



Observaciones de la Fundación Nueva Cultura del Agua al Real Decreto xxxx/2018, por el que se regula la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua y se modifican varias normas reglamentarias que establecen la misma regulación para los Consejos del Agua de la demarcación y los Comités de Autoridades Competentes

10 de septiembre de 2018

La Fundación Nueva Cultura del Agua desea presentar las siguientes observaciones en relación con la propuesta de Real Decreto relativo a la composición y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua (CNA), de los Consejos del Agua de cada Demarcación (CAD) y de los Comités de Autoridades Competentes (CAC).

1. En relación con la composición del Consejo Nacional del Agua

El artículo 3 establece que el Consejo Nacional del Agua estará integrado por una presidencia, dos vicepresidencias, veintidós vocalías de carácter nato, cincuenta vocalías por designación y veintiséis vocalías por elección, además de una secretaria. Un análisis detallado de la naturaleza de esta composición, que se describe en los artículos 4, 5, 6 y 7 muestra dos problemas fundamentales con la composición del Consejo Nacional del Agua: una sobrerrepresentación de vocales ligados a la administración pública y una clara posición de dominio de los usuarios vinculados a las actividades agrarias, respecto a otras partes interesadas, que se encuentran infrarrepresentadas o directamente excluidas. A continuación se analizan con más detalle estos problemas.

1.1. Exceso de representación de la Administración central y autonómica en el CNA

En relación con el primer problema señalado, hay que destacar que **en torno al 64% de los miembros del CNA forman parte de la Administración central (38%) o autonómica (27%).**

- 37 de la administración central del estado (Presidencia, vicepresidencia primera y segunda, 22 vocales natos y 12 vocalías por designación)
- 17 de las comunidades autónomas (17 vocalías por designación, 10 vocalías por elección)

Es más, la propuesta de Real Decreto agrava la sobrerrepresentación actual de la Administración Pública en el Consejo Nacional del Agua, ampliando el número de vocales natos vinculados a la misma. Por ejemplo, el nuevo RD incorpora a los Directores Generales

de Relaciones con las Comunidades, Autónomas y Entidades Locales del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, y de Coordinación de Políticas Comunes y de Asuntos Generales de la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Esta vinculación mayoritaria de los miembros del CNA a la Administración pública pervierte los objetivos de un órgano de participación, como es el Consejo Nacional del Agua.

La afirmación de que una composición inadecuada de los órganos consultivos de participación, con un exceso de representación de la Administración Pública, pervierte los objetivos de tales órganos y el sentido mismo de la participación, no es una interpretación subjetiva ni, mucho menos, gratuita. Hay que recordar aquí los contenidos de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de fecha 29/12/2017, que estima el recurso contencioso administrativo nº 200/2017 interpuesto por la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León contra el Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 16 de enero de 2017, decreto del cual la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia anula los artículos 5.1, 6.1, 7.1 y 8.1. En los fundamentos de derecho de dicha Sentencia, el TSJ de Castilla y León establece que *“el derecho a la participación ciudadana en materia medioambiental, que es la base fundamental de la demanda, tiene un sólido respaldo normativo y no se limita a ser un simple principio general para la interpretación de los textos normativos sino un derecho que debe garantizarse y por lo tanto ha de disponerse de los medios adecuados para que el mismo sea real y efectivo y no meramente nominal”*. Más adelante señala que existe una *“desproporción entre los representantes de la Administración en el Consejo Regional y los representantes de lo que hemos denominado sociedad civil”* y que *“ha de garantizarse es una participación real y efectiva en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente, en la extensión ya indicada (ha de tenerse presente el artículo 3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente). Esta participación implica que se oiga precisamente a aquellos sectores de la sociedad distintos de la Administración”*. En base a todo ello la Sentencia establece lo siguiente: *“concluimos que la composición del Consejo Regional de Medio Ambiente en Castilla y León infringe el derecho de participación en cuanto a la composición del Pleno y de sus Comisiones lo que comporta la anulación de los artículos 5.1, 6.1, 7.1 y 8.1 por lo que debe ser anulado en este punto”*. Consideramos que los fundamentos de derecho contenidos en esta Sentencia son aplicables, punto por punto, a la composición del CNA que establece el Real Decreto propuesto.

