

## TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DEL AGUA

*José Molina Molina*

*Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia*

### RESUMEN

Hoy observamos un escenario de saturación producido por excesos de demanda, desequilibrios territoriales, beneficios ocultos, injusticias sociales, precariedades salariales, explotación, y por otro lado, derechos adquiridos contraviniendo el Bien Común, monopolios, estructuras arcaicas, que no tienen presente el significado del art. 45 de la CE en donde se configura el medioambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. El mundo del agua tiene muchos actores intervinientes en su captación, gestión y explotación; pero no debemos olvidar que las aguas continentales, superficiales y subterráneas, son un bien de dominio público que debe ser gestionado con equidad por los poderes públicos competentes.

Es el tiempo de exigir que se adopten las medidas necesarias para garantizar y disfrutar ese bien común. La posibilidad de que la ciudadanía participe activamente la encontramos en nuestras leyes de Transparencia y Participación ciudadana. El reto de la sociedad civil es que no cumplan las normas, porque en caso contrario no hay espacio para exigir derechos.

### ABSTRACT

Today we observe a saturation scenario produced by excess demand, territorial imbalances, hidden benefits, social injustices, wage precariousness, exploitation, and on the other hand, rights acquired in contravention of the Common Good, monopolies, archaic structures, which do not take into account the meaning of the art. 45 of the EC, where the environment is configured as a legal right enjoyed by all citizens and whose conservation is an obligation shared by public authorities and society as a whole. The world of water has many actors involved in its capture, management and exploitation; but we must not forget that the continental, surface and underground waters are a public property that must be managed with equity by the competent public authorities.

It is time to demand the necessary measures to guarantee and enjoy that common good. The possibility of active participation of citizens is found in our laws on Transparency and Citizen Participation. The challenge for civil society is that they do not comply with the rules, because otherwise there is no space to demand rights.

## 1. INTRODUCCIÓN.

En la vida económica todo funciona bien hasta que el sistema incurre en una sobreexplotación de alguno de los recursos escasos. *Edward Bellamy* nos dejó una profunda reflexión en su famosa fábula económica “*la parábola del agua*” un capítulo de su libro “*Igualdad*” escrito a finales del SXIX. Y hoy, hablar del problema del agua, es hablar de igualdad, es interpretarlo desde el conocimiento ciudadano, para saber cómo se toman las decisiones que nos afectan.

Es conocer como nos dice la Ley de Transparencia (Ley 19/2013) que el conocimiento, el acceso a la información y las normas de buen gobierno de todas las instituciones son los ejes fundamentales de toda acción política, para el fortalecimiento de una sociedad crítica, exigente y que demanda participación para compartir poder según nuestro mandato constitucional (art 9.2).

Hoy observamos un escenario de saturación producido por excesos de demanda, desequilibrios territoriales, beneficios ocultos, injusticias sociales, precariedades salariales, explotación, y por otro lado, derechos adquiridos contraviniendo el Bien Común, monopolios, estructuras arcaicas, que no tienen presente el significado del art. 45 de la CE en donde se configura el medioambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. El mundo del agua tiene muchos actores intervinientes en su captación, gestión y explotación; pero no debemos olvidar que las aguas continentales, superficiales y subterráneas, son un bien de dominio público que debe ser gestionado con equidad por los poderes públicos competentes.

Por consiguiente, todos podemos exigir que se adopten las medidas necesarias para garantizar y disfrutar ese bien común. La posibilidad de que la ciudadanía participe activamente la encontramos en nuestras leyes de Transparencia y Participación ciudadana.

## 2. EL DERECHO INTERNACIONAL EN MATERIA DE MEDIOAMBIENTE

Pero además el Derecho Comunitario y el Internacional en materia de medioambiente, nos sitúa y refuerza en estos dos sentidos, en el de la información y en la participación, y en otra muy importante, en el derecho a una defensa gratuita, es el conocido como Convenio de Aarhus y que se sustenta en tres pilares:

- El acceso a la información medioambiental: obtener y recibir información de las autoridades públicas de toda la documentación existente.
- La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, que se pueden concretar en: autorizaciones, planes y programas.
- Y el derecho de acceso a la justicia para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos. En nuestra región *Huermur*, ha sabido impulsarlo y obtener resultados en defensa de los derechos medioambientales. Pensemos que ya hay varias Constituciones que lo reconocen como un derecho sustantivo, y lo magnifican como un derecho de Nuestra Madre Naturaleza.

