

Los Papeles o monografías sobre SEGURIDAD HÍDRICA Y ALIMENTARIA Y CUIDADO DE LA NATURALEZA (SHAN) conforman una serie de documentos de trabajo creados al amparo del proyecto de investigación del mismo nombre que realiza la FUNDACIÓN BOTÍN dentro de su OBSERVATORIO DEL AGUA. Las características, actividades y publicaciones de este Observatorio pueden verse en la WEB de la Fundación ([www.fundacionbotin.org](http://www.fundacionbotin.org)).

Esta nueva colección de monografías sucede a los trece PAPELES DE AGUAS SUBTERRÁNEAS (PAS) que finalizaron en el año 2003 y a los ocho de PAPELES DEL AGUA VIRTUAL (PAV) que finalizaron en 2011. Como en los casos anteriores recoge los desarrollos metodológicos y los resultados obtenidos del proyecto en marcha sobre la Seguridad Hídrica y Alimentaria y Cuidado de la Naturaleza en España. Son en realidad una continuación de los anteriores proyectos de investigación del Observatorio. Los SHAN siguen así la estela de los PAS y de los PAV, que han tenido en España una excelente acogida. Como su predecesores, además de contribuir al debate científico sobre la política del agua y de la alimentación y el cuidado del medio ambiente, los SHAN tienen como objetivo más importante facilitar pronto los resultados del proyecto a la comunidad científica y la sociedad en general, sin tener que esperar al proceso habitualmente más largo que exige la preparación de los libros y artículos científicos en revistas indexadas.

Los SHAN, como casi todas las numerosas publicaciones del Observatorio del Agua se pueden descargar gratuitamente de las desde la WEB de la Fundación Botín ([www.fundacionbotin.org](http://www.fundacionbotin.org)), y también de otras web relacionadas con el Proyecto.

---

La Fundación Botín no se hace solidaria de las opiniones de los autores; cada autor es responsable de las proposiciones y asertos que contengan los escritos del mismo que aquélla publique. El contenido de la presente publicación se podrá acotar, glosar o resumir, y también reproducir total o parcialmente, con la condición de citar la fuente.

---

[www.fundacionbotin.org](http://www.fundacionbotin.org)

# Transparencia en la Gestión del Agua en España

**Coordinadores:**

**Nuria Hernández-Mora**

**Lucia De Stefano**



**FUNDACIÓN  
BOTÍN**

---

Papeles de seguridad hídrica y alimentaria y cuidado de la naturaleza

Edita: Fundación Marcelino Botín. Pedrueca, 1 (Santander)

[www.fundacionmbotin.org](http://www.fundacionmbotin.org)

Communication designer: Juan Antonio Cañada García.

ISBN (versión digital): 978-84-96655-97-3

ISBN (versión impresa): 974-84-15469-09-4

Depósito legal:

Impreso en Taravilla S.L.

# Transparencia en la Gestión del Agua en España

**Nuria Hernández-Mora**

**Lucia De Stefano**

**Jesús Lizcano**

**Lucía De Stefano y otros**

**Abel La Calle**

**Rita Rodríguez**

**Manuel Ariza**

**Andrés Sanz**

**Manuel Omedas y Rogelio Galván**

**JUNIO 2011**



**FUNDACIÓN  
BOTÍN**

## **Tabla de contenido//**

Prólogo .....	3
La transparencia en la gestión pública: Enfrentándose a la corrupción. La experiencia de Transparencia-Internacional España .....	10
Transparencia en la gestión del agua en España: Fortalezas y debilidades .....	22
Hacia una mejor evaluación de la transparencia en la política de aguas.....	37
La transparencia de las partes interesadas: la experiencia de World Wildlife Fund- España .....	49
La transparencia en la gestión del agua en el regadío.....	62
Transparencia económica y financiera y mecanismos de gestión .....	69
Los retos para la transparencia: Una visión desde la administración del agua.....	83

## Prólogo//

**E**n Noviembre de 2010 el Observatorio del Agua de la Fundación Botín inauguró una serie de Seminarios Nacionales como parte del proyecto “Seguridad hídrica y alimentaria y cuidado de la naturaleza en España y América Latina” (2010-2012). Se trata de seminarios cortos, a puerta cerrada, con 6-8 ponentes y algunos observadores, cuyo fin es debatir en un ambiente interdisciplinar temas diversos relacionados con las actividades de investigación desarrolladas por el Observatorio del Agua, principalmente en España. Información y documentos relativos a esta serie de Seminarios Nacionales se pueden encontrar en la página web de la Fundación Botín ([www.fundacionbotin.org](http://www.fundacionbotin.org)).

El Seminario sobre la Transparencia en la Gestión del Agua en España ha sido el quinto Seminario Nacional organizado por el Observatorio del Agua de la Fundación Botín. Esta publicación recoge un resumen de las ponencias que allí se presentaron y una breve síntesis de los principales temas sometidos a debate. Hemos incluido en la publicación, por su relevancia para la temática que trata, una ponencia que se presentó en el VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua celebrado en Talavera de la Reina en Febrero de 2011, y que presenta los resultados de la elaboración y aplicación del Índice de Transparencia en la Gestión del Agua en España (INTRAG), elaborado para Transparencia Internacional – España por un equipo técnico que incluye a varios participantes en este seminario.

El seminario sobre Transparencia en la Gestión del Agua en España contó con las siguientes intervenciones:

- **La transparencia en la gestión pública: Enfrentándose a la corrupción. La experiencia de Transparencia Internacional-España.** Jesús Lizcano, Transparencia Internacional-España.
- **Transparencia, información y participación pública en la gestión del agua: Una visión desde el derecho.** Abel La Calle, Universidad de Almería

- **La transparencia desde la perspectiva de las partes interesadas.** Rita Rodríguez, WWF-España

- **Transparencia en la gestión del agua en el regadío.** Manuel Ariza, SEIA-SA - Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias S.A., Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino

- **Transparencia en la gestión urbana del agua.** Luis Babiano, AEOPAS - Asociación Española de Operarios Públicos de Abastecimiento y Saneamiento

- **Transparencia económica y financiera y mecanismos de gestión.** Andrés Sanz, Ministerio de Economía y Hacienda

- **Los retos para la transparencia: Una visión desde la administración del agua.** Rogelio Galván, Oficina de Planificación, Confederación Hidrográfica del Ebro

El contenido y orden de las presentaciones respondía a un deseo de comenzar por establecer un marco teórico y jurídico que pusiera de manifiesto la importancia de la transparencia en la gestión pública (ponencias de Jesús Lizcano y Abel La Calle), para luego analizar la perspectiva tanto de las partes interesadas que se acercan a la administración para obtener información y velar por la protección del bien común (ponencia de Rita Rodríguez), como de los principales sectores consuntivos de agua (ponencia de Manuel Ariza en el caso de la agricultura y Luis Babiano en el de abastecimientos urbanos). La jornada concluyó con una visión desde la administración de la importancia y los retos y oportunidades que presenta el objetivo común de avanzar hacia una administración pública más transparente y eficaz (ponencias de Andrés Sanz y Rogelio Galván). Aunque la ponencia de Luis Babiano no está incluida en esta publicación, su presentación puede descargarse en la página web del Observatorio del Agua de la Fundación Botín.

**Jesús Lizcano** destacó en su intervención que la transparencia es un elemento fundamental en la lucha contra la corrupción y para garantizar la eficiencia económica y la sostenibilidad ambiental y social. Esta transparencia debe lograrse tanto en el sector público, donde las administraciones deben convertirse en “edificios de cristal”, como en el sector privado, en los mercados financieros, en los partidos políticos y en todos los ámbitos de la sociedad.

**Abel La Calle** enmarcó la transparencia en la gestión del agua desde una perspectiva jurídica en un proceso que se consolida con la aprobación del Convenio de Aarhus en 1998. Aarhus establece tres pilares fundamentales para una participación pública activa y real en la toma de decisiones en materia ambiental: difusión y acceso a la información ambiental (es decir, transparencia); participación pública en los procesos de toma de decisiones; y acceso a la justicia para garantizar estos derechos. La transparencia es pues requisito fundamental pero no suficiente. En este sentido, resaltó que estas exigencias de transparencia y participación pública existen en material ambiental, y más particularmente en materia de planificación y gestión del agua como resultado de la Directiva Marco del Agua, pero no existe el mismo nivel de garantía en otras materias. El escrito de La Calle en la presente publicación ofrece un análisis de los aspectos que es necesario tener en cuenta a la hora de evaluar la transparencia en materia de política de aguas. Termina con algunas recomendaciones para mejorar la evaluación que realiza Transparencia Internacional-España en este campo.

**Rita Rodríguez** ilustró las dificultades prácticas de acceder a información pública en materia ambiental a pesar de las garantías legales existentes. En este sentido relató dos situaciones en las cuales WWF España ha tenido importantes dificultades para obtener información ambiental solicitada a las administraciones públicas. Un caso se refería a datos solicitados a los Ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura (actualmente Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino) sobre el Plan de Choque de Modernización de Regadíos (estimación del ahorro de agua y destino de volúmenes ahorrados); y el otro caso estaba relacionado con información que WWF España solicitó a corporaciones locales en el entorno de Doñana y relativa al otorgamiento de concesiones de agua en monte público. En el primer caso no se logró la información ambiental. En el segundo, la intervención del Defensor del Pueblo permitió el acceso a la misma.

**Manuel Ariza** habló del Plan de Choque de Modernización de Regadíos emprendido conjuntamente por el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en 2006 en el contexto de la lucha contra la sequía y la mejora en la eficiencia y productividad del regadío. En este sentido destacó la importante colaboración del sector agrario en esta iniciativa y el modelo participativo de toma de decisiones que lo caracteriza. Resaltó también la necesidad de crear un marco de confianza que permita la colaboración y facilite el flujo de información entre distintos sectores e intereses.

**Luis Babiano** centró su intervención en los retos que plantea la privatización del servicio de abastecimiento y saneamiento de aguas urbanas en un país que carece de órganos de regulación eficaces, y donde el abastecimiento de agua se produce en un mercado cautivo, con importantes desequilibrios de información entre el concesionario y el municipio. En este sentido considera fundamental incrementar la transparencia en los procesos de determinación de la tarifa del agua, y crear indicadores de gestión que faciliten una rendición de cuentas, la homogeneización de tarifas y el ajuste de los precios a los costes reales de los servicios de abastecimiento y saneamiento.

**Andrés Sanz** habló de la transparencia en la gestión económica y financiera de las entidades públicas. En este sentido resaltó que el acceso a la información no garantiza la fiabilidad de la información disponible. Por ello es fundamental contar con órganos independientes que garanticen dicha fiabilidad. Defendió que es necesario definir transparencia como la posibilidad de acceder a información relevante con fiabilidad, y para garantizarla, es necesario poder evaluar esta fiabilidad, algo que en su opinión es posible en el sector público y más difícil en el sector privado.

Por último, **Rogelio Galván** incidió en la idea de que la transparencia en la gestión pública refuerza la democracia al facilitar el control social de la actividad de los poderes públicos y de las administraciones. También destacó que la transparencia no se debe limitar a facilitar información, sino que debe servir para acercar la administración a la sociedad. Destacó los esfuerzos que desde la Confederación Hidrográfica del Ebro se están haciendo en este sentido: mejorando y ampliando la información disponible en la página web del organismo; estableciendo amplios procesos de participación pública en el proceso de elaboración del nuevo plan de cuenca; y apoyando diversas iniciativas de difusión de información y educación del ciudadano.

El seminario **Transparencia en la gestión del agua** contó con amplios espacios para el debate entre los ponentes y los observadores participantes en el mismo. Las principales conclusiones de estos debates posteriores se pueden resumir en los siguientes puntos:

- La transparencia es un instrumento imprescindible en la lucha contra la corrupción y en el proceso de apertura del sector público a la sociedad, con el fin de facilitar la supervisión y control social del sector público.
- La transparencia es fundamental para garantizar que los ciudadanos puedan participar activamente y de manera informada en los procesos de toma de decisiones. Acuerdos internacionales (Declaración de Río y Convenio de Aarhus) y legislación comunitaria y española avalan este derecho en materia ambiental. Sin embargo no existe el mismo nivel de garantía en otras materias ni ámbitos del sector público fuera del ámbito ambiental. España es uno de los pocos países europeos que no tienen todavía una Ley de Acceso a la Información.
- El debate y aprobación de la Directiva Marco del Agua de manera simultánea con la aprobación del Convenio de Aarhus ha permitido una mayor exigencia de transparencia y participación pública en la gestión y planificación del agua que en otros ámbitos de la política ambiental.
- Hay que tener en cuenta que la transparencia no garantiza ni la fiabilidad ni la calidad de la información disponible. Todavía se perciben importantes deficiencias en este sentido.

- La utilización de las nuevas tecnologías nos ha permitido enormes avances en cuanto a la publicación de información en materia ambiental y de otro tipo. Sin embargo queda mucho camino por recorrer para tener acceso a la información previa petición, es decir, acceso a la información a iniciativa del interesado y no de la administración, como claramente pone de manifiesto las experiencias de WWF España.

- La falta de transparencia en el sector público en España tiene diversas causas que en muchas ocasiones están fuertemente interrelacionadas:

- Los funcionarios y entidades públicas a veces tienen un equivocado sentido de propiedad sobre los datos e informes que generan, cuando realmente debería ser información pública fácilmente accesible a todos los interesados. Como consecuencia en demasiadas ocasiones se resisten a proporcionar esta información.

- En muchas ocasiones la falta de transparencia no se debe tanto a una reticencia de compartir la información sino más bien a la inexistencia de esta información. En este sentido, la falta de un seguimiento y evaluación sistemática de planes y programas dificulta la disponibilidad de información agregada y en un formato que permita el seguimiento de los mismos. Este puede ser el caso, por ejemplo, en lo relacionado al Plan de Choque de Modernización de Regadíos, ya que es posible que la información solicitada (agua ahorrada y destino de esas aguas) simplemente no exista.

- Los conflictos políticos y sociales, que en demasiadas ocasiones acompañan las decisiones en materia de aguas, resultan en fuertes presiones hacia la administración. Éstas, a su vez, pueden llevar la administración a inclinarse hacia la opacidad y falta de transparencia. La legislación no contempla una representación equilibrada de todos los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones en materia de aguas, por lo que no todos tienen el mismo grado de acceso a la información.

Las editoras agradecen a todos los participantes sus contribuciones al seminario. El contenido de las ponencias es responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones del Observatorio del Agua, de la Fundación Botín, ni de las editoras. Para todos aquellos interesados en ampliar la información que aquí se presenta, en la página web de la Fundación Botín ([www.fundacionbotin.org](http://www.fundacionbotin.org)) pueden consultarse los textos ampliados de algunas de las ponencias así como las distintas presentaciones en formato power point.

**Nuria Hernández-Mora//  
Lucia De Stefano**

## **LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA: ENFRENTÁNDOSE A LA CORRUPCIÓN. LA EXPERIENCIA DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL-ESPAÑA//**

Jesús Lizcano  
Presidente de Transparencia Internacional-España  
Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

**L**a transparencia tanto económica como social es indudablemente uno de los objetivos y logros que ha de caracterizar a una sociedad moderna, en aras de la equidad social, por una parte, y de la eficiencia económica, por otra. Es por ello que el establecimiento de mecanismos y sistemas de medición y evaluación de la transparencia en las entidades públicas se convierte en una herramienta estratégica y fundamental de cara a aumentar la información al ciudadano, y consecuentemente para combatir la posible corrupción o conductas indebidas o irregulares que desgraciadamente se siguen dando en muchos países e instituciones, tanto públicas como privadas, y que vienen a minar la credibilidad social y económica de esos países, aumentando de paso la miseria y la pobreza de su población.

En este terreno adquiere especial relevancia la elaboración de herramientas y metodologías que permitan llevar a cabo una adecuada medición o evaluación del nivel de transparencia de todo tipo de entidades, y por lo tanto ofrecer a la sociedad un camino para generar eficiencia y equidad, y en definitiva, aumentar el nivel de justicia y de bienestar de los ciudadanos.

Uno de los problemas más importantes en el actual contexto internacional es el preocupante nivel de Corrupción existente en la mayor parte de los países. La Corrupción es un problema general en este mundo globalizado, y por tanto necesita de soluciones globales. Los políticos y gobernantes de cada país, así como las organizaciones supranacionales, y especialmente la sociedad civil, deberían optar de forma clara, permanente y coordinada, por combatir este importante problema y lastre económico y social.

Una primera base de apoyo para esta lucha global la constituyen los diversos tratados internacionales existentes dirigidos a esta lucha contra la corrupción: La Convención de la ONU contra la Corrupción, los Convenios de la OCDE contra la Corrupción, o la Convención Interamericana contra la Corrupción.

La Convención de la ONU contra la Corrupción, sin duda la más importante, ha sido ya ratificada por más de 140 países (entre ellos España). Esta Convención entró en vigor el 15 diciembre de 2005, y ya se han celebrado varias conferencias internacionales de los estados partes en dicha Convención, si bien cabe calificar como decepcionantes los resultados obtenidos hasta el momento en cuanto al grado de compromiso por el conjunto de los países en su implementación efectiva.

Dentro de este contexto de lucha global contra la corrupción, cabe señalar que la organización Transparency International (TI), implantada en un centenar de países, tiene como objetivo fundamental combatir la corrupción e impulsar en los distintos países un mínimo nivel de transparencia que haga que los ciudadanos puedan estar suficientemente informados y puedan así participar más activamente en las decisiones políticas, económicas y sociales que les conciernen. Una de las actividades principales de Transparency International es la realización de diversos análisis, investigaciones e informes sobre el nivel de corrupción existente en el mundo, y ello en distintos ámbitos y niveles de apreciación, tanto en la escala de lo público como de lo privado. Vamos hacer a continuación una breve referencia a algunos de estos análisis e informes.

## Los índices e informes de Transparencia Internacional//

**T**ransparency International viene publicando periódicamente cuatro informes de carácter internacional: a) El Índice de Percepción de la Corrupción, b) El Barómetro Global de la Corrupción; c) El Índice de Fuentes de Soborno; y d) El Informe Global sobre la Corrupción, informes a los cuales hacemos seguidamente una breve referencia<sup>1</sup>

### El Índice de Percepción de la Corrupción

TI presenta anualmente el denominado Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), a través del cual se lleva a cabo un estudio que se proyecta sobre aproximadamente 180 países cada año, y que mide el nivel de percepción que sobre la corrupción muestran los ciudadanos e instituciones en dichos países.

El último IPC publicado, el de 2010, revela que casi el 75% de los 178 países incluidos en el índice obtuvieron una puntuación inferior a cinco en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 10 (percepción de bajos niveles de corrupción), lo que viene a evidenciar que existe un grave problema de corrupción a nivel mundial.

En el citado índice, Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur comparten el primer lugar, con una puntuación de 9,3. Los últimos puestos continúan ocupados mayormente por países con gobiernos inestables y, en muchos casos, con un legado de conflicto. Afganistán y Myanmar comparten así el penúltimo lugar, con una puntuación de 1,4, y Somalia, con 1,1, está en el último puesto.

