



# Participación ciudadana en relación con la **Directiva Marco del Agua**

Documento guía n.º 8 de la Estrategia Común de Implantación  
de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)

Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente



# **Participación ciudadana en relación con la Directiva Marco del Agua**

**DOCUMENTO GUÍA N.º 8 DE LA  
ESTRATEGIA COMÚN DE IMPLANTACIÓN  
DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA (2000/60/CE)**

---

**Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente**  
Elaborado por el grupo de trabajo 2.9 • Participación ciudadana

---

Publicado originalmente en inglés con el título *Public Participation in relation to the Water Framework Directive (Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive [2000/60/EC] Guidance Document n.º 8)* por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

© Comunidades Europeas, 2003

© Bakeaz, 2006, para esta edición

Santa María, 1-1.º • 48005 Bilbao • Tel.: 94 4790070 • Fax: 94 4790071  
Correo electrónico: [bakeaz@bakeaz.org](mailto:bakeaz@bakeaz.org) • <http://www.bakeaz.org>

La traducción al español y las actualizaciones realizadas en el documento son responsabilidad exclusivamente de Bakeaz.

Traducción del inglés: Raquel Vázquez Cruzado (Bakun, S. L.).

Diseño de cubierta: Cryn Creativos, S. L.

Maquetación: Mercedes Esteban Meriel.

Impresión y encuadernación: Grafilur, S. A.

ISBN: 84-88949-76-6

Depósito legal: BI-2595-06

Se autoriza la reproducción, siempre que se mencione la fuente.

Este libro está impreso en papel 100% reciclado y libre de cloro.

# Índice

<b>Prólogo</b> .....	<b>7</b>
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>8</b>
Objetivo del presente documento guía .....	8
¿Qué puede encontrarse en este documento? .....	8
<b>Introducción. ¿Para qué un documento guía?</b> .....	<b>12</b>
¿A quiénes va dirigido este documento guía? .....	12
¿Qué puede encontrarse en este documento? .....	13
¿Y dónde? .....	14
<b>Sección 1. Implantación de la Directiva: contexto de actuación</b> .....	<b>15</b>
1.1. Diciembre de 2000: una fecha importante para la política de aguas .....	15
1.2. La Directiva Marco del Agua: nuevos retos en la política europea de aguas .....	15
1.3. ¿Qué se está haciendo para apoyar la implantación de la Directiva Marco del Agua? .....	18
<b>Sección 2. Introducción a la participación ciudadana en la gestión de las cuencas hidrográficas</b> .....	<b>20</b>
2.1. Disposiciones de la Directiva en relación con la participación ciudadana ...	20
2.2. ¿Qué es la participación ciudadana? .....	24
2.3. ¿Por qué es necesaria la participación ciudadana? .....	25
2.4. ¿Quién debe participar? .....	27
2.5. ¿Cuándo se debe participar? .....	28
2.6. Alcance y calendario de la participación ciudadana .....	30
2.7. Escala de la participación .....	32
2.8. ¿Cómo se participa? .....	37

<b>Sección 3. Participación activa de todas las partes interesadas en el proceso de planificación de la Directiva</b> .....	<b>39</b>
3.1. Introducción a la participación activa .....	39
3.2. Participación activa en la planificación hidrológica prevista en la Directiva ..	40
<b>Sección 4. Consulta</b> .....	<b>51</b>
4.1. Introducción a la consulta .....	51
4.2. Gestión de las observaciones .....	52
4.3. Cómo organizar la consulta .....	53
4.4. Consulta sobre el calendario y el programa de trabajo (letra 'a' del apartado 1 del artículo 14) .....	54
4.5. Consulta sobre «temas importantes en materia de gestión de aguas» .....	55
4.6. Consulta sobre los planes hidrológicos de cuenca .....	56
4.7. Calendario de consulta y coordinación internacional .....	57
<b>Sección 5. Acceso a la información y a los documentos de referencia</b> .....	<b>59</b>
5.1. «Suministro de información» suficiente en las distintas fases de la implantación .....	59
5.2. Acceso a la información y a los documentos de referencia con arreglo al apartado 1 del artículo 14 .....	61
<b>Sección 6. Evaluación, informes de resultados de la participación activa, información pública y medidas de consulta</b> .....	<b>63</b>
6.1. Informes de resultados .....	63
6.2. Evaluación .....	65
<b>Sección 7. Desarrollo del aspecto del aprendizaje en la participación ciudadana: la clave del éxito</b> .....	<b>68</b>
7.1. Factores contextuales .....	69
7.2. Factores relativos al proceso .....	75
7.3. Factores relativos al contenido .....	78
7.4. Conclusión .....	79
<b>Entidades que participan en la edición de este documento</b> .....	<b>81</b>
<b>Anexo I. Técnicas de participación ciudadana*</b>	
<b>Anexo II. Ejemplos de participación ciudadana en proyectos de gestión hidrológica*</b>	
<b>Anexo III. Grupo de redacción y otros colaboradores*</b>	

\* Los anexos pueden consultarse en inglés en la siguiente dirección:  
[http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/guidance\\_documents.html](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/guidance_documents.html)

# Prólogo

Los Estados miembros de la Unión Europea, Noruega y la Comisión Europea han desarrollado conjuntamente una estrategia común para apoyar la implantación de la Directiva 2000/60/CE que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (la Directiva Marco del Agua). El objetivo principal de esta estrategia es permitir una implantación coherente y armoniosa de dicha directiva. Se hace hincapié en las cuestiones metodológicas relacionadas con un entendimiento común de las implicaciones técnicas y científicas de la Directiva Marco del Agua.

Uno de los principales objetivos a corto plazo de la estrategia es elaborar documentos guía prácticos y no vinculantes desde el punto de vista legal sobre diversas cuestiones técnicas de la Directiva. Estos documentos guía están dirigidos a aquellos expertos que están implantando directa o indirectamente la Directiva Marco del Agua en cuencas hidrográficas. La estructura, presentación y terminología están, por tanto, adaptadas a las necesidades de estos expertos, evitándose, siempre que sea posible, un lenguaje formal y legalista.

En el contexto de la estrategia mencionada, se estableció en octubre de 2001 un grupo de trabajo informal dedicado a cuestiones de participación ciudadana en el seno del grupo de trabajo 2.9 (sobre buenas prácticas en la planificación hidrológica de cuenca). Los Países Bajos, España y la Comisión son responsables de las labores de secretaría y coordinación del grupo de trabajo, que está compuesto por expertos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

El presente documento guía es el resultado de la labor del grupo de trabajo informal sobre participación ciudadana. Contiene la síntesis de los resultados de las actividades y las deliberaciones del grupo que han tenido lugar desde octubre de 2001. Se ha complementado con las aportaciones y opiniones de una amplia gama de expertos y agentes interesados que han participado a lo largo del proceso de elaboración de la guía mediante reuniones, talleres o a través de medios de comunicación electrónica, sin que en modo alguno tuvieran un carácter vinculante.

Nosotros, directores del Agua de la Unión Europea, Noruega, Suiza y los países que han solicitado su adhesión a la Unión Europea, hemos examinado y aprobado esta guía en nuestra reunión informal bajo la presidencia danesa en Copenhague (21 y 22 de noviembre de 2002). Quisiéramos dar las gracias a los participantes en el grupo de trabajo y, en particular, a los directores (Países Bajos y España) por preparar este documento de gran calidad.

Creemos firmemente que éste y otros documentos guía elaborados dentro de la Estrategia Común de Implantación desempeñarán un papel fundamental en el proceso de implantación de la Directiva Marco del Agua.

Este documento guía es un documento vivo que requerirá continuas aportaciones y mejoras a medida que se vaya aplicando y se acumule la experiencia de todos los países de la Unión Europea y de otros de fuera. No obstante, estamos de acuerdo en que este documento esté disponible en su forma actual con el fin de presentarlo a un público más amplio como base para continuar con el trabajo de implantación en curso.

Además, damos la bienvenida a los voluntarios que se han comprometido a probar y validar éste y otros documentos en las denominadas cuencas hidrográficas piloto en Europa durante 2003 y 2004 para asegurar que la guía es aplicable en la práctica.

También nos comprometemos nosotros mismos a evaluar y decidir sobre la necesidad de revisar este documento tras las pruebas y primeras experiencias piloto obtenidas en las fases iniciales de la implantación.

# Resumen ejecutivo

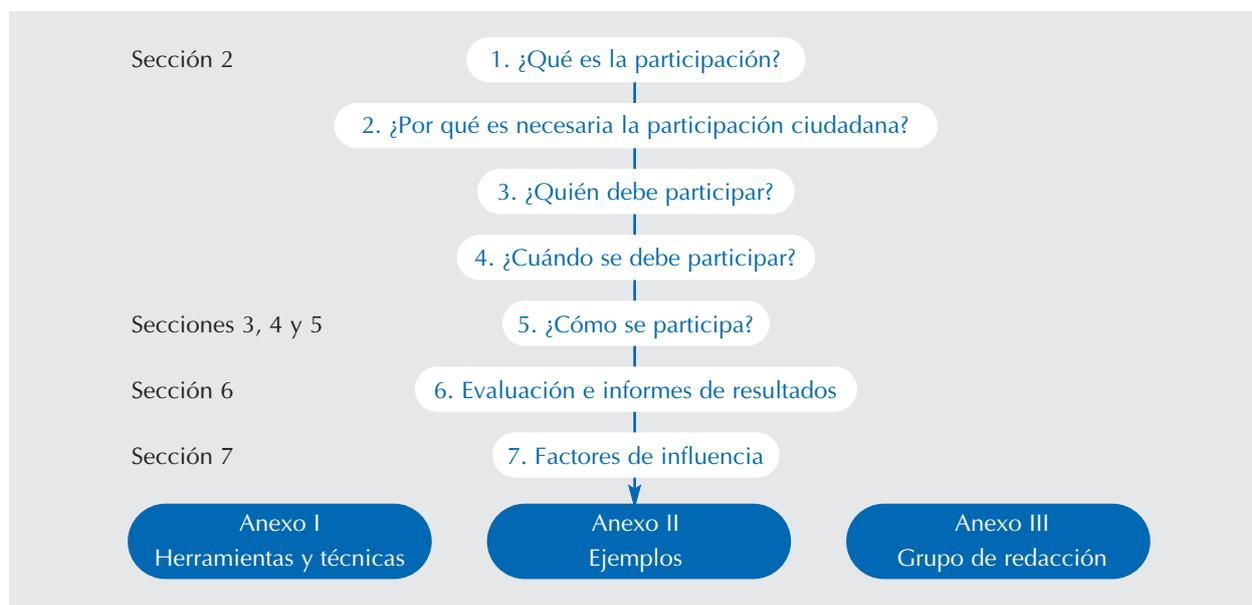
## OBJETIVO DEL PRESENTE DOCUMENTO GUÍA

Este documento guía tiene como objetivo ayudar a las administraciones competentes de los Estados miembros y los países en vías de adhesión en la implantación del artículo 14 (Participación ciudadana) de la Directiva Marco del Agua. Este documento puede ser también de utilidad para los agentes interesados y para la ciudadanía en general, ya que les informa sobre el proceso de participación ciudadana, animándolos a tomar parte en la planificación hidrológica de cuenca, explicándoles qué resultados cabe esperar y esbozando las posibilidades que se abren con este proceso. Además, esta guía puede considerarse un documento de orientación horizontal, dado que afecta a la mayoría de las actividades incluidas en la Estrategia Común de Implantación de la Directiva Marco del Agua.

Este documento consultivo y no vinculante ha sido elaborado por un grupo informal de redacción europeo compuesto por expertos y agentes interesados en el seno del grupo de trabajo 2.9, Buenas prácticas en la planificación hidrológica de cuenca, en el contexto de la Estrategia Común de Implantación de la Directiva Marco del Agua. En el anexo III de la presente guía hay una lista con los miembros del grupo de redacción y los autores que han contribuido con sus aportaciones.

## ¿QUÉ PUEDE ENCONTRARSE EN ESTE DOCUMENTO?

Esta guía comienza creando un *entendimiento común* sobre el significado de la participación ciudadana en el contexto de la Directiva Marco del Agua (**sección 2**). La participación ciudadana puede definirse como dar a la gente la posibilidad de influir en el resultado de los planes y procesos de trabajo. Es un medio para mejorar la toma de decisiones, para generar concienciación en cuestiones medioam-



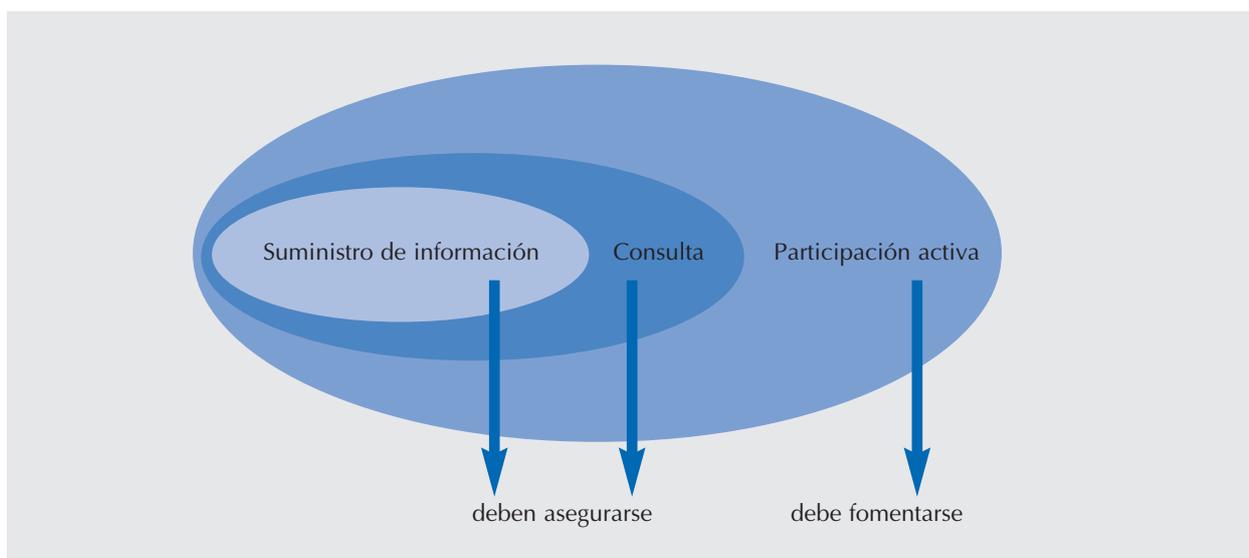
bientales y para ayudar a incrementar la aceptación y el compromiso con los planes que se desea poner en marcha. Se recomienda la participación ciudadana para la implantación de la Directiva en todas las fases del proceso de planificación, desde los requisitos del artículo 5 hasta la definición del programa de medidas y el diseño del plan hidrológico de cuenca.

Tras establecer un entendimiento común acerca de la participación ciudadana en el contexto de la Directiva, la guía proporciona ayuda específica sobre cómo implantar la participación ciudadana en las diferentes fases del proceso de gestión. Las fases de planificación general que deben seguirse se indican en la **sección 2.8**, y las relativas a la participación ciudadana se detallan en las **secciones 3, 4 y 5**.

Aunque la frase «participación ciudadana» no aparece en la Directiva, se mencionan tres formas de participación ciudadana con un nivel de implicación creciente:

- Suministro de información.
- Consulta.
- Participación activa.

Según la Directiva, las dos primeras deben asegurarse, mientras que la última debería fomentarse. Aunque la Directiva no requiere participación activa, aquí se muestra cómo ésta puede ser muy útil para alcanzar sus objetivos. Estas tres formas pueden interpretarse como modos de «participación ciudadana», si bien la participación ciudadana abarca habitualmente una gama de actividades más amplia que la establecida por la Directiva.



*¿Quién debe participar?* La Directiva establece que, al menos, los agentes interesados (es decir, las partes interesadas) deberían tomar parte cuando se trata de la participación activa. Además, el público en general también debería participar en el proceso de consulta. En cuanto a la información de referencia, debería estar a disposición de todo el mundo y en todo momento. Un análisis de los agentes interesados como el que se presenta en el anexo I ayudará a identificar a los agentes que «tengan algo en juego» en el proceso y que podrían implicarse en él. En general, los agentes estarán interesados en un asunto concreto bien porque les afecta, bien porque pueden tener cierta influencia sobre él.

Para evitar decepcionar a las partes implicadas es muy importante dejar claro qué forma de participación ciudadana se está considerando y cuál es el papel de los que participan. También debería tenerse en cuenta que los Estados miembros son responsables del proceso de participación ciudadana, dado que tienen la responsabilidad de lograr los objetivos de la Directiva. Habría que dejar claro que *no hay*



un programa específico para la participación ciudadana, y que dicho proceso debe organizarse y adaptarse de acuerdo con las circunstancias nacionales, regionales y locales. En el anexo I se indican ejemplos de *herramientas y técnicas* que ayudan al proceso de una manera práctica. También se proporcionan elementos para organizar un proceso de participación ciudadana en el texto principal de esta guía. En el anexo II se dan varios *ejemplos* de participación ciudadana a diferentes niveles y que reflejan distintas formas de participación ciudadana. En conjunto, esta información debería posibilitar el diseño de un proceso de participación ciudadana a medida en cualquier nivel de la demarcación hidrográfica.

En cuanto al *calendario* (**secciones 2.6 y 2.8**), la participación ciudadana debería comenzar pronto en la planificación hidrológica de cuenca, mejor hoy que mañana, para establecer un buen proceso de participación ciudadana y permitir la integración de ideas, comentarios y aportaciones de los agentes interesados a lo largo de todo el proceso. Además, una participación temprana evitará seguramente que la administración competente acabe elaborando un plan hidrológico de cuenca no consensuado, forzada por el cumplimiento de la fecha límite establecida en el año 2009. La Directiva menciona los siguientes plazos en relación con el proceso de consulta (con un ciclo repetitivo de seis años para futuros planes hidrológicos de cuenca):

Diciembre de 2006, a más tardar julio de 2007	Calendario y programa de trabajo para la elaboración del plan, incluyendo una declaración de las medidas de consulta que se van a realizar. Comentarios por escrito.
Diciembre de 2007, a más tardar julio de 2008	Perspectiva general provisional de las cuestiones importantes en materia de gestión de aguas detectadas en la cuenca hidrográfica. Comentarios por escrito.
Diciembre de 2008, a más tardar julio de 2009	Puesta a disposición de ejemplares del plan hidrológico de cuenca. Comentarios por escrito.
Diciembre de 2009 a más tardar	Comienzo de implantación del plan.

La *escala* (**sección 2.7**) a la que debería tener lugar la participación ciudadana no está predeterminada. En el ámbito local, los efectos de la gestión se notarán más directamente, y puede esperarse una mayor respuesta de la ciudadanía y de los agentes interesados (locales). Esta aportación puede trasladarse a un nivel superior para aprovechar los conocimientos de carácter local en la cuenca hidrográfica o incluso en toda la demarcación hidrográfica. En ocasiones, debería tomarse en consideración una zona más amplia que aquella en la que se pone en práctica la participación ciudadana, por ejemplo, cuando se trate de adoptar planes de medidas.

En la **sección 3**, se elabora el significado y el enfoque práctico de la *participación activa* en relación con las fases de implantación de la Directiva. Una participación activa temprana en la identificación de la cuenca hidrográfica aumentará la concienciación de los potenciales agentes implicados, mientras que su participación en la caracterización de la demarcación hidrográfica servirá también de ayuda para recoger datos, información y experiencias y para identificar conflictos o establecer un entendimiento común entre los agentes. La participación activa es especialmente importante a la hora de definir el programa de medidas, dado que es muy probable que contribuya a la eficacia de su implantación y a su cumplimiento a largo plazo.

En la **sección 4** se aborda el *proceso de consulta en tres fases* previsto en la Directiva (véase también el cuadro anterior), y se apuntan las cuestiones prácticas que hay que tratar al organizar un proceso

de consulta, ya sea oral o por escrito. Es preciso tener una idea clara de a quién y en qué cuestiones se consulta, así como de qué información se necesita o qué documentos serán sometidos a consulta. En el anexo I se detallan ejemplos de herramientas de apoyo al proceso de consulta. Se requiere, asimismo, un buen plan de gestión para analizar los comentarios recibidos y utilizarlos con vistas a mejorar el plan hidrológico de cuenca. Finalmente, es muy importante dar a conocer a los participantes las opiniones recabadas.

Las autoridades competentes deberían asegurar el *acceso a la información y a los documentos de referencia*. En la **sección 5** se abordan cuestiones como el tipo de información que debería estar disponible, así como quién y de qué manera deberá encargarse de mantener y divulgar dicha información. Como mínimo, entre los documentos de referencia deberían estar todos aquellos que se resumen en el plan hidrológico de cuenca. Por lo general, se combinan medios de comunicación electrónicos (Internet, correo electrónico) con medios no electrónicos (fundamentalmente reuniones) para informar a los agentes interesados y al público en general. Entre las acciones que se sugieren en esta sección cabe destacar la creación de un centro de conocimiento o de información centralizado en cada cuenca hidrológica, que se responsabilizará de la gestión y divulgación de la información.

Durante todo el proceso de participación ciudadana, *la información y la evaluación continuas* son herramientas esenciales para que el proceso sea transparente para los participantes. Por lo tanto, la evaluación debería integrarse en el proceso de participación ciudadana. En la **sección 6** se mencionan los indicadores que servirán de ayuda para la información y la evaluación.

Finalmente, la administración competente (que será a menudo la que dirija el proceso) debería ser consciente del hecho de que cualquier forma de participación ciudadana requiere el *desarrollo de la capacitación*, así como una cierta *financiación* para desarrollar las relaciones y el entendimiento entre los diferentes agentes interesados. En la **sección 7** se analizan estos y otros factores que contribuirán a hacer posible el aspecto del aprendizaje en la participación ciudadana.

Un proceso de participación ciudadana bien gestionado tiene su coste y requiere tiempo y energía, pero, al final, merece la pena. La participación ciudadana no es de por sí un fin sino una herramienta para alcanzar los objetivos medioambientales que establece la Directiva Marco del Agua. La confianza, la transparencia en el proceso y una buena gestión de las expectativas ayudarán a conseguir una buena participación.

*Y ahora, ¡manos a la obra!*

# Introducción.

## ¿Para qué un documento guía?



### ¡Atención! ¡Lo que **no** encontrará en este documento guía!

El documento guía no es un manual sobre cómo poner en práctica exactamente la participación ciudadana en su país. El contexto cultural, organizativo y político varía mucho de un Estado miembro o país en vías de adhesión a otro, e influirá en las metodologías que deben utilizarse para la participación ciudadana. Por lo tanto, no es posible un programa único para todos los Estados.

Este documento hace hincapié en la implantación de la participación ciudadana en un contexto más amplio de desarrollo de los planes hidrológicos de cuenca, tal y como establece la Directiva Marco del Agua.

La participación ciudadana es un aspecto que afecta a diferentes fases y etapas en la implantación de la Directiva y que se aplica a la mayoría de las actividades que se han tratado en la denominada Estrategia Común de Implantación. De ahí que esta guía deba considerarse un documento de orientación *horizontal*.

## ¿A QUIÉNES VA DIRIGIDO ESTE DOCUMENTO GUÍA?

### Estados miembros y países en vías de adhesión

Para crear un entendimiento común y proporcionar orientaciones y ejemplos sobre cómo poner en práctica la participación ciudadana con el fin de mejorar el proceso de toma de decisiones a la hora de implantar la Directiva en general, así como para el desarrollo de los planes hidrológicos de cuenca.

### Administraciones competentes de las demarcaciones hidrográficas

Para orientar en la práctica sobre cómo, cuándo y a qué nivel deben participar los ciudadanos, los usuarios del agua y los agentes interesados con el fin de aumentar la transparencia y la participación en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca.



### ¡Atención! Grupo objetivo del documento

Este documento pretende orientar **a las autoridades competentes de los Estados miembros y de los países en vías de adhesión** en la implantación del artículo 14 de la Directiva Marco del Agua.

