

VOTOS PARTICULARES Y PROPUESTAS QUE PRESENTA JOAN COROMINAS, VOCAL Nº69, A DIVERSOS PUNTOS DEL PLENO DEL CONSEJO NACIONAL DEL AGUA CELEBRADO EL 16-10-18

Voto particular en relación con los puntos 4 y 5:

4. Informe preceptivo del CNA sobre la propuesta de orden ministerial para la aprobación de los planes especiales de sequía de las demarcaciones hidrográficas de competencia de la Administración General del Estado.

5. Informe preceptivo del CNA sobre la propuesta de real decreto por la que se modifica el reglamento de la planificación hidrológica en relación con la regulación de los planes especiales de sequía.

Voto particular en relación al Punto 6:

Informe receptivo del CNA sobre la propuesta de real decreto por el que se regula la composición, estructura orgánica y funcionamiento del CNA, y de los CAD y CAC de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias.

Propuesta en relación al punto 9:

Información al CNA sobre el seguimiento y la revisión de tercer ciclo de los planes hidrológicos de cuenca.

Propuestas en relación al punto 10:

Información al CNA sobre el seguimiento y la revisión de segundo ciclo de los planes de gestión del riesgo de inundación.

VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LOS PUNTOS 4 Y 5 DEL ORDEN DEL DÍA:

6. Informe preceptivo del CNA sobre la propuesta de orden ministerial para la aprobación de los planes especiales de sequía de las demarcaciones hidrográficas de competencia de la Administración General del Estado.

7. Informe preceptivo del CNA sobre la propuesta de real decreto por la que se modifica el reglamento de la planificación hidrológica en relación con la regulación de los planes especiales de sequía.

1º. Solapamiento de la información pública de las nuevas normas de la planificación de sequías y de los PES elaborados en base a las mismas.

Entre diciembre de 2017 y marzo de 2018 se sometieron simultáneamente a consulta pública diversas normas jurídicas reguladoras de la planificación especial de sequías, junto con la revisión de los PES basada en dichas normas. Se sometieron a información pública unas propuestas de revisión de los PES y su evaluación ambiental estratégica, elaborados conforme a una Instrucción Técnica que todavía no había sido aprobada y que estaba también en consulta pública en ese momento. A su vez, dicha Instrucción Técnica tenía su soporte jurídico en una modificación del Reglamento de Planificación Hidrológica (Real Decreto 907/2007, RPH), también sin aprobar, y en consulta pública en dicho periodo, que se somete al mismo tiempo que los PES a informe del CNA. Dicha tramitación y plazos de información y participación pública solapados, han supuesto una erosión del derecho a la participación pública real y efectiva en materia de agua y asuntos ambientales (artículo 14 de la DMA y el artículo 6 del Convenio de Aarhus).

2º. Evaluación ambiental estratégica «simplificada» de los PES, cuando debió ser «ordinaria».

Las propuestas de revisión de los Planes Especiales de Sequía de las cuencas intercomunitarias fueron sometidas al procedimiento de evaluación ambiental estratégica «simplificada» (artículo 6.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) justificándose en que «al proponer únicamente medidas de gestión, es decir, no estructurales, no supone un marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental» y en que carecen de efectos ambientales significativos. Sin embargo, los PES establecen el indicador a partir del cual se declarará la existencia de «sequía prolongada» y se admitirá el deterioro del estado y el incumplimiento de los objetivos medioambientales de la DMA en TODAS las masas de agua de las demarcaciones intercomunitarias, incluidas las que se ubican en espacios protegidos, humedales Ramsar y Reservas Naturales fluviales. Además, los efectos negativos de una «sequía» ya sea ordinaria o prolongada, sobre el medio hídrico y hábitats y especies asociados, pueden verse agravados por la gestión de los recursos hídricos disponibles derivada de los indicadores, diagnósticos y medidas que se establezcan en las situaciones de «sequía coyuntural» que regulan los PES. Estos efectos pueden ser muy graves y significativos, y extenderse durante un periodo de tiempo prolongado, con un amplio alcance espacial de los efectos, y pudiendo verse afectada toda la población y usuarios de las demarcaciones intercomunitarias (millones de personas). Los PES cumplen, por tanto, el requisito del artículo 6.1.b de la Ley 21/2013 y la mayor parte de los criterios del artículo 31 y Anexo V de la Ley 21/2013 para ser objeto de una evaluación ambiental estratégica «ordinaria», y no simplificada.

3º. La sequía prolongada y la escasez estructural. Indebida inclusión de la gestión de la escasez en los PES.

Tanto la modificación del Reglamento de la Planificación Hidrológica, como la revisión de los Planes Especiales de Sequía que se someten a informe del CNA, se basan en distinguir entre “sequía prolongada” y “escasez coyuntural”, regulando esta última dentro de los Planes Especiales de Sequía (PES). Sin embargo, el término genérico de «sequía» no engloba el concepto de «escasez», ya sea «estructural» o «coyuntural». Mientras que «sequía» significa una disminución temporal de la disponibilidad de agua debida, por ejemplo, a la falta de precipitaciones, «escasez de agua» significa que la demanda de agua supera los recursos hídricos explotables en condiciones sostenibles. Por ello las situaciones de escasez, ya se quieran definir como “estructurales” o “coyunturales”, lo que muestran es una sobreexplotación permanente o temporal de los recursos disponibles, tanto en situación de normalidad como de sequía ordinaria y, por tanto, las medidas para afrontar dicha «escasez» deben contemplarse y regularse en el ámbito del Plan Hidrológico de cuenca. No es admisible que una deficiente planificación hidrológica que no tenga en cuenta de forma adecuada los periodos secos normales y su recurrencia periódica en la asignación y reserva de recursos, ni en los balances del Plan hidrológico, ni contemple las medidas a aplicar para conseguir «un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles» (art. 1.b DMA), pretenda camuflar o esconder este incumplimiento, que condiciona todo el proceso de planificación, extrayendo dicha planificación y medidas de gestión de los Planes Hidrológicos de Cuenca, tanto en sus requisitos de contenido, como procedimentales (plazos y periodos de información pública) y controles por parte de la Comisión Europea. La planificación y gestión de la «escasez» de agua provocada por causas humanas, ya sea estructural o coyuntural, no puede extraerse de los planes hidrológicos de cuenca, y derivarse a Planes especiales legalmente previstos para un fenómeno distinto, debido a causas naturales, como es la sequía.