El CNA no debe ser un lugar de negociación y coordinación administrativa, papel que debería cumplir el Comité de Autoridades Competentes, sino más bien un órgano de participación social, donde se garantice el derecho a la participación ciudadana en materia de medio ambiente.

1.2. Infrarrepresentación de la administración local con competencia en los servicios de abastecimiento y saneamiento

Contrasta con lo anterior el hecho de que únicamente se propone un representante de la administración local, designado por la Federación Española de Municipios y Provincias. El derecho a los servicios de abastecimiento y saneamiento fueron reconocidos como un Derecho Humano por Naciones Unidas en el año 2010. En respuesta a la iniciativa ciudadana europea Right2Water que solicitó la inclusión del reconocimiento explícito al derecho humano al agua dentro de la normativa comunitaria, la Comisión Europea ha publicado recientemente un borrador de revisión de la Directiva de Agua Potable (98/83/CE), donde avanza en el reconocimiento de este derecho y en mayores exigencias de información, transparencia y participación pública para contribuir a su desarrollo. La legislación española reconoce la prioridad de los abastecimientos sobre cualquier otro uso (consuntivo o común) del agua.

Sin embargo en los órganos de participación de la administración hidráulica, la administración local, competente en la provisión de los servicios de abastecimiento y saneamiento, se encuentra totalmente infrarrepresentada y en situación de manifiesta minoría, sometida en muchas ocasiones a los intereses y prioridades de otros usuarios económicos con mayor peso en los órganos de participación. Esto resulta en una insuficiente interlocución entre la administración hidráulica y los representantes municipales que sea capaz de garantizar con eficacia la provisión de este servicio.

Esta situación debería subsanarse incrementando el peso de los representantes municipales en el CNA, pero también en los Consejos de Agua de las Demarcaciones y en los órganos de dirección, gestión y participación de los organismos de cuenca.

1.3. Posición dominante de los usuarios agrarios sobre otras partes interesadas

Por otra parte, en el restante 35% de miembros del CNA no vinculados a la Administración Pública, se otorga una posición dominante a los usuarios económicos del agua (beneficiarios directos del agua) y, dentro de éstos, a los vinculados al sector agrario, los cuales representan más de la mitad de todos los miembros no vinculados a la Administración Pública. Esta posición dominante se alcanza de forma directa (representantes de organizaciones agrarias y de organizaciones de regantes) y de forma indirecta, dado que una parte de los vocales son designados por los usuarios de los consejos del agua de las distintas demarcaciones donde, de nuevo, los usuarios agrarios son también claramente dominantes. Esto deja en clara minoría al resto de partes interesadas (sectores económicos no agrarios, entidades científicas y entidades ambientales), no sólo en el cómputo total sino también respecto a los usuarios agrarios. De hecho, el número de miembros vinculados a los usos agrarios del agua es, al menos, el doble de los miembros representativos de otras actividades económicas; el triple de los miembros vinculados a entidades científicas y seis veces los miembros de las entidades ambientales.

Por otra parte, el CNA carece de representantes de los usuarios de actividades lúdicas y recreativas vinculadas al agua, de organizaciones y colectivos sociales que trabajan en defensa de los valores patrimoniales del agua organizadas en todo el territorio nacional, de las asociaciones vecinales o de otros colectivos y entidades interesadas en el uso sostenible del agua, como la Fundación Nueva Cultura del Agua, entre otras, las cuales están excluidas del CNA. En este sentido, y a título de ejemplo, hay que recordar que esta Fundación solicitó expresamente en febrero de 2017 su inclusión en el CNA, dada la contrastada trayectoria de la misma en el ámbito de la planificación y gestión del agua en España (con la organización de una decena de congresos científicos internacionales, seminarios, cursos, alegaciones, participación activa en procesos de participación pública, etc.), inclusión que no ha sido considerada. También sería necesario incluir a un representante de la Asociación Española de Operadores Públicos de los Servicios de Abastecimiento y Saneamiento, que junto con el representante de AEAS, garantice una representación de los operadores de este servicio prioritario.