Y volviendo a la parábola del agua, en sus reflexiones, *Bellamy* nos aporta solución cuando nos explica que el pueblo encuentra una salida cuando deja de oír a: “*los expertos del sistema*” “*a los aguerridos mercenarios*” “*a los perjudicados*” “*a los explotadores*” y, sin embargo, dieron crédito al mensaje de los “*verdaderos profetas*”. *Los profetas* plantearon una sencilla solución: “*Que todo lo pusieran en común*”. Y sucedió que, al cambiar de sistema, ya no hubo más sed en el país. Magnífica solución que recientemente también nos lo recuerda el premio Nobel de Economía *Tirole* y la primera mujer Nobel de Economía *Elinor Ostrom*. Pero

cuando nos acercamos a lo común, necesitamos conocer la verdad, comprobar la realidad y organizar un mercado transparente. Por eso *TRANSPARENCIA* y *AGUA* son elementos inseparables, que no se conciben el uno sin el otro. Así por lo menos nos lo ha dejado bien claro la Directiva europea cuando traspone a los ordenamientos internos de la UE los acuerdos de Aarhus.

### 3. LA INFORMACIÓN Y LOS INDICADORES DE TRANSPARENCIA

Soy consciente que el agua no es un elemento pacífico, sino explosivo y complicado, *por el agua se ¡mata!* Por eso cuando nos asomamos a ese abismo, tenemos que recordar lo que Nietzsche nos advertía: “me asome al abismo y me reconoció”. Es una llamada para los muchos que furibundamente nos empujan a soluciones que no son del común.

Y no lo son porque no somos transparentes, así por lo menos nos lo dicen los índices del INTRAG (ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DEL AGUA) (Los Índices de Transparencia que elabora y publica Transparencia Internacional España están exclusivamente dirigidos a medir el nivel de transparencia de las correspondientes instituciones públicas, y ello a través de la evaluación de los datos y la información que hacen pública en su página web en relación con los ochenta indicadores y áreas de transparencia de cada Índice) que TI -Transparencia Internacional- elabora desde hace varios años.

Estamos lejos de la transparencia, una asignatura pendiente con carácter general, dado que la mayoría de los organismos no facilita información sobre las siguientes materias: a) Las solicitudes de información recibidas, contestaciones realizadas, y posibles cauces de actuación para los ciudadanos en caso de que las solicitudes sean denegadas; b) Información sobre consumos anuales de agua y actualizaciones de los registros de concesiones y derechos de uso de agua; c) Información sobre incumplimientos de la normativa vigente en materia de calidad de aguas o caudales ecológicos; d) Liquidaciones a la finalización de las obras y modificaciones de proyectos y contratos, e) Información sobre recuperación de costes, importes cobrados en concepto de cánones y tarifas y destino de estos fondos.

Podemos afirmar que no se rinden cuentas, o sea, no se publican, ni tampoco los acuerdos que se toman, ni de las obras adjudicadas, ni de consumos reales, ni de utilización total de los caudales. No se conocen, no se divulgan. Es un escenario opaco, sobre una estructura de casi quinientas “*autoridades públicas*”, según las define la Ley 27/2006, en su art. 2, que concibe tanto a las Confederaciones Hidrográficas como las Comunidades de Regantes, como “*autoridades*” y esa condición es para ejercer las competencias y prestar los servicios públicos relacionados con el medioambiente. Y a estos efectos son responsables del ejercicio de esas funciones públicas que prestan por delegación y deberían estar obligados a rendir cuentas de su gestión. Sin embargo, no se comprende que solo seis hayan solicitado el alta en el Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas, y desconocemos los de otras Confederaciones por no estar disponibles.

En el caso de la Cuenca del Segura el Índice de transparencia está por debajo de la media, ocupando el octavo lugar en el ranking, influyendo en este índice la baja puntuación en el apartado D) TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS Y USOS DEL AGUA, ya que en cuanto a planificación responde con suficiencia las exigencias de los indicadores.

En el art. 3 de dicha ley, se reconoce la forma efectiva y real de participar la ciudadanía en la elaboración, modificación y revisión de planes programas y disposiciones relacionados con el medioambiente. Lo cual nos lleva a un ejercicio de coordinación en las dos funciones, la de vigilancia, por un lado, y la de participación por otra. Y ese mismo derecho de participación lo observamos recogido en la Ley 39/2015 en el artículo 133 en donde se reconoce a título general

la obligación de participación de la ciudadanía en aportar opiniones y sugerencias a las normas de todo tipo que se propongan por cualquier organismo público. Es el debate ciudadano, previo a la confección final de la norma.