4º. Ámbito territorial de los PES

En la nueva regulación y revisión de los PES se identifican unidades territoriales distintas para el análisis de la sequía prolongada y la escasez. Sin embargo, a efectos de coherencia y transparencia en la planificación y gestión y en el cumplimiento de los objetivos medioambientales, los PES no deberían establecer ámbitos territoriales distintos a los del Plan Hidrológico, a efectos del diagnóstico y gestión de las sequías prolongadas, cuando los diagnósticos y medidas en caso de normalidad o sequías ordinarias se aplican en el ámbito de los sistemas de explotación definidos en el Plan Hidrológico, tal y como establece el artículo 19 RPH. Son las reglas de explotación de los sistemas y las medidas a aplicar los que pueden variar en los PES para el caso de sequía, no el ámbito territorial de cada sistema, ni las masas de agua e infraestructuras incluidas en el mismo por el Plan hidrológico (sin perjuicio de que se puedan contemplar fuentes de suministro alternativas y complementarias).

5º. Indicadores y diagnóstico de «sequía prolongada»

Para la declaración de «sequía prolongada», se establece en la nueva regulación y en los PES un umbral de aplicación automática, sin contemplar un aspecto esencial como es la «duración» de la sequía (y no solo la intensidad). Esto es contrario a la obligación de determinar, sobre la base de pruebas científicas sólidas y caso por caso, si una sequía prolongada permite la aplicación del artículo 4.6 de la DMA. El indicador no aborda la primera cuestión a determinar para caracterizar una sequía como «prolongada», que es a partir de qué duración temporal las sequías, que constituyen *una componente normal y recurrente del clima*, se pueden declarar como racionalmente imprevistas o excepcionales. En absoluto se justifica que el rebasar, de manera puntual o durante un periodo de tiempo breve, un valor determinado fijado a partir de una serie histórica de indicadores meteorológicos e hidrológicos significa que nos encontramos en una sequía excepcional, imprevisible y prolongada. Como muestra, el borrador de PES del Júcar elaborado conforme al indicador de 0,30 establecido por la propuesta de Instrucción Técnica, realiza una aplicación retrospectiva del indicador para el periodo 1980-2012 (384 meses) en la que se puede observar la no excepcionalidad de las sequías caracterizadas por el índice propuesto, pues aproximadamente el 23% de los meses analizados las Unidades Territoriales de Sequía habrían estado en situación de «sequía prolongada» lo que difícilmente se puede considerar una situación excepcional o que no se pueda prever razonablemente. También en el borrador del PES del Guadalquivir, el valor general y automático del 0,30, conlleva que en la serie de referencia 1980-2012, estuvieran entre el 20% y 30% de los meses en «sequía prolongada», valor que correspondería al hecho de tener al menos un año de sequía prolongada en cada ciclo de planificación. En el borrador del PES del Ebro, entre el 26,6% y el 31,5% de los meses del periodo de referencia (1980-2012) se incluyen como periodos de «sequía prolongada» en las unidades territoriales de sequía (UTS) del Plan. En la mayoría de los años de la serie histórica 1980-2012 y en todas las UTS ha existido algún mes catalogado como periodo de «sequía prolongada». Este porcentaje de meses en «sequía prolongada» en la serie 1980-2012 es de entre el 24% y el 34% en la mayoría de UTS del borrador del PES del Tajo. Consideraciones similares se pueden aplicar al resto de propuestas de PES. Estos resultados descartarían de entrada la validez o idoneidad del indicador para determinar posibles excepciones al cumplimiento de los objetivos de la DMA, porque llevaría a poder justificar casi siempre una de tales sequías en cada uno de los ciclos de planificación, y por tanto a la posibilidad de aplicar siempre las excepciones del artículo 4.6 DMA y nunca cumplir los objetivos establecidos.

6º. Indicadores y diagnóstico de escasez.

Se indica que el propósito de estos indicadores de «escasez» es «informar sobre la inviabilidad coyuntural de atender las demandas», y «se fundamentará en la relación entre la disponibilidad de recursos y las demandas, con el objetivo de identificar las situaciones de déficit en cada unidad territorial». Sin embargo, como ya indicamos, la cuestión relativa a la escasez (en numerosas ocasiones un eufemismo de sobreexplotación) debería haberse resuelto en el marco de la redacción de los planes de demarcación, en los que a partir del estudio de las características hidrológicas y de los usos, se tienen que disponer las medidas –incluyendo la reducción de las presiones

sobre el medio, actuando sobre las fuerzas motrices, es decir las demandas- que permitan los objetivos genéricos de protección del medio y uso sostenible del agua. Los planes hidrológicos de cuenca aprobados en 2016 renuncian a abordar seriamente los problemas generados por la sobreexplotación, que se presenta como déficit, así como a utilizar las medidas que establece la propia DMA –muy destacadamente los instrumentos económicos, que pudieran actuar sobre las demandas- para lograr una gestión sostenible del agua. En cambio, se propone el subterfugio de la gestión de una escasez coyuntural, en el marco segregado de los planes de sequía.

7º. Otros indicadores y diagnósticos: «sequía extraordinaria» y trasvases

El artículo 92 del borrador de Real Decreto de modificación del RPH en materia de sequía (en su versión revisada el 17 de septiembre de 2018, para el CNA) establece que se podrá declarar «situación excepcional por sequía extraordinaria» cuando en una o varias unidades territoriales coincidan escasez en escenarios de alerta con el de sequía prolongada, o se dé escasez en escenarios de emergencia. El efecto práctico de esta posibilidad es que en los territorios en los que la situación de escasez es intensa y generalizada y donde por tanto cabe esperar que la declaración de alerta y emergencia por escasez sea relativamente frecuente, la declaración de sequía extraordinaria con todos los efectos que ello supone, podrá ampliarse a periodos mucho más amplios que los determinados por la propia sequía, lo que supone extender de forma arbitraria medidas excepcionales y procedimientos de urgencia que pueden suponer el deterioro de las masas y por tanto el incumplimiento de la DMA. En esta situación extraordinaria los organismos de cuenca podrán solicitar al gobierno la adopción de medidas conforme al artículo 58 del TRLA, que se adoptarán mediante Decreto, fuera de las medidas del PES o PHC. Por lo que la inseguridad jurídica y dificultad del control, comparabilidad y seguimiento de las medidas a aplicar en caso de sequía (ordinaria o prolongada) o de escasez (estructural o coyuntural), en hasta tres instrumentos distintos (PHC, PES, y reales decretos de sequía), con ámbitos territoriales distintos para la aplicación de las medidas, es evidente. Las medidas que se activan en los reales decretos que regulan las sequías extraordinarias suelen incluir actuaciones por la vía de urgencia como infraestructuras y pozos de sequía, con reducción de las necesarias cautelas administrativas y ambientales y con un evidente potencial de deterioro de las masas de agua.