Esta posición de dominio de los usuarios agrarios que establece el proyecto de RD sometido a consulta, tanto por infrarrepresentación (caso de las entidades ambientales) como por exclusión (otras partes interesadas) es contrario al principio de participación de las partes interesadas recogido en el Derecho de la Unión Europea, en la medida en la que establece una participación discriminatoria de las partes interesadas que defienden la protección de los ecosistemas. Hay que tener en cuenta que el artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE establece que "*Los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca*". Como la citada Directiva es un "marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas" (como indica su propio título) el principio de participación pública activa de "todas" las partes interesadas se refiere a todos los ámbitos de la política de aguas.

La exigencia de participación activa de "todas" las partes interesadas no establece ninguna distinción en el derecho a la participación por lo que el Derecho interno que establezca privilegios y por tanto discriminaciones como lo hace el proyecto de orden al que alegamos es contrario al Derecho comunitario. Es más, cuando se refiere concretamente a la participación en la planificación hidrológica señala expresamente que los Estados miembros velarán porque los documentos "*se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios*", sin otorgarle a éstos privilegio alguno.

No debe olvidarse que la mencionada Directiva 2000/60/CE como todo el Derecho de la Unión Europea tiene primacía sobre todo el Derecho interno y que todas las autoridades internas tienen la obligación de cumplirlo con preferencia sobre el Derecho nacional (o autonómico) que lo contradiga que deberá quedar inaplicado según una constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde la sentencia de 15 de julio de 1964, C-6/64, *Costa c. ENEL*.

En suma la correcta adaptación del artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE en la configuración del CNA y de los CAD debe contemplar una participación no discriminatoria para las partes interesadas que defienden los ecosistemas, lo que debe necesariamente modificar la configuración actual propuesta.

Finalmente hay que indicar igualmente que esta falta de proporcionalidad entre la representación de unos sectores y otros aparece señalada también en los fundamentos de derecho de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ya mencionada. En concreto, en el fundamento de derecho Quinto, dicha Sentencia establece que *“no hay una proporcionalidad entre la representación de unos sectores y otros”*, destacando igualmente *“la escasa representación de las asociaciones y organizaciones medioambientales en relación al resto de los representantes de otros sectores de la sociedad...”*. Estos fundamentos de derecho son también plenamente aplicables aquí.

El Consejo Nacional del Agua debería constituirse como un verdadero órgano de participación social, de debate de las partes interesadas sobre las propuestas que emanan de la administración competente. En conclusión, consideramos que el Real Decreto propuesto:

- 1º) debe modificar de forma sustancial la composición del CNA, reduciendo de forma muy significativa los miembros vinculados o designados por las administraciones centrales y autonómicas;
- 2º) debe incrementarse la representación de las administraciones locales competentes en la provisión de los servicios de abastecimiento y saneamiento;
- 3º) debe incorporar como miembros a representantes de otras partes interesadas, actualmente excluidas del CNA;
- 4º) debe eliminar la situación de privilegio de unas partes interesadas sobre otras y, específicamente, la situación de dominio de los usuarios agrarios, garantizando una participación equilibrada y en igualdad de condiciones de todas las partes interesadas.

2. En relación con los Consejos del Agua de las Demarcaciones

La situación en los CAD es muy similar a la existente en el CNA en relación con los problemas señalados respecto a la composición del mismo: la sobrerrepresentación de las Administraciones Públicas y la posición de dominio de los usuarios agrarios. Por tanto, cabe aplicar aquí todos los argumentos señalados en el apartado anterior, que por razones de brevedad no se reiteran.

En el RD propuesto, esta situación se visualiza con enorme claridad atendiendo a la composición de las Comisiones de Planificación de las distintas demarcaciones. A modo de ejemplo, los miembros vinculados a la administración pública representan el 54% en la Comisión de Planificación de la Demarcación Hidrográfica del Segura y el 56% en caso de

las demarcaciones del Cantábrico Oriental y del Ebro. Del resto de miembros, los usuarios (beneficiarios directos del uso del agua) representan el 80% en las demarcaciones del Segura y del Cantábrico Oriental y el 83% en la Demarcación del Ebro, mientras que las entidades ambientales cuentan con tan sólo un miembro en todas las Comisiones de Planificación reguladas por el Real Decreto propuesto.

