



Gobernanza del Agua

Participación pública en la Planificación Hidrológica

Alba Ballester
Abel La Calle

CUADERNOS PRÁCTICOS
Observatorio de Políticas de Agua (OPPA)

Nº5

© Alba Ballester, Abel La Calle, 2015

© Fundación Nueva Cultura del Agua, 2015
Pedro Cerbuna 12 · 50009 Zaragoza · Tel: 976 761 572
Correo electrónico: fnca@unizar.es · www.fnca.eu

ISBN: 978-84-938966-8-3

Contenido

1. ¿Qué es y para qué sirve la participación pública?	4
GLOSARIO: UNIDADES TERRITORIALES	
2. ¿Cuáles son sus reglas?	7
GLOSARIO: CONCEPTOS RELATIVOS AL USO DEL AGUA	
3. ¿Quiénes participan?	10
GLOSARIO: SUJETOS DE LA PARTICIPACIÓN	
4. ¿Cómo se participa?	13
5. ¿Cuándo y sobre qué se participa?	16
GLOSARIO: EL ESTADO DE LAS AGUAS	
5.1. El ciclo de Planificación Hidrológica	18
5.2. Participación pública en las fases del ciclo de Planificación	20
GLOSARIO: INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA	
6. ¿Qué debe tener un proceso de participación pública?	24
7. Documentos normativos	26
8. Guías y manuales	27

1. ¿Qué es y para qué sirve la participación pública?

La participación pública es uno de los pilares fundamentales de la gobernanza y constituye un requisito para mejorar la gestión, la calidad y la conservación de nuestros ríos.

La gestión del agua afecta a intereses sociales y económicos muy diversos (abastecimiento de poblaciones, regadío, producción de electricidad, actividades turísticas, etcétera), y a su vez, el suministro del agua depende de la preservación del buen estado de los ecosistemas acuáticos.

La complejidad que se deriva de esta dimensión múltiple del agua trae como consecuencia que la gestión tradicional, sustentada en criterios técnicos y de voluntad política, resulte cada vez menos satisfactoria. Así lo han demostrado los graves conflictos sociales habidos en torno a la gestión hídrica (por ejemplo, en torno al establecimiento de trasvases entre cuencas), los impactos ambientales no previstos que diversas actuaciones han conllevado (por ejemplo, desaparición de playas y deltas por la retención de sedimentos en los embalses), el insuficiente beneficio socioeconómico de algunas grandes inversiones (por ejemplo, un embalse construido para el regadío en áreas sin relevo generacional, en el que no se llegue a constituir la comunidad de usuarios) o la ruina por condiciones geológicas no tenidas suficientemente en cuenta (por ejemplo, rotura de presas o su infrautilización por las filtraciones).

Frente a las formas de gobierno del agua basadas únicamente en la voluntad política y los criterios técnicos, la denominada gobernanza supone otra forma de concebir y ejercer la

Glosario: Unidades territoriales

Demarcación hidrográfica. La zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, es designada por cada Estado y constituye la principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas. En España se diferencia entre demarcaciones hidrográficas intercomunitarias (más de una Comunidad Autónoma) e intracomunitarias (sólo una Comunidad Autónoma).

Cuenca hidrográfica. La superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. En España las cuencas pueden ser intercomunitarias cuando exceden del territorio de una Comunidad Autónoma e intracomunitarias cuando se encuentran de manera íntegra en una Comunidad Autónoma.

autoridad pública. Esta nueva forma de gobierno propone integrar la complejidad técnica, ambiental y social de la gestión del agua mediante la inclusión de más actores y saberes en el proceso político de toma de decisiones, además de fomentar una mayor coordinación vertical entre las Administraciones a diferentes niveles y horizontal entre los departamentos sectoriales de una misma Administración pública.

La participación pública es uno de los pilares fundamentales de la gobernanza. Se ha de considerar como un deber (aumenta la calidad democrática de la toma de decisiones), una necesidad (contribuye a superar, enriquecer y mejorar las formas tradicionales de gobierno) y una oportunidad (permite una gestión hídrica más eficiente y sostenible que integra aspectos ambientales y sociales antes olvidados).

La inclusión de un mayor número de actores y saberes en la toma de decisiones sobre el agua puede realizarse mediante los denominados *procesos de participación pública* y aporta ventajas de diversa índole para la gestión de este polifacético recurso:

- Favorece la realización de un diagnóstico del problema más completo y ajustado a la realidad.
- Permite integrar las diferentes dimensiones (económica, ambiental, social, emocional, etcétera) del agua, posibilitando su gestión sostenible.
- Reduce la aparición de conflictos entre los colectivos con diferentes percepciones e intereses.
- Aumenta la legitimidad de las decisiones adoptadas y corresponsabiliza de las mismas a los actores implicados en su aplicación.
- Posibilita una mayor eficiencia en la implementación de medidas, ahorrando tiempo y recursos económicos.

Subcuenca. La superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia un determinado punto de un curso de agua (generalmente un lago o una confluencia de ríos);

Masa de agua. Es la unidad mínima de gestión y comprende una parte diferenciada y significativa de agua. Se distinguen diferentes tipos de masas de agua: superficial (por ejemplo, un tramo de río, un lago, un humedal), subterránea (por ejemplo, un acuífero o conjunto de acuíferos conectados), artificial (por ejemplo, un canal), muy modificada (por ejemplo, un tramo de río urbano canalizado), etcétera.

Tabla 1. Prejuicios y realidades de la participación pública

No es	Sí es
<p>La garantía de que la Administración aceptará el diagnóstico del problema y la solución que le proponen los actores con cargo a los fondos públicos.</p>	<p>La garantía de que la Administración recabará y tendrá en cuenta el diagnóstico y las soluciones propuestas por los diversos actores, sin olvidar que tiene la responsabilidad última en la decisión.</p>
<p>Un proceso costoso e interminable que imposibilita la toma de decisiones, por lo que al final “nunca se hace nada”.</p>	<p>Una herramienta que permite ahorrar tiempo y recursos al mejorar las decisiones y agilizar su aplicación.</p>
<p>Una reunión entre distintas partes interesadas en que cada una, sin apenas escucharse, intenta imponer su razón, para que al final la Administración haga lo que ya pensaba hacer.</p>	<p>Una forma de gobernar en la que de manera temprana se establece un diálogo con las partes interesadas que les permite influir en la decisión y organizarse en redes.</p>

2. ¿Cuáles son sus reglas?