Además, se someten los PES de las cuencas cedentes a los criterios de diagnóstico establecidos en las normas de los trasvases, lo cual es contrario al principio de prioridad de la cuenca cedente (art. 12.2 LPHN) y los principios de unidad de gestión y unidad de cuenca (arts. 14.1º y 2º TRLA). En cualquier escenario de sequía (prolongada o no) o escasez (coyuntural o no) en la unidad territorial de la cuenca cedente en la que se ubique el trasvase (o cualquier otra unidad territorial de la cuenca que pueda recibir recursos desde la misma), antes de aplicar cualquier restricción a los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, o a sus objetivos medioambientales o caudales ecológicos, debe restringirse o paralizarse cualquier transferencia o trasvase, pues legalmente tienen prioridad todos los usos y restricciones medioambientales de la cuenca cedente.

8º. Acciones a aplicar en escenarios de «sequía prolongada» y «escasez estructural»

En caso de sequía prolongada se aplicarán dos tipos de «acciones»: «la aplicación de un régimen de caudales menos exigente» y «la admisión justificada a posteriori del deterioro temporal que haya podido producirse en el estado de una masa de agua». Sin embargo, no son adecuadas las dos únicas medidas que se proponen tras ese diagnóstico. La excepción a la prohibición del deterioro del artículo 4.6 DMA, o la aplicación de un régimen de caudales ecológicos menos exigente (art. 18.4 RPH), solo pueden admitirse de forma excepcional, y nunca automática o generalizada, siempre que se acredite y justifique, caso por caso, el cumplimiento de todos sus requisitos y condiciones, que incluyen la obligación de adoptar «todas las medidas factibles para impedir que siga deteriorándose ese estado» (que incluirían la previa restricción de otros usos, excepto el abastecimiento, antes que los caudales ecológicos, según el art. TRLA y 26 LPHN). Sin embargo en la nueva regulación y propuestas de PES, paradójicamente, cuando se declare la situación de supuesta sequía «prolongada» por un descenso de los registros pluviométricos por debajo de 0,30 en unos pocos meses, incluso si los embalses disponen de recursos suficientes (por haber acumulado agua detráida al régimen natural de caudales que hubiera debido circular en meses húmedos previos, etc) los caudales ecológicos podrán reducirse a su mínima expresión (25% HPU) y admitirse el deterioro del estado de las masas de agua, aunque el resto de usos, no solo el abastecimiento, sino el regadío (que consume el mayor porcentaje del agua con diferencia en la mayoría de las demarcaciones) no esté teniendo ninguna restricción y se esté satisfaciendo sin problemas desde los embalses. Esto también podría suceder en demarcaciones hidrográficas que soporten trasvases de aguas «excedentarias» o sobrantes a otros ámbitos de planificación.



Voto particular en relación al punto 6 del orden del día:

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



Voto particular en relación al punto 6 del orden del día:

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

Propuestas en relación al punto 9 del orden del día:

La revisión de los planes hidrológicos. ¿Cuáles son los temas importantes?

Introducción

La directiva marco del agua (DMA) aprobada en el año 2000 definió un proceso iterativo de planificación sexenal y estableció un calendario preciso para su ejecución, a partir de la fecha de referencia de la entrada en vigor, en diciembre de ese mismo año. Según este calendario, en este año de 2018 debe iniciarse la revisión de los planes vigentes, con la presentación del calendario y el programa de trabajo, abriendo un tercer ciclo de planificación. Antes de finalizar el año siguiente, los estados miembro deberán poner a disposición del público un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas. Este esquema de temas importantes (ETI) es un documento clave dentro del proceso de planificación, ya que en él se determinan, a grandes rasgos, los elementos estratégicos que se desarrollaran en detalle en el plan de cuenca.

La implementación de la DMA en el estado español se ha visto lastrada por la resistencia activa de la administración hidráulica y de la mayor parte de los actores que configuran la comunidad de política del agua en torno a ella. Como consecuencia de ello se han producido insuficiencias en la planificación, según se desprende de los informes de evaluación de la Comisión (2015a, b). Por otro lado, de los bloqueos y retrasos iniciales en el calendario de aplicación se pasó a la redacción apresurada de los primeros planes cuando ya se había acumulado un retraso de casi 5 años. Esto afectó también a la normal revisión de unos planes que todavía no se habían aprobado cuando, según lo previsto en la DMA, se debían iniciar los trabajos de su revisión. La proximidad entre la aprobación de los primeros planes de demarcación y su revisión justificó, según la propia administración hidráulica, la reutilización –con una mínima actualización– de los documentos del primer ciclo. De esta manera se ha mantenido hasta la segunda generación de planes la línea de continuidad que une los planes españoles del primer ciclo con los planes de 1998, anteriores a la entrada en vigor de la DMA. De la resistencia a la DMA y la reivindicación de la tradición española de planificación hidráulica, que alcanza su máxima expresión en el Plan Hidrológico Nacional (PHN) de 2001, aprobado cuando ya estaba vigente la DMA, resultan unos planes incoherentes, en los que a los objetivos de “satisfacción de las demandas”, propios de la visión productivista de la planificación del pasado siglo, se yuxtapone un conjunto de medidas para dar cumplimiento a los “objetivos ambientales de la DMA”. Queda pendiente la asunción del cambio radical de orientación de la política del agua definido por la directiva, que se puede resumir en la prioridad de recuperar y mantener el buen estado de los ecosistemas acuáticos y la adaptación de los usos, con el fin de garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

Los planes de cuenca, salvo los del distrito fluvial de Cataluña, se han elaborado siguiendo directrices comunes del ministerio competente en materia de medio ambiente. Los ETIs de las diversas demarcaciones, incluyendo las cuencas internas de Andalucía y Galicia, comparten la misma estructura básica, independientemente de las variaciones menores introducidas en cada demarcación. En ellos se refleja la persistencia del enfoque hidráulico tradicional y la resistencia al cambio referidos en el párrafo anterior. El inicio del tercer ciclo de planificación

brinda la oportunidad de revisar a fondo los ETIs con el fin de alinearlos con la DMA y actualizarlos en relación con el nuevo contexto socioeconómico y ambiental.