En lo que hace referencia a España, cabe destacar que se ha venido experimentando un descenso gradual de la puntuación de nuestro país en este índice: 7,1 en 2004; 7 en 2005; 6,8 en 2006; 6,7 en 2007; 6,5 en 2008, y 6,1 en 2009 y 2010, ocupando éste último año el puesto 30 entre los 178 países evaluados. El progresivo descenso durante los últimos años en esta puntuación se debe fundamentalmente al fenómeno de la corrupción urbanística, fenómeno que viene ocupando en España un importante espacio en los medios de comunicación, dejando perpleja a una buena parte de la ciudadanía, e incluso generando un cierto nivel de alarma social.

<sup>1</sup> Para conocer con más detalle estos Informes se puede consultar: <http://www.transparencia.org.es>



## El Barómetro Global de la Corrupción

Otro índice que elabora Transparency International es el Barómetro Global de la Corrupción. Este Barómetro viene a medir concretamente la percepción que en cada uno de los países analizados se tiene sobre el nivel de corrupción existente en un conjunto de sectores sociales, económicos y políticos. En 2010 los 11 sectores evaluados han sido los siguientes: 1) partidos políticos, 2) parlamentos, 3) policía, 4) empresas/sector privado, 5) medios de comunicación, 6) servicio y administraciones públicas, 7) poder judicial, 8) sistema judicial, 9) organismos religiosos, 10) ejército, y 11) sistema educativo.

Como resultados más destacados de este Barómetro Global 2010, podemos señalar los siguientes: a) 6 de cada 10 ciudadanos del mundo afirman que la corrupción ha aumentado en los últimos 3 años; b) el mayor aumento se ha dado en América del Norte (67%), y Europa (73%); c) además, 8 de cada 10 personas sostienen que los partidos políticos son corruptos o muy corruptos, siendo el sector peor evaluado (4,2 sobre 5, siendo 5 el más corrupto), ocupando el segundo lugar (3,7) los parlamentos, la policía, y funcionarios/servicios públicos; d) los sectores que más crecen en corrupción en comparación con el Barómetro 2004 (en el que se evaluaban los mismos sectores) son los partidos políticos y las organizaciones religiosas (en España ha ocurrido lo mismo). También en España los partidos políticos están negativamente destacados (4,4), ocupando el segundo lugar (3,5): parlamento, empresas/sector privado, funcionarios públicos, y organismos religiosos. Los sectores que aparecen como menos corruptos han sido: el sistema educativo (2,6) y el ejército (2,7).

## El Índice de Fuentes de Soborno

Cabe reseñar, por otra parte, que más recientemente se ha comenzado a elaborar por TI otro índice o informe: el denominado Índice de Fuentes de Soborno (IFS), que evalúa el nivel existente de sobornos por parte de las empresas exportadoras de las mayores economías y países más exportadores del mundo. Concretamente el último IFS, de 2008, hace un ranking de los 22 países con mayores exportaciones e inversiones en el extranjero (75% del total), según los indicios de pagos de sobornos por sus empresas.

Entre los resultados más destacados del último IFS cabe destacar que las compañías de los grandes países emergentes como China, India y Rusia aparecen con mayores indicios de pago de sobornos, y que España obtiene el puesto 12 entre los 22 países evaluados, con una puntuación de 7'9 sobre 10 (siendo 10 los que menos sobornos pagan).

## El Informe Global sobre la Corrupción

Finalmente, otro Informe que elabora Transparency International todos los años es el denominado Informe Global sobre la Corrupción, informe de carácter más exhaustivo sobre la situación y evolución en el último año de la corrupción en un buen número de países. Este informe se lleva a cabo por expertos en temas de la corrupción seleccionados por TI en cada país. Cabe señalar que las experiencias y situaciones de mayor corrupción en la mayor parte de los países se centran en cuanto a entidades, en las entidades públicas locales, esto es, los Ayuntamientos, y a nivel de sectores, los más afectados según este Informe suele ser construcción, petróleo, minería y armamento.

El último Informe Global sobre la Corrupción (2010) se proyecta específicamente sobre el Cambio Climático, abordando de forma exhaustiva los distintos riesgos de corrupción asociados a las actividades y utilización de recursos financieros relacionados con el mismo.

## Transparencia de las entidades públicas españolas: Los índices de Transparencia Internacional España//

Vamos a continuación a hacer referencia a los Índices que se vienen realizando en nuestro país por parte de Transparencia Internacional España en torno a la evaluación del nivel de transparencia de diversas instituciones públicas.

### **El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)**

El tema de la transparencia en el ámbito municipal tiene una doble relevancia, debido, por una parte, a lo fundamental que resulta en la sociedad actual la transparencia, y por otra, lo cercano y sustantivo para los ciudadanos de las corporaciones municipales. TI-España puso en marcha en 2008 el denominado Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), con el objetivo de obtener una adecuada radiografía de las corporaciones locales en cuanto a la información que proporcionan al público y la que están dispuestas a proporcionar cuando se les solicita por parte de los ciudadanos.

Este índice, del que se han publicado los resultados de las tres primeras ediciones (2008, 2009 y 2010) está así orientado a conocer y comparar el nivel efectivo de transparencia y de apertura informativa -un exponente importante de la calidad democrática- de los ayuntamientos para con los ciudadanos y vecinos de los municipios, y ante la sociedad en general.

Las cinco áreas de transparencia que se evalúan en el ITA son las siguientes: a) Información sobre la corporación municipal; b) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad; c) Transparencia económico-financiera; d) Transparencia en las contrataciones de servicios; e) Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas.

Haciendo referencia a los resultados del ITA 2010, cabe destacar:

- Los seis Ayuntamientos que han obtenido la máxima puntuación posible, y por tanto, han compartido el primer puesto en el ITA 2010, han sido: Bilbao, Gijón, Ponferrada, Puerto de Santa María, Sabadell y Sant Cugat del Vallés
- Mientras que en 2008 sólo hubo un ayuntamiento -el de Bilbao- que obtuvo la calificación de sobresaliente (90 ó más sobre 100), en 2009 14 ayuntamientos la obtuvieron, y en 2010 han sido 21 las corporaciones locales que han alcanzado dicha calificación.

- En la edición del ITA 2010 las puntuaciones medias alcanzadas por el conjunto de los ayuntamientos evaluados han vuelto a ser claramente más altas a las del año precedente (2009), año en el cual también habían mostrado un significativo incremento respecto a la anterior edición (2008). Así, la puntuación media general de los 110 ayuntamientos en 2010 ha alcanzado 70,2 puntos (sobre 100), frente a la de 64,0 alcanzada en 2009 (y de 52,1 en 2008).

### **El Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU)**

Otro de los índices de transparencia elaborados por TI-España es el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU). Este índice, elaborado por primera vez en 2010, persigue dos objetivos básicos: por un lado realizar una evaluación del nivel de transparencia de los gobiernos de las comunidades autónomas, y por otro impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto.

En la primera edición del INCAU se ha procedido a la evaluación de las diecisiete comunidades autónomas españolas, o más concretamente de los gobiernos responsables de dichas entidades, en cuanto a su nivel de transparencia. El procedimiento se basa en contrastar si estas instituciones publican la información relativa a un conjunto de 80 indicadores, que tratan de abarcar las áreas más importantes de la información que se estima que los responsables del gobierno de una comunidad autónoma deben poner públicamente a disposición de la sociedad.

Las cinco áreas de transparencia que se evalúan en el INCAU son las siguientes: A) Información sobre la comunidad autónoma; B) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad. C) Transparencia económico-financiera. D) Transparencia en las contrataciones de servicios y suministros. E) Transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas.

Como resultados más significativos de este índice de transparencia se puede señalar los siguientes:

- Un primer aspecto destacable en la valoración del nivel de transparencia de estas comunidades autónomas es que todas ellas han aprobado, esto es, han obtenido una valoración superior a 50 sobre 100, lo que viene a reflejar que todas han hecho un esfuerzo a nivel informativo y alcanzado así un mínimo nivel de transparencia, obteniendo además algunas de ellas valoraciones claramente positivas.
- Las dos comunidades que han resultado ganadoras, compartiendo el primer puesto en los resultados globales del INCAU, son Andalucía y Galicia (87,5 puntos sobre 100 en ambos casos). Las comunidades autónomas que ocupan los puestos inferiores del ranking son Baleares y Valencia (56,3 en ambos casos) y Cantabria (53,8).
- A nivel colectivo se puede considerar alto el nivel de transparencia mostrado por el conjunto de las comunidades autónomas evaluadas, ya que la calificación media global ha sido de 71,5 sobre 100 (notable). Más concretamente, diez comunidades, de las diecisiete evaluadas, alcanzan el notable, tres obtienen bien, y las cuatro restantes obtienen el aprobado. En todo caso, se aprecia una clara dispersión en los resultados, ya que entre las comunidades que están al principio y al final de la clarificación hay más de 30 puntos de diferencia.

### **El Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG)**

Otro índice de transparencia elaborado por TI-España, y puesto en marcha por primera vez en 2010, es el Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG).

Este índice constituye una herramienta para medir y divulgar el nivel de transparencia informativa de los organismos que gestionan el agua en España. El INTRAG tiene así un doble objetivo: Por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de los organismos de cuenca españoles (confederaciones hidrográficas y organismos competentes equivalentes en las comunidades

autónomas), y por otra, impulsar y propiciar el aumento de la información que estos organismos ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto.

En esta primera edición del INTRAG se ha procedido a la evaluación de catorce organismos: nueve confederaciones hidrográficas y cinco organismos autónomos (agencias autonómicas del agua). El procedimiento se basa en contrastar si estos organismos publican la información relativa a un conjunto de 80 indicadores, que tratan de abarcar las áreas más importantes de la información que un organismo de cuenca pensamos debe poner públicamente a disposición de la sociedad.

Estos 80 indicadores son el resultado final de un proceso que se prolongó durante más de un año, en el que se partió de un conjunto inicial de más de 190 indicadores, y que posteriormente se ha ido simplificando y optimizando merced a los trabajos de un equipo de especialistas y a la colaboración de técnicos de numerosas instituciones relacionadas con la gestión del agua en España, hasta llegar a esos 80 indicadores finales. El equipo que ha liderado desde el punto de vista técnico este estudio ha estado formado por: M. Ramón Llamas, Nuria Hernández-Mora, Elena López Gunn y Lucía De Stefano (<sup>2</sup>).

Con la aplicación de este conjunto de 80 indicadores, cada organismo obtiene una puntuación individual, de forma que surge así un ranking o clasificación del nivel de transparencia de los catorce organismos citados.

Las seis áreas de transparencia que se han evaluado en el INTRAG son las siguientes: A) Información sobre el organismo de cuenca. B) Relaciones con el público y las partes interesadas. C) Transparencia en los procesos de planificación. D) Transparencia en la gestión de los recursos y usos del agua. E) Transparencia económico-financiera. F) Transparencia en contratos y licitaciones.

---

<sup>2</sup> Además del Equipo técnico, han colaborado en el diseño metodológico y selección de indicadores del INTRAG: Bárbara Willaarts y Pedro Zorrilla, así como: Joan Corominas, M<sup>a</sup> José García Vizcaino, Alberto Garrido, José M<sup>a</sup> González Monterrubio, Abel La Calle, Francesc La Roca, Leandro del Moral, José M<sup>a</sup> Marcos, Toni Munné, José Ángel Rodríguez y Guido Schmidt como revisores externos. Una discusión más detallada de los resultados de este informe se puede encontrar en el siguiente capítulo.

Otro objetivo del INTRAG, además de esta evaluación del nivel de transparencia, es fomentar la cultura informativa de los propios organismos, ya que se les ofrece la posibilidad, durante un plazo determinado, de que incorporen en sus respectivas webs la información solicitada por TI-España, lo cual contribuye, aparte de mejorar sus respectivas puntuaciones en el INTRAG, a lograr un aumento del nivel de la información útil e importante que estos organismos ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad.

Aparte de la situación individual de cada organismo gestor del agua, con el INTRAG se llegan a conocer, además, aquellos aspectos en los cuales los organismos, a un nivel conjunto, presentan mayores o menores niveles de transparencia, bien en cuanto a su información económico-financiera, a la planificación hidrográfica, a los concursos y licitaciones, etc.

En cuanto a los resultados habidos en esta primera edición del INTRAG, podemos destacar los que se indican a continuación:

- Tres organismos han compartido el primer puesto en los resultados globales del INTRAG: la Agencia Catalana del Agua, la Confederación Hidrográfica del Ebro, y la Confederación Hidrográfica del Júcar. Los organismos menos transparentes según este índice han sido la Confederación Hidrográfica del Tajo y Aguas de Galicia.

- El nivel medio de transparencia mostrado por el conjunto de los organismos de cuenca evaluados es bastante discreto, y por lo tanto claramente mejorable, ya que la calificación media global ha sido de 51,2 sobre 100, es decir, el equivalente a un aprobado muy justo. También se evidencia una clara dispersión en los resultados, ya que los tres primeros organismos muestran unas cifras aproximadamente cuarenta puntos superiores a las de los tres últimos del ranking.

- Por otra parte, el 50% de organismos alcanza el aprobado, quedando suspensos la otra mitad de los organismos (si bien tres de ellos obtienen más de 45 puntos sobre 100). Ello en todo caso viene a evidenciar que una buena parte de los organismos no llega a alcanzar un nivel mínimamente deseable de transparencia.

- Los agujeros negros de información para el conjunto de organismos se producen principalmente en las áreas de gestión del agua y en su transparencia económico-financiera. Por el contrario, la información relativa a los procesos de planificación y del propio organismo está en la mayoría de los casos bien cubierta. En cuanto a la información relativa a las relaciones con el público y las partes interesadas, así como la de contratos y licitaciones, son áreas que aunque presentan cierto grado de transparencia, necesitan en todo caso mejorar.

- Existen, además, algunas asignaturas pendientes con carácter general, dado que ningún organismo facilita información sobre materias como las siguientes: actas de las reuniones del Comité de Autoridades Competentes; informes de viabilidad técnica, económico, social y ambiental de proyectos de interés general; modificaciones en los proyectos resultantes de los análisis de viabilidad; información periódica de la ejecución del presupuesto; importes devengados a las comunidades de usuarios y regantes; y liquidaciones a la finalización de las obras.

En cualquier caso, cabe destacar el importante nivel de colaboración que la generalidad de los organismos evaluados ha prestado a TI-España en el proceso de evaluación, revisando los cuestionarios prerrellenos enviados por esta organización y aportando información complementaria para la elaboración de este índice de transparencia.

Por otra parte, es importante recordar que en este índice, lo mismo que en otros índices de transparencia que elabora TI-España, sólo se valora si la información requerida está o no disponible, pero no se evalúa la calidad de la información ni tampoco la calidad de la gestión.

Finalmente cabe señalar que los resultados obtenidos en esta primera edición del INTRAG se pueden considerar similares a los que se obtuvieron en la primera edición (2008) en el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), ya que en aquella ocasión la puntuación media de los 100 Ayuntamientos evaluados fue de 52,1, mientras que esta primera edición del INTRAG

esta puntuación media global ha sido de 51,2. Es de esperar que la progresiva mejora que han acreditado los Ayuntamientos en las posteriores ediciones del ITA (2009 y 2010) se registre igualmente en próximos años en los organismos evaluados en el INTRAG.

## TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA: FORTALEZAS Y DEBILIDADES<sup>1//</sup>

Lucia De Stefano, Nuria Hernández-Mora, Elena López-Gunn, Bárbara Willaarts, Pedro Zorrilla, M. Ramón Llamas

**E**n el año 2008, la organización Transparencia Internacional dedicó su informe anual “Informe Global de la Corrupción” a la corrupción en el sector del agua (TI, 2008) ya que, en su opinión “la corrupción en el sector del agua compromete recursos y servicios básicos para la vida y el desarrollo” (Plummer, 2008, p. 3). El informe identifica una serie de cuestiones que hacen que el sector agua sea particularmente vulnerable a la corrupción, entre ellas: el hecho de que el agua es un tema trasversal que afecta a muchas instituciones y sectores; que la gestión del agua sigue afrontándose desde una perspectiva fundamentalmente técnica, como un problema de ingeniería; que la gestión del agua comporta grandes flujos de dinero público; y que la corrupción del agua afecta más a quienes tienen menos voz en el ámbito político. También identifica una serie de recomendaciones para hacer frente a la corrupción, entre ellas: (1) perfeccionar el diagnóstico de la situación para facilitar las reformas; (2) fortalecer el control de la gestión y el uso del agua; (3) garantizar la competencia leal y la rendición de cuentas en la implementación de los contratos y licitaciones relacionadas con el agua; y (4) adoptar e implementar la transparencia y la participación como principios rectores de la gobernabilidad del sector.

La transparencia es uno de los principios de buena gobernanza identificados por organismos internacionales y por la literatura científica relativa a la relación entre la autoridad y los ciudadanos (p.ej. Bellver y Kaufmann, 2005; Islam, 2003).

---

<sup>1</sup> Esta ponencia se presentó en el VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua, organizado por la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA) y celebrado en Talavera de la Reina el 16-19 de febrero de 2011. Los autores agradecen a la FNCA la autorización para reproducir la ponencia en la presente publicación.

La transparencia de la Administración se considera básica para hacer frente a la corrupción en el sector público y permitir una participación pública eficaz, ya que sólo un público informado puede participar de manera efectiva y contribuir activamente a la toma de decisiones que les atañen. Sin embargo, el acceso a la información es sólo el primer paso para lograr la transparencia en la gestión. Para garantizar la transparencia y la buena gobernabilidad, el acceso a la información debe estar acompañado por: (1) la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones, y (2) el acceso a la justicia para hacer frente a las limitaciones que puedan existir tanto en la disponibilidad de la información como en la participación (WRI, 2003).

En España existe una preocupación por la corrupción en general y la necesidad de mejorar la transparencia y la gobernabilidad en la gestión del agua en particular. Desde la sociedad civil esta preocupación se ha reflejado en diversas iniciativas que tienen como fin mejorar la gobernabilidad y la transparencia en la gestión del bien público. Transparencia Internacional-España (TI-España), por ejemplo, elaboró en 2008 un Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, con el fin de medir la transparencia de los ayuntamientos frente a la sociedad, y que ha aplicado anualmente desde entonces. En 2010 TI-España ha desarrollado y aplicado también por primera vez un Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas.

En el caso del agua, en el año 2003 la Fundación Nueva Cultura del Agua lanzó el proyecto “Aguas limpias, manos limpias” con el objetivo de realizar un primer diagnóstico de las situaciones de corrupción e irregularidades que rodean la gestión del agua en España. El trabajo culminó en la publicación de un libro con el mismo título (Martínez y Brufao, 2006), que recogía un diagnóstico general de la situación así como la descripción de una serie de casos de irregularidades y situaciones de corrupción en la gestión del agua en las distintas cuencas hidrográficas españolas. Las irregularidades estaban relacionadas con distintos aspectos: promoción y construcción de obras hidráulicas, gestión del dominio público hidráulico, usos hidroeléctricos, vertidos y control de la contaminación y limitaciones al derecho de participación y acceso a la información ambiental.

La aprobación de la Directiva Marco del Agua (DMA) en Europa en el año 2000, y su trasposición al ordenamiento jurídico español en el año 2003 ha traído consigo un cambio en la manera de afrontar la planificación y la gestión del agua en España.