## Agentes interesados

Para proporcionar medios que faciliten el éxito de la participación en la gestión hidrológica y fomentar su papel en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca.



**¡Atención! ¡También es de utilidad para los agentes interesados y la ciudadanía en general!**

El documento:

- Explica por qué los agentes interesados deberían tomar parte en la planificación hidrológica de cuenca y qué puede esperarse tanto de ellos como de la ciudadanía: que expresen sus opiniones y preocupaciones sobre decisiones futuras, que garanticen que el conocimiento local pertinente llegue hasta el nivel de decisiones correcto.
- Da una idea general de las oportunidades y enfoques prácticos para participar a diferentes niveles y en distintas fases de la planificación.
- Aclara que éste es un proceso nuevo y una forma nueva de asociación, lo cual requiere paciencia y confianza mutuas.

## ¿QUÉ PUEDE ENCONTRARSE EN ESTE DOCUMENTO?

El documento:

- Pretende crear un entendimiento común en relación con la participación ciudadana en la Directiva y, en definitiva, aumentar la transparencia y la participación en el desarrollo de los planes hidrológicos de cuenca.
- Da orientaciones al explicar los requisitos de la Directiva respecto a las fases y etapas de la implementación de la planificación hidrológica de cuenca y al analizar las posibilidades que ofrece la Directiva.
- Proporciona herramientas, ejemplos y experiencias sobre cómo poner en práctica la participación ciudadana.



**¡Atención! La metodología de este documento de orientación de la Unión Europea debe adaptarse a las circunstancias locales, regionales y/o nacionales**

Éste es un documento guía de la Unión Europea sobre la participación ciudadana. Tiene como objetivo proporcionar principios generales y tendrá que ser adaptado según el contexto físico, cultural, organizativo y político de cada Estado miembro o país en vías de adhesión.

Algunos Estados miembros han decidido ya *traducir* este documento guía en un documento nacional de orientación sobre la participación ciudadana en el contexto de la Directiva Marco del Agua.



## ¿Y DÓNDE?



### **El papel de la participación ciudadana en la Directiva Marco del Agua**

- Sección 2. ¿Qué es la participación ciudadana? ¿Qué papel desempeña la participación ciudadana en la Directiva? ¿Por qué molestarse poniendo en práctica la participación ciudadana?
- Anexo I. Técnicas de participación ciudadana.



### **La participación ciudadana en las diferentes fases de la planificación**

- Sección 2. La participación ciudadana en las diferentes fases de la planificación. Garantizar la coherencia con el proceso general de implantación.



### **¿Cómo se participa? Herramientas y técnicas para la participación ciudadana**

- Sección 3. Participación activa de todos los agentes interesados.
- Sección 4. Consulta.
- Sección 5. Acceso a la información y a los documentos de referencia. ¿Qué hay que hacer?
- Anexo II. Ejemplos de participación ciudadana en proyectos de gestión hidrológica.
- Anexo III. Grupo de redacción y otros colaboradores.



### **Informes de resultados de la participación ciudadana**

- Sección 6. ¿Cómo se informa del proceso de participación ciudadana en la gestión de la cuenca hidrográfica, y cómo se evalúa?
- Sección 7. Desarrollo del aspecto del aprendizaje en la participación ciudadana.

# Sección 1. Implantación de la Directiva: contexto de actuación

Esta sección presenta el contexto general de la implantación de la Directiva Marco del Agua e informa de las iniciativas que llevaron a la elaboración de este documento guía.

## 1.1. DICIEMBRE DE 2000: UNA FECHA IMPORTANTE PARA LA POLÍTICA DE AGUAS

---

### 1.1.1. Un largo proceso de negociaciones

El 22 de diciembre del año 2000 marcará un hito en la historia de la política en materia de aguas en Europa. En esa fecha se publicó la Directiva Marco del Agua (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) en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y, de ese modo, entró en vigor.

Esta Directiva es el resultado de un proceso de más de cinco años de deliberaciones y negociaciones entre multitud de expertos, agentes interesados y representantes de las administraciones competentes. Este proceso ha hecho hincapié en lograr un acuerdo sobre los principios fundamentales de la gestión hidrológica moderna, que actualmente constituye la base de la Directiva Marco del Agua.

## 1.2. LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA: NUEVOS RETOS EN LA POLÍTICA EUROPEA DE AGUAS

---

### 1.2.1. ¿Qué pretende lograr la Directiva?

La Directiva establece un marco para la protección de todas las aguas (incluyendo las aguas superficiales continentales, aguas de transición, aguas costeras y aguas subterráneas) que:

- Prevenga el deterioro de los recursos hídricos, los proteja y mejore su estado.
- Promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos.
- Persiga una mayor protección y mejora del medio acuático a través de medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las sustancias consideradas como prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las sustancias peligrosas prioritarias.
- Garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones.
- Contribuya a paliar los efectos de inundaciones y sequías.



### 1.2.2. ¿Cuál es el objetivo fundamental?

En términos generales, la Directiva trata de lograr un *buen estado de las aguas* para todas las aguas antes de 2015.

### 1.2.3. ¿Cuáles son las medidas clave que necesitan adoptar los Estados miembros?

- Especificar las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional, encuadrarlas en demarcaciones hidrográficas y designar las autoridades competentes, antes de 2003 (artículo 3, artículo 24).
- Caracterizar las demarcaciones hidrográficas en cuanto a presiones, impactos y aspectos económicos de los usos del agua, incluyendo un registro de zonas protegidas situadas dentro de la demarcación hidrográfica, a más tardar en 2004 (artículo 5, artículo 6, anexo II, anexo III).
- Realizar, conjuntamente con la Comisión Europea, la intercalibración de los sistemas de clasificación del estado ecológico, a más tardar en 2006 (punto 22 del artículo 2, anexo V).
- Poner en práctica las redes de control, antes de 2006 (artículo 8).
- A partir de un riguroso control y el análisis de las características de la cuenca hidrográfica, identificar antes de 2009 un programa de medidas para alcanzar los objetivos medioambientales de la Directiva Marco del Agua con un coste económico (artículo 11, anexo III).
- Elaborar y publicar los planes hidrológicos de cuenca (PHC) para cada demarcación hidrográfica, incluyendo la calificación de masas de agua muy modificadas, antes de 2009 (artículo 13, punto 3 del artículo 4).
- Implantar una política de precios del agua que mejore la sostenibilidad de los recursos hídricos, antes de 2010 (artículo 9).
- Poner en práctica las medidas del programa, a más tardar en 2012 (artículo 11).
- Implantar los programas de medidas y alcanzar los objetivos medioambientales, antes de 2015 (artículo 4).



#### ¡Atención!

Los Estados miembros no siempre pueden lograr un buen estado de las aguas para todas las masas de agua de una demarcación hidrográfica antes de 2015, debido a dificultades técnicas, costes desproporcionados o las condiciones naturales. En dichas condiciones, que se explicarán específicamente en los planes hidrológicos de cuenca, la Directiva Marco del Agua ofrece la posibilidad de que los Estados miembros participen en dos ciclos de más de seis años cada uno para la planificación e implantación de las medidas.

### 1.2.4. Cambiar el proceso de gestión: información, consulta y participación

El artículo 14 de la Directiva establece que los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la implantación de la presente Directiva y en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca. Además, los Estados miembros informarán y consultarán al público, incluidos los usuarios, en particular sobre:

- El calendario y el programa de trabajo para la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca y el papel de la consulta, a más tardar en 2006.
- El esquema de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, a más tardar en 2007.
- El proyecto de plan hidrológico de cuenca, a más tardar en 2008.

### 1.2.5. Humedales

Los ecosistemas de humedales forman parte del entorno acuático tanto desde el punto de vista ecológico como funcional, y desempeñan un papel potencialmente importante a la hora de lograr una gestión sostenible de la cuenca hidrográfica. La Directiva Marco del Agua no establece objetivos medioambientales para los humedales. No obstante, los humedales que dependan de masas de agua subterránea, formen parte de una masa de agua superficial, o sean Zonas Protegidas, se beneficiarán de las obligaciones contenidas en la Directiva encaminadas a proteger y regenerar el estado del agua. Las definiciones relevantes se desarrollan en los documentos de orientación horizontal de la Estrategia Común de Implantación sobre masas de agua (Documento guía n.º 2 de la Estrategia Común de Implantación de la Directiva Marco del Agua) y se tratan más a fondo en la guía sobre humedales.

Las presiones sobre los humedales (por ejemplo, la contaminación o la modificación física) pueden afectar al estado ecológico de las masas de agua. Por lo tanto, las medidas para gestionar dichas presiones deben considerarse como parte de los planes hidrológicos de cuenca, siempre que sean necesarias para cumplir los objetivos medioambientales de la Directiva.

En las circunstancias adecuadas, la creación y mejora de los humedales pueden ofrecer mecanismos sostenibles, rentables y aceptables socialmente que coadyuven a alcanzar los objetivos medioambientales de la Directiva. En particular, los humedales pueden ayudar a acabar con el impacto de la contaminación, contribuir a mitigar los efectos de las sequías e inundaciones, ayudar a lograr una gestión costera sostenible y mejorar la recarga de agua subterránea. En el documento separado de orientación horizontal sobre humedales se examina más a fondo la importancia de éstos dentro de los programas de medidas.

### 1.2.6. Integración: un concepto clave subyacente a la Directiva Marco del Agua

El principal concepto para la Directiva Marco del Agua es el concepto de *integración*, que se considera clave en la gestión de la protección de las aguas dentro de la demarcación hidrográfica:

- **Integración de los objetivos medioambientales:** deben combinarse objetivos de cantidad, calidad y ecológicos para proteger ecosistemas acuáticos de gran valor y garantizar un buen estado general de otras aguas.
- **Integración de todos los recursos hídricos:** se combinan masas de agua dulce superficiales y subterráneas, humedales y recursos hídricos costeros **a escala de la cuenca fluvial**.
- **Integración de todos los usos, funciones y valores del agua** en un marco de política común, es decir, debe investigarse la importancia del agua para el medio ambiente, la salud y el consumo humano, así como para los sectores económicos, el transporte y el ocio (el agua como bien social).
- **Integración de disciplinas, análisis y pericia:** deben combinarse la hidrología, la hidráulica, la ecología, la química, las ciencias del suelo (edafología), la tecnología, la ingeniería y la economía para evaluar las presiones e impactos actuales en los recursos hídricos e identificar medidas para lograr los objetivos medioambientales de la Directiva de la manera más rentable.
- **Integración de la normativa en materia de aguas en un marco coherente y común:** en la Directiva Marco del Agua se han reformulado los requisitos de la antigua normativa en materia de aguas (por ejemplo, la Directiva del Consejo relativa a la calidad de las aguas que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces), en coherencia con el pensamiento ecológico moderno. Tras un periodo de transición, se revocarán estas antiguas Directivas. En los planes hidrológicos de cuenca se deben integrar otras normativas (por ejemplo, la Directiva de Nitratos y la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas), siempre que constituyan la base de los programas de medidas.
- **Integración de todos los aspectos relevantes, ecológicos y de gestión** relacionados con la planificación sostenible de la cuenca hidrográfica, incluyendo aquellos que van más allá del alcance de la Directiva Marco del Agua, como la protección frente a las inundaciones y su prevención.



- **Integración de una gran variedad de medidas, incluyendo la fijación de precios y los instrumentos financieros y económicos, en un enfoque común de gestión** para lograr los objetivos medioambientales de la Directiva. Los programas de medidas se definen en los **planes hidrológicos de cuenca** elaborados para cada demarcación hidrográfica.
- **Integración de los agentes interesados y de la sociedad civil en la toma de decisiones**, mediante el fomento de la transparencia y la información a la ciudadanía, y ofreciendo una oportunidad única para involucrar a todos ellos en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca.
- **Integración de los diferentes niveles de toma de las decisiones que afectan a los recursos hídricos y al estado de las aguas**, ya sea local, regional o nacional, para una gestión eficaz de todas las aguas.
- **Integración de la gestión hidrológica de diferentes Estados miembros**, para las cuencas hidrográficas compartidas por varios países, Estados miembros de la Unión Europea actuales y/o futuros.

### 1.3. ¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO PARA APOYAR LA IMPLANTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA?

Se están llevando a cabo actividades para apoyar la implantación de la Directiva Marco del Agua tanto en los Estados miembros como en los países en vías de adhesión a la Unión Europea. Entre los ejemplos de actividades se incluyen la consulta pública, la elaboración de un documento nacional de orientación, actividades piloto para examinar aspectos específicos de la Directiva o del proceso general de planificación, debates en el marco institucional o la iniciación de programas de investigación dedicados a la Directiva Marco del Agua.

#### 1.3.1. Mayo de 2001, Suecia: los Estados miembros, Noruega y la Comisión Europea acordaron una Estrategia Común de Implantación

Esta estrategia tiene como objetivo principal proporcionar una base para la implantación de la Directiva Marco del Agua mediante el desarrollo de un entendimiento común y coherente y el ofrecimiento de orientaciones sobre sus aspectos clave. Entre los principios comunes de esta estrategia común se incluye el de compartir información y experiencias, desarrollar enfoques y metodologías comunes, y promover la participación de expertos de los países candidatos y de los agentes interesados de la comunidad del agua.

En el contexto de esta estrategia común de implantación, se han puesto en marcha una serie de grupos de trabajo y de actividades conjuntas para elaborar y poner a prueba una guía no vinculante desde el punto de vista legal (véase el anexo I). Un grupo de coordinación estratégica supervisa estos grupos de trabajo e informa directamente a los directores del Agua de la Unión Europea y a la Comisión que funciona como organismo de decisión de la Estrategia Común de Implantación.

#### 1.3.2. El grupo de trabajo 2.9 y el grupo de redacción sobre la participación ciudadana

Se creó un grupo de redacción en el seno del grupo de trabajo 2.9, Buenas prácticas en la planificación hidrológica de cuenca, para abordar en concreto la participación ciudadana. Este grupo de redacción tenía como objetivo principal a corto plazo la elaboración de una guía práctica y no vinculante desde el punto de vista legal que ayudara a integrar la participación ciudadana en la implantación de la Directiva Marco del Agua. Este grupo de redacción estuvo formado por representantes de las administraciones competentes, expertos técnicos y agentes interesados de los Estados miembros de la Unión Europea y de organizaciones no gubernamentales internacionales (lamentablemente, no participó ningún país de los que entonces eran candidatos a pertenecer a la Unión Europea).

Para garantizar una adecuada aportación de opiniones provenientes de un público más amplio durante la fase de elaboración de la guía, y con el fin de evaluar versiones anteriores del documento guía, varios Estados miembros organizaron rondas de consulta a escala nacional, mientras que el grupo de redacción organizó un taller internacional.



### **¡Atención! Puede ponerse en contacto con los expertos que participaron en las actividades sobre participación ciudadana**

En el anexo III hay una lista con los miembros del grupo de redacción y sus datos de contacto. Si necesita ayuda con sus propias actividades, póngase en contacto con un miembro del grupo de su país. Si desea más información sobre ejemplos concretos de participación ciudadana en proyectos de gestión hidrológica, también puede ponerse en contacto directamente con los encargados de llevar a cabo dichos estudios.

### **Elaboración del documento guía: un proceso interactivo**

En un periodo de tiempo muy corto, varios expertos y agentes interesados han participado en mayor o menor medida en la elaboración de este documento guía. El proceso para su participación ha incluido las siguientes actividades:

- Se celebraron tres talleres de expertos y miembros de los agentes interesados del grupo de redacción.
- Algunos Estados miembros organizaron rondas de consulta a escala nacional para recabar opiniones sobre la versión 1.1 del proyecto de la guía (270802).
- Se organizó un taller internacional (octubre de 2002; Ámsterdam, Países Bajos) para presentar las actividades y los resultados del grupo de redacción y deliberar sobre ellos con expertos y agentes interesados que no habían participado anteriormente. También se debatió sobre los comentarios de las rondas de consulta a escala nacional.
- Se interactuó con los expertos de otros grupos de trabajo englobados en la Estrategia Común de Implantación, a través de los miembros del grupo de redacción a escala nacional.

El anexo III proporciona los nombres de este grupo de redacción y de otros colaboradores, así como una lista de actividades del grupo de redacción.

### **1.3.3. Actividades de seguimiento**

Las actividades del grupo de trabajo dedicado a la participación ciudadana no cesaron con la aprobación de esta guía por parte de los directores del Agua en Copenhague (noviembre de 2002). La elaboración de esta guía permitió la creación de toda una red de expertos de varios Estados miembros. Esta red continuará siguiendo de cerca la implantación del documento guía y contribuirá a integrar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

Desde principios de 2003 hasta 2005, los documentos guía elaborados por los diferentes grupos de trabajo en el marco de la Estrategia Común de Implantación se pusieron a prueba en varias cuencas piloto en toda la Comunidad Europea, con el fin de evaluar la viabilidad de todos los documentos guía y la coherencia entre ellos.

## *Sección 2. Introducción a la participación ciudadana en la gestión de las cuencas hidrográficas*

### **2.1. DISPOSICIONES DE LA DIRECTIVA EN RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación ciudadana desempeña un papel fundamental en la Directiva Marco del Agua. Esta sección trata las diferentes disposiciones de la Directiva. En el cuadro siguiente aparece el texto relevante de la Directiva. El artículo 14 es el más importante en el tema que nos ocupa.

#### Punto 14 del preámbulo

- 14) El éxito de la presente Directiva depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales, así como de la información, las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios.

#### Punto 46 del preámbulo

- 46) Para garantizar la participación del público en general, incluidos los usuarios, en el establecimiento y la actualización de los planes hidrológicos de cuenca, es necesario facilitar información adecuada de las medidas previstas y de los progresos realizados en su aplicación, a fin de que el público en general pueda aportar su contribución antes de que se adopten las decisiones finales sobre las medidas necesarias.

#### Artículo 14

##### **Información y consulta públicas**

1. Los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. Los Estados miembros velarán por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los siguientes documentos:
- a) un calendario y 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 periodo a que se refiera el plan;

- b) 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 periodo a que se refiera el plan;
- c) ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del periodo a que se refiera el plan.

Previa solicitud, se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca.

- 2. Los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre esos documentos con objeto de permitir una participación y consulta activas.
- 3. Los apartados 1 y 2 serán igualmente aplicables a las actualizaciones de los planes hidrológicos de cuenca.

#### Anexo VII Planes hidrológicos de cuenca

A. Los planes hidrológicos de cuenca incluirán los elementos siguientes:

[...]

- 9. Un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan.
- 11. Los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información a la que se refiere el apartado 1 del artículo 14 y en particular los detalles de las medidas de control adoptadas conforme a las letras g) e i) del apartado 3 del artículo 11 y los datos reales de control recogidos según lo dispuesto en el artículo 8 y el anexo V.



#### **¡Atención! La participación ciudadana en relación con la Directiva**

Como indica el título, esta guía trata en detalle la participación ciudadana en relación con la Directiva y con los preceptos correspondientes. No obstante, la participación ciudadana en general es un proceso para el que no existe un programa único y que debe ser diseñado conforme a las necesidades con los medios y las herramientas disponibles. Si se quiere obtener buenos resultados, es aconsejable prever más allá de los requisitos mínimos.

El punto 14 del preámbulo destaca el hecho de que la participación ciudadana contribuirá al éxito general de la Directiva. El punto 46 del preámbulo hace hincapié en la importancia de informar bien al público en general con el fin de garantizar o más bien facilitar su participación en el proceso de planificación. Según el anexo VII, el plan hidrológico de cuenca debe informar acerca de dónde y cómo se puede obtener información de referencia. Además, dicho plan debe resumir las medidas adoptadas sobre participación ciudadana y debe evaluar sus resultados y su influencia en el plan.

El artículo 14 contiene la disposición fundamental de la Directiva en lo referente a la participación ciudadana. Dicho artículo prescribe las tres formas principales de participación ciudadana:



- Participación activa en todos los aspectos de la implantación de la Directiva, especialmente —pero sin limitarse a ello— en el proceso de planificación.
- Consulta en tres fases del proceso de planificación.
- Acceso a la información de referencia.

Los Estados miembros tienen que *fomentar* la participación activa y *garantizar* la consulta y el acceso a la información de referencia.

Por ejemplo, en el punto 14 del preámbulo queda claro que la participación activa no es lo mismo que la consulta. La consulta significa que el público puede reaccionar ante los planes y propuestas elaborados por las administraciones. Sin embargo, la participación activa significa que los agentes interesados participan activamente en el proceso de planificación, tratando los problemas y contribuyendo a encontrar las soluciones. Para la participación activa resulta imprescindible la capacidad que tienen los participantes de influir en el proceso, lo que no implica necesariamente que se responsabilicen también de la gestión hidrológica.



### ¡Atención! La Directiva requiere algo más que la consulta

Asimismo, hay que fomentar la participación activa en todos los aspectos de la implantación de la Directiva. Además, se tiene que proporcionar acceso a la información de referencia.

Además de los establecidos en la Directiva, existen otros requisitos para la participación ciudadana en otras disposiciones normativas de la Unión Europea, especialmente en la Directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Directiva 2001/42/CE). La relación de la Directiva Marco del Agua con la directiva citada es bastante compleja y tiene que aclararse en relación con el programa de medidas y el plan hidrológico de cuenca.



### ¡Atención! No se requiere sólo participación ciudadana para el plan hidrológico de cuenca

El programa de medidas y las medidas individuales son probablemente más importantes.

El cuadro siguiente ofrece una perspectiva general (glosario) de los principales términos utilizados en la Directiva Marco del Agua y en esta guía. En la sección 2.2 se analizarán más detalladamente las diferentes formas de participación ciudadana, y en la sección 2.4 los diferentes tipos de público.

#### **Participación ciudadana**

Permitir que el público influya en el resultado de los planes y los procesos de trabajo. En esta guía se utiliza como un concepto que abarca todas las formas de participación en la toma de decisiones. La Directiva Marco del Agua no emplea el término.

#### **Público (o «público en general»)**

«Una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo con lo establecido en la legislación o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos» (Directiva 2001/42/CE, conveni- ción Aarhus, apartado 4 del artículo 2).

**Parte interesada (o «agente interesado»)**

Cualquier persona, grupo u organización que tiene un interés o una «participación» en un tema, ya sea porque resulta afectado directamente o porque puede influir en su resultado. «Parte interesada» también incluye a los miembros del público que aún no saben que resultarán afectados (en la práctica, la mayoría de los ciudadanos particulares y muchas empresas y ONG pequeñas).

**ONG**

Organización no gubernamental.

**Público amplio**

Son los miembros del público que tienen sólo un interés limitado en el tema concreto y una influencia limitada en su resultado. Conjuntamente, su interés y su influencia pueden ser significativos.

**Consulta**

Se refiere al nivel más bajo de participación ciudadana si se considera el suministro de información como la base. El gobierno pone los documentos a disposición del público para que éste presente sus observaciones por escrito, organiza la audiencia pública o trata de recabar activamente los comentarios y opiniones del público mediante, por ejemplo, encuestas y entrevistas. En el artículo 14 de la Directiva, «consulta» hace referencia únicamente a las realizadas por escrito, mientras que los puntos 14 y 46 del preámbulo y el anexo VII se refieren a la consulta en general.