#### **4. PORTALES DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Pero estamos detectando un conflicto. Desde los Consejos de Transparencia, observamos que la participación se entiende cumplida con publicar en los Portales de Transparencia las normas para que la ciudadanía pueda enviar sus iniciativas y sugerencias., y cumplido ese periodo de exposición al debate ciudadano, sin más incentivo que colgarlo en el Portal, queda cumplido. Yo he tenido la experiencia a nivel regional de enviar personalmente sugerencias a las ordenanzas municipales de transparencia, y no han pasado de ser una agradecida aportación.

Participar la ciudadanía significa su empoderamiento y si le damos la potestad de colaborar hay que de la misma forma establecer cómo y de qué forma se articula esa colaboración, se evalúa, y cómo se incorpora al ordenamiento, para que el esfuerzo ciudadano de cogestionar lo público desde su ordenamiento, no quede en mera función de cumplimiento. Aquí los juegos de las instituciones independientes tienen un papel de control y de vigilante, en esa mediación para resolver las discrepancias que surjan con resoluciones que mejoren los textos. Es posible que tengamos que cambiar muchas mentalidades, criterios funcionariales y visiones, pero si queremos abrir las instituciones y practicar el Gobierno Abierto, hay que incorporar a la ciudadanía con plenitud al gobierno de lo público, como actor y no como espectador.

La transparencia supone cambiar, y en el tema del agua, es básico que cambiemos en la forma de gestionar para que los ciudadanos sean una pieza fundamental en la vertebración de los territorios y no dejarlo solo en manos de los productores.

Porque hoy no se explica la solución sin una ciudadanía que participe. Y para esa participación hay que empezar por diseñar una figura más democrática como podrían ser Asambleas Nacionales y Regionales del Agua, en donde la ciudadanía y los Organismos Independientes discutan las políticas y estrategias con datos que surjan con el aval de organismos independientes y de control, sería un primer paso en nuevas formas de gestión participativa, donde los criterios de priorización serían un primer reto. Es poner en práctica una sociedad abierta en conexión con sus instituciones abiertas, porque hoy en día están estructuralmente cerradas y se precisa una redemocratización de las instituciones, para combatir con firmeza, como dijo el Jefe del Estado en la apertura de la última Legislatura, en donde dignifiquemos la vida pública y prestigiemos a sus instituciones para combatir con firmeza lo que el denominó "*la lacra de la corrupción*", que tiene indignada a la opinión pública y que es el segundo problema más importante por delante de la sanidad y la educación, solo la crisis económica lo supera.

Y para ello debemos empezar repasando los informes como el citado de TI y analizar los indicadores del INTRAG, que nos habla de agujeros negros, para el conjunto de organismos en la transparencia, en la de información relativa a la gestión del agua, así como en su área económica-financiera.

#### **5. GESTIÓN DEL AGUA POR ORGANISMOS**

Observamos cómo algunos organismos del agua no desarrollan una política de transparencia, según el INTRAG, la media está en un cumplimiento del 61%, y el organismo menos cumplidor alcanza el 31%. Así no es de extrañar que no se respondan a muchas de las solicitudes de información, ni la publicación de sus consumos, ni informan adecuadamente de las concesiones, ni de los derechos, ni de los incumplimientos de la normativa exigente de los caudales ecológicos; los portales de transparencia tienen un reto importante de ampliar mucha

información para ser reutilizables para una ciudadanía participativa en el control de la gestión del agua. Igualmente ocurre con las liquidaciones de obra, sus modificaciones, o sobre la recuperación de costes, así como de los importes cobrados en conceptos de cánones y tarifas, y un detalle del destino de los fondos. Estas carencias de información, según el INTRAG, nos presentan un sector de baja intensidad en transparencia.

Sería deseable más transparencia y que las normas se redactaran para ser cumplidas según los objetivos que persiguen para alcanzar sus fines y con medios materiales y humanos para potenciar su implantación para no hacer imposible su cumplimiento y desarrollo, con el fin de conseguir lo que los anglosajones llaman el “*enforcement*” de las normas: *dotarlas de los medios necesarios para cumplirlas*.