Pese a la diversidad socio-ecológica de las demarcaciones ibéricas se puede identificar un conjunto de elementos relevantes comunes a todas ellas, que deberían formar parte de los ETIs.

Este escrito es una primera aproximación al debate acerca de los temas importantes del nuevo ciclo de planificación comunes a todas o a una parte de las demarcaciones.

¿Cuáles son los temas importantes?

Con el fin de ordenar la exposición hemos agrupado los temas en dos categorías. En primer lugar, abordamos los aspectos sustantivos, es decir, aquellos sobre los que, a partir del diagnóstico inicial, se pretende incidir para mejorar la política de agua: la restauración del ciclo hidrológico, la adaptación de los usos, etc. En segundo lugar, nos referimos a los cambios necesarios en los procedimientos de planificación y de gestión para conseguir los objetivos anteriores, es decir, los elementos de carácter instrumental pendientes de desarrollar para alcanzar los fines deseados.

Temas sustantivos

Adaptación al cambio climático

Los planes de la tercera generación deben plantearse como planes de adaptación de la política de aguas al cambio climático antropogénico (CC) y establecer una relación estrecha con las estrategias de adaptación (y mitigación) al CC en marcha.

El cambio climático debe ser incorporado a la política de aguas como un elemento constituyente de la misma. Hasta la fecha solo se ha considerado como una posibilidad a tener en cuenta en el futuro, sin que se hayan propuesto medidas de adaptación (mucho menos de mitigación). Como argumentaremos a continuación toda la política hídrica se ve alterada por las variaciones climáticas. La revisión de los planes hidrológicos se presenta como una ocasión para replantear la política del agua, emprendiendo las primeras medidas para una necesaria transición hídrica adaptada a una situación de menor disponibilidad de agua y mayores exigencias de conservación de unos ecosistemas sometidos a un estrés acrecentado.

Los diferentes escenarios de cambio climático señalan, con un grado de coincidencia muy elevado, que en la península (e islas adyacentes) es previsible un incremento de la temperatura y una reducción de las precipitaciones, así como una alteración de los patrones de lluvia, tanto espaciales como temporales. Esta alteración es especialmente relevante por sus consecuencias: además de las derivadas del incremento de la frecuencia e intensidad de los fenómenos hidrológicos extremos, tanto sequías como inundaciones, en interacción con las variaciones térmicas preocupa la afección al funcionamiento de los ecosistemas. Así, se anuncian probables consecuencias sobre la biodiversidad, al favorecer los cambios la proliferación de especies invasoras, pero también el desacoplamiento temporal de procesos ecológicos que funcionan simultáneamente como, por ejemplo, floración y presencia de polinizadores, coincidencia temporal de predadores y presas, etc. Estos cambios pueden afectar también a los agroecosistemas, alterando la distribución espacial de las plagas e incrementando los daños a la agricultura.

Por otro lado, las predicciones de cambio climático auguran una disminución generalizada de la disponibilidad de agua, en la que se combinan diversos factores. En primer lugar, el mantenimiento de los ecosistemas acuáticos requerirá una proporción mayor que la actual del agua circulante, con el fin de compensar otros factores como el incremento de la evaporación asociado a temperaturas más elevadas o el aumento (*ceteris paribus*) de la concentración de contaminantes en las masas de agua. Ríos y lagos (y otras masas de agua) ya sometidas a un estrés importante causado por las presiones derivadas de los usos actuales, se verán afectados por las alteraciones climáticas, incrementándose la probabilidad de alcanzar puntos críticos de desequilibrio ecosistémico irreversible.

Más allá de la reducción de la precipitación a lo largo de un año hidrológico, la alteración de los patrones de lluvia puede causar una concentración de las mismas en muy poco espacio de tiempo, provocando una situación anómala de sequía en el resto del periodo, afectando, entre otros, a los cultivos. Por otra parte, el incremento de las temperaturas intensificará la evapotranspiración, lo que conlleva un incremento del stress hídrico en la vegetación (incluyendo los cultivos de secano) y una mayor demanda de agua en el regadío. En algunas zonas de la península, como el litoral mediterráneo, se han descrito cambios en la distribución espacial de las precipitaciones que reducen la capacidad de almacenamiento de las infraestructuras creadas al efecto. Según estos estudios (Millán, 2014) las precipitaciones se habrían desplazado en las últimas décadas a la zona más próxima al litoral, no alcanzando las zonas montañosas más al interior, donde se sitúan los embalses. Estas alteraciones estarían más relacionadas con los cambios en los usos del suelo de la franja litoral (urbanización, destrucción de marjales, etc.) que con el cambio climático global.

Es decir, mantener los ecosistemas en un estado alejado de los puntos críticos que significarían su cambio irreversible y con él la pérdida de numerosos servicios ecosistémicos, requiere un incremento de los caudales ecológicos. Lo que, en una situación de merma generalizada de la precipitación y consecuentemente de los caudales circulantes, exige una drástica revisión a la baja y una priorización de los usos del agua.

Conviene recordar que la provisión de servicios ecosistémicos –la contribución de los ecosistemas al bienestar humano- depende del buen estado de los mismos. Por otro lado, los diferentes servicios son interdependientes y, en cierta medida, compiten entre sí. Es decir, que el incremento de la provisión de uno de ellos -por ejemplo, el riego o el abastecimiento- que implique la detracción de caudal de un río, implica una merma en los servicios directamente dependientes del caudal; como, por ejemplo, la capacidad autodepurativa del río o el mantenimiento de la diversidad biológica. Más allá de estas relaciones directas de compensación (*trade-off*) entre servicios, se dan otras de tipo indirecto debido a las interacciones que ligan los fenómenos socio-ecosistémicos. Por ejemplo, las barreras transversales en los ríos (presas, azudes) que facilitan la obtención de los servicios de aprovisionamiento antes citados limitan la capacidad de transporte de nutrientes y sedimentos, afectando con ello a las pesquerías litorales y al mantenimiento de las playas; elementos ambos que sustentan importantes actividades económicas como la pesca de bajura y el turismo de sol y playa.