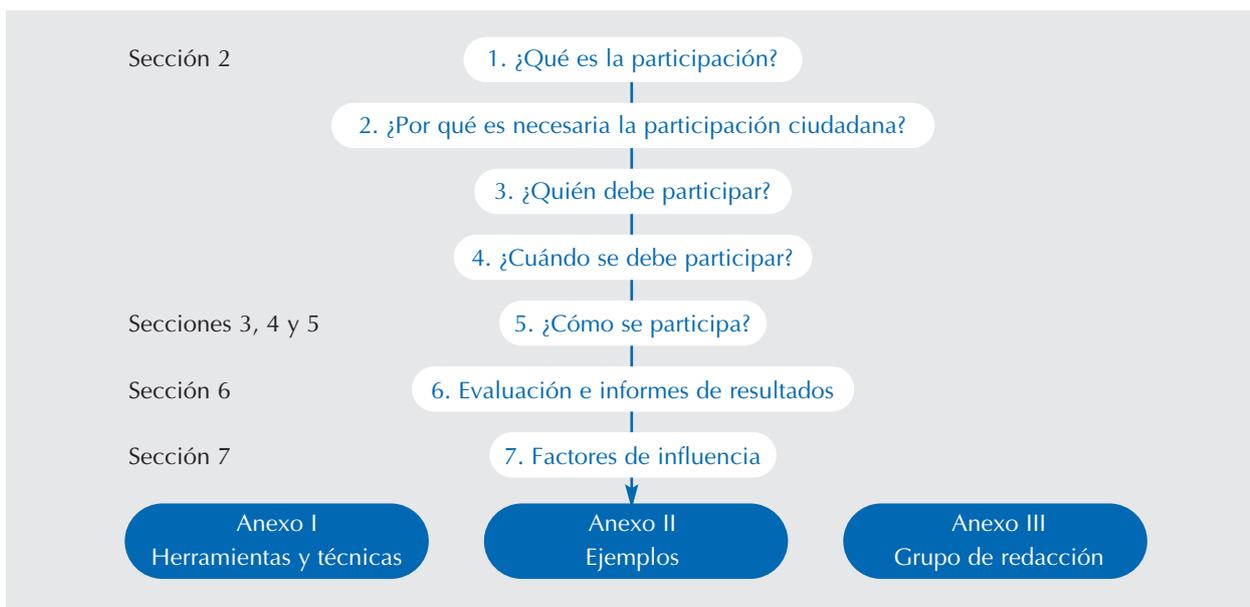
**Participación activa**

Hace referencia a un nivel de participación más alto que la consulta. La participación activa implica que los agentes interesados están invitados a contribuir activamente al proceso de planificación deliberando sobre problemas y contribuyendo a solucionarlos.

**PHC**

Es el plan hidrológico de cuenca, exigido por el artículo 13 de la Directiva.

Antes de tratar el tema de la participación activa, la consulta y el suministro de información en el proceso de planificación, se darán unas indicaciones sobre las cuestiones clave de la participación, que deberán tener en cuenta todos aquellos involucrados en la organización de la misma:



En las secciones 2 a 5 se tratan las cuestiones sobre qué, por qué, quién, cuándo y cómo.



## 2.2. ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

En general, se puede definir la participación ciudadana como el hecho de permitir que la gente influya en el resultado de los planes y los procesos de trabajo. Sin embargo, hay diferentes niveles de influencia.

La base para cualquier forma de participación ciudadana es el **suministro de información** al público. En sentido estricto, la Directiva sólo requiere el acceso a la información de referencia, y no la difusión activa de la información. No obstante, esto último es imprescindible para que funcionen la consulta obligatoria y la participación activa, como también se menciona en el punto 46 del preámbulo.



### ¡Atención! La participación ciudadana abarca una gama más amplia de actividades que las establecidas en la Directiva

La Directiva requiere la participación activa, la consulta y el acceso a la información, aunque para lograr el objetivo de la Directiva (punto 14 del preámbulo) podrían ser útiles más requisitos.

El primer nivel de participación real es la **consulta**. Los organismos administrativos consultan a las personas y a las partes interesadas (agentes interesados) para aprender de sus conocimientos, percepciones, experiencias e ideas. La consulta se emplea para recabar información u opiniones de aquellos a quienes se ha involucrado en la participación a fin de desarrollar soluciones basadas en dichos conocimientos. Se presentan informes, perspectivas o planes y se pide a la gente que dé su opinión sobre ellos. El proceso no permite la participación en la toma de decisiones y los expertos no tienen ninguna obligación formal de aceptar los puntos de vista del público.

En esta guía se distinguen dos tipos de consulta: escrita y oral. La consulta por escrito es el requisito mínimo, como especifica el apartado 1 del artículo 14, es decir, «que se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones». La consulta oral es más activa, y los agentes interesados tienen la posibilidad de dialogar o debatir los asuntos con las administraciones competentes.

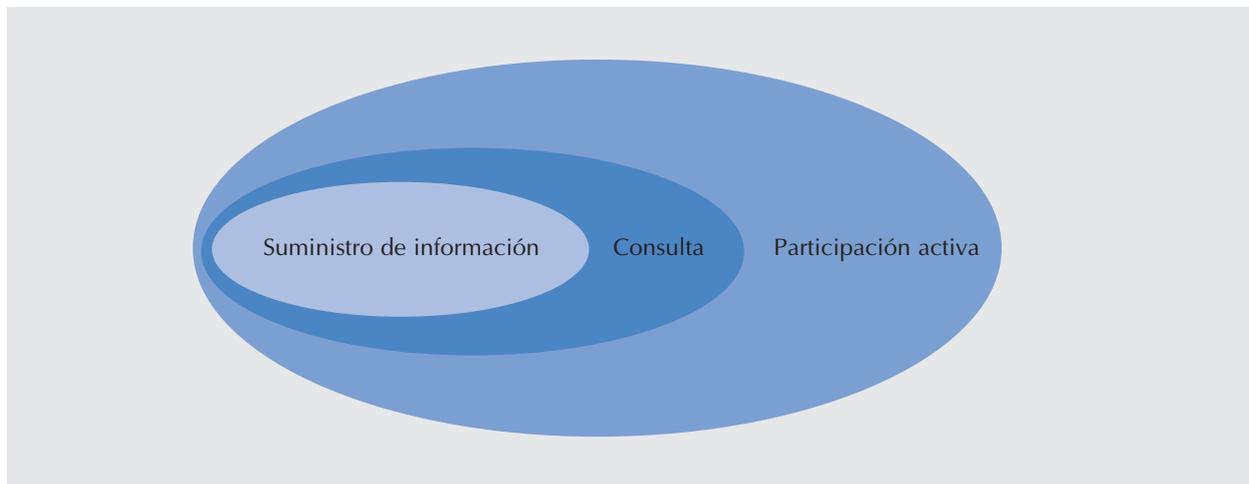
Un nivel de participación más alto es la **participación en la elaboración e implantación de los planes**. Las partes interesadas participan activamente en el proceso de planificación tratando problemas y contribuyendo a solucionarlos. Entre los niveles de participación aún más altos se encuentran **la toma de decisiones compartida** y **la autodeterminación**. La toma de decisiones compartida supone que las partes interesadas no sólo participen activamente en el proceso de planificación, sino que también se responsabilicen parcialmente del resultado. Por ejemplo, los sectores relacionados con el uso del agua podrían estar representados en las organizaciones de la cuenca hidrográfica. La autodeterminación supone que (parte de) la gestión hidrológica pasa a manos de las partes interesadas, por ejemplo, estableciendo asociaciones de usuarios de agua. Fomentar lo primero debe considerarse el requisito central para la **participación activa**; la Directiva no requiere específicamente las dos últimas formas, pero a menudo pueden considerarse como buenas prácticas.



### ¡Atención! Gestión de las expectativas

Con objeto de evitar decepciones, es muy importante aclarar al público con qué forma de participación ciudadana están tratando y qué papel desempeñan. Durante y después del proceso es preciso dar a conocer a las partes interesadas y a la ciudadanía las opiniones recabadas.

Los diferentes niveles de participación no se excluyen mutuamente, sino que se complementan entre sí: la consulta conlleva suministro de información y la participación activa implica la consulta. Además, los distintos niveles pueden resultar útiles en diferentes fases. La elección del nivel depende de aspectos tales como el calendario de la participación ciudadana y la fase del proceso de planificación, el contexto (político e histórico) para tal participación, los recursos disponibles, los objetivos o las ventajas de la participación ciudadana, y los agentes interesados que vayan a participar.



### Ejemplo

La participación ciudadana puede empezar con un análisis de los agentes interesados por medio de entrevistas a personas seleccionadas, seguir con un debate público en el que se consulte a la población para identificar los temas importantes en materia de gestión de aguas, y continuar con una consulta a los representantes de los usuarios del agua (expertos, asociaciones). Se darán más ejemplos en las secciones 3 y 4.



### ¡Atención! La participación ciudadana no consiste necesariamente en:

- *Que todo el mundo participe:* hay que seleccionar a los participantes y hacer un análisis de los agentes interesados.
- *Que todo el mundo decida:* hay que dejar claras cuáles son las responsabilidades de cada uno.
- *Perder el control:* la participación no puede funcionar si el resultado está totalmente predeterminado, pero hay que organizarla bien.
- *Lograr un consenso a cualquier precio:* hay que dejar claro que será imposible satisfacer cien por cien todos los deseos. La participación ayudará a explicar las decisiones una vez que se tomen y a fomentar que se acepte como propio el resultado al que se ha llegado.

## 2.3. ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

En principio, claro está, es necesaria para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva y para lograr objetivos medioambientales y otros beneficios. Además de estos requerimientos de la Directiva, es bueno hacer hincapié en los motivos fundamentales para poner en práctica la participación ciudadana,



que son garantizar el logro y la implantación eficaz de los objetivos medioambientales de la gestión hidrológica (buen estado en 2015).



### **¡Atención! La participación ciudadana es un medio de mejorar la toma de decisiones**

La participación ciudadana no es un objetivo en sí mismo, sino que ayuda a definir los motivos, el marco, los resultados y la validez de los procesos de toma de decisiones.

La participación ciudadana tiene como principal meta mejorar la toma de decisiones, garantizando que las decisiones estén firmemente basadas en experiencias y conocimientos compartidos así como en pruebas científicas, que las decisiones estén influidas por las opiniones y la experiencia de los afectados por ellas, que se tomen en consideración opciones creativas e innovadoras, y que las nuevas disposiciones sean viables y aceptables para el público.

Las ventajas fundamentales que pueden derivar de la participación ciudadana (que no se excluyen mutuamente) son:

- Aumentar la concienciación del público en relación con los temas medioambientales así como con la situación medioambiental de la correspondiente demarcación hidrográfica.
- Aprovechar el conocimiento, la experiencia y las iniciativas de los distintos agentes interesados y, de este modo, mejorar la calidad de los planes, de las medidas y de la gestión de las cuencas hidrográficas.
- Lograr la aceptación, el compromiso y el apoyo por parte de la ciudadanía en lo referente a los procesos de toma de decisiones.
- Hacer la toma de decisiones más transparente y más creativa.
- Reducir los litigios, malentendidos y retrasos, y conseguir una implantación más eficaz.
- Fomentar la experiencia y el aprendizaje social: si la participación tiene como resultado un diálogo constructivo con todas las partes interesadas relevantes, el público, el gobierno y los expertos pueden aprender los unos de los otros una cierta «conciencia del agua».

Por medio de la participación, se puede llegar a soluciones muy satisfactorias a largo plazo para la planificación de cuenca, lo que puede evitar posibles conflictos, problemas de gestión y costes.

### **Proyecto sobre el uso racional de las llanuras aluviales, LIFE, Medio Ambiente de la Unión Europea (véase el anexo II)**

El proyecto sobre el uso racional de las llanuras aluviales tuvo lugar en Somerset, en el suroeste de Inglaterra, donde propició un diálogo positivo y creativo sobre la gestión futura de casos de inundaciones en la cuenca de alimentación del río Parrett. Tenía como objetivo fomentar el uso racional de los recursos hídricos en las cuencas de alimentación de los ríos para beneficiar a las personas, sus medios de vida y su entorno. Se recibió a todos los agentes interesados en la gestión de los recursos hídricos de la cuenca de alimentación del río Parrett.

En este proyecto la participación tuvo como resultado las siguientes ventajas:

- Ayudó a identificar soluciones sostenibles a largo plazo para las personas, sus medios de vida y su entorno.

- Desarrolló la conciencia de asumir la cuestión como propia y la confianza.
- Supuso una inversión, ya que conllevó la identificación temprana de los temas y la obtención de consenso.
- Creó mayor concienciación en temas de gestión de la cuenca.
- Proporcionó un medio para acceder al conocimiento y la pericia locales.

## 2.4. ¿QUIÉN DEBE PARTICIPAR?

La Directiva emplea diferentes términos para referirse al público o ciudadanía. Con respecto a la consulta y al acceso a la información de referencia, simplemente se usa el término **público**. Dicho término no está definido en la Directiva, pero en la letra *d* del artículo 2 de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, se da una definición, que también es aplicable a la Directiva: «Una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo con lo establecido en la legislación o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos». El apartado 4 del artículo 2 de la convención Aarhus contiene la misma definición. En los puntos 14 y 46 del preámbulo, la Directiva también emplea las frases «público, incluidos los usuarios» y «público en general» respectivamente, sin ninguna diferencia de significado.

En lo que se refiere a la participación activa, se utiliza el término **parte interesada**. Esta expresión puede interpretarse como cualquier persona, grupo u organización que tiene un interés o una «participación» en un problema, ya sea porque resulta afectado directamente o porque puede influir en su resultado. «Parte interesada» también incluye a los miembros del público que aún no saben que resultarán afectados (en la práctica, la mayoría de los ciudadanos particulares y muchas empresas y ONG pequeñas). Esta guía empleará el término **agente interesado** como sinónimo de «parte interesada».

Por razones prácticas es imposible hacer participar activamente a todos los posibles agentes interesados en todos los asuntos. Habrá que hacer una selección, que puede basarse en los siguientes factores:

- La relación del agente interesado con los temas de gestión hidrológica en cuestión.
- Los niveles y el contexto en que suelen actuar, a quién representan.
- Su papel: miembro de la administración; usuario/afectado/agente interesado; experto o gestor.
- Su capacidad para el compromiso.
- El contexto político, social y medioambiental.

Los diferentes agentes interesados pueden hacer distintas contribuciones. Algunos agentes interesados pueden contribuir principalmente mediante sus ideas y la información que poseen. Otros podrían tener intereses más directos, como tierras o propiedades que podrían resultar afectados directamente. En muchos casos las organizaciones pueden representar a los agentes interesados individualmente considerados. Para cada fase del proyecto se debe revisar el papel de los distintos agentes interesados. Algunos resultarán más afectados que otros, representarán a una parte mayor, serán más activos o tendrán más recursos (económicos) o conocimientos. Será más difícil tratar con algunos agentes interesados que con otros, pero eso no debe influir en su identificación como tales.

En el anexo I se presenta una técnica para seleccionar a los agentes interesados relevantes mediante el denominado **análisis de agentes interesados**, lo que le permitirá dar prioridad a aquellos agentes interesados que sean de vital importancia para un asunto en una fase específica del proyecto. Observe que para garantizar transparencia y confianza, es importante poder justificar por qué se ha dado prioridad al grupo final de agentes interesados.

El cuadro siguiente ilustra una tipología de posibles agentes interesados en la gestión hidrológica. No hace ninguna suposición acerca de su importancia relativa.



### Una tipología de posibles agentes interesados

**Profesionales:** organizaciones del sector público y privado, grupos de profesionales voluntarios y ONG profesionales (sociales, económicas y medioambientales). Aquí también se incluyen organismos públicos, grupos conservacionistas, de negocios, industria, grupos de seguros y de la comunidad académica.

**Autoridades, electos:** ministerios, organismos públicos, municipios, administraciones locales.

**Grupos locales:** entidades organizadas no profesionales que funcionan en el ámbito local. Resulta útil que se dividan en:

- *Comunidades centradas en un lugar:* conexión con un lugar, que incluye grupos como asociaciones de vecinos y ayuntamientos.
- *Comunidades centradas en un interés:* por ejemplo, asociaciones de agricultores, pescadores, ecologistas.

**Ciudadanos particulares, agricultores y empresas** que se representan a sí mismos, como los terratenientes particulares más importantes o los vecinos de la zona.

### Un ejemplo de órganos de gobierno en las demarcaciones hidrográficas españolas

Conforme a la Ley española de Aguas y al Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (Real Decreto 927/1988), los distintos órganos decisorios «regulan y gestionan las demarcaciones hidrográficas».

La *Junta de Gobierno* propone el plan de actividades de la institución y su presupuesto anual y, en general, se encarga de todos los asuntos que conciernen a la dirección de la demarcación hidrográfica. Al menos una tercera parte de sus miembros deben ser representantes de los usuarios del agua. Los representantes de las administraciones regional y central constituyen las otras dos terceras partes.

La Ley también establece los denominados «órganos decisorios en régimen de participación», como las *juntas de explotación*.

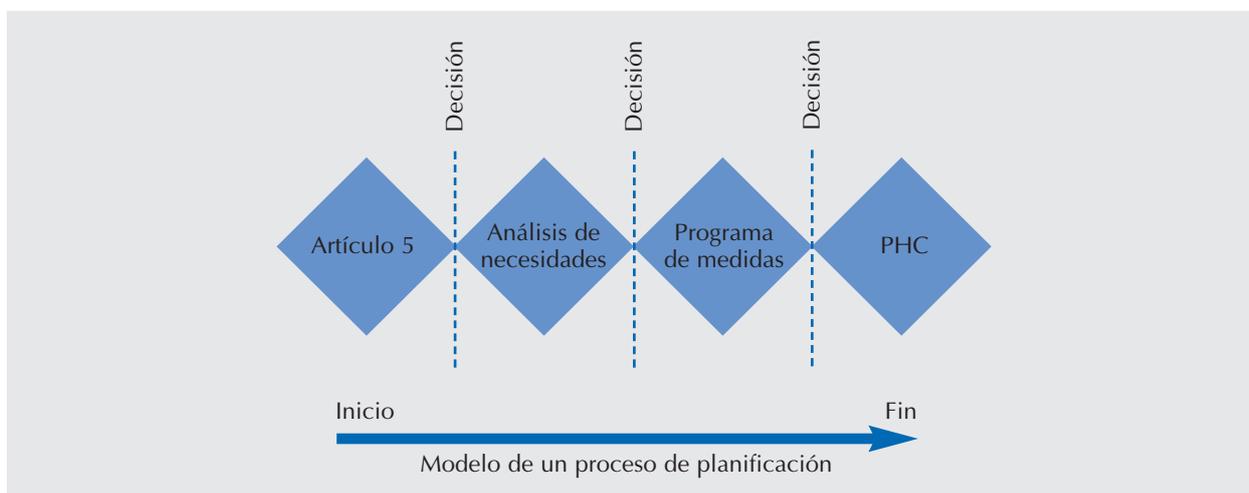
Las *juntas de explotación* tienen que coordinar la gestión de las diferentes estructuras hidrográficas en las subcuencas que normalmente se definen como «sistemas de gestión». En realidad, coordinan que se comparta el agua de la cuenca solucionando conflictos entre los usuarios. Los miembros de las juntas de explotación son usuarios con derechos sobre el agua definidos en el denominado «registro de aguas» e incluyen representantes de cada ciudad, municipio o empresa pública encargada del suministro de agua, representantes de las comunidades de riego, de los usuarios industriales y de las compañías hidroeléctricas. La totalidad de las juntas de explotación según la ley está agrupada en la denominada Asamblea de Usuarios.

(Este ejemplo no aparece en el anexo II).

## 2.5. ¿CUÁNDO SE DEBE PARTICIPAR?

Esta pregunta se puede dividir en dos cuestiones: en primer lugar, el calendario en relación con el proceso; en segundo lugar, la necesidad real de emprender la participación ciudadana, es decir, ¿es el esfuerzo de organizar la participación proporcional a los resultados?

En primer lugar, **el calendario**. Es importante definir claramente las fases del proceso, y cada fase requiere una revisión de la pregunta «por qué» y «cómo». El papel y la participación del agente interesado pueden diferir de una fase a otra. El objetivo del proyecto, la historia y el entorno político, pero también la escala y el tipo de agentes interesados influyen en el calendario de la participación ciudadana. Asimismo, el análisis de los agentes interesados (véase el anexo I) servirá para hacerla más transparente.



Se podría decir que los agentes interesados deben participar lo antes posible, antes de que se tomen las decisiones. Sólo entonces se pueden beneficiar las autoridades óptimamente de su entendimiento, experiencia y conocimiento y permitir la máxima participación, influencia y aceptación ulterior de las decisiones posteriores. Nunca es *demasiado* pronto. Cuando los agentes interesados participan en una primera fase del proceso, debería dejarse perfectamente claro al agente interesado cuál es su papel y cómo se dará curso a su contribución. De lo contrario, no les ofrezca participar. Por ejemplo, cuando se organiza la participación ciudadana durante un estudio de reconocimiento (para determinar la urgencia de los problemas y decidir si se invierte en ello o no), se debe comunicar con antelación que el resultado de dicho estudio puede ser que el proyecto previsto no se realice. El hecho es que la gente dedicará energía y tiempo en debatir los temas, mientras que los políticos aún pueden decidir no realizar la inversión.

Por lo tanto, el grado de participación de los agentes interesados en las primeras fases puede ser distinto del de las fases posteriores. En última instancia, el calendario de la participación ciudadana tiene que ser evaluado caso por caso. Se debe explicar a los participantes qué uso se dará a su participación para evitar falsas expectativas (¡gestión de las expectativas!).

En segundo lugar, **el concepto de proporcionalidad** respecto a la participación. ¿Cuándo es la energía (recursos humanos, dinero) que se dedica al proceso proporcional al resultado? Es necesario equilibrar los costes en cuanto a tiempo y dinero y posibles beneficios, lo que es relevante tanto para el organizador del proceso como para los participantes. Dicho equilibrio tendrá que ser evaluado caso por caso dependiendo de la forma de participación que se tenga intención de utilizar y de factores circunstanciales. La opinión de los expertos y el sentido común serán las herramientas utilizadas para llevar a cabo una especie de análisis de riesgos para determinar la proporcionalidad.

A continuación se plantean algunas preguntas que pueden servir de ayuda para considerar la proporcionalidad de su proceso específico:

- ¿En qué fase del proceso quiere aplicar la participación ciudadana?
- ¿Cuál es el problema específico en esta fase y qué actividades se espera realizar en ella (mejora de la definición del problema)?



- ¿El resultado de esta fase es todavía flexible y está abierto, o determinado y fijo?
- ¿A qué escala tiene pensado trabajar?
- ¿Qué forma de participación piensa emplear?
- ¿A qué agentes interesados les ofrecerá participar?
- ¿Cuáles son sus condiciones límite en lo que se refiere a:
  - a) recursos humanos;
  - b) situación económica; y
  - c) tiempo?
  
- ¿Cómo es el contexto político en relación con su proceso (a favor/en contra/neutral)?
- ¿Cuál es el nivel real de aceptación de los procesos de participación ciudadana?
- ¿Quién decidirá al final?
- ¿Quién participará de su propia organización y de qué modo?
- ¿Hay un proceso/investigación en curso de la misma naturaleza?
- ¿Cómo se van a comunicar? (véase también el anexo I sobre herramientas de comunicación)
- ¿Qué resultados cabe esperar? ¿Es posible que la participación de los agentes interesados pueda influir positivamente en los resultados?
- ¿Qué quiere lograr con la participación ciudadana?
  - La conciencia de asumir el problema como propio por parte de terceros.
  - El compromiso de otras partes.
  - Soluciones innovadoras.
  - La aceptación de las medidas que deben ser adoptadas.
  - Aumentar la concienciación de la ciudadanía.

Los ciudadanos y los agentes interesados deber ser conscientes de que la participación en el proceso de planificación costará tiempo y dinero, como el coste administrativo para las ONG, los agentes interesados y el uso de asesores, etc.

### **Ejemplo del planeamiento territorial en marcha en Suecia**

La consulta al público sobre los planes generales y los planes detallados es obligatoria en Suecia. La consulta y la información son procedimientos importantes para llevar a cabo los planes y evitar recursos en contra de los mismos. El ejemplo de uno de los municipios de Suecia demuestra que hasta el 25% de los costes y del tiempo para elaborar un plan se utiliza en la consulta y la información únicamente para evitar recursos en contra y para que «todo el mundo se suba al carro». Esto puede parecer caro, pero los recursos en contra de los planes pueden demorar la realización de éstos con un elevado coste para los interesados, tanto autoridades como ciudadanos. En Suecia, los costes formales del proceso de participación no recaen en los usuarios, excepto el tiempo que dedican al proceso.