En lo relativo a la información disponible para facilitar y fomentar la participación pública en la planificación, se han producido importantes avances. Así, el ciclo de planificación actualmente en curso se apoya en las nuevas tecnologías para poner una ingente cantidad de información a disposición del público interesado, fomentando así su participación en el proceso de planificación. Sin embargo estos avances no han sido homogéneos en todas las demarcaciones. Con el fin de contribuir a mejorar la gobernabilidad en el sector del agua y hacer frente a las posibles situaciones de irregularidades o corrupción, en 2010 TI-España decidió abordar el problema de la transparencia en el sector del agua en España, centrándose en esta primera fase en la transparencia de los organismos de cuenca (confederaciones hidrográficas y agencias autonómicas del agua). Durante el año 2009, un equipo técnico – formado por los autores de esta comunicación – identificó por cuenta de TI-España ochenta indicadores que han servido para evaluar el nivel de transparencia de la información de los organismos de cuenca (OC). Estos indicadores agregados forman el Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG) de TI-España.

Esta ponencia resume y discute los resultados del estudio de TI-España en el marco de la gestión del agua en España. Tras esta introducción, se resume la metodología utilizada para calcular el INTRAG 2010. A continuación se discuten los resultados del Índice a la luz de distintos factores que pueden estar relacionados con el nivel actual de transparencia. Finalmente se concluye con algunas consideraciones sobre las perspectivas de mejora futura de la transparencia en la gestión del agua en España.

## El estudio de Transparencia Internacional España//

**E**l INTRAG consiste en un conjunto de 80 indicadores organizados en seis áreas temáticas (Tabla 1). Los indicadores están formulados para ser igualmente aplicables a los organismos de cuenca estatales (confederaciones hidrográficas) y autonómicos (agencias del agua),

y su cálculo se basa exclusivamente en la información disponible en las páginas web de los OC evaluados (Tabla 2). Cada indicador puede tener dos valores: 0 (no) y 1 (sí), por tanto la puntuación máxima alcanzable por cada OC es 80. En el cálculo final del INTRAG, esta puntuación se expresa en valores sobre 100 para una mejor comunicabilidad de los resultados.

**Tabla 1. Áreas Temáticas del INTRAG 2010**

Información sobre el organismo de cuenca
Relaciones con el público y las partes interesadas
Transparencia en los procesos de planificación
Transparencias en la gestión de los recursos y usos del agua
Transparencia económico-financiera
Transparencia en contratos y licitaciones

Fuente: (TI España, 2010).

La metodología del INTRAG se desarrolló a partir del enfoque utilizado en el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos de TI España. Se partió de 190 potenciales indicadores de transparencia en la gestión del agua, que se fueron reduciendo y afinando hasta alcanzar los 80 indicadores actuales. En este proceso se realizaron varios ensayos de prueba y análisis cruzados de las mismas webs por parte de varios miembros del equipo, para asegurar la claridad y univocidad de respuesta de los indicadores. Se contó, además, con la contribución de once expertos en la gestión del agua en España, que revisaron el listado preliminar de indicadores, y en algunos casos versiones revisadas, aportando sugerencias tanto de contenido como de redacción.

Una vez obtenido el listado consolidado de indicadores del INTRAG se procedió a evaluar catorce OC: nueve confederaciones hidrográficas y cinco agencias del agua autonómicas (Tabla 2).

**Tabla 2. Organismos de cuenca evaluados y puntuaciones globales obtenidas.**

ORGANISMOS DE CUENCA	PUNTUACIÓN (Entre 1 y 100)
Agencia Catalana del Agua	71,2
Confederación Hidrográfica del Ebro	71,2
Confederación Hidrográfica del Júcar	71,2
Confederación Hidrográfica del Segura	60,3
Agencia Andaluza del Agua	57,5
Confederación Hidrográfica del Cantábrico	52,1
Confederación Hidrográfica del Guadalquivir	50,7
Confederación Hidrográfica del Duero	49,3
Confederación Hidrográfica del Guadiana	47,9
Confederación Hidrográfica del Miño-Sil	46,6
Agencia Vasca del Agua	43,8
Agencia Balear del Agua y la Calidad Ambiental y Dirección General de Recursos Hídricos <sup>1</sup>	34,2
Aguas de Galicia	32,9
Confederación Hidrográfica del Tago	27,4

Fuente: (TI España, 2010).<sup>1</sup> La Dirección General de Recursos Hídricos depende de la Consellería de Medio Ambiente del Gobierno Balear, ostenta las competencias de planificación pero comparte competencias de gestión con la Agencia Balear del Agua y la Calidad Ambiental. Para la aplicación del INTRAG se comprobó la información disponible en las páginas webs de ambos organismos.

- La recogida de datos para el cálculo del INTRAG 2010 se desarrolló en tres pasos:
- Análisis de las páginas web los organismos de cuenca para verificar la existencia de la información en la misma.
- Envío de los resultados preliminares a cada OC para su comprobación y posible modificación.
- Comprobación final de las puntuaciones.



En la primera fase, se realizaron dos consultas independientes a las páginas web de los catorce OC, para averiguar la presencia (“sí”) o ausencia (“no”) en las mismas de la información requerida en cada uno de los 80 indicadores. A partir de la revisión y puesta común de los resultados obtenidos se llegó a consensuar una puntuación preliminar para cada OC. Esa puntuación fue enviada a los OC en forma de tabla prerrellena. Se invitó a cada OC a revisar dicha tabla y, de ser necesario, señalar aquellas posibles discrepancias, aportando el enlace al lugar dentro de la página web del OC donde se podía encontrar la información requerida en el indicador.

La información adicional aportada por los OC fue revisada por equipo técnico de TI España e incluida en los datos par el cálculo del Índice. El resultado final es, para cada OC, una puntuación global que agrega los 80 indicadores en un único valor, y seis puntuaciones parciales, una para cada área temática del INTRAG. Los resultados del INTRAG 2010 se presentaron a la prensa en Octubre de 2010 y se pueden consultar íntegramente en [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es), junto con el listado completo de los indicadores utilizados.

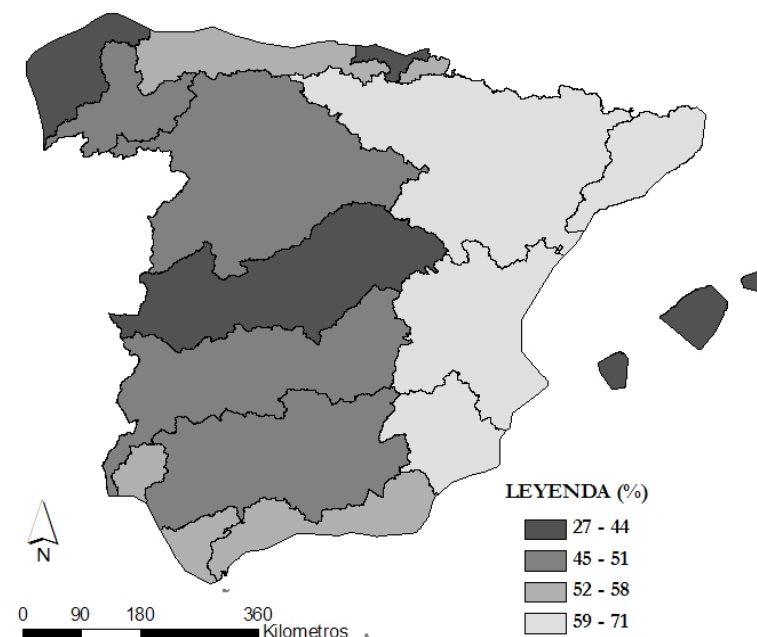
Es importante recalcar que el INTRAG evalúa la presencia en la web de cada OC de información importante para la transparencia en la gestión del agua, y no la calidad de dicha información. Evidentemente una cantidad excesiva de información, o información presentada de manera poco accesible o no adecuada a las necesidades o capacidades del público objetivo, también puede resultar en opacidad.

También es cierto que existen otras vías de comunicación entre la Administración y el ciudadano que no se tienen en cuenta en el cálculo del INTRAG. Sin embargo, se trata en muchos casos de canales que llegan a un público muy reducido en comparación con la difusión dada por internet y que ofrecen una accesibilidad a los datos menos eficiente que la web. Por tanto, se considera que el INTRAG es una buena aproximación a la calidad de la transparencia hacia el público en general de los OC evaluados.

## Resultados del INTRAG 2010: Discusión//

Los valores agregados de los 80 indicadores muestran que, globalmente, existe una clara necesidad de mejorar la transparencia en la gestión del agua en España, ya que sólo siete de los catorce organismos evaluados obtienen puntuaciones totales mayores del 50% de la máxima puntuación alcanzable y que ningún OC obtiene un valor global mayor de 71 sobre 100 (Tabla 2).

Figura 1. INTRAG 2010, valores globales.



Fuente: Elaboración propia a partir de TI España (2010)

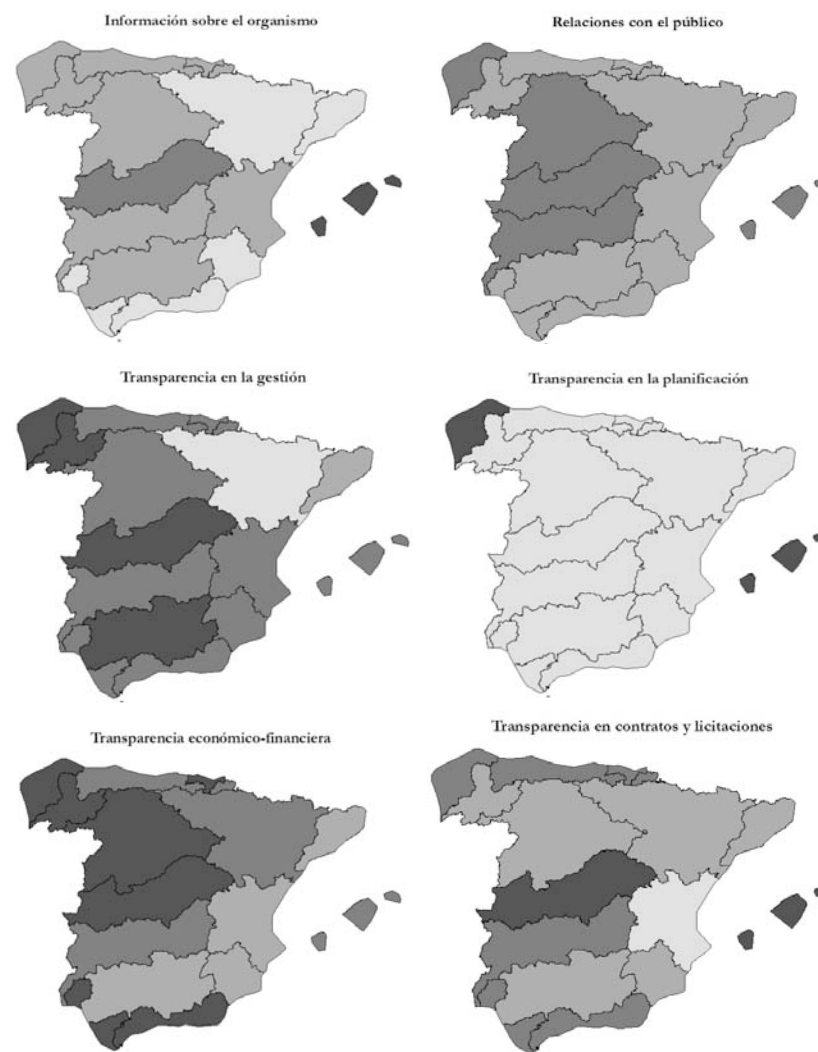


La Figura 1 y la Tabla 2 muestran el ranking general de los organismos evaluados. Para poder apreciar mejor las diferencias entre las entidades estudiadas, en la Figura 1 se han usado los cuartiles del intervalo de puntuaciones obtenidas (27-71). Se observa que, según el INTRAG 2010, los Organismos de cuenca más transparentes son la Agencia Catalana del Agua, la Confederación Hidrográfica del Ebro y la Confederación Hidrográfica del Júcar. En el otro extremo del espectro, los organismos que han obtenido puntuaciones globales más bajas son el Confederación Hidrográfica del Tajo, Augas de Galicia y la Agencia Balear del Agua y la Calidad Ambiental.

El desglose de los resultados por áreas temáticas (Figura 2) muestra que la información relativa a los OC y a los procesos de planificación está disponible online en la mayoría de los casos. Aun así, raramente se encuentra información sobre las estadísticas de solicitud de información al OC (y de las respuestas correspondientes), las actas de las reuniones de los órganos de participación reglada (ej. Comité de Autoridades Competentes, Junta de Gobierno, Juntas de Explotación, Comisión de Desembalse, Consejo del Agua, u órganos equivalentes en las agencias autonómicas del agua) o las alegaciones a proyectos que no formen parte del proceso de planificación de la DMA. Para el área de los procesos de planificación hay que subrayar que, excepcionalmente y para 2010, se optó por excluir del cálculo a siete indicadores relativos a los nuevos planes hidrológicos. Esto se debe a que en el momento de la aplicación del INTRAG 2010, en la mayoría de las demarcaciones los borradores de dichos planes todavía no estaban disponibles. Será interesante analizar, cuando se puedan tener en cuenta todos los indicadores, si los resultados de esta área serán igualmente positivos.

El área temática relativa a las relaciones con el público y las partes interesadas, y aquella relativa a contratos y licitaciones presentan un cierto grado de transparencia, pero necesitan mejorar (Figura 2). En la primera área, los aspectos que más atención requieren son facilitar la composición del Comité de Autoridades Competentes y poner a disposición del público la memoria anual del OC. En el caso del área referente a contratos y licitaciones, se necesita más información sobre las modificaciones de proyectos, liquidaciones de fin de obra y más transparencia sobre los mayores contratistas y proveedores de cada OC.

**Figura 2. INTRAG 2010, valores agregados por áreas temáticas.**



Fuente: Elaboración propia a partir de TI España (2010).

La mayor deficiencia de información para el conjunto de los organismos evaluados se produce en las áreas de gestión del agua y en la transparencia económico-financiera (Figura 2). En el área de gestión de los recursos y de los usos del agua destaca por su ausencia (en la mayoría de los casos) la información relativa a: la gestión anual de recursos; información sobre los usos del agua; el cumplimiento de la normativa existente en materia de calidad de las aguas y caudales ecológicos; el contenido y actualización del Registro de Aguas y el Catálogo de Aguas Privadas; y los informes de viabilidad de proyectos de interés general (Ley 11/2005). En cuanto a la transparencia económico-financiera, apenas hay información sobre previsiones de recuperación de los costes para nuevos contratos o licitación de obras públicas hidráulicas, los importes devengados por las comunidades de usuarios y regantes e información periódica sobre la ejecución del presupuesto del OC.

A la hora de analizar estos resultados, es útil mencionar algunos factores que pueden haber influido los resultados del INTRAG 2010.

En primer lugar, hay que mencionar que algunos de los organismos evaluados son de reciente creación (p.ej. Confederación Hidrográfica de Miño-Sil) o están en una fase de transición debido a cambios en la distribución de las competencias entre agencias, como es el caso e la transferencia de competencias desde la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir a la Agencia Andaluza del Agua en 2008. Es posible que estas circunstancias no sean favorables a que el OC dé prioridad a mantener al día su página web.

En segundo lugar, es importante recordar que los OC se encuentran sumergidos en el proceso de planificación hidrológica requerido por la DMA. Este proceso, si por un lado tiene que haber impulsado una mayor transparencia de los OC – ya que sin información no hay participación real –, al mismo tiempo está absorbiendo una gran cantidad de recursos humanos y financieros. Por tanto es posible que algunos OC se hayan volcado en los aspectos técnicos de la planificación, sin poder atender adecuadamente también a las necesidades de información asociadas a la participación. En otros casos, como por ejemplo en Baleares, la Dirección General de Recursos Hídricos del Gobierno Balear ha hecho importantes esfuerzos para crear procesos participativos innovadores y eficaces incluyendo a los grupos de interés de la demarcación, pero éstos no se han visto acompañado por un aumento de la transparencia hacia el público en general (vía web).

Finalmente, es interesante analizar los resultados del INTRAG en relación con los movimientos de participación ciudadana en las distintas demarcaciones. Por un lado, la presencia de una sociedad civil activa puede inhibir la transparencia en algunos casos, ya que el proveer información detallada sobre la gestión del agua puede ser entendido desde la Administración como una amenaza, al incrementar su vulnerabilidad a las críticas. Por otro lado, una sociedad exigente y movilizadora puede conseguir presionar a la Administración para que sea más transparente con sus administrados.

En el INTRAG 2010, los mejores resultados se han obtenido en las demarcaciones del Ebro, Júcar y en las Cuencas Internas de Cataluña. Si bien no se pueden identificar relaciones causa-efecto definitivas y unívocas, es interesante destacar que, históricamente, las cuencas del arco mediterráneo tienen una importante tradición de organización y movilización ciudadana centrada sobre el agua, que quizás no es tan marcada en otros ámbitos de la geografía española. Expresión de ellos son las movilizaciones que existieron en las cuencas del Ebro y catalanas en relación con el derogado transvase del Ebro (Arrojo et al. 2010; Font y Subirats, 2010; López-Gunn, 2009) y la presencia de plataformas ciudadanas muy activas como COAGRET, la Xarxa Catalana per una Nova Cultura de l'Aigua, Xuquer Viu o La Plataforma en Defensa del Ebro, por citar algunas. También es interesante destacar que la Confederación del Ebro y la Agencia Catalana del Agua son los únicos OC que han incluido tradicionalmente en sus Consejos del Agua (u órganos equivalentes) a sectores de la sociedad (académicos, asociaciones de vecinos, asociaciones de consumidores, usuarios recreativos, etc.) que no han tenido representación en otras cuencas, donde están representados únicamente los usuarios tradicionales del agua (regantes, hidroeléctricos, abastecimientos, etc.). Es posible que esta apertura hacia la sociedad plasmada en la composición de los Consejos del Agua se vea también reflejada en una mayor transparencia en la gestión identificada por el INTRAG. También merece destacar que, como señalan Hernández-Mora y Ballester (2010), los procesos de participación pública emprendidos en el proceso de planificación hidrológica actualmente en curso han sido más intensos en el ámbito de las Cuencas Internas de Cataluña y de la demarcación hidrográfica del Ebro, reflejando quizás un mayor interés en incorporar a un

amplio abanico del público en la toma de decisiones. En el caso del Júcar, es probable que a la buena puntuación obtenida en el INTRAG haya contribuido el hecho de haber sido cuenca piloto en la primera fase de implementación de la DMA en España (período 2002-2004).

Recientemente e impulsadas por el interés por involucrarse en los procesos de planificación de la DMA, se está asistiendo al surgir o a la 'reactivación' de agrupaciones de plataformas ciudadanas a nivel de Demarcación como la Red Ciudadana por una Nueva Cultura del Agua en el Tajo/Tejo y sus Ríos, Cuenca Azul (Red de organizaciones en defensa de la cuenca del Ebro), Red por una Nueva Cultura del Agua en el Júcar o la Red Andaluza por una Nueva Cultura del Agua (Hernández-Mora y Ballester, 2010), que pueden contribuir a expresar de forma más explícita y eficaz la exigencia de la sociedad española por una mayor transparencia en materia de agua. Una vez más, es interesante notar que tanto la Xarxa por una Nova Cultura de l'Aigua en Cataluña como Cuenca Azul en el Ebro han recibido apoyo económico de la Agencia Catalana del Agua y de la Confederación del Ebro respectivamente para fomentar y apoyar su participación en la elaboración de los planes de gestión de cuenca.