La prioridad efectiva de los abastecimientos

De la situación descrita en el epígrafe anterior se deriva la necesidad de revisar los usos del agua, atendiendo a las nuevas disponibilidades. Diversas organizaciones internacionales vienen alertando del riesgo de una crisis global en el abastecimiento de agua potable a las poblaciones,

que, en contra de lo que generalmente se cree, afecta -ciertamente con diferentes matices e intensidad- a todas las partes del globo. Así, la OCDE en sus previsiones ambientales de 2012 (OCDE 2012; 209) estimaba que un 40% de la población mundial vivirá en 2050 en cuencas afectadas por un estrés hídrico severo y de que, en muchas partes del mundo, el agua subterránea se extrae a una tasa superior a la de recarga y se contamina de manera creciente. Situaciones que no son ajenas al panorama actual y prospectivo de algunas cuencas ibéricas. Por otra parte, Naciones Unidas puso el foco sobre el problema al reconocer en 2010 el acceso al agua potable y el saneamiento como uno de los derechos humanos fundamentales de los que dependen la realización de otros. Las instituciones de la Unión Europea recibieron un fuerte impulso popular, a través de la Iniciativa Ciudadana Europea (Right2water) de 2012, para implementar el derecho humano al agua y el saneamiento reconocido por la ONU y promover el suministro de agua y el saneamiento como servicios públicos esenciales para todos. La Comisión presentó a tal fin un proyecto de revisión de la directiva de aguas potables, que actualmente está en la fase final de su tramitación¹.

En el área de la OCDE, en la que se incluyen los países ibéricos, y según este organismo, *la infraestructura hidráulica [...] está envejeciendo, la tecnología está obsoleta y los sistemas de gobernanza a menudo no están bien equipados para atender la creciente demanda, los desafíos ambientales, el continuo proceso de urbanización, la variabilidad climática y los desastres ocasionados por el agua.* (OECD 2015; 2)

En el Estado español se reportan recurrentemente situaciones de precariedad en el suministro de agua potable debidas a la contaminación de las fuentes de captación o al agotamiento de las mismas. Las indicaciones de *agua no apta para el consumo humano* o los abastecimientos mediante cubas forman parte del paisaje hispano, de manera tal que, si bien no son generales, tampoco se puede decir que sean excepcionales. Y, sobre todo, en el contexto incierto del cambio climático deben ser interpretadas como una señal de alerta ante situaciones futuras.

La importancia de la disponibilidad de agua potable para la población no se puede exagerar y forma parte del sentido común, que nadie cuestiona abiertamente. Además, la ley de aguas otorga el primer rango en el orden de prioridad de las concesiones *al 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* (TRLA Artº 60) mientras la directiva marco se muestra exigente en cuanto a la protección de las captaciones de agua para consumo humano (DMA Artº 7). ¿Cómo es posible, pues, que con estos preceptos se sigan produciendo las situaciones de precariedad mencionadas más arriba? La explicación hay que buscarla en el carácter ceremonial o retórico con el que se aborda la cuestión por parte de los gestores. En primer lugar, hay que resaltar que la prioridad de las concesiones a abastecimientos del artículo 60 de la Ley de aguas está condicionada por lo estipulado en el punto 2 de ese mismo artículo, en el sentido de que *[t]oda concesión está sujeta a expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general sobre la materia, a favor de otro aprovechamiento que le preceda según el orden de preferencia establecido en el Plan Hidrológico de cuenca.* En la práctica, esto puede propiciar que poblaciones que han perdido sus fuentes de aprovisionamiento de agua potable por la contaminación ajena, se vean obligadas a indemnizar a otros usuarios –en ocasiones los propios causantes de la contaminación- para disponer de agua de calidad.

¹http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-429_es.htm

Por otra parte, la protección de las áreas de captación (DMA Artº 7) no está suficientemente desarrollada ni en la normativa española ni, mucho menos, en la práctica. Hasta el punto de que, en algunas demarcaciones como la del Júcar, entre los centenares de captaciones identificadas por el plan, tan solo se ha delimitado específicamente un perímetro de protección para un único caso. Por último, en el caso de poblaciones medianas y pequeñas, en muchas ocasiones sus fuentes de suministro no son conocidas o reconocidas en la planificación hidrológica, por lo que no es posible dar el paso a la delimitación de áreas de salvaguarda.

La protección de las masas de agua de las que se capta agua (o se prevé hacerlo en el futuro) para el consumo humano es una pieza fundamental en la revisión en curso de la directiva de aguas potables (98/83/CE). Siguiendo recomendaciones de la OMS, la nueva versión de la directiva apuesta por la adopción de un enfoque orientado a la gestión de riesgos, basado en la acción preventiva tanto de protección de las zonas de captación, como a lo largo de todo el proceso de almacenamiento, tratamiento y transporte hasta el consumidor. Se espera que ello contribuya a una menor necesidad de tratamiento y, con ello, a una reducción del uso de energía y de productos químicos vertidos al medio. Por otra parte, la gestión del riesgo debe favorecer la disminución de la contaminación en la fuente y la aplicación del principio de quien contamina paga.

El proceso de incorporación del derecho humano al agua a la legislación española se produce con extraordinaria lentitud, si bien en alguna comunidad autónoma (Andalucía) se empieza a modificar la normativa para incluirlo.

Por todo lo anterior entendemos que la garantía del abastecimiento de agua potable de la máxima calidad ha de ser una prioridad central en la revisión de los planes de cuenca que, además, es coherente con otros objetivos y medidas, como los de protección y recuperación del buen estado de las masas de agua, a los que refuerza.

Restauración y protección del ciclo hidrológico

Las políticas del agua más avanzadas del presente siglo se construyen sobre el reconocimiento de la limitación y fragilidad del agua dulce en el planeta, su presencia inexorable en toda forma de vida y su carácter de elemento no producido por la mano humana, carente de sustituto. Su disponibilidad para la satisfacción de necesidades y deseos humanos depende de la renovación del agua a través del ciclo hidrológico movido por la energía solar, tanto en su fase atmosférica (evaporación-transporte-precipitación) como en la terrestre de circulación a través de los ecosistemas acuáticos y los acuíferos. No se pueden desligar las distintas fases del ciclo, como evidencian, por ejemplo, las consecuencias del cambio climático antropogénico sobre los patrones de precipitación, que alteran a su vez las pautas de la circulación terrestre. No hay que olvidar tampoco los riesgos de alteración de la fase oceánica del ciclo hidrológico, especialmente por lo que se refiere a la circulación termohalina.

El objetivo amplio de la política del agua debe formularse, pues, como restauración y protección del ciclo hidrológico, sin perjuicio de que a efectos prácticos se agrupen y organicen las acciones de manera separada para cada una de sus fases, pero sin perder de vista las interacciones que ligan cada una de las partes. De ahí la insistencia en que la política del agua es una parte de la política del clima, tanto en su dimensión de adaptación a un clima –un ciclo hidrológico- alterado, como en su contribución a la restauración del mismo o cuando menos a la evitación del agravamiento de su desestabilización.