No olvidemos que de las quinientas comunidades de regantes a las que hemos hecho mención no tenemos constancia que presenten sus cuentas, depositen sus acuerdos y sus actas de juntas, para que puedan estar a disposición no solo de sus socios, a los que, por cierto, no se les facilita el acceso a las mismas con libertad, y peor lo tienen los ciudadanos en general, para disponer la información, olvidan esas instituciones su condición de ser agentes públicos. Y ese derecho debería ir acompañado de la obligación de rendir cuentas de todas sus actividades a toda la ciudadanía.

No existen normas de publicidad activa para conocer los informes de las sanciones, ni tampoco conocemos como se han resuelto, ni si la sanción debe ser más o menos grave, ni tampoco, que repercusiones ha tenido, y debido a esa carencia, no se encuentra información en los Portales Públicos de Transparencia de los organismos controladores, y si tuviéramos información, podríamos, por ejemplo, conocer de las 666 infracciones del año 2016, el motivo y el daño causado. Y de esta forma iniciaríamos un camino más educativo y preventivo, y se tomaría más conciencia de la situación general.

Sería un efecto disuasorio y educativo, anonimizando al sancionado, publicar la sanción y comprobar las soluciones adoptadas, no sea que resulte más beneficioso seguir acumulando sanciones evitando la gravedad de las mismas y disfrutar del producto de lo prohibido. Tendríamos que abrir un debate sobre si: *¿Es necesario un endurecimiento de la ley para sancionar con mayor intensidad el abuso de los recursos públicos en general?*

Existen datos, por ejemplo, en los últimos cinco años son 3.486 expedientes incoados en la Cuenca, en su mayoría calificados como leves, y tan solo 15 han sido calificados como muy graves y 91 como graves. Así mismo se incoaron en el periodo 2011-2014 un total de 3.108 expedientes, por los conceptos de obras e invasiones de cauces, derivaciones de aguas y riego no autorizados, apertura de pozos alumbramiento de aguas y otros incumplimientos de desobediencia a las normas.

Todo ello para un total de 5.577 aprovechamientos poligonales, aquellos que llevan asociada una superficie de riego y 3.455 aprovechamientos puntuales que son aquellos de tipo industrial, ganadería o abastecimientos. Un complejo escenario, que debe ser abordado con una transparencia en las decisiones de su futuro para un equilibrio en el desarrollo.

## **6. CONCLUSIONES**

Debemos buscar soluciones a los problemas, pero tienen que ir acompañados con cambios de actitudes de los concesionarios, y uno muy prioritario es rendir cuentas de las acciones y usos a los ciudadanos con más transparencia. Tenemos un problema, sabemos el déficit que tenemos, estamos viviendo una sensación de sed, pero a este cuerpo socioeconómico no se ha analizado en profundidad y con transparencia y tendremos que preguntarnos, *¿no se deja*

*controlar? ¿no queremos enfrentarnos con los poderes fácticos? ¿son los oligopolios los que lo impiden? ¿son los señores del agua? ¿son los intereses ocultos?*

Todos los actores que intervienen en el mercado del agua, sea cual sea su origen y destino, incluso las sociedades privadas, deben abrir a la ciudadanía sus puertas y ventanas y ofrecer toda la información de que disponen. No pueden quedar al margen del escrutinio popular.

Nos hace falta como nos dice *Thaler*, último premio Nobel de Economía, *un pequeño empujón*, ese impulso invisible de nuestro sistema normativo, para que la ciudadanía y las instituciones sean capaces de combatir la tentación y las influencias que nos hipotecan con prácticas opacas, para pasar a la otra orilla donde quizás la codicia y la corrupción desaparezcan, porque en caso contrario en esta orilla los efectos devastadores de la irracionalidad, la falta de autocontrol y las malas influencias sociales y de los poderes económicos, nos impidan mirarnos al espejo y comprender que esos efectos de la opacidad reinante, solo nos llevan al abismo y la destrucción. Sin transparencia no hay agua para un futuro sostenible. Porque la mejor línea de defensa contra los efectos potencialmente destructivos es la transparencia. Y los reguladores deben de fomentar una información nutricional para que esa mayoría ignorante se incorpore en la acción participativa impulse una gestión que mejore las decisiones.

Las transformaciones que deseamos, desde la institución que presido, es servir para reforzar el compromiso ético y la igualdad, porque son condición para una sociedad más justa y como fruto tendremos una paz de convivencia que nos fortalecerá en más integración que es el primer paso para un crecimiento limitado y solidario.