## Conclusiones//

---

**E**l estudio de TI España muestra que, con las debidas excepciones y aunque la situación seguramente ha mejorado notablemente desde hace unos años, en general existe poca tradición de transparencia en los organismos de cuenca en España. En particular, algunas áreas de la gestión del agua necesitan especiales esfuerzos para alcanzar un nivel aceptable de transparencia.

Los paulatinos avances en la calidad de la participación pública debido a los requerimientos de la DMA, la esperada aprobación de los Planes de Demarcación en 2011 y la consiguiente (relativa) disminución de las labores de planificación en los OC, junto con el surgir de plataformas ciudadanas que exigen

mayor transparencia, juegan a favor de un incremento de la transparencia en la gestión del agua en un futuro muy cercano. La aplicación del INTRAG en los próximos años mostrará si estos buenos auspicios están destinados a hacerse realidad.

## Referencias Bibliográficas//

---

Arrojo, P., L. Casajús y A. Copitzky Gómez (2010). La rebelión de la montaña. Los conflictos del agua en Aragón. Ed. Bakeaz, Colección Nueva Cultura del Agua.

Bellver, A. y Kaufmann D. (2005). Transparenting Transparency Initial Empirics and Policy Applications. The World Bank

Font, N. y J. Subirats (2010). Water Management in Spain: The role of policy entrepreneurs in shaping change. *Ecology and Society* 15(2):25. [www.ecologyandsociety.org/vol115/iss2/art25/](http://www.ecologyandsociety.org/vol115/iss2/art25/), consultado el 5 de diciembre de 2010.

Hernandez-Mora, N y A. Ballester (2010). Public participation and the role of social networks in the implementation of the Water Framework Directive in Spain. *Ambientalia Special Issue – Ten years of the Water Framework Directive: An Overview from Multiple Disciplines*. [www.ambientalia.org](http://www.ambientalia.org). consultado el 5 de diciembre de 2010.

Islam, R. (2003). Do More Transparent Governments Govern Better? World Bank Policy Research Working Paper 3077, June 2003

Lopez-Gunn, E. (2009). Agua para todos: A new regionalist hydraulic paradigm in Spain. *Water Alternatives* 2(3): 370-394

Martínez, J. y P. Brufao. (2006). Aguas limpias, manos limpias: Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España. Ed. Bakeaz, Colección Nueva Cultura del Agua.

Plummer, J. (2008). Agua y corrupción: una combinación destructiva, en Transparency International: Informe global de la corrupción 2008: La corrupción en el sector del agua.

Transparency International (2008). Informe global de la corrupción 2008: La corrupción en el sector del agua. [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es), consultado el 5 de diciembre de 2010

Transparencia Internacional España (2010). El Índice de Transparencia en la Gestión del Agua. [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es), consultado el 5 de diciembre de 2010

World Resources Institute (2003). Decisions for the Earth: Balance, Voice and Power. Washington D.C.: World Resources Institute.

## HACIA UNA MEJOR EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA DE AGUAS//

Abel La Calle  
Abogado y Profesor de Derecho  
Universidad de Almería

**S**i decimos que un cuerpo es transparente cuando permite el paso de la luz o podemos ver a través de él, cuando atribuimos esa cualidad a una política pública, nos solemos referir a una acción gubernamental que se muestra como es y facilita que conozcamos todo su funcionamiento.

Cuando la política pública a la que nos referimos es la de medio ambiente, partimos de un marco jurídico ya definido en esta materia, se trata del modelo de participación pública declarado como principio en la Declaración de Río de Janeiro en 1992 y desarrollado en el Convenio de Aarhus de 1998, así como en las normas correspondientes de la Unión Europea y sus Estados miembros. Este modelo que denominaremos en adelante «Aarhus 1998», establece como el primero de los pilares de la participación pública: la difusión y acceso previa petición a la información medioambiental. Este primer pilar no sostiene por sí sólo la participación pública pero es, como los otros dos (la consulta pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia), esencial para conseguirla de una manera activa y real.

No se ha de olvidar que la participación pública ambiental constituye, seguramente, el ámbito público donde existe un mayor esfuerzo de progreso en la última década. La implantación del modelo Aarhus 1998 en los Estados de la Unión Europea es más uniforme y avanzado en cuanto a sus garantías que los modelos preexistentes en el ámbito del medio ambiente y en otras políticas públicas, y está constituyendo una experiencia social de indudable valor para promover nuevas formas de gobierno.

Las razones de que estos esfuerzos de progreso se estén dando, precisamente, en la política de medio ambiente, puede tener mucho que ver con el destacado papel que han ocupado las organizaciones no gubernamentales de protección

ambiental en su evolución y con la importancia de la opinión pública en los cambios de los hábitos sociales y en la configuración de las agendas políticas. Se ha de recordar que cambiar nuestra relación con el medio ambiente pasa por cambiar nuestras costumbres, nuestra forma de consumir.

Antes de analizar este primer pilar que acabamos de identificar con la transparencia, detengámonos brevemente en el concepto de participación pública activa y real del que hablamos. Participar tiene el significado de «tomar parte», lo que lleva a la idea de hacer propio algo que, en principio, parece no serlo. Llama la atención que la participación remita a una ajenidad inicial, pues coincide con el distanciamiento existente entre la sociedad civil y sus gobernantes, y la proximidad entre éstos y determinados grupos de poder. Coincidencias aparte, cuando se habla de «participación pública», se suele hacer mención, en su sentido más amplio, a una forma de gobernar con la sociedad en la que el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas se dialogan con ella, a través de la difusión y el acceso a la información, los procedimientos de consulta en la toma de decisiones y la garantía del acceso a la justicia ante su incumplimiento. Constituyendo todo ello un proceso de conocimiento y aprendizaje con el que se pretende construir una mayor conciencia e implicación colectiva en lo público. De forma paralela, la expresión participación pública también se suele usar, en una acepción más restringida, para designar el procedimiento de consulta en la toma de decisiones públicas. En lo que atañe a su carácter de activa y real, se han elegido los atributos que, seguramente, sean los más importantes para lograr su eficacia. Para entendernos, intentemos una definición de estos caracteres. La participación pública activa es la que consigue que el público afectado se involucre con acciones en el proceso de toma de decisiones y en su seguimiento y aplicación. La participación pública real es aquella en la que las autoridades establecen un diálogo ético y efectivo con la ciudadanía, cumpliendo con lealtad todos los deberes y garantías establecidas en las normas.

De lo que hemos dicho hasta aquí y a modo de introducción, partimos de que la relación entre transparencia y participación pública, es una relación de mutua dependencia ya que, la participación necesita de la transparencia para existir y la transparencia alcanza todo su sentido cuando se integra en dicha participación. Por tanto, la transparencia es un elemento necesario pero no suficiente para considerar que una política pública se atiene a las exigencias democráticas.

Aclaradas las bases sobre las que hablamos de política pública, participación pública y transparencia, se ha de añadir que, en materia de aguas, este marco jurídico se completa con la Directiva Marco del Agua. Norma que constituye un punto de inflexión en la participación pública de la política de aguas.

Esta base de partida supone ya un elemento a tener en cuenta en la evaluación realizada por Transparencia Internacional. Si confrontamos lo evaluado por dicha organización con las materias que podrían comprender los conceptos de participación pública y transparencia, observamos que la evaluación se limita a parte de lo que consideramos difusión de la información medioambiental. En los epígrafes que siguen tendremos la oportunidad de detallar cuál es el contenido que consideramos mínimo de esta difusión y de explicar qué es el acceso a la información previa petición. Dicho análisis y explicación permitirán comprender por qué consideramos que la evaluación realizada por Transparencia Internacional se ciñe a determinados aspectos de la difusión de información medioambiental en materia de aguas, pero no a todos los aspectos de la transparencia democrática exigible en este ámbito.

Esta es la razón por la que creo que el presente trabajo puede contribuir a mejorar la encomiable labor emprendida por Transparencia Internacional en España (Lizcano; De Stefano *et al.* en esta publicación) y sugerir algunas cuestiones de interés para la transparencia en la política de aguas.

## La difusión de la información en materia de aguas//

**E**n materia de difusión de la información medioambiental, los Estados de la Unión Europea tienen, de un lado, la obligación de procurar que las autoridades públicas posean las informaciones sobre el medio ambiente que sean útiles para el desempeño de sus funciones<sup>1</sup>, de otra, deben garantizar que dichas autoridades organicen y actualicen la referida información con vistas a su difusión activa y sistemática al público<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Artículo 5.1.a del Convenio Aarhus 1998.

<sup>2</sup> Esta información debe estar disponible paulatinamente en bases de datos electrónicas de fácil acceso al público a través de redes públicas de telecomunicaciones conforme al artículo 7.1 de la Directiva 2003/4.



Partiendo de estos deberes a continuación vamos a agrupar en distintos bloques temáticos, lo que puede considerarse la información mínima que las Autoridades públicas han de facilitar y difundir en esta materia. Entiéndase que cuando se hace referencia a la información sobre medio ambiente, se está incluyendo, evidentemente, la información sobre el agua y los ecosistemas asociados<sup>3</sup>.

La información mínima objeto de difusión puede agruparse en los siguientes bloques:

- Normativo: los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales, y los textos legislativos comunitarios, nacionales, autonómicos o locales en materia sobre el medio ambiente o relacionados con él<sup>4</sup>, así como otros documentos internacionales sobre cuestiones relativas al medio ambiente<sup>5</sup> y las resoluciones judiciales sobre aspectos claves de la Ley de participación pública<sup>6</sup>.
- Políticas, planes y programas: las políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, así como sus evaluaciones ambientales<sup>7</sup>, incluida la planificación hidrológica<sup>8</sup>, la planificación de regadíos<sup>9</sup>, los planes de infraestructuras hidráulicas<sup>10</sup>, planes de actuación de los organismos de cuenca<sup>11</sup>, planes y programas de investigación hidrológica<sup>12</sup>, plan de ordenación para la recuperación del acuífero<sup>13</sup>, planes especiales y de emergencia ante situaciones de sequía<sup>14</sup>, planes de gestión del riesgo de inundación<sup>15</sup>, las estrategias marinas<sup>16</sup>,

---

<sup>12</sup> Disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1/2001 y artículos 29 y 34 de la Ley 10/2001.

<sup>3</sup> Artículo 2.1 de la Directiva 2003/4.

<sup>4</sup> Artículos 5.3.b del Convenio de Aarhus 1998, 7.2.a de la Directiva 2003/4 y 7.2 de la Ley 27/2006.

<sup>5</sup> Artículo 5. 4.c del Convenio de Aarhus 1998

<sup>6</sup> Artículo 6.5 de la Ley 27/2006.

<sup>7</sup> Artículos 5.3.c del Convenio de Aarhus 1998, 7.2.b de la Directiva 2003/4 y 7.1 de la Ley 27/2006

<sup>8</sup> Artículo 40 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>9</sup> Artículo 131.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>10</sup> Artículo 17.a del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>11</sup> Artículo 28.a del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>13</sup> Artículo 56.1 y Disposición adicional séptima del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>14</sup> Artículo 27 de la Ley 10/2001.

<sup>15</sup> Artículo 10 de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, DO L 288 de 6.11.2007 y artículo 16 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, BOE 171 15/07/2010.

<sup>16</sup> Artículo 19 de la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), DO L 164 25.6.2008 y artículo 21 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, BOE 317, 30/12/2010.

programas de medidas<sup>17</sup> y seguimiento<sup>18</sup>, de inversiones<sup>19</sup>, calidad<sup>20</sup>, gestión de la demanda, ahorro y eficiencia<sup>21</sup>, etcétera. Además, a esta información hay que añadir la información y los documentos necesarios para la participación pública en la toma de decisiones de dichas políticas, planes, programas, y normas, en especial los recogidos en las tres consultas públicas que se han de realizar en la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca<sup>22</sup>.

- Informes: los informes en soporte magnético sobre los avances registrados en materia la normas, políticas, planes y programas relativos a medio ambiente<sup>23</sup> y los informes sobre el estado del medio ambiente, ya sea el anual de coyuntura o el completo cuatrienal<sup>24</sup>. En materia de aguas pueden considerarse incluidos en este apartado los informes previos de la planificación hidrológica (un análisis de las características de la demarcación, un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas, y un análisis económico del uso del agua)<sup>25</sup>. Hay además, otras directivas comunitarias que exigen también la realización de informes periódicos de aplicación y estado de las aguas que deben considerarse equivalentes a estos efectos, como es el caso de las aguas de baño<sup>26</sup>, el tratamiento de aguas residuales<sup>27</sup> o la contaminación de nitratos de la agricultura<sup>28</sup>, etcétera.

---

<sup>17</sup> Artículo 41.2, 92 bis.2 92 quáter del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>18</sup> Artículo 92 ter.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>19</sup> Artículo 36 de la Ley 10/2001.

<sup>20</sup> Artículo 24.e del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>21</sup> Artículo 24.f del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>22</sup> Artículos 14 de la Directiva 2000/60, Disposición adicional 12 del Real Decreto Legislativo 1/2001 y los artículos de la Directiva 2001/42 y de la Ley 9/2006.

<sup>23</sup> Artículos 5.3.d del Convenio de Aarhus 1998, 7.2.c de la Directiva 2003/4 y 7.3 de la Ley 27/2006.

<sup>24</sup> Artículos 3.a y 5.4 del Convenio Aarhus 1998, 7.2.d de la Directiva 2003/4 y 7.4 y 8 de la Ley 27/2006.

<sup>25</sup> Artículo 5 y 14 de la Directiva 2000/60.

<sup>26</sup> Artículos 12 y 13 de la Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE, DO L 64 de 4.3.2006.

<sup>27</sup> Artículo 16 de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, DO L 135 de 30/05/1991.

<sup>28</sup> Artículo 10 de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, DO L 375 de 31/12/1991.

- Seguimiento de actividades: los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente<sup>29</sup>. En este sentido, las Autoridades públicas han de alentar a los explotadores de actividades con impactos ambientales importantes a informar periódicamente al público de los efectos que producen<sup>30</sup>. En materia de aguas es necesario el seguimiento de la contaminación del agua por determinadas sustancias<sup>31</sup>. También bajo la consideración de información sobre actividades que pueden tener efectos significativos sobre las masas de aguas deben incluirse las inscritas en el Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes<sup>32</sup> o los derechos de uso privativo recogidos en el Registro de aguas<sup>33</sup>, entre otras.

- Autorizaciones, acuerdos, estudios de impacto medioambiental y evaluaciones de riesgos: las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente, los acuerdos en materia de medio ambiente, los estudios sobre el impacto medioambiental y evaluaciones del riesgo relativo a los elementos medioambientales, o una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar<sup>34</sup>. En el caso de riesgo de situaciones atmosféricas extremas se ha de contar con información específica. En el supuesto de inundaciones se ha de contar con una evaluación preliminar del riesgo de inundación y los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundaciones en cada demarcación o unidad de gestión<sup>35</sup>. Para el caso de sequías ha de contarse con un sistema global de indicadores hidrológicos y umbrales de actuación<sup>36</sup>.

- Amenaza inminente para la salud o el medio ambiente: en el caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente, las autoridades han de procurar que se difundan inmediatamente y sin demora entre los posibles afectados todas las informaciones que posean y puedan permitir al público tomar medidas para prevenir o limitar los daños eventuales<sup>37</sup>, salvo en los casos en los que concurren causas de defensa nacional o seguridad pública<sup>38</sup>. Contribuyendo a esta finalidad existe también una regulación específica en materia de riesgos inherentes a los accidentes con sustancias peligrosas<sup>39</sup> o de radiaciones ionizantes<sup>40</sup>.

Toda la información hasta aquí reseñada ha de estar organizada, actualizada, precisa, susceptible de comparación y puesta a disposición del público de manera transparente y efectiva<sup>41</sup>. En cuanto al medio para realizar esta difusión, se considera adecuada para ello la utilización de Internet<sup>42</sup>.

<sup>29</sup> Artículo 7.2.e de la Directiva 2003/4 y 7.5 de la Ley 27/2006.

<sup>30</sup> Artículo 5.6 del Convenio de Aarhus.

<sup>31</sup> Respecto a las sustancias prioritarias el artículo 16.2 de la Directiva 2000/60.

<sup>32</sup> Reglamento (CE) 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo, DO L 33 de 4.2.2006 y REAL DECRETO 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas.

<sup>33</sup> Artículo 80 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>34</sup> Artículos 5.3.c del Convenio de Aarhus 1998, 7.2.f y g de la Directiva 2003/4.

<sup>35</sup> Artículos 4, 6 y 10 de la Directiva 2007/60.

<sup>36</sup> Artículo 27.1 de la Ley 10/2001.

<sup>37</sup> Artículo 5.1.c del Convenio Aarhus 1998 y artículo 9.1 de la Ley 27/2006.

<sup>38</sup> Artículo 9.2 de la Ley 27/2006.

<sup>39</sup> Artículo 13 de la Directiva 96/82/CE del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, DO L 10 de 14.1.1997.

<sup>40</sup> Directiva 96/29/Euratom del Consejo de 13 de mayo de 1996 por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes, DO L 159 de 29.6.1996.

<sup>41</sup> Artículo 5.2 del Convenio Aarhus 1998 y artículo 5.2 de la Ley 27/2006.

<sup>42</sup> Artículo 5.3 del Convenio Aarhus 1998.

## El acceso a la información en materia de aguas previa petición//

Los Estados miembros de la Unión Europea han de hacer lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas a poner la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre, a disposición de cualquier solicitante, sin que éste esté obligado a declarar un interés determinado<sup>43</sup>.

Si en la obligación de difusión analizada en el apartado anterior, la iniciativa parte necesariamente de la Administración que divulga la información medioambiental, en este caso la iniciativa parte del solicitante, es decir cualquier persona que solicita el acceso a dicha información<sup>44</sup>.

Esto no quiere decir que la Autoridad quede a la espera de que se produzca una solicitud de información medioambiental para actuar, ya que ha de velar por que se difunda de manera adecuada este derecho de acceso a la información. Este deber incluye la difusión de la lista de autoridades públicas obligadas, las modalidades prácticas de acceso que lo garantizan y la asistencia, información, consejo y asesoramiento al público cuando trate de ejercer dichos derechos<sup>45</sup>. El cumplimiento de estos deberes de difusión es también especialmente relevante en cuanto a determinar el grado de transparencia de la Autoridad pública a la que nos refiramos.

Una vez solicitada la información medioambiental, la Autoridad está obligada a facilitarla salvo en un número limitado de excepciones<sup>46</sup>. Esta obligación habrá de llevarse a cabo teniendo en cuenta cualquier petición temporal del

solicitante y tan pronto como sea posible, y a más tardar en el plazo de un mes o, si resulta imposible cumplir este plazo por su volumen o la complejidad y se advierte al solicitante, en el plazo de dos meses<sup>47</sup>. El formato de la información será el solicitado, salvo que ya esté a disposición pública en otro formato o que resulte razonable otro formato y se justifique adecuadamente<sup>48</sup>.

Partimos de que el conocimiento sobre el estado del agua y los ecosistemas acuáticos, las actuaciones públicas y privadas sobre este dominio público, y sus efectos, es necesario para el ejercicio de los derechos de participación pública. Igualmente, somos conscientes de que toda esta información necesaria no está disponible públicamente. Por lo que, el acceso previa petición a la información no difundida anteriormente forma parte de la transparencia necesaria para la participación activa y real del público en la política de aguas. Si la Autoridad pública dificulta o impide este conocimiento no podrá decirse que su gestión es transparente. Esto hace necesario que se valore la aplicación efectiva de este derecho en la evaluación del grado de transparencia en la política de aguas.