En este sentido se deben evaluar las medidas de los planes de gestión de cuenca atendiendo a su aportación a la mitigación (o agravamiento) del cambio climático. El IPCC (2014; 1769) ha acuñado un término específico *–maladaptación–* para describir aquellas acciones que, buscando dar respuesta a situaciones provocadas por el cambio climático, *pueden conducir a un mayor riesgo de consecuencias adversas relacionadas con el clima, a una mayor vulnerabilidad al CC o a una disminución del bienestar ahora o en el futuro.*

Los efectos probables del cambio climático en nuestro territorio confirman la idoneidad de la estrategia de protección de los ecosistemas acuáticos y adecuación sostenible de los usos, diseñada por la DMA, al tiempo que incrementan la vulnerabilidad de ecosistemas y usos, y, con ello, la urgencia de intervención eficaz. El tercer ciclo de planificación debe situar en el lugar prioritario que le corresponde la protección y recuperación de las masas de agua como condición necesaria para la provisión de los servicios ecosistémicos que éstas generan. Esta idea, que es determinante en el cambio de estrategia general de la política hídrica que debía haberse producido con la aprobación de los primeros planes de gestión de cuenca en 2009, sigue siendo una asignatura pendiente en 2018. Los planes vigentes continúan sin asumir el lugar subordinado de los usos, que sólo podrán ser mantenidos en el futuro en una dimensión menor que la actual y sujetos a las capacidades de renovación del ciclo hidrológico.

Adaptación de los usos y reducción de las presiones

Asentada la idea de la prioridad de garantizar el suministro de agua potable de calidad en cantidad suficiente y de que la mejor manera de conseguirlo es mediante la recuperación y protección del buen estado de las masas de agua y del ciclo hidrológico en su conjunto, debemos abordar la cuestión de cómo reducir las presiones sobre el medio para conseguir tales objetivos.

Las presiones que amenazan el buen estado de las masas de agua se relacionan con las fuerzas motrices que las provocan, esto es, principalmente con las actividades humanas de producción y consumo o, si se prefiere, con los usos del agua. Es, por tanto, ineludible analizar los usos desde la doble perspectiva de su dimensión socio-económica y de su afección al medio. La DMA marca de nuevo el camino para abordar dicho análisis y adoptar, en consecuencia, las medidas necesarias para lograr los objetivos de buen estado y uso sostenible.

Para el nuevo ciclo de planificación podemos identificar en este sentido dos elementos estratégicos. Por un lado, la revisión en profundidad *–también metodológica–* de los análisis previstos en el artículo 5 de la DMA, relativos a las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas y al análisis económico de su uso. Este documento será determinante en la tarea de adaptar los usos al nuevo escenario de disponibilidades mermadas por el cambio climático y la mayor exigencia relativa de caudales para el mantenimiento en buen estado de los ecosistemas acuáticos. El estudio de la demarcación a partir del cual se han redactado los primeros planes data de 2005 y, además de su obsolescencia, presenta serias carencias metodológicas a la hora de relacionar las actividades económicas con las presiones sobre el medio. Los avances producidos en la investigación desde el momento de la redacción del informe hasta la fecha, como, por ejemplo, los relativos a la caracterización de los servicios ecosistémicos que proveen las masas de agua y su contribución a la economía más allá de la estrecha óptica del mercado, deben ser incorporados en la revisión.

Por otro lado, es urgente la activación efectiva de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones y el desarrollo de mecanismos de coordinación interadministrativa eficaces. La reducción duradera de las presiones sobre las masas de agua sólo es posible mediante la

actuación sobre las fuerzas motrices que las generan; principalmente, los sectores productivos, incluida la administración pública, y los hogares. Dado el reparto competencial entre las administraciones, la mayor responsabilidad de actuación sobre las actividades económicas (y sociales) recae en el nivel autonómico, por lo que su involucración activa en el proceso de planificación es ineludible para el logro de los objetivos. Son estas administraciones las que deben liderar la adaptación de los diversos sectores al cambio climático, muy especialmente la reconversión del sector agrario –el mayor usuario de agua- a nuevos modelos productivos compatibles con la menor disponibilidad de caudales y la necesidad de reducción del uso de fertilizantes y agrotóxicos con el fin de alcanzar los objetivos de calidad de la DMA. La panoplia de alternativas e instrumentos propuestos es amplia y variada, conteniendo medidas que van desde la retirada de tierras en riego para su cultivo en secano, con la posibilidad de riegos de apoyo, a la introducción de técnicas de riego deficitario (con gran reducción del consumo de agua y pequeñas mermas de la producción o al incremento de la eficiencia en el uso del agua, pasando por la sustitución de las variedades actuales por otras menos demandantes de agua o por otro tipo de cultivos.

Otros sectores, como el eléctrico o el turístico, son también altamente vulnerables a los efectos del cambio climático y deberán desarrollar estrategias de adaptación sectorial coherentes con la planificación hidrológica. En ambos casos, aunque por motivos diferentes, hay que prestar especial atención a las presiones hidromorfológicas. En el primero, por la necesidad de restaurar la continuidad fluvial, ahora interrumpida por presas y azudes; en el caso del turismo de playa, porque el cambio climático y el incremento del nivel del mar asociado al mismo, alteran las condiciones morfológicas de las masas de agua litorales, alterando la línea de costa y amenazando la propia existencia de las playas. Por otro lado, el incremento de las temperaturas medias y los cambios en los patrones de precipitación afectan de manera importante al turismo de nieve. Los citados, son solo ejemplos de una situación que afecta a todas las actividades económicas y que requieren una respuesta planificada y coherente.

Por ello hay que insistir en la importancia de contar con un buen diagnóstico de la situación – un buen informe del artículo 5 de la DMA- que avance en poner sobre la mesa el debate sobre los factores explicativos o fuerzas motrices e incorpore un análisis detallado de los costes y de su distribución. Como señalan los estudios económicos que abordan las consecuencias del cambio climático (p.ej. Stern 2006) el retraso en la adopción de medidas de prevención y adaptación conduce, a medio plazo, a situaciones insostenibles; no solo desde el punto de vista ambiental sino también desde el económico. Es decir, los costes futuros de la inacción actual (*business as usual*) superarían con creces a los costes actuales de las medidas preventivas.