Las reglas básicas de la participación pública son la transparencia a través de la difusión y el acceso a la información, la consulta real y activa al público afectado por las decisiones y el acceso a la justicia.

La concepción actual de la participación pública en materia de medio ambiente surge en los años ochenta y se reconoce internacionalmente en la Declaración de Río de Janeiro de 1992. Responde a la idea de que la única forma de solucionar los problemas ambientales es cambiando los modelos sociales (valores, percepciones y opiniones), y esto sólo es posible con la implicación del público en general. Esta posición coincide con las corrientes de pensamiento que proponen una profundización de la democracia hacia unas formas de gobierno más próximas al ciudadano, y superar así la crisis actual de los sistemas políticos democráticos.

La participación pública ambiental proclamada por la Declaración de Río de Janeiro en 1992 tuvo su desarrollo normativo en el Convenio de Aarhus de 1998. Este tratado internacional establece obligaciones jurídicas para los Estados que lo ratifiquen, referentes a tres aspectos muy relevantes de la participación pública. Como firmante de este convenio, el Estado español se ha comprometido a:

- La obtención, elaboración y difusión de la información ambiental útil.
- La aplicación de procedimientos de participación pública en la toma de decisiones que puedan tener un efecto ambiental importante. Esta participación debe darse a

Glosario: Conceptos relativos al uso del agua

Disponibilidad de agua. Volumen de agua disponible para los distintos usos. Las necesidades ambientales (agua necesaria para la consecución de los objetivos medioambientales) no son un uso del agua y por tanto constituyen una restricción previa a la disponibilidad del agua.

Demanda de agua. Volumen de agua, en cantidad y calidad, que los usuarios están dispuestos a adquirir para satisfacer un determinado objetivo de producción o consumo. Este volumen será función de factores como el precio de los servicios, el nivel de renta, el tipo de actividad, la tecnología u otros.

Servicios relacionados con el agua. Todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica, consistentes en: a) la extracción, el embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas

todos los niveles, desde en la ejecución de acciones o proyectos y la elaboración de planes y programas específicos, hasta en el establecimiento de las normas y políticas generales que puedan tener dichos efectos ambientales.

- El acceso a un recurso administrativo y judicial de las personas que consideren vulnerados dichos derechos.

Este tratado ha sido ratificado por la Unión Europea y por cada uno de sus Estados miembros. En España, las disposiciones del Convenio de Aarhus y las de las directivas comunitarias que lo desarrollan se han recogido principalmente en la Ley de Participación Pública Ambiental (Ley 27/2006). Esta norma ha supuesto un avance cualitativo importante hacia la gobernanza ambiental, pese a sus limitaciones en la obligatoriedad, concreción y garantías de ciertos aspectos contenidos en el citado convenio y directivas, como el desarrollo de programas de educación ambiental o la participación pública en la elaboración de las políticas que pueden tener efectos ambientales, entre otros. Téngase en cuenta además que tras la indignación pública habida por los numerosos escándalos de corrupción política, los gobiernos del Estado y de las Comunidades Autónomas han adoptado normas de transparencia generales que vienen a ampliar y reforzar las ya existentes en materia de medio ambiente. Ejemplo de estas medidas son las leyes de transparencia del Estado (Ley 19/2013) o las leyes de transparencia de Andalucía (Ley 1/2014).

Cabe resaltar que la Unión Europea se ha ocupado especialmente de la participación pública en materia de medio ambiente, liderando su reconocimiento internacional ya desde la Declaración de Río de Janeiro en 1992. No es de extrañar, por tanto, que además de haberse aprobado diversas directivas europeas para fomentar un gobierno más participativo en distintos los sectores de lo público y en el ambiental en particular, la UE también haya adoptado medidas de participación pública específicas para la planificación hidrológica, regulada en toda Europa por la conocida como Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE).

superficiales o subterráneas; b) la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales.

Uso del agua. Los servicios relacionados con el agua, junto con cualquier otra actividad que tenga repercusiones significativas en el estado del agua.

Recuperación de costes. Los Estados de la Unión Europea han de tener en cuenta en su política tarifaria y actuaciones el principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos. Para ello han de contar con un análisis económico que haga transparentes dichos costes, su grado de recuperación y subvención, así como la combinación más rentable de medidas para alcanzar los objetivos medioambientales.

Esta directiva establece en su artículo 14 que «los Estados miembro fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca». La primera parte de esta afirmación supone predicar dicho deber de toda la política de aguas, ya que esta norma «establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas». Esto quiere decir que todas las administraciones públicas españolas, cuando estén actuando en el marco de la gestión hídrica, tienen en rigor la obligación de contemplar la participación pública:

desde el Gobierno estatal a la hora de establecer las políticas de la gestión del agua, hasta un ayuntamiento que esté fijando las tarifas municipales de suministro o saneamiento para sus vecinos. También puede inferirse que las Administraciones deberán apoyar las iniciativas de participación pública generadas por los propios interesados, y no solo los procesos participativos organizados desde las propias entidades públicas.

Tabla 2. Deberes y derechos clave

La administración tiene el deber de...	La ciudadanía tiene el derecho a...
Difundir la información medioambiental: el estado del medio, las actuaciones, las decisiones, etc.	Acceder a la información medioambiental previa petición, sin necesidad de justificar interés alguno, y en un plazo y coste razonable.
Someter a participación pública las decisiones que afecten al medio ambiente.	Presentar observaciones en las consultas públicas de proyectos, planes y programas, y normas y que sean tenidas en cuenta.
Establecer una tutela administrativa y judicial de las decisiones impugnadas.	Acceder a la justicia administrativa y judicial ante el incumplimiento de las normas medioambientales.

3. ¿Quiénes participan?

Los sujetos de la participación pública son las Autoridades públicas o sus entidades instrumentales y el público en general o interesado.

En la participación pública en la planificación hidrológica intervienen dos categorías de sujetos: las Autoridades públicas que la promueven y el público al que va dirigida.

Una Autoridad pública es una entidad a través de la cual se ejercen funciones públicas o se prestan servicios generales. Cuando nos referimos a funciones y servicios relacionados con el agua tienen especial relevancia las denominadas Autoridades competentes que son las designadas en cada Demarcación hidrográfica para la aplicación de las normas de planificación hidrológica. La demarcación hidrográfica es la cuenca o conjunto de cuencas hidrográficas vecinas que se integran para crear la principal unidad gestión de la política de aguas.

