención y reducción de la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas.

En ese sentido cabe recordar el informe temático de 2021 enfocado en la crisis del agua (**A/HRC/46/28**) del Relator Especial sobre derechos humanos y el medio ambiente, en el que el relator afirma que los derechos humanos deben situarse en el centro de todos los planes relacionados con gestión del agua y aguas residuales de manera que los grupos marginados y vulnerables participen en la planificación y decisiones y puedan dar prioridad a los derechos en todas sus decisiones relacionadas con la conservación del agua.

De la misma forma, en su **Observación General No. 15**, el Comité DESC declaró que las desconexiones o exclusiones arbitrarias o injustificadas de los servicios de agua o instalaciones constituyen violaciones al derecho humano al agua. El Comité también indicó que los Estados debían abstenerse de reducir o contaminar ilícitamente los recursos hídricos y tenían que adoptar medidas legislativas y de otra índole necesarias y efectivas para impedir que terceros contaminaran y explotaran de forma no equitativa los recursos de agua. Entre los ejemplos de violaciones de las obligaciones del Estado se encuentran “la contaminación y disminución de los recursos de agua en detrimento de la salud del ser humano”, “no promulgar o hacer cumplir leyes que tengan por objeto evitar la contaminación y la extracción no equitativa del agua”.