## Recomendaciones para el análisis de la transparencia en materia de aguas//

Como señalamos al principio, el análisis que antecede de la difusión y el acceso a la información previa petición en materia de aguas, tiene como objetivo contribuir a la mejora de la interesante y necesaria labor que está realizando Transparencia Internacional en la política de aguas española. Por ello, concluiremos con unas breves recomendaciones para mejorar la citada evaluación.

<sup>43</sup> Artículo 3.1 de la Directiva 2003/4/CE, artículo 4.1 del Convenio de Aarhus 1998 y artículo 1.a de la Ley 27/2006

<sup>44</sup> Artículo 2.5 de la Directiva 2003/4/CE, artículo 4.1 del Convenio de Aarhus 1998 y artículo 2.7 de la Ley 27/2006.

<sup>45</sup> Artículo 3.5 de la Directiva 2003/4/CE y artículo 5.1.a de la Ley 27/2006.

<sup>46</sup> Artículo 4 de la Directiva 2003/4/CE, artículo 4.4 del Convenio de Aarhus 1998 y artículo 13 de la Ley 27/2006.

<sup>47</sup> Artículo 3.2 de la Directiva 2003/4/CE, artículo 4.2 del Convenio de Aarhus de 1998 y artículo 10.2 del la Ley 27/2006.

<sup>48</sup> Artículo 3.4 de la Directiva 2003/4/CE, artículo 4.1.b del Convenio de Aarhus de 1998 y artículo 11 de la Ley 27/2006.



Evaluar el grado de transparencia de las Autoridades públicas en la política de aguas, entiendo que debería comprender, además de los aspectos que ya se han incluido en la evaluación de Transparencia Internacional, la difusión que las Autoridades competentes realizan de lo que hemos considerado más arriba como información mínima en materia de aguas, así como la eficacia con la que estas Autoridades facilitan el acceso efectivo a las solicitudes de esa índole.

Para dicho análisis se ha de tener en cuenta que las autoridades públicas que cuentan con competencias en la política de aguas son en términos generales el Estado, tanto respecto de sus competencias en materia de aguas continentales como marinas, las Comunidades autónomas en iguales ámbitos, y las entidades locales que tanto de forma individual como colectiva tienen importantes competencias en materia de abastecimiento y saneamiento. Ahora mismo el análisis se centra en lo difundido por los organismos de cuenca y las agencias u organismos autonómicos.

En lo que se refiere a la difusión de la información en materia de aguas, es importante no sólo que el análisis de la información sea completo, sino que cumpla criterios de trazabilidad y adecuación. Es decir que permite a un experto recorrer el mismo camino que ha recorrido la Autoridad pública para obtener el resultado que se muestra y que el grado de dificultad de comprensión esté adecuado al público al que se dirige. Por ello debería considerarse la existencia de una difusión para público en general sin ninguna formación en la materia, otra para el público interesado con conocimientos básicos y una última para el público interesado con conocimientos especiales en la materia. Habría por tanto que ampliar la evaluación a la calidad de la información difundida.

En lo que atañe al acceso a la información previa petición, nos encontramos con la dificultad de que su evaluación requiere la participación activa de las autoridades públicas, de las organizaciones no gubernamentales y de instituciones medidoras como los defensores del pueblo. Por tanto, si se decide mejorar la evaluación y ampliarla al acceso a la información previa petición, sería conveniente poner en conocimiento de todos esos actores el calendario en el que se les solicitará información sobre el ejercicio efectivo de este derecho, para que puedan recopilar con tiempo la información correspondiente.

Por último, también sería de interés evaluar en qué medida se ha accedido a la justicia administrativa (recursos administrativos ante la denegación de información) y judicial (litigios ante el incumplimiento de las obligaciones de difusión o acceso a la información en materia de aguas), así como las quejas a los defensores del pueblo en la defensa de estos derechos de transparencia, ya que todo ello puede mostrarnos aspectos de especial conflicto.

## LA TRANSPARENCIA DE LAS PARTES INTERESADAS: LA EXPERIENCIA DE WORLD WILDLIFE FUND- ESPAÑA//

Rita Rodríguez  
WWF-España

**W**WF agradece a la Fundación Botín y al Catedrático MR Llamas haber contado con nuestra organización para este seminario. En las próximas páginas plantearemos algunos ejemplos de la experiencia de WWF en relación con el acceso a la información ambiental sobre el agua.

### Solicitudes de información ambiental ante la Administración del Estado//

**W**WF/Adena realizó cuatro solicitudes de información ambiental al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y, otras cuatro, al Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y su Dirección General del Agua, sobre el volumen de agua ahorrado y su método de cálculo en los proyectos financiados al amparo del anexo I del Real Decreto 287/2006, de 10 de marzo, por el que se regulan las obras urgentes de mejora y consolidación de regadíos, con objeto de obtener un adecuado ahorro de agua que palíe los daños producidos por la sequía, en adelante, Plan de Choque para la Modernización de Regadíos.

Estas solicitudes se realizaron el 25 de mayo de 2006 y, por tanto, estando en vigor el Convenio sobre “acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente” o Convenio de Aarhus, de 1998, y la normativa comunitaria, Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental.

Transcurridos más de dos meses – en ese momento el plazo para atender las solicitudes de acceso a la información ambiental ya era de un mes – WWF/Adena no había recibido respuesta alguna. El uno de agosto de 2006, reiteré sus peticiones de acceso a la información ambiental, invocando 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, que había entrado en vigor, el 19 de julio de 2006.

### Queja ante el Defensor del Pueblo

El 2 de octubre de 2006, transcurridos más de cuatro meses desde la solicitud inicial, WWF/Adena no había recibido respuesta alguna, por lo que interpuso queja ante el Defensor del Pueblo por mal funcionamiento de las Administraciones públicas, MMA y MAPA.

Fruto de esta reclamación el MMA proporcionó la información solicitada, pero no así el MAPA, que sólo proporcionó respuestas evasivas y no la información pedida. La información que WWF/Adena pedía eran datos sobre ahorro de agua fruto de los proyectos financiados por el Plan de Choque para la Modernización de Regadíos. En concreto WWF quería saber: Cuánto agua se había ahorrado; cómo se medía ese volumen; y en qué se estaba empleando.

WWF/Adena dirigió ulteriores peticiones, concretando la información ambiental y solicitando copia de los convenios firmados con las comunidades de regantes, dónde deberían constar estos datos.

A estas solicitudes el MAPA contestó:

- que denegaba el acceso a los Convenios por entender que contenían datos personales;
- que el volumen de agua ahorrado sólo se conocería “cuando se finalicen las obras proyectadas, y una vez que entren en servicio, mediante una evaluación ex post”; y
- que el ahorro de agua que se producía con cada proyecto subvencionado - indeterminado - se empleaba en la mejora del mismo regadío.

Esta contestación, por sí sola, constituía una vulneración del Plan de Choque de Modernización de Regadíos, pues según el artículo 9 del mismo, el volumen de agua ahorrado debería ser aplicado siguiendo el orden de prioridades fijado por el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Este orden de prioridades establece que el abastecimiento de poblaciones y la mejora medioambiental tienen prioridad sobre el uso del agua para riego.

Por todo ello, el 19 de julio de 2007, WWF/Adena amplió la queja inicial al Defensor del Pueblo para que, en el proceso abierto con el MAPA se incluyeran nuevos incumplimientos:

- la denegación de las solicitudes de información ambiental sin amparo en una causa legalmente prevista; y
- la mala gestión de la política de ahorro de agua debido a la inadecuada aplicación del Real Decreto 287/2006.

Requerido por el Defensor del Pueblo, el MAPA contestó que “los convenios que suscriben las SEIASAS y las Comunidades de Regantes se refieren única y exclusivamente a aspectos de financiación y de ejecución de las obras de modernización de regadíos ...”

El 12 de mayo de 2008, el Defensor del Pueblo, resolvió y en su Sugerencia, declaró:

“5.- ..., esta Institución no comparte lo que manifiesta el Subdirector General de Regadíos y Economía del Agua ...”

Según el Abogado del Estado, los convenios no contienen información ambiental en los términos del artículo 2.3 de la Ley 27/2006 porque regulan las condiciones financieras y de ejecución de las obras de modernización y consolidación de regadíos que va a realizar la SEIASA correspondiente para su entrega a los usuarios.

A juicio del Defensor del Pueblo, precisamente por ese motivo, dichos convenios se someten a la Ley 27/2006. ... Es decir, por un lado, describen las obras a ejecutar, la superficie afectada por la actuación, el número de regantes a los que beneficiará, y por otro, recogen el esquema financiero de la obra, con las tarifas de amortización y explotación que deben satisfacer las comunidades de regantes, las condiciones de pago y garantía, las obligaciones de las partes y la explotación de las obras. A juicio de esta Defensoría y por las razones que se exponen a continuación, tal información tiene, según la normativa aplicable, naturaleza ambiental.”

En su Resolución, el Defensor del Pueblo reitera:

- que es información sobre el medio ambiente cualquier acto que pueda afectar o proteger el estado de alguno de los elementos del medio ambiente, y que un convenio firmado con una comunidad de regantes que obre en poder de la Administración en tanto afecta al agua, y éste es un elemento del medio ambiente, es información ambiental, por lo que debió facilitarse el acceso a WWF/Adena, declarando que “... la limitación del acceso...no se considera por esta Defensoría ajustada a Derecho.”(Página 12).
- que la negativa, no respeta ni la letra ni el espíritu de la Ley 27/2006.
- que vulnera el artículo 9.2 de la Constitución española, en tanto niega el derecho de los ciudadanos a participar, a través de sus asociaciones, en la toma de decisiones que los afecten y les impide impugnarlas en tanto desconocen las circunstancias en que fueron dictadas. Suponiendo incumplir el deber de las Administraciones públicas de facilitar dicha participación y remover los obstáculos que la dificulten (Página 12).

En cuanto a los “datos personales”, razona que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente su honor e intimidad personal y familiar, ... Algo que, tratándose de convenios de descripción y financiación de obras, resulta dudoso que concurra, pues conocer el nombre y apellidos del presidente de una comunidad de regantes es dudoso que este amparado o sea de carácter confidencial. Pero, aún cuando hubiere datos de este carácter en los convenios - por ejemplo, domicilios de personas físicas, que no constan que aparezcan - podría evitarse la vulneración de dicha norma, separándolos de la información a facilitar, mediante una simple tachadura (Página 14).

Finalmente, dirige a la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, del ya Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM), la siguiente sugerencia.

“Que, en cumplimiento de los artículos 1, 2.3.a, 13 y 14 de la Ley 27/2006, facilité a WWF/Adena el acceso a los convenios de modernización de regadíos firmados entre las SEIASAS y las comunidades de regantes que ha solicitado”.

Y toda la demás información ambiental solicitada.

Pero la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, del MARM se resistía a entregar esta información.

Así las cosas, el Defensor del Pueblo envía a WWF/Adena un Escrito el 7 de agosto de 2008, informando que a pesar del tiempo transcurrido, el Secretario de Estado de Medio Rural y Agua no ha respondido, por lo que se le ha exigido informe preceptivo.

El 8 de mayo de 2009, WWF recibe Escrito del Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo, en el que se informa negativamente la actuación del Jefe del Área de Normativa de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua que, en base a un informe del Abogado del Estado, se reitera en la negativa a trasladar a WWF la información ambiental sobre el ahorro de agua. Y declara que la información solicitada por WWF es información ambiental; y que WWF no necesita acreditar interés alguno porque esta información, por ley, ha de ser accesible a todos. También anuncia que este asunto ha sido incluido en el Informe Anual que esta Institución envía a las Cortes Generales.

El 24 de septiembre de 2009, WWF recibió un segundo Escrito del Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo, de 18 de septiembre de 2009, en el que se informa que de nuevo y ante la negativa de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua de entregar la información, le recuerdan el deber de colaborar con la Institución.

El 29 de diciembre de 2009, WWF recibió un tercer Escrito del Adjunto Segundo, de 22 de diciembre de 2009, en el que se nos informa que ante la negativa de la Secretaría de Estado de entregar la información ambiental, le han requerido – por tercera vez - y que, dada la falta, incluirán el caso en el informe que anualmente elevan a las Cortes Generales.

El 20 de septiembre de 2010, WWF recibe Resolución de 16 de septiembre 2010, del Defensor del Pueblo en la que se nos informa que la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua ha entregado un informe de la Dirección General del Agua en el que se dice:

- que las obras de ahorro de agua son competencia de la Dirección General del Agua y de las Confederaciones, por lo que es a éstas a quien hay que pedir la información;
- que los proyectos se ejecutan según lo previsto; pero que hasta 4 ó 5 campañas no se conocerán los resultados; y,
- que son las Comisarías de Aguas de cada Confederación las que conocen el agua ahorrada.

A lo que el Defensor del Pueblo contestó que es él quien solicitó la información; que la Dirección General del Agua, en tanto entidad coordinadora del Plan de choque de modernización de regadíos, debe poseer esta información; que para lograr los objetivos del citado Plan debe revisarse a la baja las concesiones de las zonas modernizadas, para lo que es esencial conocer los datos que se solicitan, y solicita un listado de todos los regadíos modernizados. Informa a WWF que cuando tenga toda la información nos dará traslado.

El 27 de diciembre de 2010 WWF recibe Carta de 21 de diciembre de 2010, en la que se nos informa que la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua se niega a facilitar la información solicitada.

Todavía WWF ha recibido un escrito posterior, de fecha 25 de marzo de 2011, en el que se nos informa que la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua sigue denegando la información ambiental y la han recordado el deber de colaborar con el Defensor del Pueblo.

### Conclusión

El plazo para conceder la información ambiental es de un mes. WWF/Adena realizó sus peticiones el 25 de mayo de 2006, a pesar de que el Defensor del Pueblo le ha dado la razón, a día de hoy y tras reuniones con el Secretario de Estado de Medio Rural y Agua y con la Excm. Ministra de MARM, todavía no posee esta información sobre ahorro y eficiencia en el uso del agua, cuando

la entrega de la misma no sólo formalmente es obligada sino que, por su contenido, debería ser de interés, para el propio MARM para la planificación, tanto del “Programa de desarrollo rural sostenible. Periodo 2010 – 2014” como de la “Estrategia Nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos. Horizonte 2015”.

WWF no entiende como en estos documentos se puede sugerir la ampliación del Plan de Choque de Modernización de Regadíos a nuevos proyectos, cuando no se conocen los resultados del mismo – ventajas, inconvenientes, medidas a tomar.

## Solicitudes de información ambiental ante las Administraciones Locales//

WWF/Adena realizó varias solicitudes de información ambiental a los ayuntamientos de la Comarca de Doñana sobre concesiones de agua otorgadas en montes públicos. Estas concesiones, generalmente encubren transformaciones de uso del suelo, se piden en zona de monte público que luego se destina al cultivo de regadío, retirando el arbolado, y realizando construcciones ilegales, como balsas.

Transcurridos más seis meses, WWF/Adena no había recibido información alguna.

Ante el silencio administrativo, el 19 de diciembre de 2007 WWF/Adena planteó una queja ante el Defensor del Pueblo por mal funcionamiento de las administraciones locales.

A continuación analizaremos la evolución de tres casos en sendos municipios del entorno de Doñana.

### **El Ayuntamiento de Bonares**

En abril de 2007, WWF/Adena realizó una petición al Ayuntamiento de Bonares y no obtuvo respuesta. Tras una nueva petición y cuatro meses de espera, WWF/Adena recibió la siguiente contestación:

“... La Junta de Gobierno Local acuerda quedar por enterada y que se de traslado de este acuerdo al Asesor Jurídico Municipal para que informe sobre el particular, y con su resultado se acordará.”

WWF/Adena reiteró su petición y el 4 de octubre de 2007, obtuvo la misma respuesta.

Así, más de seis meses después de su solicitud WWF/Adena no tenía la información ambiental. Interpuesta la queja ante el Defensor del Pueblo, al primer requerimiento de esta institución el Ayuntamiento de Bonares envió toda la información ambiental solicitada. Por lo tanto, WWF/Adena obtuvo la información ambiental del Ayuntamiento de Bonares, si bien casi un año después de su solicitud inicial.

### **El Ayuntamiento de Lucena del Puerto**

WWF/Adena solicitó información ambiental con fecha 7 de junio de 2007. No obtuvo respuesta en plazo y reiteró la solicitud. A la segunda solicitud el Ayuntamiento contestó alegando falta de concreción, y pidió la individualización del periodo concreto a que la información se refiere.

WWF/Adena lo concretó. De nuevo fuera de plazo, a los tres meses, el Ayuntamiento contestó con una nueva excepción, la información no podía ser entregada porque contenía datos de carácter personal de los concesionarios.

WWF/Adena recurrió la denegación en Recurso de Reposición, a lo que el Alcalde - Presidente del Ayuntamiento, respondió denegando el acceso a la información ambiental por falta de interés legítimo.

Interpuesta la queja ante el Defensor del Pueblo, al primer requerimiento el Ayuntamiento alegó que en la información ambiental había datos de carácter personal de los concesionarios.

El Defensor del Pueblo en su resolución rechazó este planteamiento y declaró que la excepción de datos de carácter personal sólo puede emplearse cuando afecte o pueda afectar a sus derechos fundamentales y, en especial, a su intimidad y/o honor. Algo que no sucede con los empresarios y su actividad. También recomendó que, si existieran datos de carácter personal, se separe la información disponible de la que no lo es – basta con tachar las direcciones o el DNI - y que se facilitase a WWF la información solicitada.

En septiembre de 2008, WWF recibía resolución del Ayuntamiento de Lucena del Puerto en la que se acordaba permitir a WWF/Adena el acceso a la información solicitada acudiendo al Ayuntamiento.

WWF/Adena obtuvo la información ambiental del Ayuntamiento de Lucena del Puerto, si bien más de un año después de su solicitud inicial.

### **El Ayuntamiento de Almonte**

WWF/Adena pidió información ambiental el 23 de abril de 2007 al Ayuntamiento de Almonte y no obtuvo respuesta. Transcurridos tres meses, reiteró la petición, pero tampoco obtuvo respuesta. Con fecha 26 de julio de 2007, interpuso Recurso de Reposición por denegación de la información ambiental, pero seis meses después WWF/Adena no había recibido contestación alguna.

Una vez más, WWF/Adena interpuso queja ante el Defensor del Pueblo por denegación de información ambiental por silencio administrativo el 19 de diciembre de 2007, invocando la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, en la Sentencia de 26 de junio de 2003 dictada en el asunto C-233/00, apartados 115 y 118, que declara que la motivación es obligatoria, que no se pueden exigir recordatorios a cargo del peticionario; y, que si bien el sistema de silencio es admisible, nunca puede suponer la vulneración del derecho a obtener la motivación dentro de plazo. Jurisprudencia que hoy se haya recogida en la Directiva 2003/4/CE, y en la Ley 27/2006, de información ambiental.

Al primer requerimiento por parte del Defensor del Pueblo, el Ayuntamiento de Almonte alegó que no había remitido la información porque no había nuevas concesiones sobre montes públicos, pues las que había eran de antaño; y, las actuales, pendientes de legalización, se estimaban ocupaciones en precario por lo que no procedía la formalización en concesión.

El Defensor del Pueblo estimó que de los datos transmitidos se deducía se habían formalizado algunas concesiones, y modificado el clausulado de otras, por lo que sí existía dicha información.