Entre las autoridades señaladas se encuentran de forma destacada los Organismos de cuenca y las Agencias del agua u organismos del agua de las comunidades autónomas. Los Organismos de cuenca los crea el Estado en cuencas hidrográficas cuyo territorio excede del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, por ejemplo, la Confederación Hidrográfica del Ebro. Las Agencias del agua u organismos del agua las crea cada Comunidad Autónoma en aquella cuenca o cuencas hidrográficas que se encuentran íntegramente en su territorio por ejemplo Aguas de Galicia o la Agencia Catalana del Agua.

Glosario: Sujetos de la participación

Autoridad competente de la demarcación hidrográfica. La autoridad apropiada para la aplicación de la planificación hidrológica y demás normas comunitarias en materia de aguas. En España las designa la Administración General del Estado en el caso de demarcaciones hidrográficas intercomunitarias (Comité de Autoridades Competentes) y la Comunidad Autónoma correspondiente para las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias.

Organismo de cuenca o Agencia autonómica del agua. Autoridad competente que tienen la responsabilidad de elaborar y aplicar la planificación hidrológica, así como una gran parte de las normas en materia de aguas. En la Administración General del Estado son las confederaciones hidrográficas y en las Comunidades Autónomas suelen tener la forma de Agencia autonómica del agua.

Público. Cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa

La planificación hidrológica y, por tanto, la participación pública en ella, se elabora por el Organismo de cuenca o la Agencia autonómica del agua correspondiente a la demarcación hidrográfica de cuyo territorio se trate.

Los destinatarios de la participación son el público, es decir, cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación. Es importante tener en cuenta que este concepto se establece bajo el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, ciudadanía o domicilio.

Dentro del concepto general de 'público' se distinguen distintas subcategorías como son el público interesado, los usuarios y los solicitantes de acceso a la justicia.

Para la participación pública en las decisiones de los planes y programas se considera público interesado a aquel que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. También se denominan 'personas interesadas' o 'partes interesadas'.

En términos generales, el usuario es aquella persona que utiliza una cosa ajena con ciertas limitaciones, por ejemplo, el usuario de un transporte público o de un servicio público de sanidad. En materia de aguas se utiliza con carácter general para referirse a todo el que es titular de un derecho de uso, por ejemplo, a los titulares de contratos de abastecimiento urbano, pero también se utiliza con un carácter especial para referirse únicamente a aquellas personas que utilizan los servicios relacionados con el agua amparados en una concesión o autorización administrativa.

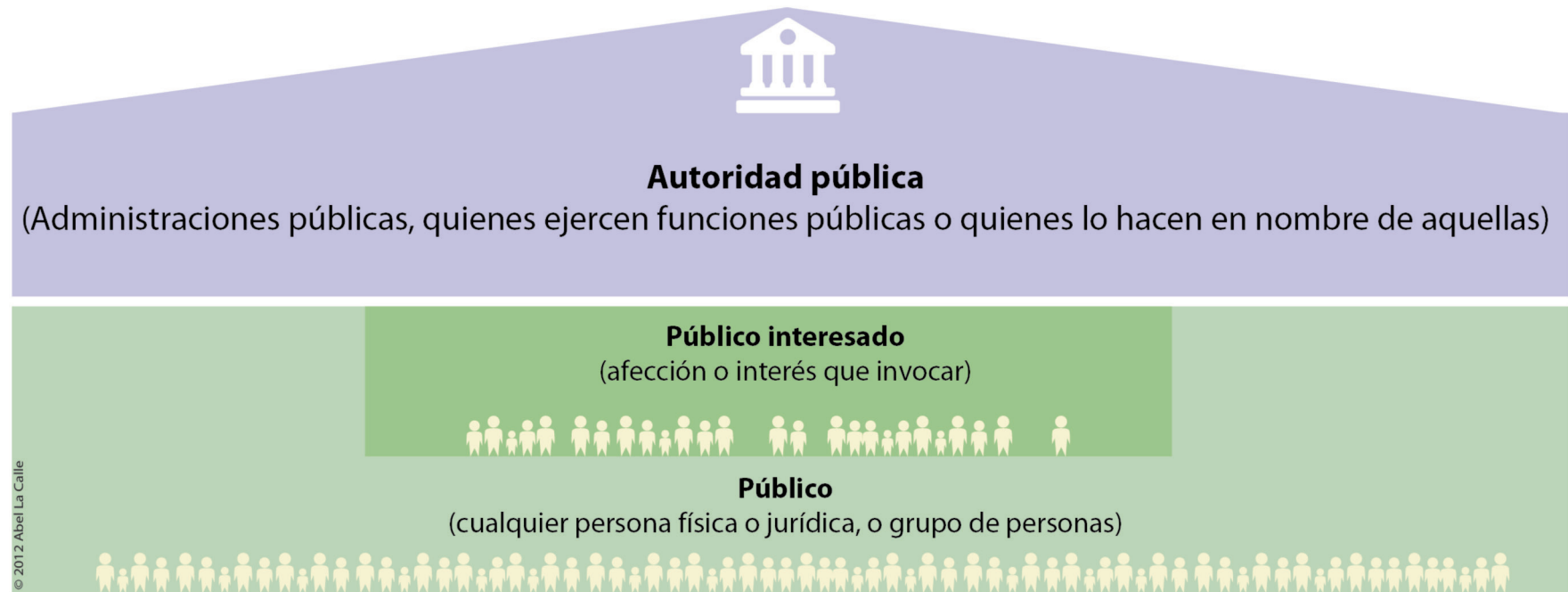
En cuanto al ejercicio de los derechos de participación pública, la ley faculta al público para el acceso a la información medioambiental, sin embargo para ser solicitante de la acción popular y la asistencia jurídica gratuita sólo están legitimadas las personas jurídicas sin ánimo de lucro con fines de protección ambiental, antigüedad de dos años y ejercicio de sus actividades en el ámbito territorial afectado.

que les sea de aplicación. Este concepto se establece bajo el principio de no discriminación en la participación pública por razón de nacionalidad, ciudadanía o domicilio. Se denomina solicitante de información ambiental a cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos, que solicite información ambiental.

Público interesado (personas interesadas, partes interesadas). Aquél que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o el que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. Dentro del público interesado se encuentran los usuarios que en su acepción más amplia se refiere a cualquiera que usa el agua, pero que en su acepción restringida se utiliza para designar a aquellas personas titulares de una concesión o autorización para el uso del agua (por ejemplo, un regante, una compañía hidroeléctrica, etc.).