## **2.6. ALCANCE Y CALENDARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Observe que la Directiva nos dice que los Estados miembros *fomentarán* la participación activa y *garantizarán* la consulta. En el primer caso, los Estados miembros tienen que hacer un claro esfuerzo por potenciar y facilitar la participación activa, mientras que en el segundo caso la consulta es una obligación que se tiene que cumplir.

Además, la Directiva no establece unos límites claros en lo referente al alcance de dichas formas de participación ciudadana. Esta guía detalla la gama de posibilidades existentes entre el cumplimiento de los **requisitos mínimos** y las **mejores prácticas** para cada tema. La administración competente, que —como representante del Estado miembro— encargará el proceso de participación ciudadana, decidirá qué posibilidades se usarán en el mismo. Dicha elección depende de varios factores, como los medios económicos disponibles, la escala del proyecto, el contexto cultural, el efecto en el medio ambiente y, por último, pero no menos importante, el contexto político. Al mismo tiempo, se debe recalcar que una autoridad competente no debe temer una forma «más amplia» de participación ciudadana: los beneficios derivados de la mejora en la toma de decisiones y de la aceptación por parte de la ciudadanía de las medidas (impopulares) que se vayan a poner en práctica pueden ser considerables. Además, de conformidad con la Directiva, la autoridad competente precisa de la buena disposición del público para participar en el proceso (de consulta).



### ¡Atención! El Estado miembro es responsable

Se debe tener en cuenta que el Estado miembro —y en la práctica lo más probable es que sea la autoridad competente designada— es el organismo responsable final para lograr los objetivos de la Directiva. En relación con el proceso de participación ciudadana, esto quiere decir que sólo el Estado miembro (y su representante, la administración competente) puede decidir si seguirá siendo responsable de las decisiones finales o compartirá su responsabilidad con los agentes interesados. Por supuesto, todo ello sin perjuicio de las obligaciones de la Directiva.

La primera frase del apartado 1 del artículo 14 trata sobre fomentar *la participación activa de todas las partes interesadas* en todo el proceso de implantación de la Directiva. Es seguro que el éxito de dicha participación se logrará únicamente por medio del proceso de consulta e información en tres fases, conforme a la segunda frase del apartado 1 del artículo 14 de la Directiva: a) un calendario y un programa de trabajo, b) un esquema provisional, y c) ejemplares del proyecto. El plan hidrológico de cuenca es, en gran medida, un resumen y una justificación de todas las opciones posibles, de las decisiones adoptadas como resultado de su análisis y del resultado de la participación del público en el proceso. La participación ciudadana no funcionará si no se ha tenido en cuenta ya desde la fase de definición de las posibles opciones. En definitiva, para garantizar la transparencia y la aceptación, la participación ciudadana tiene que empezar lo antes posible. Además, el procedimiento en tres fases de las letras a, b y c del apartado 1 del artículo 14 tendrá éxito sólo si antes se han dado los pasos previos de suministro de información, aumento de la concienciación ciudadana sobre los problemas existentes y consulta.



### ¡Atención! Calendario

Inicie la participación ciudadana lo antes posible.

En la sección 2.8 se expone el calendario para la participación ciudadana y las fases del proceso de planificación. En las secciones 3, 4 y 5 se explica más detenidamente cómo se pueden aplicar las tres formas de participación ciudadana en relación con las fases del **proceso de planificación**. Pero antes, se trata el tema de la escala en relación con la participación ciudadana.



## 2.7. ESCALA DE LA PARTICIPACIÓN

La implantación de la Directiva requerirá actividades a niveles muy diferentes: demarcación hidrográfica, cuenca y subcuenca hidrográficas, masa de agua, nivel nacional, parte nacional de una demarcación hidrográfica internacional, nivel de gobierno local y regional, etc. Una cuestión importante es a qué nivel debe organizarse la participación ciudadana.

Del artículo 14 de la Directiva se deduce que la participación activa debe fomentarse a todos los niveles donde tengan lugar actividades para implantar la Directiva. Debe tenerse en cuenta no sólo el área donde se lleven a cabo las actividades, sino toda el área donde pueda sentirse su efecto. La consulta es necesaria en el proceso de planificación del plan hidrológico de cuenca y, por lo tanto, en el ámbito de la demarcación hidrográfica o de las partes nacionales de una demarcación hidrográfica internacional.



### **¡Atención! ¡No se olvide de toda la zona afectada y de su población!**

Cuando organice la participación ciudadana sobre un tema concreto, no se centre exclusivamente en el área donde se tomarán las medidas. Tenga en cuenta toda el área que podría resultar afectada.

Un requisito de la participación ciudadana a un nivel concreto no significa que se deba organizar la participación ciudadana a ese nivel. Hay buenas razones para organizar la participación ciudadana en niveles inferiores. Los efectos de la gestión se sentirán más directamente a escala local, y habrá una mayor respuesta por parte de los agentes interesados de la zona si se organiza la participación ciudadana a este nivel. Si, por ejemplo, en una demarcación hidrográfica se celebra sólo una reunión, únicamente se puede deliberar sobre temas de carácter general y los participantes tendrán que recorrer distancias grandes. Es preferible celebrar varias reuniones locales o regionales de participación ciudadana, organizadas bien por la autoridad competente para toda la demarcación, bien por los gestores del agua a nivel regional. Claro está que haría falta tener en cuenta los costes y necesidades del personal.

Para abordar el tema de la escala en la participación ciudadana, pueden seguirse estas cinco fases:

**1. Determinar qué temas se deben tratar y a qué nivel.**

Las administraciones competentes en cada demarcación hidrográfica, en colaboración con los principales agentes interesados, deben definir y analizar los temas más importantes y su ámbito geográfico. En las grandes demarcaciones hidrográficas internacionales se requerirá coordinación internacional. Si se acuerda que un tema debe tratarse, por ejemplo, a nivel regional, se podría considerar un ejercicio similar en el ámbito regional para determinar qué aspectos del tema pertinente se pueden tratar a nivel local. Además del ámbito geográfico del asunto, también hay que tomar en consideración la estructura institucional existente, en particular la distribución de tareas y competencias.

**2. Determinar qué tipos de público pueden hacer qué tipos de contribución y qué clase de participación ciudadana es la más adecuada para los diferentes tipos de público y las posibles contribuciones en cuestión.**

Como ya se ha dicho, los diferentes tipos de público pueden hacer distintas contribuciones en las diferentes fases.

**3. Organizar la participación ciudadana tan cercana al público como sea posible, dadas las limitaciones de personal y presupuestarias.**

4. Comunicar los (primeros) resultados lo antes posible, difundiéndolos entre los diferentes niveles y entre las unidades relevantes del mismo nivel.

Habrá que incluir mucha información local y muchas preocupaciones y soluciones locales, de una forma agregada, en el plan hidrológico de cuenca de la demarcación hidrográfica («agrandar la escala»). Los temas que están a un nivel superior deben comunicarse y tratarse a nivel local («reducir la escala»). También puede ser necesario comunicar la información, preocupaciones y soluciones locales a zonas aguas arriba y aguas abajo y a zonas vecinas fuera de la cuenca (comunicación horizontal).

5. Informar sobre el seguimiento no sólo en el plan hidrológico de cuenca, sino también en el nivel en el que fue organizada la participación ciudadana.

En el plan hidrológico de cuenca se podrían perder muchos detalles que son importantes para el nivel local o regional. Hay que reconocer las aportaciones de los participantes.

En este enfoque la iniciativa procede de la autoridad competente en la demarcación. Además de esto, las iniciativas de la participación ciudadana pueden adoptarse en niveles inferiores y luego *ampliarse*. La gestión de la cuenca hidrográfica puede beneficiarse si hay lugar para la experimentación.

En principio, cualquier nivel de participación ciudadana puede organizarse a cualquier escala, incluso a la correspondiente a una demarcación hidrográfica internacional. En la actualidad, muchos agentes interesados están representados por organizaciones internacionales más grandes, lo que supone una ventaja para el proceso de participación ciudadana a escalas mayores. La cuestión principal es encontrar para cada tema de la Directiva la combinación adecuada de escala, agentes interesados, métodos y niveles de participación ciudadana. Para ello puede resultar muy útil el análisis de los agentes interesados (véase el anexo I).



#### **¡Atención! Análisis de los agentes interesados (véase el anexo I)**

El análisis de los agentes interesados le ayudará a prepararse para la participación ciudadana a cualquier nivel.

En los cuatro recuadros que siguen se dan ejemplos de participación ciudadana a escala local y en la demarcación hidrográfica internacional y nacional. El primer ejemplo muestra, en primer lugar, que se puede organizar la participación ciudadana a nivel local manteniendo al mismo tiempo el control del proceso, y en segundo lugar, que es posible implicar de forma activa a un público amplio. El segundo, tercer y cuarto ejemplos muestran que también es posible la participación activa en la demarcación hidrográfica internacional y nacional. El anexo II muestra muchos más ejemplos sobre todos los tipos de participación ciudadana a todos los niveles (véase especialmente la matriz).

### **2.7.1. Participación activa de un público amplio a escala local**

#### **El proyecto de la llanura aluvial de Fens, en el este de Inglaterra (proyecto sobre el uso racional de las llanuras aluviales) (véase el anexo II)**

En los *fenlands* o terrenos pantanosos del este de Inglaterra, el proyecto sobre el uso racional de las llanuras aluviales se proponía dialogar con los habitantes del lugar además de hacerlo con los agentes interesados y las organizaciones a nivel estratégico de toda la llanura aluvial. Dadas las limitaciones de presupuesto, se tomaron como muestra las opiniones de las comunidades de dos pueblos representativos dentro de la cuenca hidrográfica, que cuenta con una superficie de



4.000 km<sup>2</sup>. Se invitó a participar a distintos habitantes del lugar, desde escolares hasta adultos y jubilados. Se les pidió que formularan cualquier propuesta que desearan para hacer la llanura aluvial más sostenible. Se desarrolló un método llamado «planificación para las llanuras aluviales», que implicaba que los habitantes del lugar pusieran símbolos en una maqueta realizada a partir de un mapa para indicar los proyectos de restauración de la llanura aluvial que querían. Se hicieron doscientas propuestas diferentes en cada pueblo (el 2% de la población).

Luego se compararon los resultados de la participación de la comunidad local con las opiniones de otros agentes interesados recabadas mediante otras técnicas de participación (por ejemplo, seminarios y talleres a nivel de la cuenca hidrográfica) para evaluar hasta qué punto coincidían las propuestas de los ciudadanos con las de las organizaciones más importantes. Los resultados fundamentaron propuestas para la restauración de la llanura aluvial a partir de un amplio proyecto existente sobre la cuenca de alimentación llamado «Wet Fens for the Future».

La participación local demostró que, incluso tomando sólo muestras de participación en dos pueblos de la subregión, puede extraerse información útil que confirme las propuestas existentes o que permita evaluar si merece la pena invertir en un proceso de participación a mayor escala.

### 2.7.2. Participación activa y consulta de los agentes interesados en las demarcaciones hidrográficas nacionales

#### **Los planes SDAGE (Planes Maestros de Aprovechamiento y Gestión de las Aguas), Francia (véase el anexo II)**

Para cada una de las diez grandes cuencas hidrográficas francesas, se ha elaborado un plan hidrológico conforme a la Ley francesa de Aguas de 1992, llamado SDAGE. Con algunas modificaciones, se convertirá en el plan hidrológico de cuenca realizado según la Directiva. El denominado Comité de Cuenca se encargó de su elaboración inicial. Dicho comité está compuesto por los representantes de todos los agentes interesados y usuarios de la demarcación hidrográfica (unos cien miembros):

- Una tercera parte de funcionarios electos locales (es decir, alcaldes, comunidades locales).
- Una tercera parte de usuarios, consumidores, organizaciones no gubernamentales.
- Una tercera parte de representantes del Estado.

El Comité de Cuenca define el plan hidrológico (SDAGE) y coordina para que exista coherencia entre los planes SAGE (planes hidrológicos a nivel local y de la subcuenca). Actúa como mediador en los conflictos por causa del agua, decide los impuestos que deben pagar los usuarios y define programas de actuación. El documento SDAGE se puso a disposición del público en general sólo después de su aprobación, pero esto tendrá que cambiar.

Cada Comité de Cuenca creó una Comisión de Planificación y varias Comisiones Geográficas (implantadas a una escala más local) en las que tuvieron lugar una serie de debates y reuniones. Cientos de partes interesadas pudieron expresar sus opiniones en las reuniones de dichas comisiones geográficas. Por ejemplo, en la cuenca Ródano-Mediterráneo-Córcega (RMC), se consultó a las partes interesadas por medio de 10 comisiones geográficas, 6 comités técnicos y 7 comités socioprofesionales. Además, el proyecto del SDAGE fue sometido a la consideración de las asociaciones mediante una forma de diálogo específico. Se recibieron 1.500 comentarios por escrito de los agentes interesados y del público en general.

### Consejo Nacional del Agua, España

Conforme a la Ley española de Aguas y al Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (Real Decreto 927/1988), el Consejo Nacional del Agua es el órgano consultivo superior en materia de agua en el ámbito nacional. El Consejo está compuesto por tres tipos de miembros: natos, designados y electivos. El primer grupo está formado por *puestos* en lugar de personas concretas (por ejemplo, el director del Agua), el segundo está formado por representantes designados que son miembros del Consejo durante un periodo de tiempo no limitado, y el último incluye miembros que tienen que ser elegidos cada cuatro años.

*Los miembros natos son:*

- Presidentes de las distintas demarcaciones hidrográficas (12).
- Directores de diferentes ministerios con responsabilidades relacionadas con el agua, como Medio Ambiente, Agricultura, Economía, etc. (por ejemplo, el director del Agua) (8).

*Los miembros designados son:*

- Representantes nombrados por los diferentes ministerios con responsabilidades relacionadas con el agua, tales como Medio Ambiente, Agricultura, Economía, etc. (11).
- Representantes de cada una de las comunidades autónomas (17).
- Un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias.
- Un representante de las comunidades de regantes.
- Un representante de las compañías hidroeléctricas.
- Un representante de las empresas de suministro de agua.
- Un representante de las cámaras de comercio.
- Tres representantes de los agricultores.
- Dos representantes del campo de la limnología.
- Tres representantes de ONG ecológicas.
- Tres representantes de la universidad y del campo de la investigación.
- Un experto en técnicas de riego (designado por el Ministerio de Agricultura).

*Los miembros electivos son:*

- Representantes de los Consejos del Agua de cuenca, elegidos entre los vocales representantes de las comunidades autónomas (12).
- Representantes de los Consejos del Agua de cuenca, elegidos entre los vocales representantes de los usuarios de la cuenca respectiva (12).

Conforme a la Ley, el Consejo Nacional del Agua deliberará y aprobará o rechazará, entre otros, los siguientes temas:<sup>1</sup>

- El Plan Hidrológico Nacional, antes de que lo aprueben el Gobierno y el Parlamento.
- Los planes hidrológicos de cuenca antes de que los apruebe el Gobierno.

---

1. El Consejo Nacional del Agua es un órgano consultivo, de manera que sus decisiones no son vinculantes desde el punto de vista legal. No obstante, en la práctica, no hay constancia de que una decisión del Consejo no haya sido aprobada por el Gobierno.



- Proyectos de disposiciones de carácter general de aplicación en todo el territorio español que afecten al dominio público hidráulico.
- Proyectos y planes sectoriales de agricultura, territorio, energía o industria si se consideran de «interés general» y afectan a la planificación hidrológica o a los usos del agua.
- Todos los temas que afecten a dos o más demarcaciones hidrográficas.

Debe tenerse en cuenta que hay que evaluar esta situación y modificarla en consecuencia, siguiendo los objetivos y consecuencias legales de la Directiva.

(Este ejemplo no aparece en el anexo II).

### 2.7.3. Participación activa de los agentes interesados, consulta y acceso a la información en la demarcación hidrográfica internacional

#### Comisión del Danubio y Foro Ambiental del Danubio (véase el anexo II)

La planificación de la cuenca hidrográfica del Danubio se lleva a cabo a varios niveles, desde la subcuenca/comunidades hasta las comisiones internacionales. La participación de los agentes interesados tiene lugar de distintas maneras a diferentes niveles en todo el proceso. La gran cantidad de maneras de abordar la participación ciudadana, desde trabajar directamente con las comunidades a un nivel hasta garantizar que participen a escala internacional las organizaciones representativas, es un buen ejemplo de cómo la participación ciudadana puede entenderse de formas distintas a diferentes niveles, pero debe respetar una serie de principios comunes relacionados con la transparencia del proceso y la inclusión.

El organismo coordinador de los aspectos internacionales de la Directiva en la cuenca del Danubio es la Comisión Internacional para la Protección del Danubio (CIPD). La CIPD fomenta la participación ciudadana en el proceso de planificación mediante el sostenimiento económico del Sistema de Información de la CIPD, incluida la revista *Danube Watch*, además de redes operativas tales como el Foro Ambiental del Danubio (DEF, Danube Environmental Forum), la vigilancia, análisis y gestión de la información (MLIM, Monitoring, Laboratory and Information Management) y el sistema de avisos de emergencia en caso de accidentes en el Danubio (AEWS, Accident Emergency Warning System).

Varias grandes ONG internacionales tienen estatus de observadores en la CIPD. Pueden participar en las reuniones de la CIPD pero no tienen derecho a voto en sus grupos de trabajo. Realizan aportaciones importantes para el trabajo de la Comisión (por ejemplo, en la creación de un Grupo de Expertos en Medio Ambiente). Por medio de sus redes proporcionan a ONG pequeñas (nacionales y locales) acceso directo o indirecto a la arena internacional.

Es fundamental para tratar el tema de la escala en la gestión de la cuenca hidrográfica la comunicación y la coordinación entre todos los niveles y entre las unidades del mismo nivel (por ejemplo, países o regiones aguas arriba y aguas abajo). Esto se ve facilitado gracias al desarrollo de redes formales y, especialmente, informales que unan niveles y entre las unidades del mismo nivel. Los miembros del personal de una administración competente podrían asistir a las reuniones organizadas por otras autoridades competentes relevantes y viceversa. Además, podría considerarse el establecimiento de una central de intercambio de información en cada demarcación hidrográfica para la participación ciudadana a fin de intercambiar los resultados y experiencias derivados de tal participación. Obsérvese que la participación ciudadana a nivel de la demarcación hidrográfica internacional fomenta el proceso de partici-

pación a escalas menores dentro de la demarcación. En las cuencas donde se hablan idiomas distintos es necesario disponer de fondos suficientes para la traducción de los documentos más importantes.



**¡Atención! Manténganse informados recíprocamente en todos los niveles**

Manténganse informados recíprocamente sobre todos los procesos de participación ciudadana que tienen lugar en una demarcación hidrográfica por medios formales pero, especialmente, informales. Es necesario disponer de fondos suficientes para la traducción de los documentos más importantes.

**2.8. ¿CÓMO SE PARTICIPA?**

El calendario, que está relacionado con el ciclo de programas de la Directiva, como se describe en la sección 3, es otro factor determinante en la coordinación de la participación ciudadana. Las diferentes fases de la planificación ofrecen distintas posibilidades de participación ciudadana. La Directiva define una serie de fases y plazos para su implantación, como se muestra más abajo (la enumeración no es exhaustiva).

<p><b>Fase 1</b> Se realizó hasta finales de 2003</p>	<p><b>Marco</b> Identificación de la cuenca hidrográfica. Asignación de las demarcaciones a las administraciones competentes. Transposición de la Directiva a la legislación nacional.</p>
<p><b>Fase 2</b> Se realizó hasta finales de 2004</p>	<p><b>Caracterización y análisis (art. 4)</b> Caracterización de la demarcación hidrográfica, revisión de la incidencia medioambiental de las actividades humanas y análisis económico del uso del agua. Evaluación de la probabilidad de que las masas de agua superficial dentro de la demarcación hidrográfica no se ajusten a los objetivos de calidad medioambiental fijados para las mismas de conformidad con el artículo 4 (véase el análisis de necesidades en el anexo II, 1.5).</p>
<p><b>Fase 3</b> Finales de 2006</p>	<p><b>Planificación para establecer programas de medidas y trazar las líneas generales de los planes hidrológicos de cuenca</b> Caracterización adicional de necesidades respecto a las masas que previamente se consideraron en riesgo de no cumplir los objetivos medioambientales, con el objeto de optimizar el programa de seguimiento y el programa de medidas. Inicio de los programas de seguimiento. Para información y consulta públicas sobre los PHC, los Estados miembros ponen un calendario y un programa de trabajo a disposición del público a fin de recabar observaciones para la elaboración de los PHC (los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones sobre dichos documentos).</p>
<p><b>Fase 4</b> 2007</p>	<p>Para la información y consulta públicas sobre los PHC, los Estados miembros ponen a disposición del público un esquema de los temas de gestión hidrológica más importantes dentro de las demarcaciones</p>



	hidrográficas a fin de recabar observaciones (los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones sobre dichos documentos).
<b>Fase 5</b> 2008	Para la información y consulta públicas sobre los PHC, los Estados miembros ponen a disposición del público un ejemplar del proyecto de plan hidrológico de cuenca a fin de recabar observaciones (los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones sobre dichos documentos).
<b>Fase 6</b> 2009	Se publica el texto final del plan hidrológico de cuenca. Se establecen los programas de medidas.
<b>Fase 7</b> 2012	<b>Implantación</b> Se implantan los programas de medidas.
<b>Fase 8</b> 2015	<b>Evaluación y actualización, derogaciones</b> ¿Se ha logrado un buen estado de las aguas? ¿Se han logrado los objetivos para las Zonas Protegidas? Establecimiento y publicación de los siguientes planes y programas. Derogaciones.
<b>Fase 9</b> 2027	Plazo final para lograr los objetivos, una vez cumplidos los dos periodos de prórroga de seis años cada uno.

En las secciones siguientes la guía describe cómo pueden organizarse los tres niveles diferentes de participación en las distintas fases de la planificación:

- Participación activa (sección 3).
- Consulta en tres fases (sección 4).
- Suministro de información (sección 5).

Como se ha expuesto muchas veces antes, cada proceso de consulta o participación activa es único y depende del contexto y de las circunstancias. La sección 7 le ayudará a reflexionar sobre la participación ciudadana en su situación.



### ¡Atención! Recuerde la importancia de la comunicación

El eje de la participación ciudadana es la comunicación bidireccional entre las autoridades competentes, los participantes y todas las demás partes interesadas. Es imprescindible la transmisión de la información entre las distintas fases de la planificación. En el anexo I se describen herramientas para facilitar la comunicación y la interacción, como reuniones, entrevistas, talleres, etc.

## Sección 3.

# *Participación activa de todas las partes interesadas en el proceso de planificación de la Directiva*

Los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. (Primera frase del apartado 1 del artículo 14)

### 3.1. INTRODUCCIÓN A LA PARTICIPACIÓN ACTIVA

---

Los requisitos de la participación previstos en el artículo 14, incluida la participación activa, tienen por objeto apoyar la implantación efectiva de la Directiva. Aunque ésta se centra especialmente en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca, también hay que tener en cuenta el fomento de la participación activa de los agentes interesados en la implantación más amplia de la Directiva. Las posibles ventajas de un mayor número de agentes interesados pueden resumirse de la siguiente manera:

- Los planes hidrológicos de cuenca tienen más probabilidades de tener éxito si se logra que los agentes interesados consideren como propios sus objetivos.
- La toma de decisiones será probablemente más eficiente mediante la identificación temprana de los posibles conflictos y, siempre que sea posible, su resolución.
- Las soluciones serán probablemente más sostenibles y equitativas si se aporta una gran diversidad de conocimientos y perspectivas.
- A largo plazo, deberían consolidarse las relaciones entre las autoridades competentes y los agentes interesados.

Aunque la Directiva no define «participación activa», da a entender que se anima a los agentes interesados a contribuir activamente al proceso y, de este modo, se facilita el que desempeñen un papel relevante a la hora de aconsejar a las administraciones competentes, como se describe en la sección 2.2.