Aspectos instrumentales

La revisión de la planificación hidrológica para hacer frente a los problemas señalados anteriormente requiere el pleno desarrollo de los instrumentos previstos en la DMA. La tradición planificadora española que, en algunos aspectos se anticipa a la europea, tiene, sin embargo, importantes déficits estructurales de carácter instrumental. Entre los elementos fundacionales de la política del agua moderna en el estado español destaca el principio de gestión por cuencas, ahora adoptado por la directiva europea. Sin embargo, el enfoque hidráulico de la planificación tradicional ha ido erosionando este principio, con transvases y otras obras de fontanería a gran escala, que se superponen a los sistemas naturales de circulación del agua, desdibujando los límites de las cuencas. Más allá de la conflictividad

generada por los grandes transvases, cuyo tamaño los hace más visibles, en las demarcaciones que agrupan un conjunto de cuencas la gestión se organiza por sistemas de explotación que desbordan la unidad fisiográfica de gestión adoptada por la DMA. Por otro lado, hay que contar entre el haber de los organismos de cuenca la recopilación de un conjunto importante de datos relevantes para la gestión hidráulica. Sin embargo, la nueva política del agua exige algunos cambios instrumentales que no se han desarrollado plenamente hasta la fecha y que lastran la planificación de la gestión, limitando seriamente su eficacia. Señalaremos tres ámbitos que el nuevo ciclo de planificación debe abordar de manera prioritaria: el conocimiento, los instrumentos económicos y los de gobernanza.

Conocimiento

Como ya se ha dicho, los organismos de cuenca cuentan con una sólida base de datos relativos a las variables fundamentales del enfoque hidráulico tradicional. El cambio de enfoque propiciado por la DMA exigía también un esfuerzo en la ampliación del conocimiento en otros ámbitos, que hasta entonces no habían merecido la atención de los planificadores o en los que, sencillamente, no se habían puesto los medios necesarios para adquirirlo. Entre los primeros podemos señalar los campos de la ecología y la economía, y, sobre todo, el análisis de las relaciones entre los diversos ámbitos, lo que supone el mayor reto en la construcción de un conocimiento transdisciplinar, en el que fundamentar la planificación de la gestión del agua. Entre los aspectos descuidados cabría mencionar el descontrol generalizado en el seguimiento de los usos del agua subterránea en buena parte de las demarcaciones, por lo que han proliferado las denuncias de numerosas situaciones de ilegalidad. Es más, se han descrito procesos que siguen un patrón reiterado de tolerancia de las extracciones ilegales y posterior legalización de los usos.

Por lo que se refiere al conocimiento de los aspectos tradicionalmente ausentes de la planificación –ecología, economía, etc.- y sus relaciones, es urgente profundizar en el análisis de las masas de agua siguiendo el esquema DPSIR (*Drivers, Pressures, State, Impact, Response*) propuesto por la Agencia Europea de Medio Ambiente para analizar las relaciones entre la sociedad y el medio ambiente. Este esquema ofrece un marco consolidado para el estudio de los vínculos entre las fuerzas que originan el deterioro de los ecosistemas y las respuestas de la planificación, esto es el programa de medidas. Por otro lado, a lo largo de la última década se ha acumulado una gran cantidad de investigación sobre los servicios ecosistémicos, que puede ser aprovechada para analizar la relación entre el estado de los ecosistemas y las variables económicas y sociales. Como se ha dicho más arriba, en la fase de revisión de los planes que ahora se inicia es fundamental dedicar esfuerzo (personal cualificado, presupuesto) a la elaboración de un buen informe del artículo 5 sobre el que fundamentar la planificación.

Instrumentos económicos

Más allá del necesario conocimiento de la dimensión económica del agua, en un sentido amplio que debe incluir la contribución de los ecosistemas acuáticos al bienestar humano, la planificación dispone de un conjunto de instrumentos de carácter económico establecidos por la DMA para el logro de sus fines. En primer lugar, la estimación de los costes de los servicios relacionados con el agua –incluidos los ambientales- para su repercusión a los usuarios siguiendo el principio de quien contamina paga. A partir del conocimiento de los costes se debe articular una política de precios (Artº 9 DMA) que, junto con otras medidas, incentive el uso eficiente del agua y la protección de los ecosistemas.

El nuevo ciclo de planificación debe mejorar la definición y la metodología de cálculo de los costes, eliminando los subterfugios utilizados hasta la fecha para minorar la estimación de los mismos (excluyendo en el cómputo, por ejemplo, los llamados *autoservicios*, *servicios de bien público*, etc.) o para limitar su repercusión (fórmula de cálculo del canon de regulación). Alguna de estas mejoras exige una modificación del marco legislativo a diferentes niveles: instrucción de planificación, reglamentos e incluso la Ley de aguas. Por lo que estos se deben proponer y tramitar en paralelo a la revisión del plan.

Teniendo en cuenta la situación actual de subestimación de los costes, desequilibrio en el reparto entre los diferentes usuarios y la escasa y desigual aplicación del principio de quien contamina paga, el nuevo plan debe diseñar un itinerario gradual de adecuación de la política de precios a los objetivos y principios de la directiva.

Capítulo aparte merecen los costes ambientales, que hasta la fecha -y en contra de lo que se afirma en algunos planes- no han sido abordados ni estimados con rigor. En primer lugar, hay que recordar que los costes ambientales trascienden la política de precios y la recuperación de costes, en la medida que sólo son monetizables -y, por tanto, repercutibles vía precios- de manera parcial. Los costes ambientales no monetizables y particularmente la pérdida de servicios ecosistémicos deben formar parte del análisis de alternativas en la elaboración participada del programa de medidas.

Gobernanza

El cambio de enfoque de la política de aguas exige también una revisión del modelo de gobernanza. El paso de una visión del agua como factor productivo, con la consiguiente política de oferta al servicio de determinados grupos de usuarios, a un enfoque de protección de un patrimonio común y uso condicionado a la sostenibilidad, debería haber ido acompañado de una reforma en profundidad del diseño institucional de la gestión del agua, que no se ha producido. Las confederaciones hidrográficas, originalmente confederaciones *sindicales* hidrográficas, se crean durante la dictadura de Primo de Rivera, inspiradas por el modelo de estado corporativo que defendía la dictadura. Transcurrido casi un siglo desde el decreto de creación de las confederaciones y la constitución de la primera, la del Ebro, en 1926, su estructura apenas ha cambiado. Si bien se han dado pequeños pasos en la democratización de la gestión, con medidas como la incorporación en los consejos del agua de las demarcaciones de agentes no vinculados con la explotación de los ríos y acuíferos, como los representantes de las organizaciones de defensa ambiental, los procesos de toma de decisiones siguen alejados de la participación ciudadana democrática.