Solicitante de la acción popular y asistencia jurídica gratuita. Para el ejercicio de la acción popular en favor del medio ambiente y la asistencia jurídica gratuita en el acceso a la justicia administrativa o judicial, están legitimadas las personas jurídicas sin ánimo de lucro con fines de protección ambiental, antigüedad de dos años y ejercicio de sus actividades en el ámbito territorial afectado.

Figura 1. Sujetos de la participación pública



4. ¿Cómo se participa?

El público participa al informarse, al plantear observaciones y opiniones a través de los distintos espacios participativos, ya sean formales o informales, presenciales o electrónicos y recurriendo las decisiones adoptadas.

Las normas de participación pública configuran distintas vías para la participación pública en la planificación hidrológica. Las diferentes vías que ahora se expondrán no son excluyentes, sino que se complementan entre sí para conseguir el objetivo de implicar a la sociedad en la política del agua.

La difusión de la información relativa al estado de las aguas y sus ecosistemas acuáticos, a los problemas más importantes de la Demarcación hidrográfica y a las normas y medidas que se adoptarán para tratar de solucionar dichos problemas, es la primera de las vías de la participación pública. El público, cada uno de nosotros, puede recibir toda esta información, tomar conciencia y formarse una opinión al respecto.

El hecho de dar acceso a la información de la que dispone la Administración sobre la planificación hidrológica constituye la segunda

vía de participación pública. Cualquier persona del público puede considerar que quiere saber más de lo difundido, sobre los planes o los informes que han servido para su elaboración, por lo que haciendo uso de este derecho de acceso puede pedir esa información complementaria a las Autoridades públicas.

Esta difusión y el acceso a la información previa petición son la base de conocimiento imprescindible para poder implicarse más en la planificación hidrológica.

El otorgamiento de un plazo para presentar observaciones o alegaciones por escrito ante las Autoridades públicas es otra vía de participación que permite manifestar su opinión a cualquier persona sobre el calendario y programa de trabajo, los problemas existentes, las medidas a adoptar o cualquier otra fase de la planificación hidrológica.

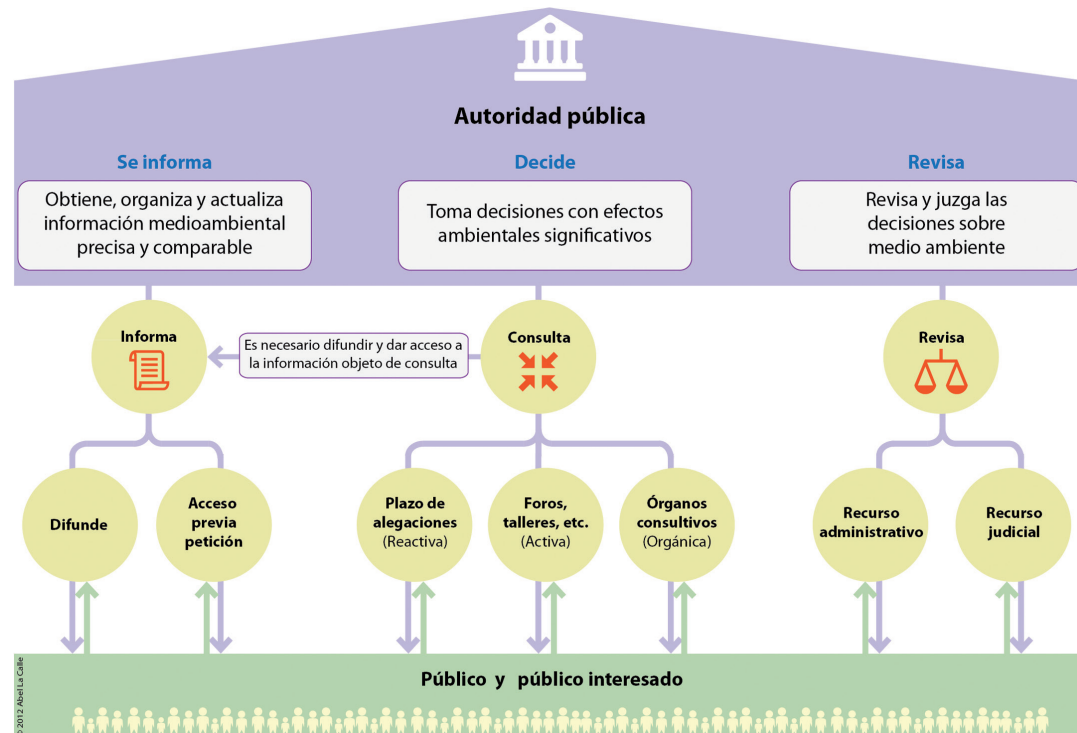
La organización de actividades de encuentro entre el público interesado a través de foros, talleres, debates, jornadas, conferencias, jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, etcétera constituyen la vía más activa de implicar a la ciudadanía en la planificación hidrológica. Estas actividades permiten tener un conocimiento más amplio, diverso e intenso de la planificación, a la vez que facilitan la organización entre personas con los mismos intereses y la interacción con otras posiciones en juego.

La representación de las organizaciones ciudadanas en los órganos de consulta establecidos en la Demarcación hidrográfica es la vía más formal de participación. Requiere que las personas se hayan organizado a través de algún tipo de asociación y que hayan so-

licitado estar representados en dichos órganos. Esta participación pública está más formalizada ya que no todas las organizaciones pueden tener una persona que las represente pues el número de miembros de estos órganos está limitado y los procesos para su elección también están reglados.

Por último, la presentación de recursos administrativos y judiciales es otra vía de participación del público. Esta acción se facilita a través del Derecho a la asistencia jurídica gratuita, y permite que los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente puedan ser recurridas por cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro.

Figura 2. Vías de la participación pública



En suma, la Administración a través de la información, la consulta y la revisión ofrece distintas vías de participación pública a la sociedad en general y a las partes interesadas. Cualquiera de nosotros puede utilizar todas las vías señaladas; están abiertas a todas las personas y dependerá de nuestra implicación cuáles de ellas utilicemos. No obstante, la Administración tiene el deber de fomentar el conocimiento, la proximidad, el acceso e implicación a todas ellas.