Consideramos que el Real Decreto debe modificar de forma sustancial la composición de los CAD, así como de las Comisiones de Planificación creadas en el seno de los mismos, en el sentido que se ha indicado en el punto anterior, es decir, reduciendo la presencia de las administraciones públicas, incorporando otras partes interesadas y garantizando una participación equilibrada y en igualdad de condiciones de todas ellas, eliminando la posición de dominio que actualmente disfrutaban los usuarios agrarios.

3. En relación con el funcionamiento del CNA y los CAD

Consideramos un pequeño avance que se prevea la posibilidad de crear comisiones de trabajo en el seno del CNA. Sin embargo, el Real Decreto desaprovecha la oportunidad de introducir mejoras sustanciales en el funcionamiento tanto del CNA como de los CAD, de forma que los mismos se conviertan en verdaderos espacios participativos en los que debatir, negociar, establecer diagnósticos de consenso y eventualmente llegar a potenciales acuerdos sobre los distintos problemas que se puedan plantear. Para ello es fundamental una reforma en profundidad del funcionamiento tanto del CNA como de los CAD, reforma que no es abordada por el proyecto de RD.

Si bien no es objeto de este documento de Observaciones la presentación de una propuesta detallada para una reforma en profundidad del funcionamiento del CNA y de los CAD, hay que indicar que la eficacia de los mismos en relación con los objetivos de estos órganos consultivos, así como la calidad de la propia participación, mejorarían considerablemente con una dinámica en la que tuvieran protagonismo la creación y funcionamiento de distintas comisiones, a modo de grupos de trabajo, en torno a los temas importantes de cada demarcación. Estas comisiones o grupos de trabajo serían fundamentales no sólo dentro del ciclo de planificación, sino también en el seguimiento de las medidas que se aplican y en la gestión cotidiana de la demarcación. En el seno de estas comisiones, contando con un funcionamiento continuado en el tiempo y un marco de participación que garantice la efectividad de la misma, se podrían facilitar procesos de diálogo y negociación, así como la posibilidad de alcanzar eventuales acuerdos entre las partes interesadas en torno a problemas concretos. Todo ello requeriría también, junto a otros aspectos, dotar con los recursos técnicos y económicos necesarios para facilitar la participación efectiva de las partes interesadas.

4. En relación con los Comités de Autoridades Competentes

Los Comités de Autoridades Competentes (CAC) deberían cumplir la función de facilitar la coordinación de las políticas sectoriales con el fin de ayudar a alcanzar los objetivos de la política de aguas: alcanzar y conservar el buen estado de nuestras aguas de manera que se puedan garantizar las necesidades humanas y de mantenimiento de los ecosistemas. Tanto

la composición como el funcionamiento actual de los CAC han demostrado su ineficacia para alcanzar estos objetivos. En este sentido el RD propuesto no propone una reforma sustancial de los mismos. Consideramos que esta reforma es necesaria y podría ir en la siguiente línea:

- Incrementar la representación autonómica en los CAC, incorporando a representantes de los distintos departamentos de las Comunidades Autónomas con competencias en política de aguas y en políticas sectoriales relacionadas con la política de aguas.
- Incrementar la representación municipal en los CAC para garantizar la coordinación efectiva entre los tres niveles administrativos con competencia en materia de aguas (central, autonómico, local). Las diputaciones provinciales u organismos equivalentes, que juegan con frecuencia un papel fundamental en la provisión de los servicios de abastecimiento y saneamiento en ámbitos rurales, podrían jugar un papel de intermediación-representación en esta materia.
- Crear comisiones de trabajo permanentes que proporcionen continuidad a los trabajos de los CAC y se constituyan en verdaderos órganos de colaboración y cooperación a lo largo del tiempo entre los cuadros técnicos de las distintas comunidades autónomas y autoridades competentes en materia de gestión y planificación del agua. En este sentido, el Convenio de colaboración entre la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y la Agencia Vasca del Agua, para la coordinación de la planificación y gestión del agua en la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental (25 julio 2012), que crea un Comité Técnico de Coordinación formado por funcionarios de ambas administraciones que deben trabajar colaborativamente en la redacción de un plan conjunto, puede ser un punto de partida y modelo a seguir.



Fdo. Abel La Calle Marcos
Presidente