Entre los temas importantes a abordar en este nuevo ciclo de planificación destaca el de la democratización de las instituciones y la gobernanza, tanto en los procesos formales como informales.

En primer lugar, se debe mejorar la participación de las partes interesadas y el público en general en la planificación, tal como prevé la DMA en su artículo 14, ya que la participación es una pieza clave de la arquitectura de la nueva política del agua y de su calidad depende también la de los planes. Los organismos de cuenca deben abandonar el amateurismo con que han abordado la participación en el pasado y encargar a profesionales la gestión de los procesos participativos. Esto implica destinar recursos específicos a tal fin y diseñar una estrategia de información y fomento de la participación que permita obtener los máximos resultados esperables de dichos procesos. Por otra parte, hay que reforzar algunos aspectos estructurales con el fin de facilitar que las partes interesadas y -sobre todo, el público en

general- se involucre en la gestión del agua. Entre ellos, el incremento de la transparencia y la mejora de la comunicación.

Por otro lado, la experiencia de los planes anteriores muestra que la coordinación entre administraciones es insuficiente para el logro de los objetivos de la planificación. El agua está presente en la práctica totalidad de las actividades humanas y, por tanto, todos los sectores y niveles territoriales de la administración pública están, con mayor o menor intensidad vinculados al agua. La eficacia de la planificación hidrológica depende de una buena coordinación entre los organismos de cuenca y las administraciones que tienen asignadas competencias fundamentales para la gestión del agua, como la ordenación del territorio, agricultura, industria, sanidad, costas etc., que, en su mayor parte, corresponden a las comunidades autónomas. Es necesario revisar los procedimientos de cooperación entre administraciones reforzando la coordinación y el trabajo técnico conjunto para lograr los objetivos que establece la DMA.

Por la importancia cuantitativa de la agricultura en el uso del agua es imprescindible coordinar la aplicación de las políticas europeas que les afectan: la PAC y la DMA. Debe ser compatible mejorar el apoyo a los agricultores y el buen estado de los ecosistemas hídricos, usando los instrumentos económicos de la PAC para apoyar esta transición.

También hay que mejorar la coordinación entre diversos instrumentos de planificación, muy especialmente entre los planes de gestión de cuenca y los de gestión del riesgo de inundación y los de sequía, dependientes de la misma administración hidrológica. Los últimos deberían integrarse directamente en el proceso general de planificación y sincronizar sus respectivos calendarios de revisión en el futuro. La coordinación con otros instrumentos de planificación dependientes de otras administraciones, como por ejemplo los de protección de la naturaleza, ordenación del territorio o los de carácter sectorial, también es mejorable. La evaluación ambiental estratégica, es un instrumento que, bien empleado, puede contribuir de manera importante al aumento de la calidad de los planes y que hasta la fecha ha sido desaprovechado.

Por último, con el fin de democratizar la gestión, es urgente abrir los órganos de participación formales a nuevos agentes y equilibrar su composición. A tal fin es imprescindible asegurar la presencia, en las juntas de explotación y de obras y en la comisión de desembalse, de los representantes de organizaciones de la sociedad civil que defienden intereses generales como la protección del medio o los usos comunes. Por otro lado, es necesario revisar la composición de estos órganos y también la de los consejos del agua, con el fin de propiciar un equilibrio entre las diversas voces representadas; corrigiendo así la desproporción actualmente existente entre el peso numérico de determinados sectores productivos en los órganos de participación y la relevancia que esos mismos sectores tienen desde el punto de vista económico y social en el conjunto de la sociedad.

Propuestas en relación al punto 10 del orden del día:

EJES PRIORITARIOS DE INTERVENCIÓN PARA REDUCIR EL IMPACTO DE LAS INUNDACIONES

1. Respeto a las zonas inundables

La normativa de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundaciones de cada demarcación (PGRI) deben incluir de forma explícita la obligación de que en un plazo fijado y breve (por ejemplo un año) los planes generales municipales de ordenación urbana se adapten a los contenidos y normativa de los PGRI de la demarcación, muy especialmente a la Cartografía de Zonas inundables, estableciendo medidas apoyo a esta adaptación y sanciones en caso de incumplimiento. Por ejemplo, en el PGRI del Segura no existen medidas proactivas para garantizar un planeamiento urbanístico que respete las zonas inundables, relegando las medidas de adaptación del planeamiento urbanístico a la iniciativa de los Ayuntamientos afectados, la cual ha sido y es manifiestamente insuficiente.

2. Gestión del territorio fluvial y zonas de desbordamiento aguas arriba de las zonas urbanas

Se trata de *desencauzar* ramblas y cauces aguas arriba de zonas urbanas y devolverle a ríos, ramblas y cauces parte de sus espacios de desbordamiento, permitiendo una inundación blanda, sin daños a personas y con bajo daño a bienes. Esta inundación blanda en zonas adecuadas, ocupadas por vegetación natural, humedales o determinados usos agrarios, previenen o reducen el impacto de la avenida aguas abajo, protegiendo la zona urbana.

Este eje de actuación incluye otras medidas englobadas dentro de las denominadas Medidas Naturales de Retención de Agua (www.nwrm.eu), que entre otros aspectos contemplan la recuperación de la vegetación natural en el conjunto de la red hidrológica, justo lo opuesto a las prácticas más habituales.

En las zonas previstas para este tipo de inundaciones blandas y que estén fuera del Dominio Público Hidráulico, puede haber algún uso agrario compatible con cierto riesgo de inundación, riesgo que puede ser gestionado con seguros y compensaciones en caso de daños.

3. Sistemas de Drenaje Urbano Sostenible

Se trata de un amplio abanico de medidas muy concretas que reducen los daños de la inundación en zonas urbanas, con superficies filtrantes, suelos drenantes, estanques y jardines inundables e incremento sustancial de las superficies vegetadas, entre otras medidas

4. Eliminación de viviendas e infraestructuras en zonas de alto riesgo

Realización de un censo de viviendas y equipamientos en zonas de riesgo elevado, bien por un alto peligro de inundaciones (por ejemplo por situarse en zonas inundables dentro del periodo de retorno de 10 años) o por tratarse de casos con elevada vulnerabilidad (colegios, centros sanitarios, residencias de mayores, viviendas de grupos poblacionales desfavorecidos, etc). Estas situaciones deben ser estudiadas de forma individualizada y en muchos casos la medida a aplicar será el traslado.