Como recomendación, tal vez lo más práctico es asociarse con otras personas con las que compartamos ideas e intereses y colaboremos mutuamente para que esas posiciones sobre el agua se escuchen por los demás y por las Autoridades, con el objetivo de mejorar la

gestión de este patrimonio común. El trabajo colectivo se nutre con los distintos saberes de todos los integrantes y eso permite que sea más rico, también aprovecha el relevo en el trabajo de todos, lo que hace que sea más duradero y se nutra de las energías de todos para hacerse oír con más fuerza.

Para que la participación de cualquier persona sea lo más productiva posible, debe tenerse en cuenta que hay una serie de actitudes y capacidades que favorecen el intercambio de opiniones y la búsqueda de acuerdos entre personas o colectivos con diferentes percepciones e intereses sobre el agua.

Para aportar más, cualquier participante debe ser capaz de...

- Aceptar que también hay intereses lícitos sobre el agua diferentes a los suyos.
- Escuchar y respetar los planteamientos de otras personas o colectivos, intentando enriquecerse con los conocimientos que desde su experiencia le puedan aportar.
- Explicar sus diagnosis y propuestas de forma que puedan ser entendidas por personas y colectivos con diferentes experiencias y conocimientos técnicos.
- Interesarse y valorar las implicaciones que para otras partes interesadas puedan tener sus propuestas de actuaciones.
- Buscar de una forma creativa propuestas alternativas que puedan acercar posturas enfrentadas en un determinado debate sobre actuaciones.
- Percibir un proceso de participación como una ocasión de aprendizaje, en el que entre otras cosas se puede aprender a participar.

5. ¿Cuándo y sobre qué se participa?

La participación pública en el ciclo de planificación hidrológica debe fomentarse en la fase previa, la de decisión y la de seguimiento y evaluación.

La Directiva Marco del Agua exige que el fomento de la participación pública en la gestión hídrica debe darse «en particular, en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca».

Además de la obligación general de fomentar la participación pública de las partes interesadas en toda la aplicación de la Directiva Marco del Agua encontramos esta obligación específica en el ciclo de planificación.

La obligación va dirigida a las Autoridades competentes en el ámbito territorial de la demarcación hidrográfica y los plazos establecidos por la propia norma comunitaria. Para la Administración General del Estado, la autoridad que tiene atribuida la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca en las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias son las confederaciones hidrográficas. En las Comunidades Autónomas quienes elaboran dichos planes en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias son las Agencias autonómicas del agua.

El Plan hidrológico de cuenca no es el único instrumento de planificación hidrológica, pero sí es el instrumento principal. Se trata de un documento que analiza la situación existente y establece los objetivos, las medidas y los plazos para avanzar en la protección de las aguas y sus ecosistemas, así como en su uso sostenible.

Glosario: El estado de las aguas

Estado de una masa de agua. Para valorar el estado de una masa de agua hay que distinguir sus distintos aspectos: en las aguas superficiales el estado ecológico y el estado químico; en las aguas subterráneas el estado cuantitativo y el estado químico. Una vez analizados cada uno de ellos, el estado en el que está es el peor valor de cualquiera de sus estados. No es por tanto un valor medio, sino el valor menos favorable de conservación que tiene a lo largo del año.

Buen estado de una masa de agua. Cuando todos los aspectos de la masa de agua son al menos buenos. Las masas de agua puede encontrarse en estado muy bueno, bueno, aceptable, deficiente o malo y muy malo. Los colores con los que suelen representarse los estados en los mapas son correlativamente: azul, verde, amarillo, naranja y rojo.

El proyecto de Plan hidrológico de cuenca puede resultar impresionante por el volumen de documentación que lleva aparejado, por ello se realizan –o se deben realizar– documentos de síntesis accesibles para personas sin conocimientos previos que facilitan el conocimiento.

Hay muchos aspectos de la planificación hidrológica que pueden ser de interés. Es evidente que aquellas masas de agua de las que vivo pueden considerarse el primer punto de atención. Saber en qué estado ecológico, químico o cuantitativo están las masas de agua del lugar donde vivo es importante. Pero no lo es menos, conocer el estado de las masas de agua del lugar donde viven mis padres, donde jugué en mi infancia, donde habitan mis hijos y en general de la cuenca hidrográfica de la que vivimos.

Superada esta primera atención a lo que me afecta aquí y ahora, nos ha de llamar también la atención cuáles son los principales problemas y las opciones y alternativas con las que se puede responder a dichos problemas. Por ejemplo, si el principal problema del lugar donde vivo es la contaminación de las aguas por las actividades industriales, agroindustriales o agrícolas, me interesará saber qué costes tiene para todos los ciudadanos el deterioro de las aguas y sus ecosistemas, qué se puede hacer para suprimir o reducir esta contaminación, y cuándo y cómo se van a implantar las medidas necesarias para ello. Así, en el proceso de participación podré conocer los detalles, dar mi opinión y contribuir adecuando mis costumbres a lo que resulta más beneficioso para todos.

Buen estado de todas las masa de agua. Principal objetivo de la política de aguas de la Unión Europea a alcanzar en 2015. Los Estados miembro tienen que lograr ese objetivo en todas las masas de agua de su territorio salvo que se justifique una excepción. Sólo caben las excepciones establecidas en la Directiva Marco del Agua y tienen que justificarse de manera suficiente para cada una de las masas de agua afectadas.

Objetivos medioambientales. Las condiciones y medidas de prevención del deterioro, conservación y restauración del estado de las masas de agua y de las zonas protegidas que deben alcanzarse para lograr y mantener el objetivo del buen estado en 2015.

Contaminación. La introducción directa o indirecta, como consecuencia de la actividad humana, de sustancias o calor en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan ser perjudiciales para la salud humana o para la calidad de los ecosistemas acuáticos, o de los ecosistemas terrestres que dependen directamente de ecosistemas acuáticos, y que causen daños a los bienes materiales o deterioren o dificulten el disfrute y otros usos legítimos del medio ambiente.

5.1. El ciclo de planificación hidrológica

El procedimiento de elaboración del Plan hidrológico de cuenca viene jalonado por tres hitos que tienen lugar en un período de tres años, por lo que estamos ante una consulta por año hasta la aprobación y publicación del Plan. Este ritmo permite que las personas que participan en todo el proceso puedan ir conociendo todos los aspectos relevantes de la planificación y adquieran un conocimiento suficiente para presentar y razonar mejor sus propuestas.