En su resolución de 27 de junio de 2008, el Defensor del Pueblo sugirió al Ayuntamiento de Almonte que, en tanto existía la información solicitada por WWF/Adena, procediese a su entrega, en cumplimiento de la Ley de acceso a la información ambiental. Pero WWF/Adena no obtuvo la información.

El Defensor del Pueblo realizó un segundo recordatorio al Ayuntamiento de Almonte el 26 de septiembre de 2008.

Con fecha 29 de enero de 2009, WWF recibía el Certificado de Acta del Pleno del Ayuntamiento de Almonte de 2 de octubre de 2008, por el que se acordaba facilitar a WWF/Adena la información ambiental solicitada acudiendo a la Secretaría del mismo Ayuntamiento. Habían transcurrido casi dos años desde de la solicitud inicial.

El 27 de mayo de 2009, el Defensor del Pueblo nos comunicaba el cierre del expediente por haberse solucionado los problemas detectados.

## Conclusiones generales y posibles sugerencias de mejora//

**E**n el caso del acceso a la información sobre el agua en poder de las entidades locales, la intervención del Defensor del Pueblo vino a solucionar el problema porque fue una institución de prestigio que confirmó la correcta interpretación de la norma que realizaba WWF.

En el caso de la Administración General del Estado, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, creemos que hay una diferencia de concepto en cuanto al Real Decreto 287/2006, de 10 de marzo, por el que se regulan las obras urgentes de mejora y consolidación de regadíos, con objeto de obtener un adecuado ahorro de agua que palíe los daños producidos por la sequía.

WWF atendió principalmente al objetivo de obtener un adecuado ahorro, esto es, conseguir un ahorro real, que pudiera aplicarse a otros usos preferentes al regadío como son el abastecimiento de poblaciones o la mejora del caudal ambiental. Por el contrario, la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua atendió al objetivo de mejora y consolidación de regadíos, con lo que el fin era ayudar a incrementar la renta de los agricultores financiando las obras de mejora en los regadíos.

WWF aprecia que España tiene un régimen deficitario de agua y que el objetivo del Real Decreto 287/2006 debía ser el ahorro de este elemento esencial, porque sólo tiene sentido la ayuda económica del Estado si realiza un interés general: la revisión a la baja de las concesiones y recuperación del caudal para otros usos preferentes al regadío, que necesitan ese agua. Sin embargo para la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, la consolidación de los regadíos era un fin importante en sí mismo.

En cualquier caso y dado el elevado nivel de gasto público asociado a esta iniciativa, los proyectos debieron ser objeto de seguimiento y evaluación por el MARM, para conocer como se realizó el objetivo del Real Decreto, ya sea este entendido como ahorro de agua o como mejora y consolidación de regadíos. WWF tiene derecho a ser informada sobre este resultado, sobre qué proyectos se habían financiado, superficie afectada por cada actuación, número de regantes a los que beneficiará, esquema financiero de la obra, tarifas de amor-



tización y explotación que deben satisfacer las comunidades de regantes, condiciones de pago y garantía, obligaciones de las partes y explotación de las obras, tal y como reconoció el Defensor del Pueblo en la Sugerencia de 12 de mayo de 2008.

No tiene sentido plantearse extender esta iniciativa mediante el “Programa de desarrollo rural sostenible. Periodo 2010 – 2014” y la “Estrategia Nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos. Horizonte 2015”, si no se conocen previamente los resultados obtenidos hasta el momento.

Como sugerencia general, creemos que al ser las leyes de acceso a la información ambiental relativamente novedosas en España, sería conveniente una mayor formación al funcionariado encargado de aplicarlas, tanto en las entidades locales como en la Administración General del Estado. Entendemos que la falta de transparencia en muchos casos no es mala voluntad sino desconocimiento de los derechos y deberes que se derivan 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, o de la defectuosa interpretación de la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos personales.

## LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN EL REGADÍO//

Manuel Ariza  
Director General  
Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias S.A. (SEIASA)

La transparencia en la gestión constituye una encrucijada del derecho público da la información en colisión con el derecho a la protección de datos. En efecto, las normas jurídicas sobre la libre disposición de la información por la Administración y la regulación de la protección de datos y el derecho a la intimidad carecen de una conexión legal y de una referencia doctrinal o jurisprudencial fuerte.

En el marco del Consejo de Europa existen iniciativas y recomendaciones tanto sobre protección de datos como de acceso a la información pública. Sobre ésta la Recomendación del Comité de Ministros del 21 de febrero de 2002 ha venido a sustituir a la Recomendación de 1981. El 27 de noviembre de 2008 se estableció el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos.

Sobre protección de datos el referente lo constituye el Convenio de 28 de enero de 1981 para la protección de las personas respecto al procesamiento automático de datos personales. La aprobación de la Recomendación 10/1991, de 9 de septiembre, sobre la comunicación a terceros de datos personales en poder de las instituciones públicas, marca una referencia sobre tan vidriosa cuestión, que es matizada por la Recomendación 1/1997, de 25 de febrero, del Consejo de Europa sobre medios de comunicación y protección de datos cuando concurren en determinadas circunstancias los derechos de los afectados y el del consentimiento.

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 20 de la Constitución Española establece la libertad de información y el 105 el acceso a la información en poder de las Administraciones Públicas; que desarrollan los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



En cuanto al derecho a la protección de datos, el Tribunal Constitucional considera que vienen reconocidos en el artículo 18.4 de nuestra Constitución regulados por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal y sus reglamentos de desarrollo y aplicación. Entre la Ley 30/1992 y la Ley Orgánica 15/1999 no existe compatibilidad jurídica entre derechos e intereses. La Ley Orgánica 15/1999 no recoge la ponderación de derechos e intereses para el tratamiento no consentido, cuestión que si contempla la Directiva comunitaria; por otra parte, no existen excepciones a la aplicación de la normativa sobre protección de datos en los medios de comunicación, circunstancia prevista en el artículo 9 de la Directiva de 1995 y en la Recomendación 1/1997, del Consejo de Europa.

Finalmente, debemos considerar que el gradiente de transparencia y las facilidades de acceso a la información pública son internacionalmente considerados como “indicador de calidad democrática”. No solo combate la corrupción, sino también la mala gestión y la ineficiencia. La mayoría de los países europeos tienen regulado en su procedimiento jurídico la transparencia. El Gobierno de España tiene en trámite el anteproyecto de Ley de Transparencia Administrativa fundamentado en el Convenio para el acceso a documentos oficiales que aprobó el Consejo de Europa en noviembre de 2008.

## **El marco de la política agraria común (PAC)//**

---

**L**as modificaciones de la PAC y sus compromisos medioambientales, han supuesto un cambio importante en el pago de las ayudas directas, pasando gran parte de las ayudas al régimen de pago único, influyendo de forma importante en la rentabilidad y ordenación de los cultivos de regadío. Como consecuencia, han disminuido drásticamente los cultivos de algodón, remolacha, tabaco y otros tradicionales en nuestros regadíos.

Con la reforma de la PAC del año 2003, revisada en 2005 y después del chequeo de 2008, los pagos directos acoplados a la producción se sustituyen por un sistema desacoplado de pago único por explotación basado en los pagos recibidos en un período de referencia y sin relación alguna con la producción.

Además, la condicionalidad medioambiental, de obligado cumplimiento para los beneficiarios de las ayudas, se complementa con medidas ligadas a la salud y seguridad alimentaria, bienestar animal y aplicación de fitosanitarios.

Dentro del Marco Nacional de Desarrollo Rural, para el actual periodo de programación 2007-2013 se contempla el regadío como una medida de carácter horizontal para toda España. Las actuaciones programadas vinculan a todas las Comunidades Autónomas con sistemas de regadío y tienen previsto modernizar un millón de hectáreas con un ahorro de agua estimado en 1.800 hectómetros cúbicos cada año. En ningún caso el ahorro será destinado a nuevos regadíos. Las actuaciones se realizarán sobre zonas regables ya existentes y, de conformidad con la Directiva Marco del Agua, la modernización está orientada a incrementar el ahorro de agua.

En el Horizonte 2015, la Estrategia Nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos plantea los siguientes objetivos:

- Sostenimiento y mejora del medioambiente dotando las aplicaciones presupuestarias necesarias para hacer frente a las correcciones dispuestas en las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA). Igualmente se promoverán las buenas prácticas agrarias que mejoren la calidad del agua y el mundo agrícola.
- Promover el ahorro de agua para mejorar la eficiencia en el regadío. A tal fin la modernización de regadíos deberá proyectarse desde la red de riegos hasta la toma en parcela incorporando hidrantes con caudalímetro y telecontrol que permite la máxima eficiencia.
- Conseguir la máxima eficiencia energética posible en los proyectos de modernización.
- Implantar energías alternativas como opción prioritaria en los proyectos de modernización.
- Fomentar la formación de los regantes para optimizar el uso del agua, el gasto energético, el consumo de fertilizantes y la mejora ambiental.

## La política de modernización de regadíos//

El Plan Nacional de Regadíos (PNR) aprobados por el Real Decreto 329/2002 plantea el objetivo de la modernización de los regadíos españoles mediante el Programa de Mejora y Consolidación de los Regadíos existentes con un 61% del total de las inversiones, por un montante superior a 5.000 millones de euros. Este importe es financiable por el entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) (hoy Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino o MARM), las Comunidades Autónomas y los regantes a través de sus Comunidades de Regantes que participan en la financiación del 50% del importe de los proyectos durante un periodo de 50 años cuando las obras se realizan a través de Convenios con alguna de las cuatro Sociedades Estatales de Infraestructuras Agrarias (SEIASA).

El Programa de Mejora y Consolidación de los Regadíos tenía como objetivo actuar sobre una superficie de 1.134.891 hectáreas, sobre un total de 1.377.682 hectáreas previstas para todos los programas del Plan Nacional de Regadíos. No obstante, el despegue en la ejecución de las obras se acelera a partir de 2005, con un esfuerzo presupuestario importante, que alcanza a finales de 2007 un 104% de lo programado por el MAPA con una inversión ejecutada de 1.600 millones de euros y cerca de 600.000 hectáreas modernizadas. Este esfuerzo inversor contó con el apoyo de los fondos FEOGA, en porcentajes del 17% para las obras fuera del Objetivo 1, y 24% para los que estaban dentro de Objetivo 1.

En la determinación política del esfuerzo presupuestario, tuvo gran incidencia la fuerte sequía que se inició el año hidrológico 2004-2005, el más seco desde que se dispone información sistemática, que se prolongó hasta el 2007-2008. Por esta razón el ahorro de agua fue uno de los objetivos más importantes de la modernización.

Por estas circunstancias se aprobó el Real Decreto 287/2006, por el que se regulan las obras urgentes de mejora y consolidación de los regadíos, con objeto de obtener un adecuado ahorro de agua que palie los daños ocasionados por la sequía” conocido como Plan de Choque para la consolidación y mejora de los regadíos, promovido conjuntamente por el Ministerios de Medio Ambiente (MMA) y el MAPA.

El objetivo era realizar obras de mejora y consolidación de regadíos en zonas regables de baja eficiencia hídrica que afectaran al mayor número posible de regadíos, aplicando recursos propios de ambos Ministerios, de la SEIASAS y del medio propio TRAGSA. Con una vigencia de dos años y una inversión prevista de 2.409 millones de euros, de los que 1.872 corresponden a gasto público, afectando a unos 290.000 regantes y una superficie de casi 900.000 hectáreas.

Como resultado de estas actuaciones, según los datos de la encuesta sobre superficies y rendimientos del MARM, el riego localizado, por goteo ó microaspersión supone hoy en día el 50% de la superficie de regadío en España. Por su parte el riego por gravedad, también conocido como riego a manta o por surcos, en el que se inunda la superficie regada, ha bajado hasta aproximadamente el 30% de la superficie regable. El riego automatizado, basado en mecanismos tipo pivot con movilidad de los aspersores, está próximo a las 250.000 hectáreas, lo que representa el 7% de la superficie regable. Finalmente, el riego por aspersión, caracterizado por distribuir el agua a alta presión hasta los mecanismos de aspersión, representan aproximadamente 460.000 hectáreas, un 13% de la superficie regada.

De lo expuesto, se colige que todavía queda pendiente un esfuerzo de consolidación y mejora, desarrollando una política de sostenibilidad para los 3,4 millones de hectáreas que ocupa la superficie regable de España.

## La transparencia de los indicadores agroambientales//

Para la PAC reformada (2003), y probablemente de forma más radical después del chequeo de 2008, los objetivos no son exclusivamente agrarios. Por tanto, el primer pilar y los programas de desarrollo rural están esencialmente ligados con el medioambiente y el territorio, en cuanto a los sistemas productivos; y la calidad, seguridad y salubridad de los alimentos, respecto a los requerimientos de los ciudadanos, a través de la Dirección General para la Salud y Protección de los Consumidores de la Comisión Europea.

Más allá de los cumplimientos sobre condicionalidad, las prácticas agrarias son controladas por el Sistema de Indicadores para la Integración de los aspectos Medioambientales en la PAC, compuesto por 35 indicadores medioambientales establecidos por la Comisión Europea mediante Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM(2006) 508 final. Este sistema está gestionado por la Agencia Europea de Medioambiente a través de la red IRENA, y en su web se pueden consultar los resultados (<http://webpubs.eea.europa.eu/content/irena/index.htm>). Entre los indicadores contemplados, por su especial impacto en la gestión del regadío español, destacamos los siguientes:

- Intensidad en el consumo del agua.
- Intensificación / extensificación.
- Extracción de aguas subterráneas.
- Erosión del suelo.
- Pérdidas de la cubierta vegetal.
- Diversidad genética.
- Nitratos en las aguas.
- Pesticidas en las aguas.
- Niveles freáticos de las aguas subterráneas.
- Impacto sobre hábitats y biodiversidad.
- Impacto de la agricultura en las emisiones de efecto invernadero.

De estos indicadores, puede colegirse que la agricultura como actividad económica está fuertemente condicionada por la política medioambiental en todo el territorio de la Unión Europea, lo que influye necesariamente en la competitividad de la producción agraria comunitaria en un mercado globalizado.

La situación sucintamente descrita exige mantener la apuesta por la sostenibilidad de nuestros regadíos que suponen más de la mitad del valor de la producción final agraria, ocupando aproximadamente el 15% de la superficie agraria útil de España; Esta apuesta se consolida mediante la nueva política de los regadíos españoles iniciada en 2005, para mejorar la gestión y el ahorro de agua, a la vez que se establecen como objetivos prioritarios la lucha contra

la erosión, la producción ecológica, la lucha biológica contra las plagas y la disminución del consumo de fertilizantes y pesticidas, entre otros, que permitan la competitividad de nuestra producción agraria y el mantenimiento del medio natural, patrimonio de toda la sociedad.

## Conclusiones//

---

**L**o que va de siglo ha supuesto un cambio cualitativo en la gestión del agua creada por los regadíos españoles, prevaleciendo las políticas de mejora y modernización con actuaciones que han superado el 70% de la superficie regable.

Los convenios entre administraciones, empresas públicas estatales (SEIASA) y comunidades de regantes, con la cofinanciación de la Unión Europea, han propiciado una planificación participativa y cofinanciada, de modo que desde el compromiso inicial existe la máxima transparencia en la gestión de los proyectos y en su ejecución, conformando un modelo participativo y de consenso, que ha sido clave en la difusión del conocimiento entre agricultores y comunidades de regantes.

La modernización debe ir acompañada por políticas agrarias complementarias como la ordenación de cultivos con demanda en el mercado, ecológicos, mercados locales, con denominación geográfica, menor exigencia de agua; y en general, que se garantice la sostenibilidad económica, social y ambiental de nuestros regadíos.

## TRANSPARENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA Y MECANISMOS DE GESTIÓN//

Andrés Sanz, Director de Programa,  
Instituto de Estudios Fiscales  
Ministerio de Economía y Hacienda

El manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional indica que para lograr la transparencia fiscal es necesario proveer información completa y confiable sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del gobierno. Su disponibilidad potencia las decisiones en materia de política económica. Además, la transparencia fiscal facilita la identificación de los posibles riesgos para las perspectivas fiscales, permitiendo la adopción de medidas más oportunas y metódicas de política fiscal frente a las cambiantes condiciones económicas y reduciendo, por tanto, la frecuencia e intensidad de las crisis. La transparencia fiscal beneficia a la ciudadanía al proveer la información que necesita para exigir que el gobierno rinda cuentas de sus decisiones sobre política. Un gobierno más transparente tiene un mejor acceso a los mercados internacionales de capital. Una mayor fiscalización por parte de la sociedad civil y los mercados internacionales promueve el primer objetivo al alentar a los gobiernos a adoptar políticas económicas apropiadas y al logro de una mayor estabilidad financiera (FMI, 2007).

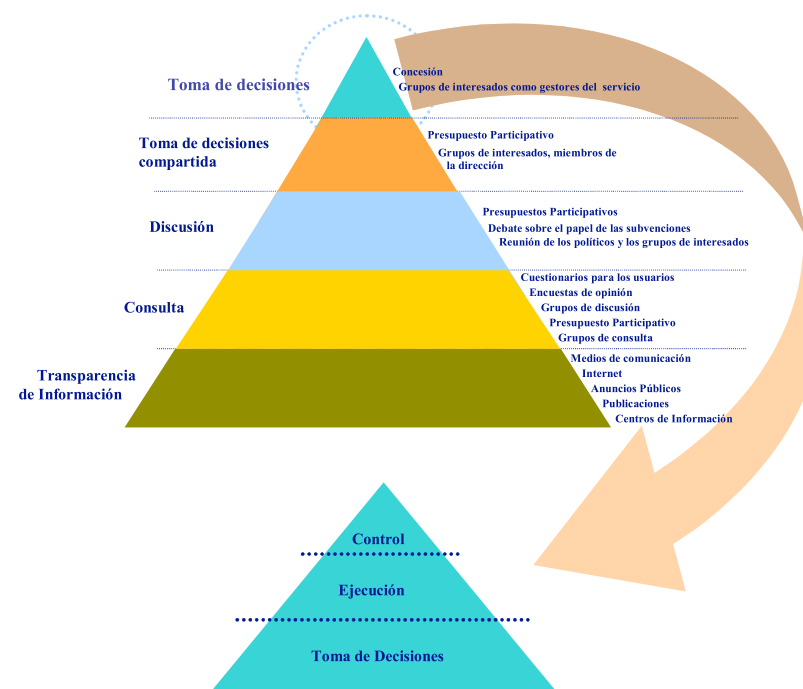
La transparencia se ha ido constituyendo en los últimos años como uno de los elementos claves no solamente del buen gobierno sino imprescindibles para una gestión eficaz, eficiente y equitativa de los fondos públicos. El objeto de este breve trabajo, es poner en común una serie de reflexiones en relación con la transparencia en la gestión del agua. El enfoque será desde la perspectiva económica y financiera en el marco de la gestión de finanzas públicas, ligada a los distintos mecanismos que existen para la prestación de servicios desde la Administración Pública.

En primer lugar querría poner de manifiesto que este principio, el de la transparencia, no es nuevo. El principio clásico presupuestario de publicidad, está recogido desde el siglo XIX, tanto por los teóricos de la economía clásica como por las distintas normas que han regulado la actividad económico-financiera del sector público.

El principio de transparencia sería la versión actual, adecuada a las posibilidades que dan los medios técnicos de los que disponemos y que permiten un mayor y mejor conocimiento, tanto de los ciudadanos como de sus representantes, de lo que se hace con su dinero.