Es importante indicar que no existe un único enfoque correcto en la organización de la participación activa, sino que será necesario un proceso a medida específico para cada contexto. Esto dificulta el establecimiento de normas generales para la consecución de una participación activa. Una solución posible sería que las autoridades competentes desarrollaran una estrategia para adaptar el entendimiento común, resumido en la sección 2, al contexto local, al de la demarcación hidrográfica y al nacional. A fin de conseguir una mayor aceptación del proceso de participación y de consulta entre los agentes interesados, esta estrategia debería definirse y comunicarse pronto en el proceso de implantación.



Esta sección presenta los principios generales de la participación activa: por qué, qué, a quién y cómo se debería ofrecer una participación a los agentes interesados en las distintas fases del ciclo de la Directiva, resumidas en la sección 2.8.

Es importante que esta sección se lea en conjunción con los documentos guía elaborados por los demás grupos de trabajo de la Estrategia Común de Implantación.



### ¡Atención! La participación activa no es un ejercicio voluntario

En primer lugar, porque la expresión «fomentará» utilizada en el artículo 14 da a entender que los Estados miembros tienen que hacer un claro esfuerzo por promover y facilitar la participación activa. En segundo lugar, porque el plan hidrológico de cuenca (anexo VII, elemento 9) describirá las medidas tomadas para informar y consultar a la ciudadanía y los cambios efectuados en el plan que se deriven de dicha participación. En tercer lugar, porque el punto 46 del preámbulo nos dice que hay que «facilitar información [...] a fin de que el público en general pueda aportar su contribución antes de que se adopten las decisiones finales sobre las medidas necesarias».

## 3.2. PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA PREVISTA EN LA DIRECTIVA

### 3.2.1. Fase 1

<b>Fase 1</b> Se realizó hasta finales de 2003	<b>Marco</b> Identificación de la cuenca hidrográfica. Asignación de las demarcaciones a las administraciones competentes. Transposición de la Directiva a la legislación nacional.
---	--

### ¿Por qué, qué y a quién?

En esta fase la participación activa permitió que hubiera una mayor conciencia de la necesidad de la aplicación de la Directiva y que se contribuyera a la toma de decisiones tempranas, como el establecimiento de la autoridad competente y la definición de los límites geográficos de las demarcaciones hidrográficas.

En esta fase la participación activa es poco probable que fuera significativa, y la participación ciudadana se caracterizó por el suministro de información y la consulta mediante los procedimientos nacionales existentes. Deberían haberse buscado las aportaciones de la mayor diversidad posible de agentes interesados.

### ¿Cómo?

Mediante la planificación de la comunicación (véase el anexo I) y la utilización de los procedimientos nacionales existentes.

**Consulta sobre los anexos 2 y 5 de la Directiva por los organismos medioambientales del Reino Unido (véase el anexo II)**

Los anexos técnicos de la Directiva son complejos y no son fáciles de comprender o de interpretar. No obstante, proporcionan la base y las pautas a seguir en la evaluación, control y clasificación del entorno acuático. Estas pautas informan de la fijación de objetivos, el desarrollo de los programas de medidas y los regímenes reguladores. Como tales, es importante que, en la medida de lo posible, los principios que se están adoptando o que se está considerando adoptar se entiendan y cuenten con el apoyo de todos los agentes interesados, autoridades y organizaciones potencialmente afectadas por estas actividades relacionadas o de evaluación.

En el verano de 2002 los organismos medioambientales del Reino Unido publicaron documentos para la consulta pública en «The Guiding Principles on the Technical Requirements of the Water Framework Directive» («Los principios rectores de los requisitos técnicos de la Directiva Marco del Agua»).

Los objetivos de dicho ejercicio eran:

- Permitir que los agentes interesados comunicaran sus prioridades y preocupaciones acerca de cómo puede afectarles la interpretación del anexo técnico.
- Permitir que los agentes interesados dieran su opinión sobre los principios e interpretaciones técnicas propuestos por la Directiva.
- Proporcionar un marco por medio del cual múltiples organismos públicos en todo el Reino Unido pudieran hacer aportaciones al desarrollo de un entendimiento y una interpretación comunes de los requisitos de la Directiva.

A continuación se resumen varias conclusiones clave:

- Es posible desarrollar y proporcionar oportunidades de participación relacionadas con las cuestiones y procesos técnicos de la Directiva.
- Ofrecer la participación a los agentes interesados en tales cuestiones y procesos es algo que ellos valoran y reporta beneficios a las futuras administraciones competentes en términos de transparencia, confianza y definición de posibles soluciones.

**3.2.2. Fase 2**

<p><b>Fase 2</b> Se realizó hasta finales de 2004</p>	<p><b>Caracterización y análisis (art. 4)</b> Caracterización de la demarcación hidrográfica, revisión de la incidencia medioambiental de las actividades humanas y análisis económico del uso del agua. Evaluación de la probabilidad de que las masas de agua superficial dentro de la demarcación hidrográfica no se ajusten a los objetivos de calidad medioambiental fijados para las mismas de conformidad con el artículo 4 (véase el análisis de necesidades en el anexo II, 1.5).</p>
---	--

**¿Por qué, qué y a quién?**

La participación activa en la fase de la caracterización y el análisis sirvió para:



- Que hubiera una mayor concienciación del proceso de caracterización y análisis.
- Recoger datos, información y opiniones de una serie de agentes interesados.
- Identificar problemas y, siempre que fuera posible, resolver conflictos y gestionar expectativas.

La caracterización y el análisis pueden dividirse en varios procesos distintos. El cumplimiento de dichos procesos y, en última instancia, de los planes hidrológicos de cuenca a los que conducen, tiene más posibilidades de éxito con la participación de agentes interesados clave. A continuación se dan algunos detalles concretos para cada proceso.

**Revisión de presiones e impactos.** Esta revisión constituye una de las bases de los planes hidrológicos de cuenca y está encaminada a determinar qué masas de agua pueden no lograr un estado ecológico para 2015 (o después) debido a las presiones que se ejercen sobre ellas. La participación de los agentes interesados ha tenido por objeto el determinar las presiones e impactos sobre las masas de agua que se pudieran considerar significativos y el contribuir a identificar las aguas con un mayor riesgo de no cumplir los objetivos medioambientales.

**Análisis económico.** Este proceso está dirigido a: a) definir escenarios en los que se prevean las tendencias socioeconómicas para el futuro, lo que es imprescindible para el «análisis de necesidades», b) evaluar los niveles actuales de recuperación de los costes, y c) analizar la rentabilidad de las medidas entre 2004 y 2009. La participación de los agentes interesados ha ayudado a determinar *a*, *b* y *c*. En segundo lugar, la participación también era importante para poder asumir las medidas como propias, lo que, en definitiva, podría significar una mayor ayuda económica (bien directamente aportada por la ciudadanía, bien conseguida a través de una presión política).

**Clasificación y definición de objetivos.** En este proceso se tiene que comenzar con la definición del **estado de las masas de agua** sobre la base de su caracterización dentro de las demarcaciones hidrográficas, como establecen los anexos II y V. A continuación deben fijarse **los objetivos de calidad medioambiental**, y si es posible, hacer que los agentes interesados los asuman como propios. El proceso debe dirigirse con cuidado, ya que es indispensable una cierta capacitación de los agentes interesados (por ejemplo, mediante la utilización de los documentos guía).

**Análisis de necesidades.** Cuando se compara el estado de las masas de agua con los objetivos de calidad medioambiental se obtienen las necesidades. El primer análisis de necesidades debía realizarse antes de finales de 2004, fundamentalmente para definir las masas de agua en riesgo de no cumplir los objetivos de la Directiva para 2015. Este primer análisis de necesidades se debía basar sobre todo en la información disponible completada con opiniones de expertos. Después de 2004, este primer análisis debe perfeccionarse sobre la base de nuevos datos, entre ellos los resultados de los programas de seguimiento que deberían ser operativos desde finales del año 2006.

**Designación de masas de agua muy modificadas.** Al igual que el análisis de necesidades, la designación de masas de agua muy modificadas es un proceso de dos fases, con una designación provisional en 2004 y una final en 2008. La participación de los agentes interesados tiene por objeto apoyar la identificación de masas de agua muy modificadas (HMWB, *heavily modified water bodies*), resolver conflictos y contribuir a la aceptación de la designación de HMWB.

Los agentes interesados más importantes que es preciso tener en cuenta a este nivel estratégico de diálogo son aquellos que verdaderamente puedan contribuir a aportar soluciones (por ejemplo, otros organismos gubernamentales, empresas suministradoras de agua y empresas dedicadas al tratamiento de las aguas residuales), aquellos que posean conocimientos técnicos especializados y sean *representativos* de un sector determinado (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales y comunidad científica) y aquellos que paguen por el uso (consumidores).

## ¿Cómo?

Considerando los diferentes procesos, la participación en la caracterización de las masas de agua y en el análisis de necesidades debe realizarse fundamentalmente a escala local. A nivel nacional participarían, principalmente, los gobiernos nacionales, las organizaciones empresariales, las asociaciones de consumidores, las ONG nacionales y diversos expertos académicos y técnicos, que opinarían fundamentalmente sobre aspectos generales, como pueden ser las metodologías o las herramientas más apropiadas.

En cada uno de dichos niveles sería útil organizar la participación empleando los siguientes métodos:

- Reuniones bilaterales.
- Grupos directivos.
- Grupos consultivos.

Las posibles actividades para la participación activa son las siguientes:

1. Reunión o taller(es) de inicio del proceso con los agentes interesados clave para deliberar sobre:
  - Los objetivos.
  - El proceso de trabajo (cómo lograr los objetivos) y decidir su papel.
  - Las condiciones previas (términos de referencia) para su participación.
  - La disponibilidad y relevancia de los datos existentes.
  - El plan de comunicación.
2. Inventario de conocimientos y opiniones sobre:
  - La descripción de las aguas superficiales y de las masas de agua subterráneas; ¿cuáles son los principales temas (problemas)? Esto se puede hacer por medio de talleres, entrevistas, grupos de expertos y estudios sobre el terreno con los agentes interesados.
3. Análisis y estructuración, toma de decisiones sobre la caracterización.
4. Suministro de información a todos los agentes interesados relevantes.

### **Plan Hidrológico de Cuenca del Mosa, subcuenca del Niers (véase el anexo II)**

#### **Proyecto piloto en relación con el artículo 14 (norte del Rin-Westfalia, uno de los 16 estados federales alemanes)**

En los tres foros del Niers se ha consultado a los municipios, regiones, empresas suministradoras de agua, asociaciones del agua, cámaras de agricultura, autoridades forestales, ONG para la conservación de la naturaleza, unidades de planificación biológica, administraciones y agentes interesados de los Países Bajos (de todas las regiones relevantes). En mesas redondas con 30-40 personas por foro tuvieron lugar las siguientes actividades: suministro de información, debate, distribución de materiales relevantes, intercambio de experiencias y participación en la recogida de datos.

#### **Estudio integrado de reconocimiento en las cuencas hidrográficas del Rin y el Waal (véase el anexo II)**

Objetivo: orientar al gobierno nacional sobre las posibilidades de la futura gestión hidrológica.

El proceso interactivo abierto cuenta con los siguientes elementos:



- Una estrecha cooperación con otras organizaciones gubernamentales. En los comités directivos están representados las dos provincias, los municipios, la oficina regional del ministerio de obras públicas y gestión hidrológica (PW), el ministerio de la vivienda, planificación espacial y medio ambiente (VROM) y el ministerio de agricultura, gestión de la naturaleza y pesca (LNV), así como las empresas suministradoras de agua. Se encargan de tomar decisiones y aconsejar al gobierno sobre otras políticas. (Antes sólo la oficina regional del Ministerio fomentaba tales estudios y ofrecía asesoramiento).
- Un grupo de expertos (de personal del gobierno (y representantes de ONG).
- «Grupos de trabajo» de expertos por tema (en una fase posterior):
  - Flujo y uso del agua y uso del suelo.
  - Temas gubernamentales y jurídicos.
  - Comunicación.
- Comunicación abierta; desde el principio el equipo del proyecto mostró una actitud positiva hacia las entrevistas y preguntas por parte de los agentes interesados y procuró elaborar informes claros y folletos para informar del progreso y de los resultados.
- Simposios (IVB). El proyecto IVB ha organizado dos simposios, uno para autoridades políticas y el otro para ONG y ciudadanos interesados, que tenían como objetivo explicar los resultados del estudio de la situación hasta ese momento, para crear entendimiento y apoyo y para suscitar reacciones y consejos sobre las medidas propuestas.
- Tardes informativas para el público en general, con una película (DVD) que sitúe la gestión hidrológica en una perspectiva histórica, unificando los intereses bajo la bandera de la seguridad e ilustrando todas las medidas propuestas y sus consecuencias.
- El objetivo es informar a los ciudadanos, proporcionarles el conocimiento que necesitan, crear conciencia de la necesidad y llegar a comprender bien las ideas y percepciones diferentes que tiene la gente. ¿Qué consecuencias tienen estas medidas para el usuario, los habitantes y las autoridades políticas?
- Conferencias «de andar por casa» con el ministerio y los agricultores de la zona para tratar las medidas posibles.
- Rondas de consulta (entrevistas) entre las partes interesadas sobre cómo proceder.

### 3.2.3. Fase 3

<p><b>Fase 3</b> Finales de 2006</p>	<p><b>Planificación para establecer programas de medidas y tratar las líneas generales de los planes hidrológicos de cuenca</b> Caracterización adicional de necesidades respecto a las masas que previamente se consideraron en riesgo de no cumplir los objetivos medioambientales, con el objeto de optimizar el programa de seguimiento y el programa de medidas. Inicio de los programas de seguimiento. Para información y consulta públicas sobre los PHC, los Estados miembros ponen un calendario y un programa de trabajo a disposición del público a fin de recabar observaciones para la elaboración de los PHC (los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones sobre dichos documentos).</p>
--	--

Nota: La Directiva requiere la consulta y el suministro activo de información para las fases comprendidas entre 2006 y 2009. Dichos temas se tratan más detenidamente en las secciones 4 y 5, respectivamente.

### ¿Por qué, qué y a quién?

Esta fase se centra principalmente en la planificación de las posibles medidas que puedan emplearse para alcanzar los objetivos fijados para las distintas masas de agua y en establecer qué opciones serán viables y efectivas. La participación activa ayudará a determinar las opiniones de los agentes interesados acerca de las posibles opciones y a suscitar que se examinen otras posibilidades que, a su vez, ayudarían a decidir las medidas finales seleccionadas. El programa de medidas debe coordinarse con otros procesos de planificación del uso del suelo y los posibles mecanismos de financiación.

Los ejemplos de los planes SDAGE en Francia (véanse la sección 2.7 y el anexo II) ilustran también esta fase.

Los agentes más importantes en esta fase serán aquellos que verdaderamente puedan contribuir al cumplimiento del programa de medidas (por ejemplo, otros organismos gubernamentales, empresas suministradoras de agua, empresas dedicadas al tratamiento de las aguas residuales, etc.), los que posean conocimientos técnicos especializados y sean *representativos* de un sector determinado (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales y comunidad científica) y aquellos que paguen por el uso (consumidores).

### ¿Cómo?

Considerando las diferentes medidas, podría llevarse a cabo la participación activa a nivel local, de la demarcación hidrográfica y nacional. A escala nacional participarían, principalmente, los gobiernos nacionales, las organizaciones empresariales, las asociaciones de consumidores, las ONG nacionales y diversos expertos académicos y técnicos. A nivel local y de la demarcación hidrográfica, tenderían a participar representantes del gobierno local y regional y agentes que tengan un interés en una masa de agua, cuenca fluvial o demarcación hidrográfica concreta.

En cada uno de dichos niveles sería útil organizar la participación empleando los siguientes métodos:

- Reuniones bilaterales.
- Grupos directivos.
- Grupos consultivos.

#### **El proyecto IIVR, Países Bajos (véase el anexo II)**

El proyecto ha optado por un estilo cooperativo en el que las diferentes administraciones y organizaciones no gubernamentales (y grupos de interés) trabajan juntos y opinan en igualdad de condiciones sobre el resultado final.

La interacción está organizada por medio de:

- Un comité directivo formado por representantes de las distintas entidades gubernamentales. Orientan el proceso y toman decisiones. El comité directivo cuenta con el apoyo del grupo de iniciativas.
- Un grupo de iniciativas. Este grupo de expertos, empleados del gobierno y miembros de ONG deliberó sobre el contenido del proceso de planificación.
- Consultas de ciudadanos y grupos de interés. Además, se organizaron varias sesiones durante un periodo de dos años para consultar a ciudadanos y grupos de interés y darles una oportunidad de compartir sus impresiones acerca de los problemas y generar ideas.



### 3.2.4. Fase 4

<b>Fase 4</b> 2007	Para la información y consulta públicas sobre los PHC, los Estados miembros ponen a disposición del público un esquema de los temas de gestión hidrológica más importantes dentro de las demarcaciones hidrográficas a fin de recabar observaciones (los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones sobre dichos documentos).
-----------------------	--

Véanse las secciones 4 y 5.

### 3.2.5. Fase 5

<b>Fase 5</b> 2008	Para la información y consulta públicas sobre los PHC, los Estados miembros ponen a disposición del público un ejemplar del proyecto de plan hidrológico de cuenca a fin de recabar observaciones (los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones sobre dichos documentos).
-----------------------	--

Véanse las secciones 4 y 5.

### 3.2.6. Fase 6

<b>Fase 6</b> 2009	Se publica el texto final del plan hidrológico de cuenca. Se establecen los programas de medidas.
-----------------------	--

Véanse las secciones 4 y 5 con respecto a la publicación de los planes hidrológicos de cuenca.

### *¿Por qué, qué y a quién?*

Esta fase se centra principalmente en establecer el programa de medidas, que se utilizará para alcanzar los objetivos fijados para las diferentes masas de agua. Dado que los agentes interesados implantarán algunas de las medidas o se verán afectados por ellas, la participación activa en esta fase ayudará a incrementar el compromiso en el cumplimiento del programa de medidas.

En esta fase, los agentes más importantes serán aquellos que verdaderamente puedan contribuir al cumplimiento del programa de medidas (por ejemplo, otros organismos gubernamentales, empresas suministradoras de agua, empresas dedicadas al tratamiento de las aguas residuales, agricultores, etc.) y aquellos que paguen por el uso (consumidores).

### *¿Cómo?*

Considerando las diferentes medidas, podría llevarse a cabo la participación activa a nivel local, de la demarcación hidrográfica y nacional. A escala nacional participarían, principalmente, los gobiernos nacionales, las organizaciones empresariales y las asociaciones de consumidores. A nivel local y de la demarcación hidrográfica, tenderían a participar representantes del gobierno local y regional y agentes interesados que desempeñen alguna función en el cumplimiento del programa de medidas.

En cada uno de dichos niveles sería útil organizar la participación empleando los siguientes métodos:

- Reuniones bilaterales.
- Grupos directivos.
- Grupos consultivos.
- Talleres y reuniones para generar soluciones y definir medidas.

#### **Proyecto de humedales sostenibles del Erne (véase el anexo II)**

En la cuenca del Erne (entre la frontera de Irlanda del Norte e Irlanda y que abarca más de 4.000 km<sup>2</sup>) el objetivo era elaborar un modelo para decidir la visión que se iba a tener en relación con la gestión de la cuenca hidrográfica (cuenca de alimentación). Se intentó la participación activa con una serie de agentes interesados y una variedad de métodos en diferentes niveles geográficos, pero se descubrió que la gente se relacionaba mejor cuanto más local era el nivel. Entre los métodos se incluían cuestionarios, mapas de la comunidad y talleres. Se consideró como posible agente interesado a cualquier persona que viviera dentro de la cuenca hidrográfica y se fomentó la participación activa por medio de un enfoque participativo de celebración de talleres abiertos a la ciudadanía y a cualquier organización interesada y salidas a lugares públicos como el centro de las ciudades.

#### **3.2.7. Fase 7**

<b>Fase 7</b> 2012	<b>Implantación</b> Se implantan los programas de medidas.
-----------------------	---

#### ***¿Por qué, qué y a quién?***

Esta fase está relacionada con la implantación del programa de medidas. La participación activa en esta fase ayudará a mantener la concienciación en relación con las medidas y a contribuir a su cumplimiento sostenido.

Los agentes a los que habrá que prestar más atención en esta fase serán aquellos que estén contribuyendo al cumplimiento del programa de medidas (por ejemplo, otros organismos gubernamentales y sectores de la industria, etc.).

#### ***¿Cómo?***

Al implantar el programa de medidas, podría llevarse a cabo la participación activa a nivel local, de la demarcación hidrográfica y nacional. A escala nacional participarían, principalmente, los gobiernos nacionales y las organizaciones empresariales. A nivel local y de la demarcación hidrográfica, tenderían a participar representantes del gobierno local y regional y agentes interesados que desempeñen alguna función en el cumplimiento del programa de medidas.

En cada uno de dichos niveles sería útil organizar la participación empleando los siguientes métodos:

- Reuniones bilaterales.
- Grupos directivos.
- Metodologías de consulta.



### Proyecto del río Tyreså, Suecia (véase el anexo II)

Participación ciudadana para regenerar y desarrollar la cuenca hidrográfica.

Se creó un grupo directivo compuesto de políticos procedentes de los municipios, mientras que los grupos de trabajo estaban formados por representantes de los municipios, de las juntas comarcales y de los usuarios del agua (11 personas en total). El grupo de trabajo tiene un estrecho contacto con las asociaciones de pesca deportiva, las asociaciones de propietarios de viviendas y muchas otras dentro de la cuenca. Tras la primera reunión preliminar, se crearon algunos grupos de interés/temas —actividades recreativas/vida al aire libre, historia de la zona y eutrofización—, con los que se reúnen regularmente una vez al mes los grupos de trabajo. Los ciudadanos también participaron por medio de debates. El resultado fue la implantación de una lista de medidas que tuvieron como resultado otras: la creación de senderos, mejoras en la calidad del agua superficial y la protección de un parque ecológico.

### 3.2.8. Fase 8

<b>Fase 8</b> 2015	<b>Evaluación y actualización, derogaciones</b> ¿Se ha logrado un buen estado de las aguas? ¿Se han logrado los objetivos para las Zonas Protegidas? Establecimiento y publicación de los siguientes planes y programas. Derogaciones.
-----------------------	--

#### ¿Por qué, qué y a quién?

Esta fase está relacionada con el logro de los objetivos. La participación activa en esta fase será de utilidad para crear mayor conciencia de la consecución de los objetivos y facilitar el entendimiento de la eficacia del programa de medidas.

Los agentes más importantes serán aquellos que verdaderamente puedan contribuir a cumplir el programa de medidas (por ejemplo, otros organismos gubernamentales, empresas suministradoras de agua, empresas dedicadas al tratamiento de las aguas residuales, agricultores, etc.), los que posean conocimientos técnicos especializados y sean *representativos* de un sector determinado (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales y académicos) y aquellos que paguen por el uso del agua (consumidores).

#### ¿Cómo?

Considerando el logro de los objetivos, podría llevarse a cabo la participación activa a nivel local, de la demarcación hidrográfica y nacional. A escala nacional participarían, principalmente, los gobiernos nacionales, las organizaciones empresariales, las asociaciones de consumidores, ONG nacionales y expertos técnicos. A nivel local y de la demarcación hidrográfica, tenderían a participar representantes del gobierno local y regional y agentes que tengan un interés en una masa de agua, cuenca fluvial o demarcación hidrográfica concreta.

En cada uno de dichos niveles sería útil organizar la participación empleando los siguientes métodos:

- Reuniones bilaterales.
- Grupos directivos.
- Metodologías de consulta.

### **El río Emå, Suecia (véase el anexo II)**

Cuenca de alimentación de 4.500 km<sup>2</sup>.

Objetivos de la participación ciudadana:

- Contribuir al desarrollo sostenible fomentando el compromiso y el apoyo por parte de los habitantes del lugar en lo que se refiere a la recuperación de la zona y otras medidas medioambientales.
- Utilizar el conocimiento y la experiencia de las ONG y de otros agentes interesados.
- Evitar nuevos conflictos y, si es posible, solucionar los antiguos.