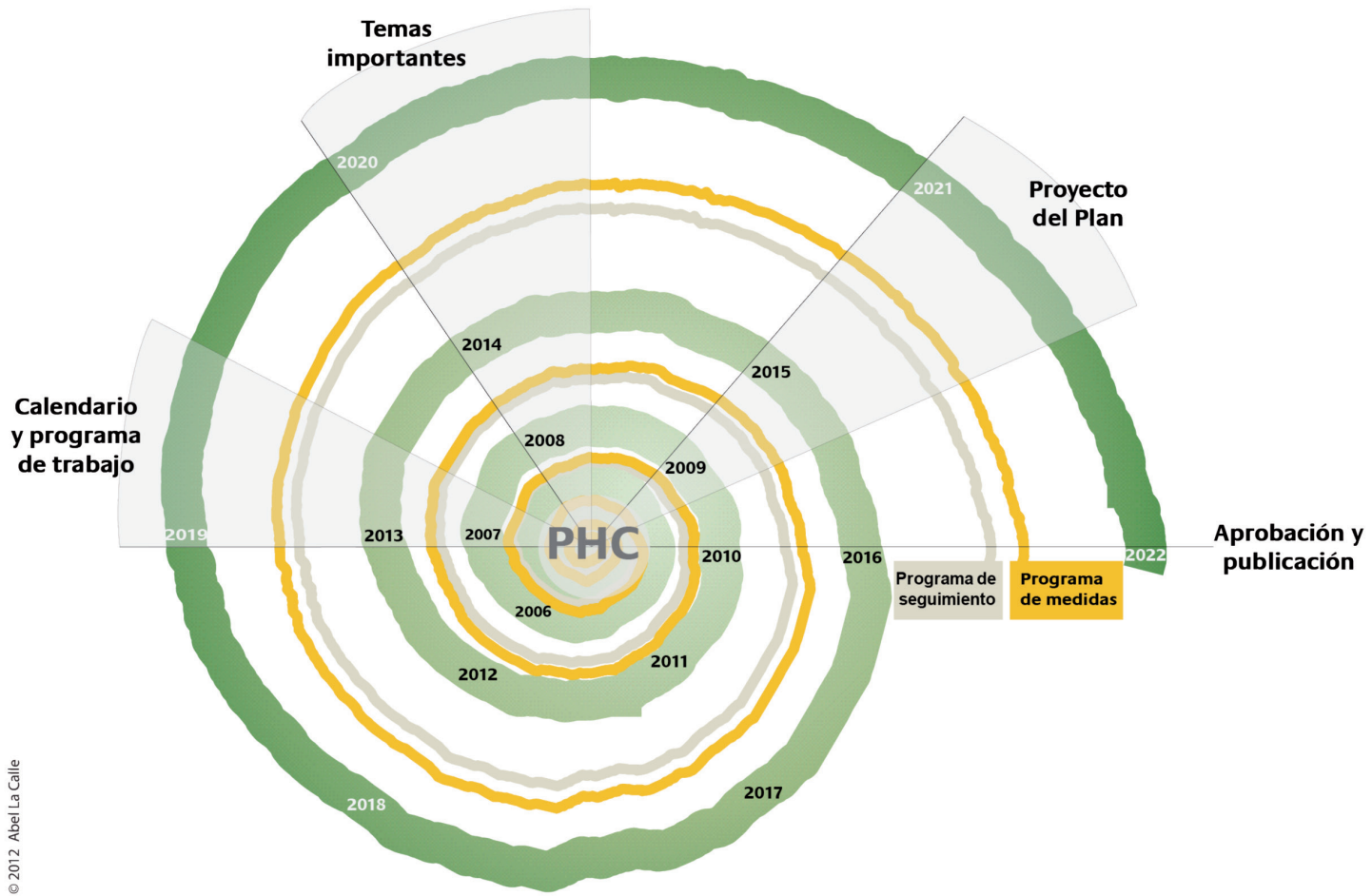
Cada una de las consultas ha de realizarse en distintos planos de participación pública. Tal vez, el más tradicional es el de su publicación en el diario o boletín oficial correspondiente, pero además se ha de difundir en los medios de comunicación social, en Internet y en las redes de interés existentes. Otro menos utilizado son las actividades lúdicas y recreativas que permiten llamar la atención sobre la importancia de participar y sensibilizan, también, sobre la importancia del agua y los ecosistemas acuáticos. Igualmente se han de realizar en cada una de estas consultas talleres y actividades sectoriales e intersectoriales para que las partes interesadas puedan reconocerse entre sí y deliberen sobre sus percepciones de los problemas y las opciones que cada uno considera más adecuadas para resolver dichos problemas.

Las tres consultas de las que hablamos están recogidas por la Directiva Marco del Agua en su artículo 14 con el siguiente contenido:

- Un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con inclusión de una declaración de las medidas de consulta que habrán de ser adoptadas, al menos tres años antes del inicio del período a que se refiera el plan.
- Un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del período a que se refiera el plan.
- Ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del período a que se refiera el plan.

Si representamos estas fases de la participación pública en el ciclo de planificación hidrológica que se sucede cada seis años podemos dibujarlo como una espiral donde de forma continua podemos contribuir a la tarea común de mejorar el estado de nuestros ríos, lagos, acuíferos, costas, etcétera. El trazo verde representa el tiempo secuenciado en años, las líneas radiales representan los momentos más importantes de difusión y consulta, y las líneas gris y naranja los procesos de seguimiento y aplicación de medidas con los que se desarrolla el plan, respectivamente.

Figura 3. Esquema del ciclo de planificación hidrológica



© 2012 Abel La Calle

Ciclo de la planificación hidrológica y fases de consulta (Directiva 2000/60/CE)

5.2. Participación pública en las fases del ciclo de planificación

Teniendo en cuenta lo establecido en la Directiva Marco del Agua como texto normativo básico, así como el resto de la legislación vigente en materia de participación pública ambiental, dentro de cada ciclo de planificación pueden distinguirse varias fases, todas ellas sujetas a incorporar procesos de participación activa: fase previa; fase de decisión; y fase de seguimiento y evaluación.

1. Fase previa. La fase previa al proyecto de plan hidrológico se desarrolla a través de la preparación del proceso y la celebración de tres consultas, una en la que tan sólo es necesario involucrar a las partes interesadas (Programa de medidas) y las otras dos en que, además de las partes interesadas, es destinatario el público en general.