La transparencia se configura asimismo en la actualidad como una condición necesaria para la puesta en práctica de otro principio que sí es novedoso y que la complementa para facilitar una sana gestión de finanzas públicas: la participación.

En el gráfico siguiente se recogen los distintos niveles de participación y establecemos como un primer nivel que condiciona la posibilidad de los demás, la transparencia.



Fuente: Caballero, García y Sanz (Watertime, 2003)

La prestación de los servicios públicos de agua (suministro y saneamiento) es una más de las actividades del sector público que, no por su importancia en relación tanto con la calidad de vida de los ciudadanos o con el medio ambiente, deja de plantear problemas semejantes a otras facetas de la gestión pública. En esta ponencia quiero poner de relieve uno de los aspectos que más inciden en la posibilidad real de transparencia económica y financiera, y en general en la gestión del recurso, como es el mecanismo de gestión que desde el sector público se decida utilizar.

No pretendo entrar en la discusión sobre la eficacia, la eficiencia o la equidad de uno u otro mecanismo sino sólo plantear como este tema incide en las posibilidades reales de transparencia y por lo tanto de participación ciudadana. La transparencia implica un acceso fácil, con bajo coste para la ciudadanía o sus representantes, a aquella información que es relevante y necesaria para su toma de decisiones y para poder controlar la actuación de los gestores públicos.

Se trata pues no solamente de poder acceder sin coste relevante a la información sino a aquella que se precisa. En relación a esta segunda característica es clave tanto el tipo de información a la que se accede (por ejemplo no solamente es necesario poder acceder a información financiera formal) sino también la fiabilidad de la misma. Esta fiabilidad va a venir determinada a su vez por los posibles mecanismos de control que operen tanto sobre los gestores públicos como sobre la información que estos generan.

## La teoría de la agencia, la transparencia y la participación//

**E**n los últimos 30 años se han producido importantes avances en el campo de la economía que nos ayudan a entender mejor las características de los mercados reales a los que nos enfrentamos y, concretamente, a los que se refiere al tema que abordamos en este trabajo. La economía de la información es un ejemplo de esto. Uno de sus máximos representantes es el premio nobel Joseph Stiglitz que afirma (Stiglitz, 2001) que “durante más de cien años la modelización formal en economía se ha centrado en modelos en los que la información era perfecta.

Sin embargo todo el mundo reconoce que la información es de hecho, imperfecta, pero la esperanza era que las economías en las que la información no fuera demasiado imperfecta se parecieran mucho a aquellas en las que la información era perfecta”. Sin embargo esta esperanza no se ha cumplido en la realidad. Como ya conocemos por los trabajos, entre otros del propio Stiglitz, “pequeños problemas” de información imperfecta pueden tener grandes consecuencias en términos de la validez de los modelos con información perfecta.

La economía de la información supone una ruptura, cuyo elemento clave es comprender que la información es esencialmente diferente de otros bienes. Posee muchas de las características de un bien público, su consumo es no rival e incluso si fuera posible la exclusión de los beneficios de esos bienes, sería socialmente ineficiente hacerlo. Una unidad de información no se puede comprar como el que compra una mesa. La posible solución serían los mercados de información. Pero como plantea Stiglitz (2000), esos mercados de información están inherentemente caracterizados por imperfecciones de información relativas a qué es lo que se está comprando, y mecanismos como la reputación, que no jugaban ningún papel en la teoría competitiva tradicional, son claves.

La economía de la información se ha venido desarrollando en los últimos cuarenta años y nos ayuda a abordar de una manera más rigurosa muchos de los problemas a los que nos enfrentamos en relación con el control y la evaluación. La realidad reciente ha puesto de manifiesto su importancia como hemos visto en los casos de Enron y Parmalat, así como en los orígenes (las hipotecas subprime) de la grave crisis que estamos sufriendo en la actualidad.

El problema principal-agente, que se enmarca dentro de la teoría de la agencia, se plantea en las ciencias sociales, especialmente en economía y ciencia política. En términos generales hace referencia a las dificultades que se producen cuando tenemos información asimétrica y el principal encarga al agente que desarrolle una serie de actividades en delegación o por cuenta del principal. Dado que el agente puede disponer de información que el principal no tiene, o cuya adquisición le puede resultar muy costosa, se producen en la práctica conflictos de intereses entre ambos. En la ejecución del “encargo” el agente tiende a optimizar su función de utilidad y a atender sus intereses. El llamado riesgo moral es otra de las dificultades que se producen en las relaciones de agencia. Se refiere a que el agente puede suministrar información “sesgada” en relación a su situación o actuaciones y que tiene un incentivo a asumir riesgos innecesarios que incrementan los costes del principal.

Las asimetrías de información se producen (Saam, 2007) porque el principal no puede observar, seguir, o controlar las capacidades (características ocultas), las intenciones (intención oculta), los conocimientos o información (conocimiento o información oculta) y las acciones (acciones ocultas) del o de los agentes.

- Las características ocultas se refieren a que antes del contrato, o de la relación, el principal tiene información incompleta sobre las cualificaciones del agente, sus capacidades y habilidades. El agente puede decir que posee unas características pero el principal no puede antes de la relación o una vez establecida ésta, verificarlas.
- Las intenciones ocultas se producen tras el acuerdo, en la ejecución de la relación cuando el agente hace realidad sus intenciones ocultas. El principal tiene dificultades en romper la relación porque tiene costes de diverso tipo ligados a esa ruptura.
- La información oculta se produce cuando tras el contrato el agente obtiene información sobre hechos externos relacionados con el entorno y los procesos que son relevantes a la hora de evaluar sus resultados. Estos conocimientos son usados por el agente para el logro de sus objetivos.
- Las acciones ocultas se producen cuando el agente una vez realizado el acuerdo puede elegir entre diferentes acciones, como por ejemplo trabajar “lo menos posible” pero decir que está trabajando lo máximo posible y esto no es evaluable por el principal.

La teoría de la agencia parte de la quiebra de un supuesto que ha sido tradicional en la economía: la información perfecta y por lo tanto, el supuesto de que todos los agentes tenían la misma o similar información en relación a los aspectos relevantes de las tareas que se desarrollaban en el mundo económico o social. La información a la que nos referimos está relacionada con el conjunto de variables que son verificables en una relación.

En el mundo real en la mayor parte de las relaciones la información es asimétrica. La información que poseen cada una de las partes intervinientes en la relación no es la misma ni en cantidad, ni en calidad, esto es, no es simétrica. Entre otros problemas esta situación genera lo que se conoce como riesgo moral y selección adversa (Cano, 2007).

Leruth y Paul (2006), enmarcan la corrupción y el mal gobierno (ineficacia, ineficiencia e inequidad como resultantes de la gestión de finanzas públicas) como producto de la asimetría de información y de la divergencia de intereses entre los que realizan las tareas (los agentes) y aquellos en cuyo nombre esas acciones son ejecutadas. Se produce una “captura” de renta por parte de los agentes a cuenta de los principales. Siguiendo a estos autores podemos considerar que un bajo nivel de output, se puede deber tanto a elementos exógenos, como en muchos casos a algún tipo de conducta “inadecuada”, como por ejemplo, poco esfuerzo en el trabajo o corrupción por parte del agente.

Palma *et al.* (2009) abordan el problema de las Public Private Partnerships (PPPs) en el marco de los riesgos que se encuentran desde un enfoque de principal-agente. Partimos en nuestro enfoque de lo planteado por estos autores en relación a las PPPs: “el agente y el principal tienen incentivos en conflicto en términos de transparencia: el agente intenta desdibujar la señal mientras que el principal va a intentar clarificarla”.

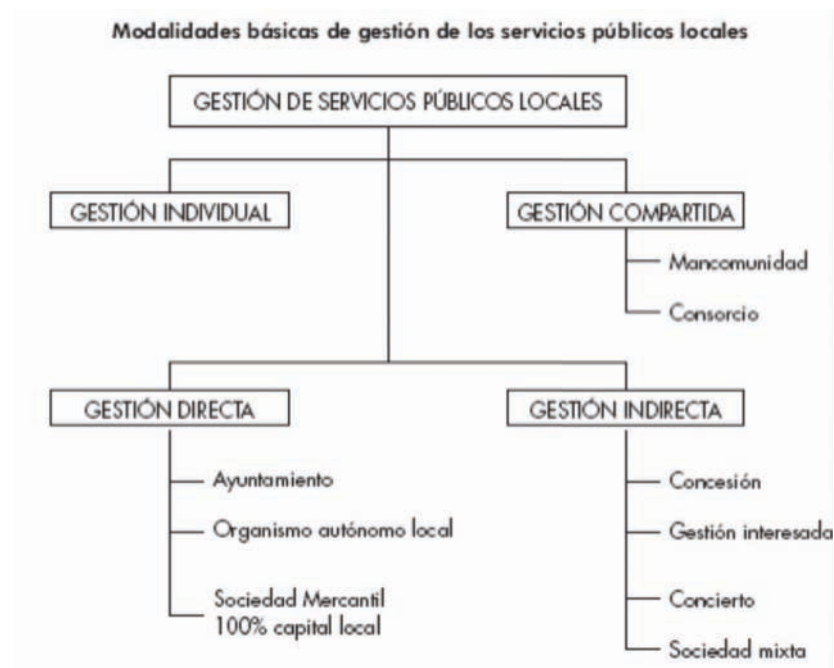
En este marco, la transparencia y la participación se configuran como elementos claves para minimizar los riesgos que se producen en cierto tipo de mecanismos de gestión.



## Mecanismos de gestión y transparencia//

En el caso de la gestión del agua, al igual que en otros bienes y servicios públicos, la administración puede optar por diversos mecanismos de gestión, unos públicos y otros privados. No voy a entrar en la discusión sobre la privatización de estos servicios, tan solo quiero plantear aquí las distintas posibilidades que en términos de transparencia plantean unos y otros. Como comentaré posteriormente, la gestión pública no garantiza por sí misma la transparencia, pero sí permite crear los mecanismos adecuados para que se alcance en su máximo grado.

La gestión puede ser realizada por la propia administración o a través de otros mecanismos. Una detallada explicación de estos mecanismos se encuentra en Suarez y García Valiñas (2006), sintetizada en el siguiente gráfico y que es suficiente a efectos de este trabajo.



La diferencia esencial de cara a la transparencia entre los modelos de gestión directa e indirecta radica en tres elementos en mi opinión.

En primer lugar, la gestión directa está sometida a los controles internos permanentes de la administración que son una garantía tanto en relación a los procedimientos que se utilizan (la garantía del principio de libre concurrencia en las adquisiciones, el principio de mérito y capacidad en la gestión de los recursos humanos,...), como a la fiabilidad de la información que se suministra.

En segundo lugar el control externo que ejercen los órganos de control de las comunidades autónomas y el Tribunal de Cuentas del Estado en un caso y en otro es muy diferente. A título de ejemplo se puede ver la fiscalización que realizó la Cámara de Cuentas de Andalucía (2002) de la Empresa Pública de Aguas de Córdoba (EMACSA) que es todo un ejemplo de profundidad y detalle, y la de la concesión del Servicio de Aguas de Jaén, que en 1997 se adjudicó a Sergua, y en la actualidad mantiene Aqualia (Cámara de Cuentas de Andalucía, 1998).

En tercer lugar los problemas de agencia se multiplican en el caso de la gestión indirecta. Si pueden existir intereses diferentes entre el principal, que es el ciudadano, y la administración municipal que gestiona el servicio y que actúa como agente, este problema se incrementa cuando ese agente es a su vez principal de otro agente que es por ejemplo la empresa concesionaria. Si las empresas concesionarias en este caso de servicios de agua estuvieran en un mercado de competencia perfecta, ahí se acabaría el ciclo. Pero esto no es así. Las empresas concesionarias de estos servicios no son infinitas, ni siquiera muchas. El sector en el caso español está controlado por dos empresas Aqualia ya citada en el caso de Jaén, y Aguas de Barcelona (AGBAR). La primera pertenece a la compañía FCC y el accionariado de la segunda se recoge en el gráfico.



Las filiales de estas compañías tienen negocios en otros sectores productivos tanto en el campo de la construcción, como de la energía, como en otros servicios públicos. En tanto estas empresas pertenezcan a un holding, intentarán optimizar la función objetivo del mismo y por lo tanto existen incentivos evidentes a aprovechar la asimetría de información en su relación con la administración para lograr esto. Esta situación de oligopolio en el mercado de las empresas concesionarias de servicios de agua y pertenencia a un holding con múltiples sectores productivos no solamente no es exclusiva de España sino que se reproduce a nivel Europeo y mundial como acertadamente nos señala el Public Services International Research Unit (PSIRU) en su informe sobre las compañías de agua en Europa 2010 (Hall y Lobino, 2010).

Los problemas de agencia planteados en el punto anterior, junto con la gran complejidad de poder transparentar los precios de transferencia internos de los holdings y más aun teniendo en cuenta que no tienen una base nacional sino internacional, hacen que existan grandes incentivos como planteaban Palma *et al.* (2009) a minimizar el nivel de transparencia económica y financiera en el caso de estos mecanismos de gestión. No es lugar este trabajo para detallar casos en los que se ha puesto de manifiesto esta situación pero baste citar los de Aguas de Illimani en Bolivia y Aguas de Buenos Aires en Argentina de los que se pueden obtener interesantes conclusiones en relación al comportamiento de agencia que hemos comentado (Yañez y Orellana, 2007).

La transparencia y fiabilidad de las cifras de estas compañías concesionarias tienen una gran relevancia tanto en relación a la competencia de los mercados y por lo tanto a la eficiencia del sistema económico en general, como en relación a los ciudadanos y su bienestar. A título de ejemplo debemos tener en cuenta que el artículo 24.2 de la Ley de Haciendas Locales recoge que:

“En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente”.

El conocimiento cierto, fiable y transparente de los datos económicos y financieros repercuten directamente en los bolsillos de los ciudadanos y por lo tanto en su bienestar.

## La empresa pública como mecanismo de gestión favorecedor de la transparencia y la participación//

Como hemos comentado anteriormente la gestión directa promueve la transparencia. Dentro de los mecanismos de gestión directa, la empresa pública permite, junto con la flexibilidad de gestión que favorece la eficiencia, el mantenimiento de los mecanismos de control tanto interno como externo que fomentan la fiabilidad de la información y por lo tanto la transparencia. Pero también permite, de manera relativamente sencilla y sin grandes costes económicos ni administrativos, introducir procedimientos que incrementan en un nivel muy importante la participación. Un ejemplo muy interesante que estudiamos en el proyecto Watertime es el de EMACSA, la empresa pública de aguas de Córdoba. El mecanismo se basa en dar participación en el Consejo de Administración a diferentes actores. En concreto en el Consejo de Administración de EMACSA hay un número de consejeros paritario para cada uno de los partidos con presencia en el Ayuntamiento, un consejero por cada una de las centrales sindicales con presencia en el municipio, y otro por parte de las asociaciones de vecinos de la ciudad (Sanz y Caballero 2005).



En este caso, la participación como consejeros de diferentes agentes hace que se favorezca el acceso a la información y la transparencia en todas las fases del ciclo presupuestario. No solamente en la elaboración del presupuesto de la entidad los consejeros pueden acceder a la información de la empresa, sino también en la ejecución del mismo y en la elaboración y rendición de cuentas. Junto con la posibilidad de participación de estos agentes en el proceso de gestión del servicio de agua, se favorece en gran medida la neutralización de los problemas de agencia anteriormente expuestos al compartir la información distintos agentes que representan también intereses muy diferentes.

Para terminar indicar que los mecanismos de gestión directa no son la panacea puesto que siguen requiriendo para garantizar la transparencia de la existencia de otros elementos. En concreto mecanismos de control externos, independientes y competentes, que garanticen la fiabilidad de la información.

A título de ejemplo podemos comentar el Informe de fiscalización del ciclo urbano del agua en la Comunidad de Madrid (Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, 2005), en el que se analiza desde un enfoque de política pública esta temática. Una de las afirmaciones interesantes del mismo es que “la decisión del gobierno del Estado de garantizar el suministro de agua a Madrid en 1851 tuvo un marcado carácter estratégico que permitió que Madrid mantuviera su capitalidad y gozara de un relevante desarrollo económico, que sus condiciones geográficas no hubieran permitido de no asumir el sector público el ciclo del agua.

La gestión pública del ciclo del agua ha demostrado ser la idónea en el caso de Madrid como pone de manifiesto el Banco Mundial en el informe que realizó sobre la gestión del Canal de Isabel II. Esta gestión pública permanente no ha sido la tónica de otras grandes ciudades europeas que han tenido concesiones durante largos años pero que tras esos periodos han retornado al modelo de gestión pública”.

A la vez el informe pone de manifiesto algunos aspectos de dicha gestión que deben ser fiscalizados más en profundidad. En las recomendaciones se recoge que “al objeto de conocer tanto la estrategia general, la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, la valoración de los costes y específicamente de los riesgos, especialmente de los debidos a las actuaciones internacionales, en los que pueda estar incurriendo el Grupo CYII, se recomienda incluir en el programa de fiscalizaciones del próximo año la fiscalización del grupo CYII”.

En este ejemplo se puede comprobar como la gestión pública del agua que puede ser la idónea exige también unos adecuados e independientes mecanismos de control para garantizar la eficacia, eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos.

## Referencias//

Caballero, A., Sanz, A. y García A. (2003) *Analytical Framework*. Proyecto Watertime. [http://www.watertime.net/Docs/WP1/D4\\_Analytical\\_Framework.pdf](http://www.watertime.net/Docs/WP1/D4_Analytical_Framework.pdf)

Cámara de Cuentas de Andalucía (2002) *Fiscalización de regularidad de la Empresa Municipal de Aguas de Córdoba*, S.A. (EMACSA), <http://www.ccuentas.es/informes/Corporaciones/Informes/OE-04-02-DEF.pdf>

Cámara de Cuentas de Andalucía (1998) *Contratación de la Concesión del Servicio de Aguas del Ayuntamiento de Jaén*. <http://www.ccuentas.es/informes/Corporaciones/Informes/OE-07-98-Def.pdf>

Cámara de Cuentas del Comunidad de Madrid (2005) *Informe de fiscalización del ciclo urbano del agua en la Comunidad de Madrid*. [http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/m\\_informe\\_ciclo\\_agua2.htm](http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/m_informe_ciclo_agua2.htm)

Cano C. (2007) Los contratos, las asimetrías de la información en salud, el riesgo moral y la selección adversa, *Revista-Escuela de Administración de Negocios (EAN)* 67, Sept.-Dic. 2009: 5-20

Fondo Monetario Internacional (2007) *Manual de Transparencia Fiscal*. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

Leruth, L y Paul, E. (2006) *A Principal-Agent Theory Approach to Public Expenditure Management Systems in Developing Countries*, IMF Working Paper 06/204.

Palma A., Leruth L y Prunier G. (2009) *Towards a Principal-Agent Based Typology of Risks in Public-Private Partnerships*. IMF Working Paper, WP/09/177

Hall D.yLobina E. (2010) *Water companies in Europe 2010*, Public Services International Research Unit (PSIRU) <http://www.epsu.org/IMG/pdf/2010-EurWaterCos-EWCS-2.pdf>

Saam N. (2007) Asymmetry in information versus asymmetry in power: Implicit assumptions of agency theory, *Journal of Socio-Economics*. 36(6): 825-840.