Los municipios, comités administrativos de condado, organizaciones no gubernamentales, etc., cooperaron en diferentes grupos de trabajo desde 1994 en adelante (a partir de 1997 había ocho grupos). Distintas asociaciones participaron en estos grupos de trabajo, como el Consejo del Río Emå, asociaciones de agricultores, propietarios de aguas pesqueras, asociaciones de pesca con caña, asociaciones de historia local, asociaciones para la conservación de la naturaleza, municipios y empresas de turismo.

Se logra la participación ciudadana mediante la celebración de seminarios, sesiones y reuniones informativas, documentos de divulgación (por ejemplo, documentos objetivos) a fin de recabar sus observaciones, la formación de grupos de trabajo (quienes están en el grupo traen información a su organización y viceversa) y la distribución de boletines informativos, etc. Se levantaron actas de varias reuniones y se distribuyeron.

### **Organización medioambiental benéfica West Country River Trust (WRT), Reino Unido (véase el anexo II)**

El proyecto tiene como objetivo:

- Aumentar la concienciación.
- Emplear el conocimiento y la experiencia de los agentes interesados para el desarrollo sostenible de las cuencas de los ríos.
- Mejorar la calidad del agua mediante una amplia participación de los agricultores.
- La participación se ha centrado, en buena parte, en los agricultores y en los agentes interesados clave de la región (por ejemplo, agencias de medio ambiente creadas por ley, empresas locales suministradoras de agua y otras ONG). La WRT trabaja liderando y facilitando los cambios en la región mediante el desarrollo y el cumplimiento de las medidas. Por ejemplo, la WRT ha empleado recientemente los fondos de la World Wildlife Fund-Reino Unido para reunir a los agentes interesados clave en un taller a fin de comenzar un proceso tendente a lograr un acuerdo en relación con la visión a largo plazo del paisaje del suroeste de Inglaterra. Al taller le ha seguido la realización de un cuestionario, que pide a los agentes interesados que identifiquen sus prioridades en el uso del suelo rural. De ahí se ha obtenido un conocimiento sobre temas locales y recursos en términos de participación activa, así como el compromiso y la voluntad de sugerir cambios en sus prácticas de producción para garantizar la calidad medioambiental.



### 3.2.9. Fase 9

<b>Fase 9</b> 2027	Plazo final para lograr los objetivos, una vez cumplidos los dos periodos de prórroga de seis años cada uno.
-----------------------	--

Se mantendrá el ciclo de programas de seis años, incluyendo la participación ciudadana como se ha descrito antes.

# Sección 4. Consulta

## 4.1. INTRODUCCIÓN A LA CONSULTA

La consulta tiene como objetivo aprender de las observaciones, percepciones, experiencias e ideas de los agentes interesados. A diferencia de la participación activa, la consulta se realiza sólo después de haberse terminado los planes. Es una forma de participación ciudadana poco intensiva. Sin embargo, mientras que la participación activa, con frecuencia, sólo involucra a algunos interesados, la consulta permite ampliar el número de participantes. Así, se puede entender como un complemento útil de la participación activa y puede funcionar como una especie de control de ella, para comprobar si están representados todos los intereses y puntos de vista.

De acuerdo con el artículo 14, la consulta implica los siguientes requisitos con este calendario (con un ciclo repetitivo de seis años para los planes hidrológicos de cuenca futuros):

Diciembre de 2006 (a más tardar)	Puesta a disposición de un calendario y un programa de trabajo para la elaboración del plan, incluyendo una declaración de las medidas de consulta que se vayan a tomar.
Julio de 2007	Comentarios por escrito.
Diciembre de 2007 (a más tardar)	Perspectiva general provisional de las cuestiones importantes en materia de gestión de aguas detectadas en la cuenca hidrográfica.
Julio de 2008	Comentarios por escrito.
Diciembre de 2008 (a más tardar)	Puesta a disposición de ejemplares del plan hidrológico de cuenca.
Julio de 2009	Comentarios por escrito.
Diciembre de 2009 (a más tardar)	Comienzo de implantación del plan.

Por lo tanto, la consulta hace referencia:

- A la publicación.
- A la puesta a disposición del público a fin de recabar sus observaciones.
- *Al público o ciudadanía*, que constituye una gama más amplia que sólo los agentes interesados.

Más adelante en esta sección se tratan por separado las tres fases necesarias de la consulta y se hará algún comentario acerca del calendario.



La Directiva especifica que las observaciones de la ciudadanía deben recabarse por escrito, por ejemplo, en papel, por correo o por correo electrónico. No obstante, pueden considerarse además otras formas de consulta (consulta oral). Por lo tanto, básicamente existen dos formas de consulta diferentes:

1. *Consulta por escrito*, en la que se pide a la gente que realice por escrito sus observaciones sobre el análisis o las medidas propuestas (puede incluir el uso de Internet).
2. *Consulta oral o activa*, en la que se realiza la consulta por medio de entrevistas, talleres o conferencias. Durante estas reuniones se presentan temas de especial importancia y se pide a los agentes interesados invitados que, en pequeños grupos, manifiesten sus impresiones, conocimientos e ideas sobre los temas más concretos (el anexo I ofrece un ejemplo de estos talleres). Asimismo, se les puede consultar sobre el desarrollo de las medidas mediante preguntas como éstas: «¿Cómo se podrían solucionar estos problemas?» o «¿Cómo podríamos continuar con nuestro proceso de trabajo?».

La consulta por escrito se considera un requisito mínimo para la implantación de la Directiva, y la consulta oral se considera como buena práctica. Sin embargo, a menudo se aplican combinaciones de ambas.

### **Código de prácticas sobre la consulta por escrito para la Directiva**

1. El calendario para la organización de la consulta, aparte de las fechas mencionadas en el artículo 14, debe incorporarse al proceso de planificación como una política o servicio desde el principio.
2. Debe quedar claro a quién se consulta, sobre qué cuestiones, en qué plazo y con qué intención; el proceso de consulta está abierto a cualquiera.
3. Los documentos sujetos a consulta (calendario, programa de trabajo, temas importantes en materia de gestión de aguas, ejemplares del plan hidrológico de cuenca) deben ser tan simples y concisos como sea posible (incluyendo un resumen de unas dos páginas de las principales cuestiones sobre las que se trata de recabar opiniones), y deben prepararse resúmenes para un público más amplio.
4. Los documentos deben ponerse a disposición de un público muy amplio, con el más completo uso posible de medios electrónicos, y atraer de forma eficaz la atención de todos los individuos y grupos interesados.
5. Cualquier interesado dispone de un plazo de seis meses para contestar a los documentos.
6. Las respuestas deben analizarse detenidamente y sin prejuicios, y los resultados deben divulgarse ampliamente, con un informe sobre las opiniones expresadas y los motivos de las decisiones adoptadas finalmente.
7. Las administraciones competentes deben efectuar un seguimiento y evaluar las consultas, nombrando un coordinador de consultas que garantizará que se difundan las conclusiones.

## **4.2. GESTIÓN DE LAS OBSERVACIONES**

La gestión de la información y de las observaciones es importante en la consulta. Hay varias herramientas disponibles para informar al público y, al mismo tiempo, pedirle que dé su opinión acerca de los planes: hojas y boletines informativos, Internet, folletos, anuncios, artículos en revistas, columnas en periódicos, exposiciones, jornadas de puertas abiertas, y el uso de espacios en la televisión y la radio (véase la descripción de las herramientas de comunicación en el anexo I). Se debe abarcar toda la zona que pueda verse afectada por el plan hidrológico de cuenca, por ejemplo, mediante exposiciones en los ayuntamientos, bibliotecas y periódicos locales, y enviar la información activamente a los agentes interesados o a cualquier persona que pueda estar interesada. Una vez que se haya publicado la información, se debe estar preparado para recibir respuestas y para actuar.

### 4.2.1. ¿Dónde hay que recabar las respuestas?

Para el plan hidrológico en su conjunto, podrían recabarse de forma centralizada, mediante un organismo de coordinación (inter) nacional, o no centralizada, por medio de las autoridades que presentan el plan. La Directiva no contiene disposiciones referentes a la recogida y procesamiento de las observaciones recibidas del público.

Las observaciones relacionadas con los planes hidrológicos internacionales pueden recabarse a nivel nacional en puntos definidos. Una vez recogidas, las observaciones deben enviarse inmediatamente a las administraciones en cuestión para una rápida evaluación. Cuando las observaciones están bien fundadas, los resultados pertinentes (como la adaptación de los planes de medidas, etc.) deben recogerse a nivel nacional, para la demarcación hidrográfica, y luego remitirse al organismo internacional (si existe) que coordine o facilite la preparación de un plan hidrológico internacional. En zonas administrativas que crucen las fronteras —como las del alto Rin o las de la zona del Mosela/Sarre, y que, por tanto, requieren subplanes, el procesamiento coordinado de las observaciones respecto a los subplanes/zonas relevantes, por parte de las administraciones que cooperan en dichas zonas, sería una manera útil de simplificar la coordinación superior del organismo internacional.

### 4.2.2. ¿Cómo hay que analizar las observaciones?

Las respuestas deben analizarse detenidamente y sin prejuicios, y los resultados deben divulgarse ampliamente, con un informe sobre las opiniones expresadas y los motivos de las decisiones adoptadas finalmente. Es importante que la autoridad de la zona en cuestión pueda responder a las observaciones y sea receptiva en relación con la ciudadanía y agentes interesados. Hay que informarles acerca de las razones que sustentan las decisiones tomadas y el resultado final del proceso de planificación. Asimismo, debe garantizarse que la administración que presente el plan, o la administración que recoja las observaciones, sean capaces de remitir a la unidad de coordinación y/o a la administración competente relevante a nivel regional las observaciones que hacen referencia a partes de la demarcación hidrográfica para las que las primeras no tienen competencia regional. Cuando se reciban muchas observaciones, es aconsejable clasificarlas. Posteriormente las respuestas, motivos y decisiones pueden distribuirse por categorías en un documento que los analice y devolverse a la ciudadanía y agentes interesados.



#### ¡Atención! Dar a conocer las opiniones recabadas

Es importante dar a conocer las opiniones recabadas a los participantes en la consulta. Dichas opiniones deben contener una motivación y ser devueltas en un plazo de tiempo razonable. Recuerde que en el futuro estas consultas tienen que organizarse cada seis años. *Cuide* a los participantes: ¡volverá a necesitarlos!

## 4.3. CÓMO ORGANIZAR LA CONSULTA

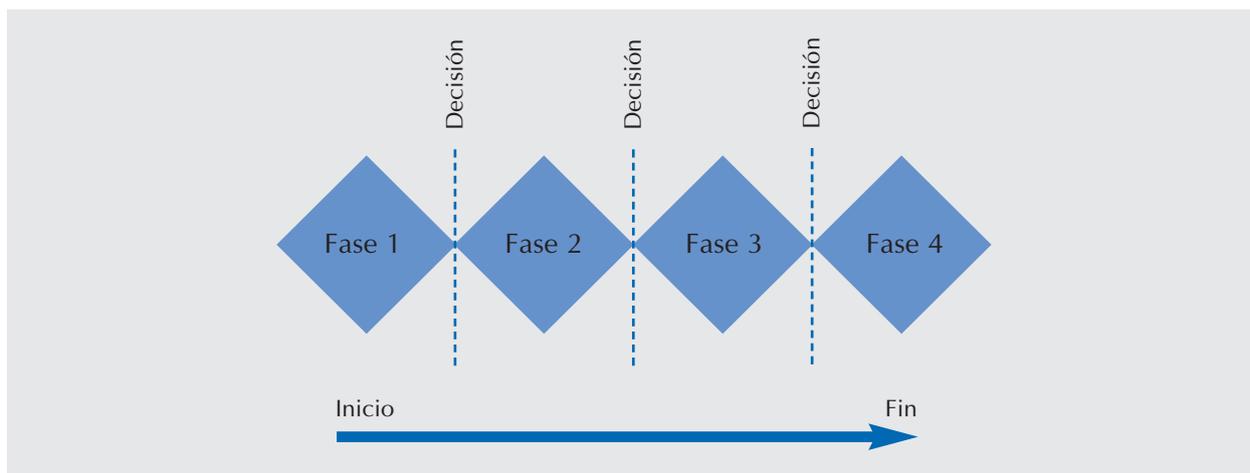
Al ocuparse de la organización resulta necesario un plan a medida bien organizado, utilizando el diagrama del proceso de planificación mencionado anteriormente:

**Fase 1.** Fase de inicio: términos de referencia para su proyecto, indicar claramente las condiciones límite.

**Fase 2.** Fase de exploración: diferenciar y explorar todas las posibilidades e ideas.

**Fase 3.** Fase de clasificación: agrupar y decidir el orden de prioridad de las distintas posibilidades, tomar una decisión y lograr acuerdos sobre otras actividades.

**Fase 4.** Implantación e información.



### 4.3.1. De forma más práctica

- Fase 1. Reunión o taller(es) de inicio del proceso con estos grupos o grupos de los principales agentes interesados para deliberar sobre:
  - Los objetivos de la consulta.
  - El proceso de trabajo (cómo lograr los objetivos del artículo 14) y decidir su papel.
  - Las condiciones previas (términos de referencia) para su participación.
  - Disponibilidad y relevancia de los datos existentes.
  - Plan de comunicación.
- Fase 2. Inventario de conocimientos y opiniones sobre:
  - La descripción de la información sobre la que se va a consultar; ¿cuáles son los principales temas?
  - El calendario de este suministro de información; ¿es práctico el calendario previsto por la Directiva? Perfeccionar el calendario.
  - ¿A quién vamos a consultar?
  - ¿Qué tratamiento vamos a dar a las respuestas (gestión de la información)?
  - ¿De qué herramientas disponemos para la comunicación?
  - ¿Cómo damos a conocer las opiniones recabadas?
- Fase 3. Análisis y estructuración, toma de decisiones sobre la consulta.
- Fase 4. Suministro de información a todos los agentes interesados relevantes.

## 4.4. CONSULTA SOBRE EL CALENDARIO Y EL PROGRAMA DE TRABAJO (LETRA 'A' DEL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 14)

### 4.4.1. ¿Qué tareas hay que realizar?

A finales de 2006 a más tardar, se debe informar y consultar a la ciudadanía sobre el calendario y el programa de trabajo para la elaboración del plan hidrológico y sobre las medidas de consulta previstas.

### 4.4.2. ¿Cómo hay que organizar la consulta?

El modo en que se organiza la consulta depende en gran medida del nivel geográfico de los planes hidrológicos.

A escala de la cuenca y subcuenca hidrográficas, debe darse al público y a los agentes interesados relevantes de la demarcación hidrográfica una visión general de las fases que hay que seguir para la elaboración del plan (recogida de datos, evaluación, determinación de objetivos, decisión en lo que se refiere a las medidas) y de las administraciones y organismos que participan (quién se encarga de hacer qué, y cuándo). Si es necesario, debe proporcionarse información sobre otras opciones; por ejemplo, podrían celebrarse actos informativos relativos a la Directiva en la región. Mediante esta información de tipo general, los agentes interesados y los ciudadanos llegan a conocer cuándo pueden plantear sus preocupaciones y propuestas.

Las personas a las que se consulta no tienen que vivir necesariamente en la demarcación hidrográfica, puesto que una medida dentro de la demarcación puede producir efectos en zonas que no están incluidas. Las personas, grupos y organizaciones de dichas zonas también se incluyen en la definición de «público» y, por consiguiente, también se les tiene que consultar. En la práctica, esto quiere decir que en una fase muy temprana se tiene que determinar la zona que pueda verse afectada y que en toda la zona (también si se encuentra fuera de la demarcación hidrográfica) los documentos mencionados en el artículo 14 deben publicarse y ponerse a disposición del público a fin de recabar sus observaciones.

A escala de una demarcación hidrográfica internacional, se necesita una cierta coordinación entre los distintos países para la elaboración del calendario y el programa de trabajo, que incluya las medidas propuestas para la participación ciudadana. La otra posibilidad es que los Estados miembros tomen medidas independientemente unos de otros. En cualquier caso, ciertos aspectos de este nivel de información (como quién se encarga de la coordinación internacional, quién trabaja internacionalmente apoyando a quién) debe facilitarse de forma estandarizada.

La segunda frase del apartado 1 del artículo 14 establece que «Los Estados miembros velarán por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los siguientes documentos [...]».

La información y los documentos mencionados desde la letra a hasta la c del apartado 1 del artículo 14 deben publicarse y ponerse a disposición del público. La Directiva no especifica qué tipo de publicación se requiere, pero podemos remitirnos a lo que refiere el código de prácticas acerca de la consulta escrita (véase la sección 4.1).

## **4.5. CONSULTA SOBRE «TEMAS IMPORTANTES EN MATERIA DE GESTIÓN DE AGUAS»**

### **4.5.1. ¿Qué tareas hay que realizar?**

En la segunda fase de la consulta, se publicará, a finales de 2007 a más tardar, un esquema preliminar de los temas importantes en materia de gestión de aguas para la demarcación hidrográfica relevante y su(s) cuenca(s) fluvial(es) (el uso de estos términos por parte de la Directiva en el artículo 14 no está estandarizado). Los temas importantes de la demarcación hidrográfica pueden tener su origen en:

- El análisis del inventario de la calidad del agua realizado antes de finales de 2004.
- El debate posterior en lo que respecta a la determinación de los objetivos (teniendo en cuenta las excepciones establecidas en la Directiva).
- Las medidas necesarias.
- Las opiniones, el conocimiento y la experiencia de los agentes interesados relevantes.

A finales de 2007 debe estar disponible una evaluación relativamente homogénea de los requisitos fundamentales para la actuación en toda la demarcación hidrográfica. Para este momento, las eva-



luaciones ya no deben diferir, ya que, de lo contrario, se pondría en peligro cualquier enfoque coordinado.

### 4.5.2. ¿Cómo hay que organizar la consulta?

Los ejemplos de los recuadros siguientes muestran diferentes formas de consulta a distintos niveles geográficos.

#### *En la demarcación hidrográfica e (inter)nacional*

**La Comisión Internacional para la Protección del Danubio (CIPD)** es el organismo que coordina los aspectos internacionales de la implantación de la Directiva. La CIPD fomenta la participación ciudadana en el proceso de planificación mediante el sostenimiento económico del Sistema de Información de la CIPD, incluida la revista *Danube Watch*, así como redes operativas como el Foro Ambiental del Danubio (DEF, Danube Environmental Forum), la vigilancia, análisis y gestión de la información (MLIM, Monitoring, Laboratory and Information Management) y el sistema de avisos de emergencia en caso de accidentes en el Danubio (AEWS, Accident Emergency Warning System). Un grupo de observadores de distintas ONG asisten a las reuniones de la CIPD y realizan aportaciones importantes al trabajo de la Comisión (por ejemplo, con el establecimiento de un Grupo de Expertos en Medio Ambiente). Los agentes interesados son observadores para la Comisión, lo que supone su plena participación, aunque sin derecho a voto.

#### *En la cuenca hidrográfica*

##### **Plan hidrológico del municipio de Örebro, Suecia (véase el anexo II)**

La consulta tiene como objetivo satisfacer las exigencias de la participación ciudadana previstas en la Ley sueca de Construcción y Planificación acerca de la consulta en el desarrollo de planes globales. Un grupo de trabajo y otro directivo formado por funcionarios realizan el trabajo. Se ha consultado a un total de unas 70 autoridades y organizaciones diferentes río arriba de las cuencas y dentro de los límites del municipio, sobre la base de un borrador del plan, durante un seminario y reuniones informativas. El grupo directivo y el de trabajo agradecieron sus opiniones y observaciones. El documento adaptado fue enviado a una nueva ronda de consultas, en la que también participaron agrupaciones de agricultores y asociaciones para la protección de las aguas, así como la universidad.

## 4.6. CONSULTA SOBRE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

### 4.6.1. ¿Qué tareas hay que realizar?

La tercera fase importante de la información y consulta públicas comenzará a más tardar a finales de 2008 con la publicación de borradores de los planes hidrológicos. Los requisitos de contenidos de los planes se describen en el anexo VII. Es probable que dichos planes, especialmente los de las demarcaciones hidrográficas más grandes, estén compuestos de extensos documentos con mapas. Alcanzado este punto, dichos documentos deben estar armonizados nacional e internacionalmente, en la máxima medida de lo posible, de forma que muestren claramente qué gestión hidrológica coordinada se tiene la intención de adoptar.

### 4.6.2. ¿Cómo hay que realizar las consultas?

#### *A escala nacional*

Una medida útil podría ser que la unidad de coordinación nacional o internacional responsable de la demarcación hidrográfica en términos generales recopile dichos documentos y luego se los facilite a los Estados afectados.

#### *En la cuenca hidrográfica*

##### **Consulta sobre los planes hidrológicos de cuenca, España**

En España los Consejos del Agua desarrollan los planes hidrológicos en las demarcaciones hidrográficas.

Conforme a la Ley española de Aguas y al Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (Real Decreto 927/1988), al Consejo del Agua de cada demarcación hidrográfica le corresponde deliberar y proponer el plan de cuenca que vaya a aprobar el Gobierno. Al menos un tercio de la cifra total de los miembros del Consejo del Agua tiene que ser de los representantes de los usuarios.

En España un plan hidrológico de cuenca incluye, entre otros, los siguientes contenidos:

- El inventario de los recursos hidráulicos.
- Los usos y demandas existentes y previsibles.
- Los criterios de prioridad de usos.
- La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros.
- Las características básicas de la calidad de las aguas.
- Las medidas para la protección de aguas subterráneas.
- Las infraestructuras básicas requeridas por el plan.

## **4.7. CALENDARIO DE CONSULTA Y COORDINACIÓN INTERNACIONAL**

El apartado 2 del artículo 14 establece que «Los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre esos documentos con objeto de permitir una participación y consulta activas».

Para cada una de las fases descritas anteriormente, se debe conceder a los ciudadanos un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre los documentos pertinentes. Este periodo es razonable, pero el plazo de tiempo correspondiente a la totalidad de las fases es apretado, ya que los resultados de las consultas deben incorporarse a los documentos pertinentes, de forma armoniosa, para toda la demarcación hidrográfica. Especialmente en cuanto a la consulta relativa a los borradores de los planes hidrológicos, se plantea la pregunta de cómo se gestionará el volumen de trabajo. Por lo tanto, algunas fases de la consulta deberían iniciarse antes de los plazos finales que especifica la Directiva, lo cual podría suponer un ahorro de tiempo, del que se dispondrá luego para el trabajo posterior. Por consiguiente, la coordinación internacional resulta necesaria si se van a presentar resultados coordinados.



El apartado 1 del artículo 14 requiere que se consulte a la ciudadanía sobre el plan hidrológico que abarca toda la cuenca hidrográfica, lo que plantea la pregunta de cómo debe coordinarse tal consulta internacionalmente.

La armonización del calendario desempeña un papel central en este contexto. En vista de los apretados plazos para la transposición de la Directiva, y de la inmediatez con la que tienen lugar las diversas fases de la consulta, parece necesaria la coordinación internacional para realizar los procesos paralelamente. Los organismos internacionales pertinentes deben aprobar procedimientos adecuados para dicha coordinación.

Además, debe considerarse también la pregunta de qué documentos deben presentarse, una cuestión ya mencionada anteriormente. El tema fundamental en este punto es cómo debe ser un plan hidrológico internacional. Algunas comisiones de demarcaciones hidrográficas internacionales están deliberando actualmente sobre la estructura del plan hidrológico para la demarcación hidrográfica. Es preocupante el poco tiempo del que se va a disponer para elaborar un trabajo tan complejo, especialmente si ha de ser lógico y coherente.

## Sección 5.

# Acceso a la información y a los documentos de referencia

El acceso a la información y a los documentos de referencia abarca dos aspectos:

- «Suministro de información» suficiente en las distintas fases de la implantación.
- Acceso a información y documentos de referencia con arreglo al apartado 1 del artículo 14.

### 5.1. «SUMINISTRO DE INFORMACIÓN» SUFICIENTE EN LAS DISTINTAS FASES DE LA IMPLANTACIÓN

En todo el proceso de implantación se necesita suficiente información para hacer posible la participación activa de los agentes interesados y del público en general. En la siguiente sección se describe cómo se puede organizar tal suministro.