La **consulta de programación** es la fase en la que se somete al público un calendario de las actuaciones de participación pública y trámites de los tres años siguientes y un programa de trabajo que incluye las medidas de consulta a adoptar durante todo el ciclo de planificación hidrológica. En estos documentos se indicará la forma en la que se va a difundir toda la información, la manera en la que se podrá acceder, previa petición, a otros documentos relacionados con la elaboración del plan, qué servicios y personas son los responsables del proceso, cómo se tendrán en cuenta las aportaciones que el público y las partes interesadas realizaron y cuándo se dará cuenta a los partícipes del resultado de su propuesta, etcétera. Estos documentos estarán sometidos a dicha consulta durante al menos seis meses.

Glosario: Instrumentos de planificación hidrológica

Análisis y estudio previos. Diagnóstico de la situación de partida a la que ha de responder la planificación hidrológica. Se circunscriben a una demarcación hidrográfica y lo integran un análisis de las características de las aguas y ecosistemas acuáticos, un estudio de las presiones e impactos de las actividades humanas, y un análisis económico del uso del agua. Se recoge sintetizado en el estudio general de la demarcación hidrográfica.

Plan hidrológico de cuenca. Principal instrumento de planificación hidrológica que cada seis años y de forma participativa revisa el estado de las masas de agua de una demarcación hidrográfica, establece los objetivos medioambientales y de uso sostenible, y contiene un resumen del programa de medidas para alcanzarlos.

Modificado el programa y calendario con las propuestas aceptadas por la Autoridad competente se aplicará en su nueva versión en esta fase estratégica mediante dos consultas: La **consulta del esquema provisional de temas importantes** que va dirigida al público y partes interesadas, y plantea los problemas o necesidades más relevantes de la Demarcación hidrográfica (se trata de un número reducido que puede no superar la docena; por ejemplo, la indisciplina hídrica, el control de la demanda, la contaminación por nitratos, el tratamiento de aguas residuales, la necesidad de protección de las cabeceras o de los humedales, etcétera). Y una consulta del **programa de medidas** donde se recogen los distintos tipos de medidas analizadas, el estudio coste eficacia de las distintas medidas factibles, y el momento y los efectos que se esperan obtener con su aplicación. Entre las medidas a debatir estarán el régimen de caudales ecológicos y los límites de disponibilidad en las masas de agua subterráneas. Estas consultas son claves en la planificación hidrológica porque de su deliberación profunda y las aportaciones del público y las partes interesadas dependerá la calidad del proyecto de plan.

2. Fase de decisión. Esta fase tiene también dos momentos importantes: la **consulta sobre el proyecto de plan hidrológico de cuenca y el estudio ambiental estratégico** y la **aprobación del la declaración ambiental estratégica y del plan** con su publicación y difusión. Esta fase se construye sobre el documento definitivo del esquema de temas importantes, el resultado de la consulta de las medidas que integrarán el programa de medidas y los resultados de las consultas previas de la evaluación ambiental estratégica.

La consulta del proyecto del Plan hidrológico de cuenca desarrolla y concreta aquellas estrategias debatidas en el esquema de temas importantes y el resto de cuestiones que configuran una política de aguas sostenible en la Demarcación hidrográfica. El plazo de la consulta es de al menos seis meses, al igual que para el calendario y programa de trabajo o el esquema provisional de temas importantes. El proyecto de Plan tiene un resumen donde podemos encontrar la síntesis de lo que se establece en el mismo. También con-

Programas de medidas. Es el conjunto de actuaciones que han realizarse para alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica.

Programa de seguimiento. Es el conjunto de análisis e informes que se realizan para obtener información actualizada de la evolución del estado de las masas de agua. Ambos programas constituyen un sistema continuo de aplicación y seguimiento del Plan hidrológico de cuenca en todas las masas de agua de una demarcación hidrográfica. En caso de que el seguimiento muestre que no se van a lograr los objetivos medioambientales dicho sistema revisa el diagnóstico y promueve la aplicación de medidas complementarias o adicionales para conseguir dichos objetivos.

Medidas. Cada una de las actuaciones recogidas en el Programa de medidas para la consecución de los objetivos de la planificación hidrológica (por ejemplo, el establecimiento de un régimen ecológico de caudales, la restauración de un humedal o el canon de vertidos). La selección de las medidas incluidas en el programa se lleva a cabo previo análisis coste eficacia entre las que resultan factibles.

tiene un resumen de su contenido la memoria pero de manera más extensa detallando la situación de partida y justificando en general los objetivos, las estrategias y las medidas a adoptar. En los anejos se recogen de manera detallada diferentes aspectos como son la caracterización de las masas de agua, el inventario de recursos hídricos, los usos y demandas, en inventario de presiones, el régimen de caudales ecológicos, la asignaciones y reservas de recursos, el registro de zonas protegidas, los objetivos medioambientales y las exenciones, así como el desarrollo de la participación pública. De forma simultánea a la consulta del proyecto del plan se somete a información pública el estudio ambiental estratégico que analiza de forma detallada los efectos ambientales de plan así como las opciones estratégicas y alternativas factibles.

Una vez concluido el estudio de los resultados habidos con las consultas del proyecto de plan y del informe de sostenibilidad, la Administración redacta y aprueba la declaración ambiental estratégica y el Plan hidrológico de cuenca. En ellos ha de recoger de forma específica aquellos elementos que se han incorporado al Plan como fruto del proceso de participación pública, dando así respuesta a la obligación de tener en cuenta dichas aportaciones. Evidentemente, no todas las propuestas planteadas por los partícipes han de ser incorporadas al Plan pero sí resulta necesario que se conteste y razone por qué se rechazan unas, se difieren otras a otra Autoridad competente y se aceptan las incorporadas.

3. Fase de seguimiento y evaluación. Esta fase no es objeto de una consulta reglada por la Directiva Marco del Agua o la legislación

española. No obstante, sí le es aplicable el mandato de la Directiva Marco del Agua de fomentar la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la misma. Este mandato y la necesidad de mantener abiertos los canales de participación para sensibilizar al público interesado en la aplicación del Plan, aconsejan articular una continuidad periódica de la participación pública.

Se trataría de una participación de todas las partes interesadas y sustentada en un sistema de información a través de los órganos de participación pública y de una red de información en Internet. En esta fase se podrían someter a consulta de las partes interesadas cuestiones como el cumplimiento de los requisitos de las excepciones a los objetivos medioambientales, la evolución del cumplimiento de dichos objetivos, así como la adopción de medidas complementarias o adicionales ante el riesgo de incumplimiento, etcétera.