Sanz A. y Caballero A. (2005) *Participación y eficacia en la gestión pública del agua: el caso de EMACSA en Córdoba (España)*. Encuentro por una nueva cultura del Agua en América Latina. - Fortaleza (Brasil), diciembre 2005. <http://www.fnca.eu/fnca/america/docu/1806.pdf>

Stiglitz J. (2001) *Information and the change in the paradigm in economics*, Nobel Prize Lecture, December 8, 2001 [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf).

Stiglitz, J. (2000) The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics, *Quarterly Journal of Economics*, 115(4):1441-78.

Súarez J. y García Valiñas M. (2006) *El poder local. Modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales*. Documento de Trabajo. Academia Europea de Ciencias y Artes [http://www.academia-europea.org/pdf/modelos\\_de\\_gestion\\_y\\_de\\_financiacion.pdf](http://www.academia-europea.org/pdf/modelos_de_gestion_y_de_financiacion.pdf)

Yáñez N. y Orellana R. (2007) *Servicios de agua potable, regulación y pobreza*. Agua Sustentable / Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). [http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11976602573Libro\\_2\\_Servicios\\_de\\_agua\\_potable\\_regulacion\\_y\\_pobreza\\_Nancy\\_Yanez\\_y\\_Rene\\_Orellana\\_Junio\\_2007\\_.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11976602573Libro_2_Servicios_de_agua_potable_regulacion_y_pobreza_Nancy_Yanez_y_Rene_Orellana_Junio_2007_.pdf)

## LOS RETOS PARA LA TRANSPARENCIA: UNA VISIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA//

Manuel Omedas y Rogelio Galván  
Confederación Hidrográfica del Ebro

Es ampliamente acordado por los especialistas que la transparencia en la gestión pública refuerza la democracia al facilitar el control social de la actividad de los poderes públicos y de las administraciones. Más transparencia sin duda implica más democracia. Esta transparencia no se reduce sólo al acceso a la información, sino que debe facilitar la participación de los ciudadanos, y garantizar la responsabilidad por parte de los gestores públicos.

El avance en transparencia de las administraciones públicas en la última década ha sido elevado, aunque aún quede por hacer. En este avance la administración del agua ha sido punta de lanza, y ello por cuatro motivos principales:

- La tradición participativa existente desde la creación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas a partir de 1926, manifestada en la participación en sus órganos colegiados. Los usuarios toman parte en las decisiones, incluso en las presupuestarias o en las de elaboración de cánones y tarifas, con su presencia en Junta de Gobierno o Juntas de Explotación. Ningún otro usuario de un servicio público cuenta con este nivel de participación democrática.
- El carácter medioambiental de la información generada por la administración del agua, que la hace estar sujeta a toda la legislación de acceso a la información y participación en materia de medio ambiente, en particular a la Ley 27/2006 y el artículo 15 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.
- El carácter controvertido de ciertas actuaciones hidráulicas, el cuestionamiento social de algunas de ellas, el debate público constante sobre las grandes cuestiones de carácter hídrico nacional y las diferencias regionales, motivan a su vez una mayor demanda social de información y participación.
- La Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE) profundiza en la transparencia, incidiendo en la información a todos los ciudadanos y la participación activa.

Todos estos motivos han contribuido a que la transparencia en el ámbito administrativo de la gestión del agua sea mucho mayor en comparación con otros ámbitos sectoriales.

El ejercicio de transparencia ha sido facilitado enormemente en los últimos años por los medios electrónicos para difundir la información.

## La Confederación Hidrográfica del Ebro y la transparencia//

Recientemente la organización Transparencia Internacional-España ha evaluado el nivel de transparencia de los organismos de cuenca en España, a partir de una batería de 80 indicadores en relación con los contenidos de las respectivas páginas web.

En esta evaluación la Confederación Hidrográfica del Ebro se sitúa en el grupo de cabeza obteniendo una puntuación de 71,2 sobre 100 en el Índice de Transparencia en la Gestión del Agua elaborado por dicha organización. Aunque se trata de una evaluación de alcance limitado, al tratarse sólo de análisis de la web y del retorno de un cuestionario sobre la misma, y no considerar otros muchos aspectos, no deja de ser reflejo del esfuerzo que se ha hecho durante largo tiempo, y especialmente en los últimos años en la mejora de nuestra transparencia, aunque todavía quede camino por recorrer.

## El sitio web de la Confederación Hidrográfica del Ebro//

Los orígenes de este camino hacia una mayor transparencia pueden tal vez situarse en noviembre de 1999 cuando tuvo nacimiento lo que entonces se denominó Red de Información del Agua, y que no dejaba de ser un primer Banco de Datos que se hacían plenamente accesibles a través del sitio web: [www.chebro.es](http://www.chebro.es). Se trataba de un volcado en un servidor de internet de las diferentes bases de datos alfanuméricas de contenido técnico

y cartografías generadas y manejadas por los servicios y unidades de la Confederación Hidrográfica del Ebro. Aquello fue un primer esbozo de lo que ahora es el sitio web de la Confederación, pero ya entonces se ponían por primera vez a disposición del público de forma inmediata los datos históricos de aforo o unas cartografías de lo que luego ha venido a ser el GeoPortal.

Actualmente la web de la Confederación es una gran plataforma para garantizar la difusión de la información de una manera amplia y sistemática como prescribe la Ley 27/2006. En la misma encontramos información múltiple, entre la que puede destacarse:

- El Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro:
  - Información completa del proceso de elaboración y participación pública.
  - Documentos a consulta pública y resultados.
  - Aportaciones de los interesados desglosadas por subcuencas.
  - Base de datos de medidas y propuestas de los interesados.
- Concesiones y autorizaciones
  - Consulta “online” del Registro de Aguas.
  - Seguimiento del estado de tramitación de expedientes de Comisaría de Aguas, mediante clave para las personas que ostentan la condición de interesado.
  - Consulta de expedientes en información pública de Comisaría de Aguas y de expropiación.
  - Instancias y condiciones para la solicitud de concesiones y autorizaciones.
  - Navegación: información y modelo de declaración responsable en varios idiomas.
- Calidad de las aguas:
  - Informes y descripción de todas las redes de control.
  - Resultados analíticos de todas las estaciones de control.
- Datos históricos de la red foronómica y piezométrica
- Sistema Automático de Información Hidrológica:
  - Información en tiempo real de toda la red de estaciones automáticas de precipitaciones, caudales en ríos y canales, niveles de embalse, calidad de aguas, etc.
  - Previsiones de caudales con un alcance máximo de 72 horas (prevención de avenidas).
  - Datos históricos.

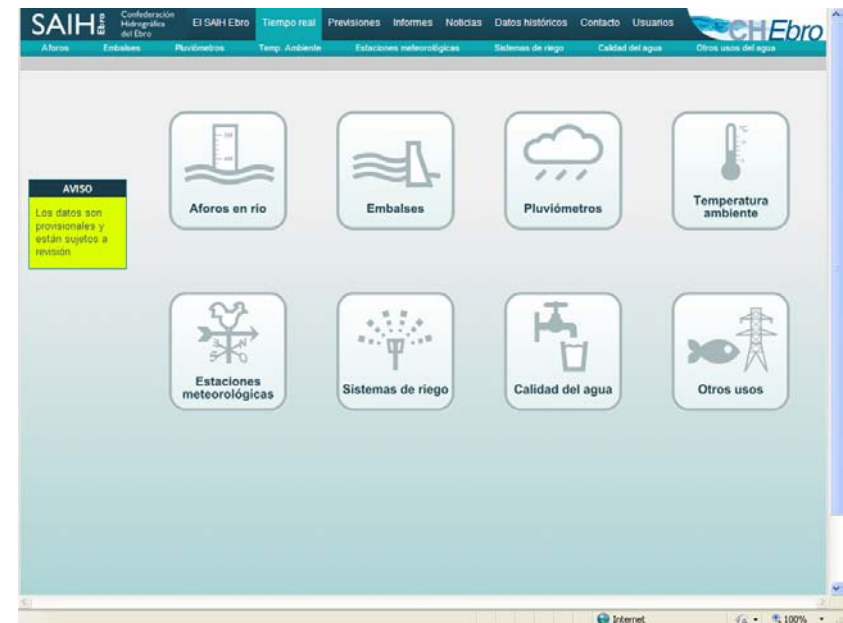


Figura 1: SAIH Ebro. Datos en tiempo real en la web.

- Geoportales SITEbro:
  - Conexión geográfica a los datos de expedientes, concesiones y autorizaciones.
  - Láminas de inundación y dominio público hidráulico estimado.
  - IDE-Ebro.
  - Cartografía histórica: fotoplanos vuelo 1927.
  - Vuelos virtuales 3D.
  - Conexión geográfica de las medidas contempladas en el borrador de Plan Hidrológico.
  - Descarga de capas SIG.



Figura 6 Geoportales SITEbro

- Información completa de actuaciones en cauce.
- Información y seguimiento mejillón cebra
- Estudios elaborados por la Confederación de diversos temas, incluyendo los informes de seguimiento de Itoiz (seguimiento puesta en carga, auscultación...), etc.

En el año 2010 la web de la Confederación ha sufrido una radical actualización, dotándola de nuevos contenidos, una interfaz más amigable y una mayor accesibilidad. Se ha implantado un servicio de información único y específico para dar respuesta a las consultas llegadas a través de la web.

En cuanto a las estadísticas, el Geoportales SITEbro registra un promedio de 6.000-7.000 visitas al mes (4.000 visitantes distintos mensualmente) y el SAIH del orden de 50.000 visitas mensuales (18.000 visitantes distintos).

## La participación activa en el marco de la planificación hidrológica de la demarcación del Ebro//

Antes de hablar de los nuevos instrumentos de participación puestos en marcha recientemente, debe incidirse en la participación en los órganos colegiados de la Confederación. Se trata de unos órganos que, además de la participación de las diversas administraciones, integran especialmente a los usuarios del agua. Esta participación, por su carácter consolidado, tradicional y establecido en las leyes, la tendemos a obviar, pero representa un caso único, y verdaderamente revolucionario en sus orígenes, en el que los usuarios de un servicio público toman verdaderamente parte en las decisiones que les afectan. Los órganos colegiados (Junta de Gobierno, Asamblea de Usuarios, Juntas de Explotación, Consejo del Agua) han sido y son pues unos instrumentos esenciales para una gestión transparente. El reto es que se vean reforzados en vez de superados por nuevos ámbitos de decisión, y se amplíen a nuevos intereses y “usuarios”, como los lúdicos y recreativos. En este sentido, el concepto de usuario en la vigente Ley de Aguas puede resultar excesivamente restrictivo.



Más allá de los órganos colegiados, y de su carácter primordial, los trabajos de implantación de la Directiva Marco del Agua han llevado la participación pública a ámbitos y cotas impensables sólo unos años antes, habiendo alcanzado en el proceso de elaboración del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro la participación de 2.758 representantes de 1.205 organizaciones y entidades, recogiendo más de 10.000 comentarios y aportaciones durante las reuniones efectuadas y otras 459 por escrito.



Figura 3. El Consejo del Agua de la cuenca del Ebro en su reunión de 25 de octubre de 2010 informa favorablemente el Esquema de Temas Importantes para la Gestión del Agua en la Demarcación del Ebro.

Un Plan es, sobre todo, la concitación de la sociedad en pro de un proyecto colectivo de gran alcance. El arte de conseguir la aceptación social y la determinación por involucrarse en un proceso participativo son fundamentales a la hora de añadir valor al Plan. La participación debe fortalecer el tejido asocia-

tivo en torno a la gestión del agua y permitir que el Plan Hidrológico surja de la alianza entre los usuarios del agua, los responsables ambientalistas, los ayuntamientos y, especialmente, de la apuesta decidida de las comunidades autónomas en torno al organismo de cuenca, ya que son el alma de la casa común que gestiona el ecosistema del río.

Por ello en primer lugar, desde el organismo de cuenca se planteó el acercamiento al territorio y a sus gentes. Un modo práctico de lograrlo es hacer efectiva la participación activa, que implica involucrar en las decisiones relativas a la planificación hidrológica no solamente a las partes tradicionalmente más interesadas, sino a una representación más amplia y diversa de los intereses de la sociedad, más allá de los requerimientos legales relativos a la consulta pública. Una participación activa de amplia base debe permitir realizar una planificación de abajo a arriba, cercana a la realidad territorial y a los ciudadanos.

No existe ninguna forma ideal de gestión y participación con carácter universal. En la Demarcación del Ebro, se organizó la participación activa para ser llevada a cabo en dos niveles de actuación: a nivel global y a nivel territorial.

- A **nivel global de demarcación**, mediante la convocatoria de agentes representativos de las principales actividades económicas y colectivos ciudadanos, lo que garantiza la representatividad de las posiciones de los diversos sectores concurrentes. De alguna manera, se anticipan los posicionamientos que van a manifestarse en los órganos de representación corporativa.

Se ha contado en este proceso con los grandes abastecimientos de la cuenca, los regantes encuadrados en su Federación de Regantes del Ebro, las empresas hidroeléctricas, los usuarios lúdicos y recreativos, el mundo investigador y universitario y las entidades ecologistas y de afectados agrupados en el colectivo Cuenca Azul.

Fruto de estas reuniones, se han elaborado informes específicos, en los que desarrollan sus posicionamientos los diferentes grupos de interesados sobre los diversos temas, contando para ello con el apoyo financiero de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Para algunos colectivos se han realizado procesos de participación específicos, como sería el caso de los usos lúdicos y recreativos, o se ha prestado especial atención a la información sobre el Plan Hidrológico, tratando de hacerla especialmente asequible, apoyando actividades de la Federación de Regantes o del grupo Cuenca Azul; en este último caso incluyendo varias reuniones explicativas específicas y promoviendo la estructuración de los colectivos ecologistas de la cuenca del Ebro.

- A nivel territorial de subcuencas hidrográficas, río a río, con participación mayoritaria de agentes locales. Se implica a cientos de participantes, con representación de todos los sectores y territorios de la cuenca.

Para ello la demarcación se dividió en 32 subcuencas para el diagnóstico y la participación activa y se elaboraron documentos previos de diagnóstico y de identificación preliminar de medidas para las diferentes subcuencas. En base a los mismos, se han desarrollado reuniones en los diferentes lugares del territorio y con los diferentes interesados de cada subcuenca para la identificación de problemas, debatir las medidas propuestas y para la determinación de otras nuevas. Con todas las aportaciones se ha elaborado un catálogo de medidas potenciales, que han permitido, una vez analizadas todas las fuentes de inversión factibles, complementar las estrategias de las diversas administraciones y redactar el programa de medidas al horizonte 2015.

Los foros territoriales de participación se han organizado y realizado siempre en cooperación y estrecha relación entre el organismo de cuenca y las comunidades autónomas presentes en cada ámbito territorial de participación.



Sesión de Participación Pública con alcaldes del entorno del embalse del Ebro (28/11/2006)



Sesión de Participación Pública con regantes de la cuenca del río Alcanadre (21/06/2007)

Figura 4. Sesiones de participación pública

Para la realización de cada reunión de participación se buscaron lugares de encuentro en ubicaciones neutrales, ajenas a los inmuebles de la Confederación y/o de otros Organismos oficiales; procurando que fueran en entornos simbólicos próximos al río, para fomentar la confianza e independencia, conocimiento local y aproximación del centro de decisión para el usuario.

Se enviaba una convocatoria clara y transparente donde se explicitaba el alcance de la reunión y sus propósitos, los participantes convocados y el resto de elementos de índole práctica. Se cuida por consiguiente que haya un clima de juego limpio, por lo que al inicio de cada reunión se volvía a exponer con claridad el alcance de la reunión y se ofrecía a los asistentes la garantía de recoger literalmente todas las aportaciones. Las reuniones son abiertas, se escucha a todos los asistentes, tratando de dotar a las reuniones y a todo el proceso de credibilidad y honradez. Todas las intervenciones se grababan (a modo de acta y constancia de cada aportación) y posteriormente se realizaba la transcripción literal.



Resumen del nivel de participación			
Entidades	Representantes (participantes con repetición)	Participantes distintos	Entidades distintas
Agentes sociales	306	256	207
Agentes económicos	284	236	198
Usuarios de regadío	350	295	250
Ayuntamientos	543	524	476
Organismos públicos	1.275	298	74
Equipo técnico redactor	79	14	
<b>Totales</b>	<b>2.837</b>	<b>1.623</b>	<b>1.205</b>
<b>Total sin Equipo redactor</b>	<b>2.758</b>	<b>1.609</b>	<b>1.205</b>

Tabla 1 Resumen del proceso participativo en la Demarcación Hidrográfica del Ebro

Normalmente, al finalizar las reuniones con los distintos grupos de agentes de cada subcuenca se mantuvo una reunión de participación denominada de “coordinación inter-administraciones”.

Al finalizar esta parte del proceso de participación por subcuencas nos encontramos con una red de 2.837 representantes de 1.205 organismos y entidades distintas de toda la cuenca del Ebro, que activa y directamente han tomado parte en las 107 reuniones territoriales para la elaboración del Plan: 1.275 representantes de instituciones, 1.483 representantes de entidades y organismos y 79 técnicos del equipo redactor.

## Otras herramientas para ampliar la transparencia//

**A**l objeto de reforzar su compromiso con la sociedad, la Confederación realiza diversas acciones que contribuyen a mejorar el conocimiento y la sensibilización sobre los ríos y la acción del organismo de cuenca. En este apartado quedan englobadas acciones de educación ambiental, colaborando con centros educativos y favoreciendo las visitas de colegios u otros colectivos a las instalaciones de la Confederación, en particular al sistema SAIH. En 2009 se organizaron del orden de 56 visitas.

También se promueven los proyectos de voluntariado en ríos, se da soporte a un Foro Joven de la cuenca del Ebro en el que participan estudiantes de secundaria de toda la cuenca del Ebro, o se lanzan propuestas novedosas como el Contrato de Río del Matarraña.

Por otro lado el Gabinete de Relaciones Externas produce más de 300 notas de prensa anuales y difunde información sobre el estado hidrológico de la cuenca vía correo electrónico a unas 900 direcciones electrónicas de medios de comunicación generales y periodistas de referencia.

Se elabora anualmente un Plan de actuación del organismo que se aprueba por la Junta de Gobierno. Anualmente se publica una memoria del organismo recogiendo información de todas sus áreas, con información de todas las actuaciones y presupuestaria. Esta memoria se distribuye ampliamente y su versión electrónica se encuentra disponible en la web.

## Conclusiones//

**L**a Confederación Hidrográfica del Ebro quiere acercarse cada vez más a los ciudadanos porque todos somos usuarios del agua. En una sociedad cada vez más respetuosa con el medio ambiente y más interesada por los temas relacionados con él, el Organismo ha querido potenciar todas las herramientas que permitan el acceso a la información y también nos ayuden a conocer la opinión de aquellos que se preocupan por los ríos y por el agua.

El consenso en la gestión quiere ser la base del trabajo y de la toma de decisiones del Organismo de Cuenca y eso se logra facilitando el acceso al conocimiento profundo de todas sus acciones.

En su tradición organizativa, los organismos de cuenca ya se situaban como un ejemplo de transparencia en su funcionamiento, por su especial singularidad al contar con órganos colegiados de participación para el gobierno, la gestión y la planificación. Ahora de nuevo, la administración del agua vuelve a colocarse en cabeza de la transparencia en la gestión, consciente de que cuanto más transparente, con mayor aceptación y legitimidad serán consideradas sus decisiones.