*Suficiente* se refiere a:

- Los diferentes agentes interesados y la ciudadanía.
- El tipo de información (progreso en el proceso de planificación, resultados del análisis, medidas y planes propuestos, motivos de la toma de decisiones).
- El modo en que se está proporcionando la información (de manera sencilla y comprensible, por ejemplo, mediante anuncios en que se exprese dónde encontrar la información si es necesario). Para el público en general, Internet, los folletos y los anuncios en televisión son medios útiles. Lo más probable es que los agentes interesados organizados obtengan de los grupos directivos o comités creados toda la información relevante.

Los siguientes ejemplos ilustran cómo puede organizarse el suministro de información. Con frecuencia se da una combinación de suministro de información por medios electrónicos, como Internet y correo, y no electrónicos, como reuniones y conferencias para informar a la ciudadanía de los resultados del proceso de planificación. Objetivos como aumentar la concienciación, promover cambios o simplemente informar a la gente influyen en la selección final de las herramientas. La disponibilidad de recursos presupuestarios a menudo determina la elección final.

#### **Ciudad de Alcobendas, España (véase el anexo II)**

El proyecto tiene como objetivo que haya una mayor concienciación en relación con el consumo de agua en la población, los ayuntamientos y las pymes de Alcobendas, un barrio periférico de Madrid. Se ha implantado un paquete completo de actividades, que incluye:



- Intercambiar información técnica y científica para fomentar la introducción de programas y tecnologías eficaces para el ahorro de agua y la gestión de la demanda hídrica.
- Fomentar nuevas regulaciones.
- Potenciar el mercado de la tecnología del ahorro de agua.
- Fomentar cambios en los sectores productivos.
- Aumentar la concienciación en relación con la necesidad de participar activamente en el ahorro de agua.
- Poner un ejemplo de la introducción de medidas eficaces para economizar agua en casas nuevas.
- Divulgar los resultados y la metodología para que puedan adaptarse a otras ciudades.

Entre las actividades se incluían una conferencia de prensa, llamadas y visitas de representantes de los medios de comunicación, reportajes televisivos sobre sistemas economizadores de agua, entrevistas en emisoras de radio y publicación de artículos.

### **Cartas informativas para la implantación de la Directiva en Turingia, Alemania (véase el anexo II)**

El objetivo es que las personas u organizaciones se interesen por los temas de gestión hidrológica, se familiaricen con los objetivos y las fases necesarias de la Directiva y expresen sus ideas y propuestas. En este momento las cartas informativas (de seis páginas) se publican dos o tres veces al año (disponibles en forma impresa o a través de Internet). Al final de las cartas se menciona una persona de contacto (teléfono y correo electrónico). La hasta ahora enorme demanda de cartas informativas alentó a la Agencia de Medio Ambiente de Turingia a extender este método en el futuro. Las cartas informativas y el contacto con la Agencia deben utilizarse como plataforma en relación con otros ministerios de Turingia y otros de los 16 estados federales alemanes. La información debe intensificarse y especificarse, por ejemplo, proporcionando información sobre temas específicos.

### **La Comisión Nacional para el Debate Público, Francia (véase el anexo II)**

Se aplica una amplia gama de métodos y herramientas para informar a la ciudadanía:

- **«Expediente de apoyo»:** proporcionado por el responsable del proyecto, da a los ciudadanos la información necesaria para participar —descripción general de los objetivos y las características principales del proyecto, estimación de los intereses económicos y sociales, identificación de las principales repercusiones en el medio ambiente, y evaluación de los costes económicos y sociales del proyecto— (por ejemplo, para el proyecto de línea de alta velocidad TGV Rin-Ródano se distribuyeron 6.000 expedientes).
- **«Cartas informativas del debate»** o *«lettres du débat»* para informar a la gente sobre el debate, movilizarlo de forma regular para participar y comunicar información sobre la evolución del debate» (para el proyecto TGV Rin-Ródano se distribuyeron 2.700.000).
- **Reuniones públicas** (10 en diferentes ciudades para el proyecto TGV Rin-Ródano).
- **Página web:** para tener información sobre el proyecto y la organización del debate público (para el proyecto TGV Rin-Ródano hubo 6.500 visitas, 70 al día).
- **Visitas** a las oficinas centrales de la comisión específica para consultar documentos más detallados sobre el proyecto.
- **Sistema de preguntas y respuestas** (para el proyecto TGV Rin-Ródano se recibieron 2.000 preguntas).
- **Tarjetas prepago:** distribuidas con las cartas informativas para pedir información adicional.

- **Correo:** para enviar comentarios, opiniones o ideas.
- **Número gratuito:** para pedir información y hacer preguntas.
- **Correo electrónico:** desde la página web, para hacer preguntas y consultar todas las respuestas ya enviadas.
- **«Aportaciones»:** correos recibidos en la comisión que mostraron una postura concreta y desarrollada (85 para el proyecto TGV Rin-Ródano).
- **«Cuaderno de participantes»:** se publicó y se distribuyó una selección de algunas de las observaciones del público en los denominados «cuadernos de participantes» (*cahiers d'acteurs*) (10 cuadernos en total para el proyecto TGV Rin-Ródano).
- **Prensa** (por ejemplo, para el proyecto TGV Rin-Ródano se publicaron 163 artículos en la prensa regional y 26 en la prensa nacional, y se celebraron 10 ruedas de prensa en las 10 ciudades donde tuvieron lugar las reuniones públicas).

## 5.2. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LOS DOCUMENTOS DE REFERENCIA CON ARREGLO AL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 14

El apartado 1 del artículo 14 establece que «c) [...] Previa solicitud, se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca».

Los documentos de referencia deben incluir, como mínimo, todos los documentos que estén resumidos en el plan hidrológico de cuenca (anexo VII). La frase anterior del artículo 14 hace referencia a un derecho adicional a la información, un derecho que se debe ejercer mediante solicitud especial. La Directiva no especifica ante quién debe realizarse tal solicitud. Puede que haya un centro de conocimiento y de información centralizados en una cuenca hidrográfica y puede haber centros regionales y/o nacionales (en caso de una cuenca hidrográfica internacional). Al menos estos centros deben tener acceso a la información o los documentos de referencia. La creación de estos centros y los procedimientos para proporcionar acceso a la información tienen que decidirse en las cuencas hidrográficas (véase el punto 11 del anexo VII, apartado A). Los documentos de referencia pueden facilitarse en forma de inventarios de las presiones e impactos producidos sobre masas de agua o detalles en relación con los programas de medidas o información más detallada sobre los niveles de implantación a escala de la demarcación hidrográfica (los ciudadanos preguntarán: «¿Qué consecuencias tendrá el plan hidrológico de cuenca para mí o para los usos que yo haga del agua?»). La Directiva no especifica la rapidez con la que debe responderse a una petición de información, pero si se toma como referencia la convención Aarhus, podría ser aconsejable un mes.

Debe tenerse en cuenta igualmente la posibilidad de poner también los documentos de referencia en Internet y de hacer los informes pertinentes. Esto supondrá un esfuerzo bastante pequeño, ya que, de todas formas, se tienen que preparar los archivos relevantes para los inventarios de la Directiva.

### El plan hidrológico del municipio de Örebro, Suecia (véase el anexo II)

Objetivos de la participación ciudadana: cumplir los requisitos de la participación ciudadana previstos en la Ley sueca de Construcción y Planificación acerca de la consulta en el desarrollo de planes globales. Un grupo de trabajo y otro directivo formado por funcionarios han estado implantando el proyecto.

Se ha consultado a un total de unas setenta autoridades y organizaciones diferentes río arriba de la cuenca y dentro de los límites del municipio sobre la base de un borrador del plan. El grupo



directivo y el de trabajo agradecieron sus opiniones y observaciones. El documento adaptado se volvió a divulgar para realizar una nueva consulta, en la que también participaron asociaciones de agricultores y para la protección de las aguas junto con la Universidad de Örebro. La consulta se llevó a cabo por medio de seminarios, sesiones y reuniones informativas y divulgando los planes propuestos para el uso del suelo para someterlos a la consideración de las partes implicadas.

El acceso que se debe permitir a la información y a los materiales de referencia puede considerarse en relación con la Directiva sobre el acceso de la ciudadanía a la información medioambiental, su transposición a ley nacional y la convención Aarhus. Dicha convención provocó una enmienda de la Directiva 90/313/CE sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, y las leyes nacionales tendrán que armonizarse con dicha enmienda para finales de 2006. Los materiales y la información a la que se hace referencia en el marco de la tercera frase del apartado 1 del artículo 14 son toda la información medioambiental con el significado expresado en la Directiva de información (ambas definiciones tienen un amplio alcance y también incluyen, por ejemplo, medidas que podrían tener alguna repercusión en el medio ambiente). Por esta razón, la transposición de la tercera frase del apartado 1 del artículo 14 puede emplear una remisión a la ley nacional sobre información medioambiental y sus procedimientos.

## Sección 6. Evaluación, informes de resultados de la participación activa, información pública y medidas de consulta

El anexo VII de la Directiva requiere que los planes hidrológicos de cuenca incluyan «un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan» (punto 9 del anexo VII) y «los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información a la que se refiere el apartado 1 del artículo 14 [...]» (punto 11 del anexo VII).

Este requisito está orientado a proporcionar información a la Comisión a fin de que pueda cumplir su papel de «guardián de la Directiva», pero también puede utilizarse como herramienta para mejorar la participación ciudadana en el siguiente ciclo de planificación. En ese caso, los informes de resultados se usan como forma de evaluación, introduciendo un proceso de aprendizaje. En esta sección se tratan tanto los informes de resultados como la evaluación.

### 6.1. INFORMES DE RESULTADOS

---

#### 6.1.1. ¿Por qué, qué y a quién?

La Directiva, como se ha señalado anteriormente, establece la necesidad de informes de resultados sobre el proceso de participación ciudadana. Dichos informes dan transparencia al proceso de participación ciudadana y dan a conocer a los participantes lo que ha pasado con sus observaciones. Con respecto a eso, más que una herramienta *ex post* para que la Comisión supervise a la autoridad competente, los informes de resultados son una herramienta para que la ciudadanía pueda participar. Por lo tanto, tales informes no deben estar sólo dirigidos a la Comisión, sino también, especialmente, a los participantes implicados con anterioridad. Es digna de consideración la idea de informar no sólo al final de un proceso de participación, sino también durante el mismo después de las actividades participativas (dar a conocer las opiniones recabadas directamente a los ciudadanos). Como se especifica entre los requisitos de la Directiva, debe describirse todo el proceso de participación; desde el modo de facilitar el acceso a la información a los agentes interesados y a la ciudadanía hasta el efecto del proceso de participación en el plan hidrológico de cuenca.

#### 6.1.2. ¿Cómo?

El requisito establecido en el punto 9 del anexo VII puede cumplirse redactando una tabla con las medidas tomadas y las técnicas empleadas, las respuestas recibidas en relación con los sectores de los que



proceden y las repercusiones de las respuestas en el plan hidrológico de cuenca. Se recomienda tener en cuenta los aspectos de los informes de resultados de antemano, a la hora de concebir un proceso de participación ciudadana (esto también tiene que ver con la «gestión de las expectativas»; ¿qué espera la gente que pase con sus observaciones?).

Asimismo, se recomienda añadir indicadores de calidad al informe, como:

- Información completa, descripción del plan de participación ciudadana (objetivos y métodos, con quién se contactó y por qué, a cuántos se llegó, cuántas respuestas hubo, etc.).
- Medir la satisfacción del cliente (¿cómo valoran los participantes la información suministrada, la posibilidad de responder, las actuaciones emprendidas como consecuencia de su participación?).
- Observaciones por sector (¿respondieron todos los sectores?; implica el análisis de los agentes interesados).
- Proporción entre los recursos empleados en la participación ciudadana y los dedicados al resto del proceso de planificación.

### **Los planes SDAGE, informes de la cuenca Adour-Garona, Francia (véase el anexo II)**

Para cada una de las diez grandes cuencas hidrográficas francesas, se ha elaborado un plan hidrológico conforme a la Ley francesa de Aguas de 1992, llamado SDAGE. Con algunas modificaciones se convertirá en el plan hidrológico de cuenca realizado según la Directiva. El denominado Comité de Cuenca se encargó de su elaboración inicial. Dicho comité está compuesto por los representantes de todos los agentes interesados y usuarios de la demarcación hidrográfica (unos cien miembros):

- Una tercera parte de funcionarios electos locales (es decir, alcaldes, comunidades locales).
- Una tercera parte de usuarios, consumidores, organizaciones no gubernamentales.
- Una tercera parte de representantes del Estado.

El Comité de Cuenca define el plan hidrológico (SDAGE) y coordina para que exista coherencia entre los planes SAGE (planes hidrológicos a nivel local y de la subcuenca). Después de tres rondas de consultas con 600 agentes interesados y 1.000 funcionarios, se ultimó una propuesta para el plan hidrológico de la cuenca Adour-Garona. La propuesta se dio a conocer a un público más amplio a fin de recabar sus observaciones en 50 reuniones públicas y se concretó después en un SDAGE, el plan hidrológico de la cuenca Adour-Garona.

### **Informes de resultados**

- Las observaciones de las tres primeras rondas de consulta se presentan en un «registro de observaciones» que está a disposición de la ciudadanía.
- Se publicarán tres documentos: el plan hidrológico de cuenca final (110 páginas), un resumen ejecutivo (25 páginas) y un folleto de cuatro páginas. La información estará disponible en una página web y puede descargarse desde ahí. La información de referencia está disponible previa solicitud.
- Cada año el Consejo (en el seno del Comité de Cuenca) publica un informe anual que incluye un resumen ejecutivo y un folleto informativo, donde se describe el progreso de la implantación del plan.
- El SDAGE se puso a disposición del público *general* sólo después de su aprobación.

## 6.2. EVALUACIÓN

### 6.2.1. ¿Por qué, qué y a quién?

La evaluación puede mejorar la calidad del proceso de participación ciudadana. Se ha definido la evaluación como «un proceso de valoración que identifica y analiza la naturaleza y la repercusión de los procesos y programas» (Interacción 2001). El objetivo básico de la evaluación en el contexto de los procesos participativos es, por tanto, valorar lo que han logrado. El logro puede evaluarse con criterios cualitativos y cuantitativos, y la evaluación puede examinar cómo funcionaron unas metodologías de participación concretas y si lo hicieron bien o no. De esta manera, quienes participan pueden evaluar si el ejercicio mereció la pena y qué cosas pueden hacerse de forma diferente en el futuro y cuáles no. Desde muchos puntos de vista es fundamental realizar una evaluación, no sólo desde el de los participantes que han dedicado tiempo y esfuerzo, sino también desde el punto de vista de los organizadores y (si se trata de personas diferentes) de quienes han financiado un proceso.

En una situación ideal tanto la administración competente (el organizador de la participación) como los participantes toman parte en la evaluación, no sólo para oír las opiniones de participantes y agentes interesados, sino también para incluirlas en el proceso de aprendizaje. Además, se recomienda preparar la evaluación desde el principio en el diseño del proceso de participación ciudadana. Por un lado, deben redactarse los objetivos en términos claros que incluso puedan ser evaluados y, por otro lado, se pueden incorporar las fases de la evaluación al proceso de participación con objeto de «seguir el hilo del proceso» e introducir mejoras sobre la marcha.



#### **¡Atención! La evaluación no debe prepararse en el último momento**

Las necesidades de evaluación deben incorporarse al diseño del proceso de participación desde el principio.

### 6.2.2. ¿Cómo?

En primer lugar, hay que tener en cuenta el aspecto de la evaluación a la hora de concebir un proceso de participación ciudadana. Éste empieza ya con unos objetivos determinados (preferiblemente cuantificados), junto con calendarios para lograrlos, e incluso se fijan parámetros respecto a los cuales se pueda evaluar el progreso. El uso de un marco común de evaluación puede facilitar la comparación en los casos en que la participación haya tenido lugar en varios lugares dentro de una cuenca hidrográfica.

Los resultados constituyen uno de los aspectos más difíciles de evaluar; con frecuencia pueden evolucionar con el tiempo, y es posible que se compruebe que era demasiado pronto para evaluarlos por completo. Los resultados también pueden ser tangibles en el sentido de tener importantes efectos, o intangibles en cuanto al proceso, y ambas son razones válidas para llevar a cabo la participación.



#### **¡Atención! Evaluar en función de los objetivos**

Será fundamental evaluar la participación ciudadana en relación con los objetivos fijados y revisarla a medida que va avanzando el proceso y se van redactando los programas.



Un cuestionario de evaluación rápida puede resultar útil para actos específicos. Un formulario de evaluación podría incluir preguntas como:

- ¿Qué papel desempeñó? ¿Cómo llegó a participar?
- ¿Cuáles cree que eran los objetivos de la actividad?
- ¿Para qué ha servido su contribución?
- ¿Qué consecuencias ha tenido la actividad en el entorno físico, la economía local o las organizaciones locales?
- ¿Mereció la pena la actividad?
- Ideas para mejorar.
- Consejos para otros que lleven a cabo actividades similares.

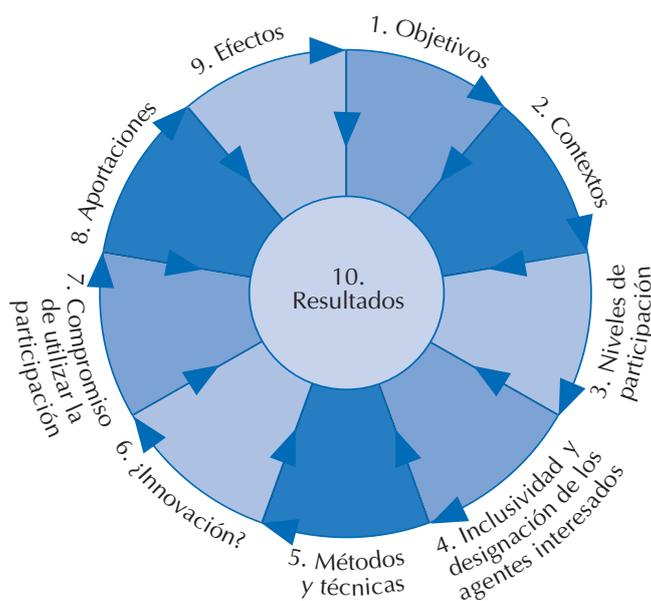
Como con la mayoría de los temas que rodean a la participación, no hay una forma correcta o incorrecta de realizar una evaluación, y la clave consiste en hacerla tan inclusiva y tan flexible como sea posible.

### Un marco para evaluar la participación

A continuación se presenta un marco básico que resume los diez puntos consecutivos propuestos para abordar la evaluación del uso de varios procesos de participación en un proyecto o proceso de planificación.

Básicamente este marco quiere evaluar tanto el proceso de participación en sí mismo como las repercusiones de dicho proceso. Es una adaptación para el proyecto de trabajo de la Unión Europea sobre uso racional realizado por Interacción (consulte las referencias a esta guía). El usuario consideraría los títulos para la evaluación empezando por el 1 (los objetivos de la participación) y seguiría por el 2, culminando con el número 10 (el resultado de la participación), es decir, lo que verdaderamente se logró. A partir de la evaluación puede que se tengan que revisar luego los métodos y procesos de participación ciudadana.

### Resumen del marco para la evaluación de los procesos participativos



### 6.2.3. Principios de evaluación

**Principio:** Trate de que se dediquen recursos y tiempo para la evaluación de los procesos participativos en la propia toma de decisiones.

**Principio:** Siempre que sea posible, realice la evaluación durante todo el proceso, no sólo una vez que se ha terminado, de forma que cada paso se pueda revisar y reconsiderar.

**Principio:** Haga la participación tan abierta como sea posible implicando al mayor número de agentes interesados.

**Principio:** Use métodos estandarizados de evaluación siempre que sea apropiado, pero también sea flexible y tenga en cuenta otros métodos de evaluación quizá menos formales.

**Principio:** Sea consciente de que, como consecuencia de la evaluación, se pondrán de manifiesto resultados tangibles (por ejemplo, orientados al resultado) así como intangibles (en relación con el proceso).

## *Sección 7. Desarrollo del aspecto del aprendizaje en la participación ciudadana: la clave del éxito*

Las secciones anteriores han demostrado la importancia de la participación ciudadana en la implantación de la Directiva. El objetivo de esta sección es alentar al lector para que imagine el proceso de participación pretendido. Se destacan varios factores que deben tenerse en cuenta por el bien del proceso de participación ciudadana, pero que no prescribe la Directiva. Los factores aquí mencionados podrían en algunas ocasiones significar la diferencia entre el éxito y el fracaso. Aunque el texto de la Directiva no requiere de forma explícita un enfoque de participación activa, la implantación de la Directiva Marco del Agua se debe llevar a cabo **simultáneamente**. En el futuro también será necesario un enfoque más intersectorial y una visión más amplia de la gestión hidrológica, que cruce las fronteras y las líneas divisorias de aguas establecidas.

Para que el proceso de implantación de la Directiva tenga éxito, es fundamental la voluntad de mejorar, la confianza en el mismo, la transparencia y una actitud positiva, en conjunción con otros agentes interesados y ciudadanos. Cada uno puede aprender mucho de los otros. El aspecto del aprendizaje ha centrado de forma creciente la atención de, por ejemplo, grandes compañías comerciales, que, por un lado, tienen que ajustarse constantemente a las nuevas expectativas y demandas del mercado, mientras que, por otro lado, tienen que reorganizarse y ajustar su capacidad en consecuencia. La participación activa de la ciudadanía es, de hecho, comparable a tal situación y, por lo tanto, exige un enfoque más dinámico de la misma, así como un entendimiento mutuo entre las administraciones encargadas de la gestión de aguas.

Aunque se han usado muchos ejemplos para ilustrar formas prácticas en las que se puede llevar a cabo la participación, no puede esperarse de esta guía que abarque toda la variedad de situaciones con las que nos encontraremos durante la próxima década o más, cuando se implante la Directiva. Sin embargo, será necesario que las administraciones competentes y otros agentes interesados puedan responder a estos retos de una manera que sea coherente con el espíritu de la guía.



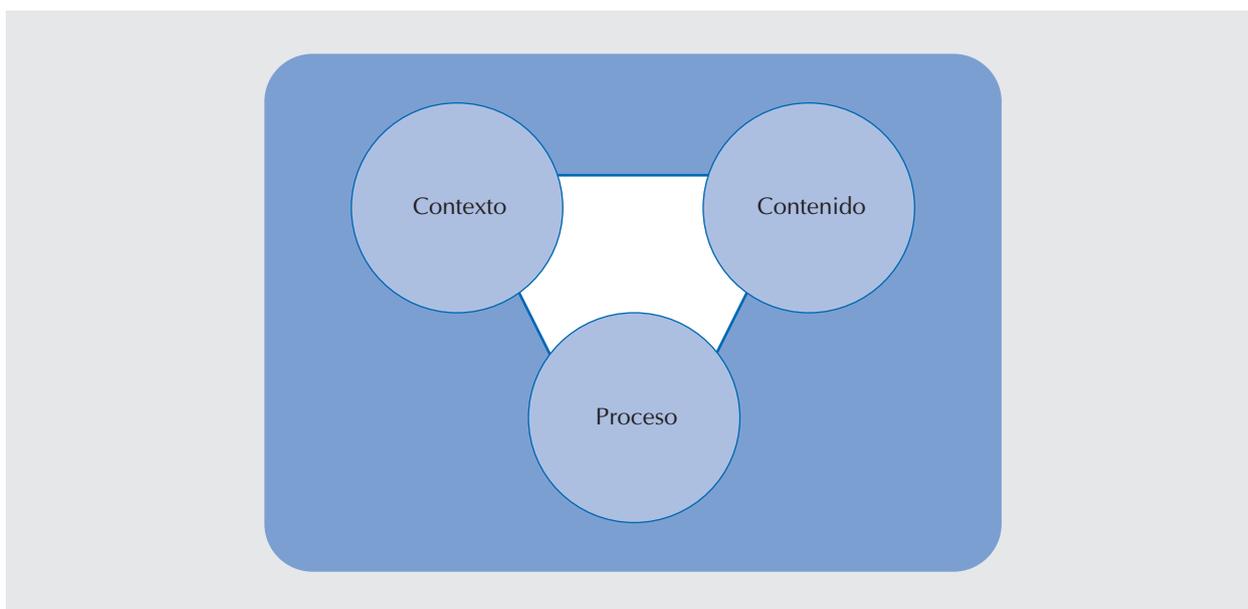
### **¡Atención! Una propuesta dinámica de aprendizaje tendrá su compensación en el futuro**

Todos (ciudadanos, agentes interesados y autoridades competentes), a cualquier nivel, se beneficiarán de una mayor comunicación, de la acumulación de conocimiento y de compartir las experiencias de unos y otros. Las lecciones aprendidas en el pasado serán una valiosa aportación para el futuro.