Tabla 3. Fases de la participación pública en la planificación hidrológica

Fase		Contenido	Destinatarias
Previa	Programación	Calendario, programa de trabajo y estudio general de la demarcación.	Público y todas las partes interesadas.
	Estrategias	Esquema provisional de los temas importantes para la gestión de aguas.	Público y todas las partes interesadas.
		Programa de medidas: incluida propuesta de caudales ecológicos.	Todas las partes interesadas.
		Evaluación ambiental: documento inicial estratégico, consultas y documento de alcance.	Autoridades e interesados.
Decisión	Proyecto	Proyecto de plan hidrológico de cuenca y del programa de medidas. Evaluación ambiental: estudio ambiental estratégico.	Público y todas las partes interesadas.
	Aprobación	Aprobación (aportaciones y respuestas). Publicación y difusión del plan hidrológico de cuenca. Evaluación ambiental: declaración ambiental estratégica.	
Seguimiento y evaluación		Aplicación de medidas, seguimiento del estado de las masas de agua y evaluación intermedia del programa de medidas.	Todas las partes interesadas.

6. ¿Qué debe tener un proceso de participación pública?

Un proceso de participación pública debe difundir información clara, suficiente y adecuada, promover el diálogo real entre las partes y tener continuidad en el tiempo.

No existen fórmulas mágicas para realizar una buena participación pública. Pocas situaciones de partida son similares y los factores que influyen en el resultado son múltiples. Pero esto no quiere decir que nos encontremos huérfanos para saber lo que hay que hacer en la generalidad de los casos. La experiencia nos ha enseñado que existen criterios que nos pueden ayudar a preparar e identificar un buen proceso de participación pública:

Implicación de las Autoridades. La actitud de los cargos políticos y directores técnicos en el proceso de participación tiene una repercusión directa sobre la confianza que depositan los partícipes en él. Valoramos positivamente las muestras de confianza en el proceso, el compromiso de tener en cuenta los resultados, la presentación en

persona de los responsables de las actuaciones aunque se desarrolle por mediadores y las respuestas directas a las cuestiones planteadas en un tiempo razonable.

Planificación del proceso. La previsión del proceso en cuanto a la situación de partida, los objetivos propuestos, la dotación de los medios necesarios y el desarrollo en sus distintas fases, permite diseñar un buen proceso de participación. Consideramos necesario que desde el principio se nos diga claramente qué se pretende con la participación, cómo y cuándo se va a llevar a cabo, y podamos proponer maneras de mejorarla.

Calidad en la información. Resulta imprescindible como base para un buen proceso de participación contar con una información adecuada a los destinatarios con al menos tres formatos distintos (público general, partes interesadas y expertos), completa, actualizada y objetiva en su contenido, así como fácilmente accesible. Necesitamos poder comprender los documentos de participación por nosotros mismos y que los expertos puedan reproducir los cálculos y operaciones que ha hecho el equipo redactor. Valoramos que desde el primer día podamos acceder a toda la documentación y de manera sencilla en Internet y en nuestro Ayuntamiento en papel.

Carácter formativo. En un buen proceso de participación pública aprendemos todos a construir lo público, lo que nos interesa como sociedad, a nuestra generación y a las generaciones venideras. Valoramos que los técnicos de la Administración nos expliquen la situación existente, qué y cómo se pretende hacer, y cuáles son las opciones y alternativas posibles. Igualmente nos resulta clari-

ficador escuchar y participar en una deliberación moderada entre distintas posiciones respecto al problema y las soluciones. Así, si he comprendido la situación, sus dificultades y las posibles respuestas podré dar mejor mi opinión y razonarla, entender lo que otros proponen y, en definitiva, juzgar en qué medida la decisión final es acertada o desacertada según mi criterio.

Transparencia y lealtad. En el proceso de participación debe informarse de todo aquello que sea relevante para tomar la decisión final, todos los informes y estudios que se han utilizado han de estar accesibles. De igual manera todos los interesados deben contar con las mismas posibilidades de participar en el proceso. Valoramos que no se dé cabida a privilegios de determinados interesados, que se muestren abiertamente las posiciones de los distintos intereses en juego, y que se respeten y hagan respetar las reglas para todos por igual.

Evaluación y seguimiento. La participación pública va más allá del momento en que se consulta sobre una decisión. Como todo tiene un antes y un después, y la única forma de crear una cultura de participación es el fomento de las redes de interesados. Estas redes permiten que se conozca de forma temprana otros procesos de participación y se participe de manera activa la evaluación y seguimiento de las decisiones. Nos enriquece que el proceso de participación haya sido la forma de conectar con otras personas con las que compartimos posiciones. Este encuentro nos facilita organizarnos para acceder de forma conjunta a la información y contribuir a valorar y mejorar la aplicación de la decisión adoptada.

7. Documentos normativos

- Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, adoptada en Río de Janeiro el 14 de junio de 1992 (ONU Doc. A/CONF. 151/5/Rev.1)
http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml
- Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, BOE 16-2-2005
<http://www.boe.es/boe/dias/2005/02/16/pdfs/A05535-05547.pdf>
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DO L 327 de 22.12.2000
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0060:20090625:ES:PDF>
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, BOE 24-7-2001
http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=-BOE-A-2001-14276
- 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), BOE 19-7-2006
http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=-BOE-A-2006-13010
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, BOE 10-12-2013
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12887
- Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, BOE 7-7-2007
http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=-BOE-A-2006-13010
- Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica, BOE 22-9-2008
<http://www.boe.es/boe/dias/2008/09/22/pdfs/A38472-38582.pdf>

8. Guías y manuales

- *Participación ciudadana en relación con la Directiva Marco del Agua*, Comisión Europea-Dirección General de Medio Ambiente, Bilbao, Bakeaz, 2006

www.fnca.eu

- *Aprender juntos para gestionar juntos. La mejora de la participación pública en la gestión del agua*. Proyecto Harmonicop, 2006

www.harmonicop.uni

- *Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos*, Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, 2006

www.oidp.org



www.fnca.eu

Fundación Nueva Cultura del Agua, 2014

Pedro Cerbuna 12 · 50009 Zaragoza

Tel: 976 761 572

Correo electrónico: fnca@unizar.es

 [Fundación Nueva Cultura del Agua](https://www.facebook.com/FundacionNuevaCulturaDelAgua)

 [@FNCAgua](https://twitter.com/FNCAgua)

 [FNCA Fundación Nueva Cultura del Agua](https://www.linkedin.com/company/fnca-fundacion-nueva-cultura-del-agua)