En esta sección se señalan los factores que sustentan la propuesta del aprendizaje de cara a la participación con tres objetivos en mente. Primero, *augmentar la concienciación* entre las administraciones competentes y otros agentes interesados acerca de la necesidad de desarrollar propuestas de participación ciudadana que se adapten a las condiciones locales (aquí *local* se refiere incluso a las costumbres y tradiciones de una demarcación hidrográfica internacional). Segundo, permitir que las autoridades competentes estudien y evalúen sus propias *propuestas actuales* de participación ciudadana y las de otros. Por último, permitir que las administraciones y otros agentes interesados empiecen a desarrollar una *propuesta de aprendizaje* de cara a la participación ciudadana.

Una propuesta de aprendizaje implica que las autoridades competentes y otros agentes interesados se responsabilizan conjuntamente de crear las condiciones necesarias para que la participación ciudadana se convierta en una forma de aprendizaje recíproca sobre los puntos de vista, opiniones y conocimientos de los otros, proporcionando así la base de la negociación entre los agentes interesados sobre el mejor modo de implantar la Directiva.

Las secciones siguientes ilustran algunos de los factores que las administraciones competentes deberán tener en cuenta para evaluar sus propias prácticas e informar de ellas y sentar una base para desarrollar nuevas propuestas de participación ciudadana en el futuro. Estos factores pueden agruparse bajo los títulos **contexto**, **proceso** y **contenido**. A continuación se explica cada uno de ellos.



Factores que influyen en el proceso de participación ciudadana agrupados en tres grupos principales.

## 7.1. FACTORES CONTEXTUALES

El contexto hace referencia a las **condiciones o circunstancias existentes** en las que se está desarrollando la propuesta de participación ciudadana, puesto que siempre habrá una *historia* de gestión medioambiental antes de la implantación de la Directiva. Es imposible describir el contexto de la participación ciudadana de antemano, dado que éste variará considerablemente entre los Estados miembros, con el tiempo, en los diferentes lugares y niveles, etc. Sin embargo, el contexto puede influir de modo notable en la participación ciudadana en cuanto al diseño del proceso, al contenido de los debates y a los resultados. En algunas ocasiones por contexto se puede entender que es inapropiado iniciar la participación ciudadana sin hacer algunos cambios en las relaciones existentes entre los agentes interesados.



Por consiguiente, es necesario conocer las condiciones de partida si se quiere que los procesos de participación ciudadana tengan éxito.



### ¡Atención! Las condiciones existentes configuran la «escena» de la participación ciudadana

Estas condiciones se desarrollan a partir de un contexto histórico y local en lo que se refiere a:

- Cultura política de la toma de decisiones.
- Cultura de la participación de los agentes interesados.
- Prácticas institucionales u organizativas.
- Presupuesto y recursos.
- Antecedentes en cuanto a intentos anteriores de captar agentes interesados.
- Condiciones medioambientales.
- Escala del proyecto.

El punto fuerte de un buen proceso es **reconocer el contexto** en el que se desarrolla la participación ciudadana y darse cuenta de que puede requerir que las administraciones competentes y otros agentes interesados acepten la necesidad de realizar algunos de los siguientes **cambios** o todos ellos:

- Cambios de actitud por parte de las administraciones públicas hacia el medio ambiente y otros agentes interesados.
- Cambios organizativos.
- Compromiso político y distribución de recursos.
- Desarrollo de la capacitación y representación de los agentes interesados.
- Ir más allá de los agentes interesados para llegar a empresas y ciudadanos particulares.
- Proyectos de demostración para aumentar la confianza y aprender de las experiencias.

Estos factores se explican más detenidamente a continuación.

### 7.1.1. Cambio de actitud: los agentes interesados como parte en la gestión del agua

Muchas autoridades gubernamentales se han dado cuenta de que los sistemas de gestión de recursos «de ordeno y mando» frecuentes en los años sesenta y setenta han tenido importantes consecuencias medioambientales. Compartir la gestión de los recursos naturales con las personas que dependen de ellos para vivir puede ayudar a hacer su gestión más sostenible, más eficaz, menos costosa y más aceptable socialmente.

Este cambio significa que las administraciones competentes podrían tener que modificar sus propias perspectivas organizativas sobre la base del valor de implicar a los agentes interesados en el proceso de toma de decisiones y la implantación. Puede que el comportamiento dominante por parte de las autoridades inhiba la participación, mientras que una actitud que muestre que las administraciones se percatan de que necesitan tener en cuenta el conocimiento, la perspicacia y las soluciones de las partes (agentes interesados) para poder generar planes hidrológicos de cuenca de gran calidad, fomenta dicha participación. Para los que están en puestos de responsabilidad, el adoptar una actitud no dominante y de aprendizaje puede incluso suponer un cambio personal entre los empleados, lo que implica que los gestores del agua tienen que ser expertos técnicos y directores del proceso. Adoptar una actitud que empiece por definir los problemas relativos al agua y los problemas humanos más que cuestiones técnicas es una buena manera de empezar a comprender los puntos de vista de otros agentes interesados.

Como forma sencilla de poner de manifiesto las actitudes existentes en cuanto a participación ciudadana, le invitamos a reflexionar sobre las siguientes preguntas:

- ¿Por qué quiere su organización tomar parte en la participación ciudadana?
- ¿Cómo se logra?
- ¿Con qué resultados?
- ¿Hasta qué punto el proceso o los resultados le han cambiado de alguna manera a usted o a su organización?



### ¡Atención! Escuche y adopte una actitud abierta

La participación ciudadana no tendrá éxito si las administraciones competentes y los agentes interesados no respetan, escuchan y aprenden recíprocamente de las opiniones y perspectivas de los otros de manera que, con el tiempo, trabajen conjuntamente en la implantación de la Directiva.

### 7.1.2. Cambios organizativos

Dado que la participación ciudadana con frecuencia requiere un método diferente de trabajo por parte de las administraciones, pueden ser necesarios también algunos cambios organizativos. En el nivel más básico, puede ser necesario que la autoridad competente:

- **Revise su estructura organizativa actual** para determinar el nivel y la atención que se presta a la participación ciudadana en la actualidad y la medida en que su estructura organizativa actual fomenta o inhibe la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- **Reconsidere las habilidades, experiencia y conocimientos del personal** para evaluar si la autoridad competente tiene actualmente la capacidad necesaria para tomar parte en los procesos de participación ciudadana o si requeriría formación adicional.
- **Estudie el presupuesto y los recursos actuales asignados a la participación ciudadana.**

La necesidad de una revisión de la estructura organizativa por parte de las administraciones competentes y las conclusiones de la misma variarán en los distintos Estados miembros. Debe considerarse la posibilidad de una revisión, puesto que, con frecuencia, es demasiado fácil y simplista que una organización suponga que son los *otros* agentes interesados los que tienen que cambiar cuando se produce un conflicto. De igual modo, una revisión alentarán a las autoridades competentes a determinar las necesidades de formación de los empleados que puede que tengan una experiencia limitada de la participación ciudadana.

El proceso de participación ciudadana también puede afectar a las prácticas de las organizaciones, que pueden exigir a la administración competente que garantice que algunas de las siguientes prácticas o todas ellas formen parte de la «manera de hacer las cosas» de las organizaciones:

- **Hacer que los resultados del proceso de planificación sean más abiertos** (dependiendo de nuevas percepciones, conocimientos e ideas para soluciones). La participación activa se caracteriza por procesos más abiertos y es, por su naturaleza, más incierta e imprevisible en cuanto a su contenido, escala, coste económico y tiempo.
- **Un enfoque flexible de las aportaciones de los agentes interesados.** El calendario y el ritmo de la participación de los agentes interesados pueden cambiar durante el proceso. Puede que la administración competente tenga que ser indulgente con ello.



- **Un enfoque flexible de la planificación económica.** A medida que se vayan tomando decisiones en asociación con otros agentes interesados, tendrá que haber alguna previsión de presupuestos abiertos (es decir, no destinados a determinadas medidas de antemano).
- **Conservar una perspectiva local más que organizativa.** Las administraciones públicas que trabajan en un sector y/o institución determinado inevitablemente se orientan hacia sus propias obligaciones y objetivos y el cumplimiento de éstos se convierte en la principal preocupación. Es importante asegurarse de que no se olvida el contexto local y más amplio. *Local* en este sentido se refiere también a las costumbres y tradiciones dentro de una demarcación hidrográfica internacional.

El reto de todos los tipos de organizaciones será saber llevar a cabo estos cambios. Los cambios en procedimientos y estructuras llevan su tiempo. No obstante, mientras tanto, el cambio en la actitud y en las habilidades de los empleados motivados, equipados con recursos y apoyados activamente por la dirección, ayudará a que se produzcan cambios en el contexto institucional y organizativo existente.

### 7.1.3. Compromiso político

El punto de partida para emprender un enfoque participativo es el compromiso político. Dicho compromiso tiene que basarse en la comprensión y conciencia de las nuevas obligaciones y en las razones por las que la participación activa no es sólo beneficiosa sino que también resulta necesaria para cumplir los objetivos de calidad del agua previstos como una parte importante de la promoción del desarrollo sostenible.

A este respecto, los representantes políticos tienen que ser conscientes de los siguientes puntos:

- Los objetivos de participación ciudadana en relación con el desarrollo e implantación de la Directiva.
- La naturaleza de la participación, sus implicaciones y si complementa o sustituye a prácticas anteriores.
- El potencial de la contribución de los agentes interesados a la gestión hidrológica.
- La necesidad de compromiso político en relación con el proceso y con el resultado.
- El papel y el calendario fijado para la adopción formal de decisiones en el proceso y, a partir de ahí, la contribución concreta de los representantes políticos.
- Los medios para ir más allá de las organizaciones e instituciones llegando a los ciudadanos particulares.
- Las posibles consecuencias del proceso. Por ejemplo, ¿serán más o menos aceptables los cambios en el precio del agua como consecuencia de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones?
- La gestión hidrológica ya no es responsabilidad única de las autoridades gubernamentales. Se necesita una red de organizaciones en la que las gubernamentales trabajen junto a las ONG, empresas, grupos de interés y expertos (universidades).
- El compromiso de los políticos ha de materializarse en una distribución concreta de recursos que garanticen suficiente personal, presupuesto, mandato, objetivos ambiciosos de participación ciudadana y formación interna.

La **cuenca del Danubio** ocupa aproximadamente un tercio de la superficie de Europa. A esta escala, unir los niveles internacionales y locales constituye un reto de gran importancia. La cooperación internacional tiene lugar dentro del marco de la Comisión Internacional para la Protección del Danubio (CIPD). (Véase el anexo II).

Los agentes interesados, como las ONG, pueden solicitar a la Comisión el estatus de observadores, lo que implica su plena participación, aunque sin derecho a voto. Muchas ONG pequeñas

(nacionales y locales) están conectadas con ella mediante plataformas de cooperación, en particular el Foro Ambiental del Danubio (Asamblea de ONG) y otras redes, como la Asociación Mundial del Agua del Centro y Este de Europa (GWP-CEE). El Proyecto Regional del Danubio, financiado por el Foro Mundial de Medio Ambiente, apoya económicamente al Foro Ambiental del Danubio, haciendo posible, por tanto, la participación de las ONG en la práctica.

El Foro Ambiental del Danubio es una plataforma de ONG que integra estructuras regionales y locales, creada en 1999 para fomentar la participación de las ONG en foros, programas e iniciativas gubernamentales. En este contexto, las ONG han podido contribuir, entre otras, de las siguientes maneras: facilitando el diálogo en la planificación de las cuencas transfronterizas, participando en la creación del grupo de expertos en gestión de cuencas hidrográficas de la CIPD, en la implantación de la Directiva y en el desarrollo de un documento sobre la participación ciudadana y la Directiva, garantizando la participación ciudadana y de las ONG en la gestión del Danubio y su coordinación a través del Foro Ambiental del Danubio, y proporcionando casos locales concretos para las conversaciones de la CIPD.

#### 7.1.4. Desarrollo de la capacitación y representación de los agentes interesados

Ir avanzando desde algún nivel de consulta hacia la participación activa, tenga la forma que tenga, será un reto para las administraciones competentes y otros agentes interesados. Como se ha observado anteriormente, una revisión de la organización ayudará a identificar si quienes participan (ya sea la autoridad competente o cualquier otro agente interesado) en el proceso tienen la suficiente capacidad para tomar parte en la participación ciudadana. La capacidad para tomar parte podría depender de los recursos, la disponibilidad de personal titulado y con experiencia, su conocimiento de la situación (por ejemplo, qué sucede aguas abajo) y la medida en que quienes participan están dispuestos a reconocer las posibilidades de cambio en la gestión de los temas relacionados con el agua que se estén estudiando. Esto significa que los participantes tendrán que estar dispuestos a responsabilizarse conjuntamente de las decisiones que surjan en el proceso de participación.

Proporcionar a los agentes interesados un mejor acceso a la información y a la toma de decisiones también les obligará a compartir la responsabilidad de utilizar sus redes y canales de comunicación. Sus miembros y asociados deben ser conscientes de algunas de las implicaciones de la Directiva y de las posibles consecuencias de su implantación, como las relacionadas con el programa de medidas.

Por ejemplo, los sectores empresariales que participan más en la toma de decisiones y están presentes finalmente en proyectos de demostración cuyo objetivo es encontrar soluciones a los problemas de la gestión hidrológica, tendrán la obligación de informar a sus miembros y animarles a adoptar un nuevo enfoque sobre el uso del agua. En cuanto a las empresas, un análisis de su situación e intereses en relación con la gestión del agua podría incluir preguntas sobre los siguientes temas:

- Uso actual del agua.
- Niveles de contaminación actuales y permisos de contaminación recientes.
- Medidas actuales para reducir/prevenir la contaminación u otras presiones.
- Niveles del coste relativo del uso del agua y de los servicios de aguas residuales.
- Incentivos actuales y marco legislativo para el uso del agua.
- Nivel de subvención en el proceso de producción.
- Experiencias con contabilidad ambiental, código de conducta y buenas prácticas agrícolas.
- Nivel de conciencia y conocimiento de la cuenca hidrográfica, en particular aguas abajo.

De igual modo, las ONG suelen tener problemas recurrentes al financiar sus programas de trabajo. Con frecuencia dependen de varios planes de financiación que les ofrecen donantes nacionales o internacio-



nales. Dichos planes adquirirán especial relevancia en situaciones en las que las administraciones competentes soliciten su participación en organismos encargados de la gestión del agua. Este problema tiene especial relevancia para las ONG locales y las ramas regionales de las ONG nacionales, que tienen menos experiencia y recursos que las oficinas centrales y, a menudo, están compuestas sólo de voluntarios.

Le corresponderá a la administración competente determinar cómo puede su propio enfoque organizativo de la participación ciudadana ayudar a otros agentes interesados a superar algunos de éstos y otros problemas similares para incrementar la capacidad para desarrollar los temas de una amplia gama de agentes interesados. En algunos casos puede que sea apropiado que las autoridades competentes proporcionen, por ejemplo, apoyo de secretaría a las redes de agentes interesados para poner la información a disposición de un público muy amplio y quizá ofrecer actividades de formación sobre aspectos específicos de la Directiva. De igual modo, no debe descartarse la posibilidad de que los agentes interesados informen y proporcionen formación a la administración competente. El desarrollo de la capacitación será un proceso bidireccional.

### 7.1.5. Ir más allá de las organizaciones hasta llegar a los ciudadanos particulares y las empresas

Debe darse prioridad a una parte importante de la estrategia de participación para plantearse ir más allá de las organizaciones e instituciones hasta llegar a los ciudadanos particulares. Gran parte del uso así como de la contaminación del agua se genera al nivel de los hogares individuales, poblaciones dispersas, empresas particulares y unidades agrícolas.

Ir más allá de las organizaciones hasta llegar a las empresas y los ciudadanos individuales es de vital importancia para la gestión hidrológica, debido al gran uso del agua y a la contaminación de la misma que causan los hogares individuales, las poblaciones dispersas, las pequeñas y medianas empresas y las pequeñas unidades agrícolas.

### 7.1.6. Proyectos de demostración para aumentar la confianza y aprender de las experiencias

Los proyectos de demostración ayudarán a evaluar y demostrar el éxito de la participación ciudadana en el sector de la gestión hidrológica y ofrecerán la posibilidad a todos los agentes interesados de aprender de la experiencia práctica. Se debe alentar a las autoridades competentes a iniciar tales proyectos, que pueden tener una gran diversidad de objetivos:

- Mediante el método «no hable de ello: demuéstrello», convencer a los grupos a los que va dirigido para emprender prácticas nuevas y diferentes en relación con la participación activa.
- Crear situaciones en las que ambas partes ganen: la participación activa da a los agentes interesados la posibilidad de influir en el proceso de implantación en lo que se refiere a sus intereses, mientras que las administraciones competentes lograrán una implantación más ampliamente aceptada.

#### **Reducir el consumo de agua en el sector gráfico, Dinamarca (véase el anexo II)**

Los objetivos son:

- Implicar a los agentes interesados a la hora de establecer e implantar actividades de demostración.
- Hacerles *embajadores* de nuevas prácticas de consumo de agua mostrándoles los resultados y su repercusión en el consumo sostenible de agua.

El servicio de asesoría de empresas para una producción más limpia de la Agencia de Protección del Medio Ambiente danesa seleccionó empresas del sector gráfico. La Asociación del Sector de Empresas de Diseño Gráfico participó de forma global a lo largo de todo el proceso desarrollando las mejoras en las actividades diarias de las empresas y probando nuevos equipos, financiados económicamente por el proyecto. Con unos planes de financiación bastante limitados, las actividades de demostración pueden llevarse a cabo con éxito, obteniendo resultados para su posterior inclusión en la revisión de la regulación medioambiental de la repercusión en el medio ambiente del sector. La demostración de posibilidades concretas y el hecho de poner ejemplos en los que ambas partes salen ganando permiten que se extienda un nuevo paradigma de negocio. Además, gracias a esta cooperación, las autoridades competentes también reciben ideas sobre cómo establecer una planificación viable y un marco de incentivos.

## 7.2. FACTORES RELATIVOS AL PROCESO

El *proceso* hace referencia a **las formas en las que los agentes interesados participan** para la implantación de la Directiva. Esto no se limita simplemente a *cumplir* la Directiva, sino que incluye el proceso en el que los agentes interesados se comprometen recíprocamente para negociar sobre los temas que les preocupan y las posibles actuaciones y para establecer cuál es la mejor manera de lograr la implantación. La experiencia ha demostrado a menudo que la calidad del proceso determina si se da un mayor apoyo a las actuaciones y medidas.

La calidad del proceso depende de los principios que informan su concepción. No puede considerarse una exageración el afirmar que **la confianza y la transparencia** son fundamentales para movilizar a los agentes interesados a comprometerse mutuamente y a compartir la responsabilidad más allá de sus propios intereses inmediatos. La diferencia entre ser socios en la gestión hidrológica o ser adversarios suele derivar de la falta de confianza, la sospecha de motivos ocultos y la ausencia de un clima de cooperación para encontrar soluciones creativas. El proceso de participación fomentará:

- La confianza.
- Una actitud abierta.
- La transparencia.
- La honestidad.
- El respeto.
- La inclusión.
- Una actitud positiva.

Llevar estos principios a la práctica y utilizarlos en el diseño de un proceso de participación no siempre es fácil, dado que hay muchos agentes interesados, surgen nuevas situaciones y hay que considerar muchos aspectos del proceso. Sin embargo, la experiencia práctica sugiere que varios factores comunes, relativos al diseño y realización del proceso, constituyen puntos clave que deben considerar las administraciones competentes y otros agentes interesados.

En resumen, **los procesos de participación ciudadana deben caracterizarse por algunos de los siguientes puntos o por todos ellos:**

- Participación temprana de la gente a la hora de establecer los términos de referencia.
- Desarrollo de la corresponsabilidad en el diseño del proceso.
- Oportunidades de aprendizaje entre los agentes interesados.
- Respeto mutuo.



- Proceso abierto y flexible.
- Evaluación continua e iterativa.
- Mediación independiente.
- Proceso continuo.

La lista anterior no incluye recomendaciones específicas sobre *cómo* habilitar oportunidades de aprendizaje, por ejemplo. Esto se debe a que no existe ningún método que funcione para todas las situaciones.



### ¡Atención! Los retos del proceso

El reto para la administración competente es tener en cuenta estos factores mientras desarrolla y organiza el proceso de participación ciudadana en conjunción con otros agentes interesados.

### 7.2.1. Participación temprana a la hora de establecer los términos de referencia

Éste es un factor muy importante y las autoridades competentes no deben pasarlo por alto, ya que una de las causas más comunes de los problemas en la participación se da cuando los agentes interesados se sienten excluidos de los objetivos y del diseño del proceso. Implicar a los agentes interesados a la hora de establecer los términos de referencia puede ayudar a aumentar la confianza y a que se entable el diálogo entre los distintos grupos de interés desde el principio. Entre los términos de referencia del proceso se podrían incluir acuerdos sobre los siguientes puntos:

- Objetivos del proceso.
- Ámbito general del proceso.
- Tipo de agentes que pueden estar interesados.
- Expectativas de quienes participan.
- Protocolos de comunicación.
- Recursos económicos y su asignación.
- Aportaciones y apoyo organizativo según se requiera.
- Plazo y calendario.
- Contribución del proceso y sus resultados a la toma de decisiones formales.

Es importante recordar que los términos de referencia pueden modificarse a medida que vayan cambiando las condiciones, se vaya poniendo en marcha el proceso o se impliquen nuevos agentes interesados, por ejemplo. Esto es particularmente cierto respecto de los objetivos del proceso, su ámbito y los que participan en él.

### 7.2.2. Desarrollo de la corresponsabilidad en el diseño del proceso

Como a la hora de establecer los términos de referencia, es importante que las administraciones competentes exploren junto con otros agentes interesados la mejor forma de proceder con la participación ciudadana, puesto que no hay una única concepción de ésta que se adapte a cada situación. Un proceso basado en el desarrollo y la responsabilidad conjuntos tiene posibilidades de aumentar la confianza, conseguir mayor apoyo de los agentes interesados y crear una buena disposición mutua para que el proceso sea un éxito. La corresponsabilidad también tiende a garantizar que el proceso se adecue más a su propósito y potencie al máximo las habilidades y la capacidad de los que participen. Por lo tanto, será necesario que las autoridades competentes eviten presentar una propuesta predeterminada que no otorgue igualdad de oportunidades a los participantes para contribuir al diseño del proceso.

### 7.2.3. Oportunidades de aprendizaje entre los agentes interesados

El diseño del proceso debe ayudar a generar oportunidades de aprendizaje entre los agentes interesados. Esto va más allá de la simple presentación de la información (como una conferencia o presentación), que tiende a ser una comunicación unidireccional más que bidireccional. En su lugar, el diseño del proceso debe tratar de fomentar el diálogo activo entre los participantes. En algunas ocasiones, el hecho de reunir a la gente por primera vez tiene como resultado una nueva percepción de los diferentes puntos de vista, objetivos, éxitos y problemas de la labor de cada uno. Esto puede convertirse en reuniones regulares de agentes interesados para ayudar a establecer nuevas asociaciones y a paliar los problemas antes de que surjan. Aunque el diálogo para desarrollar el entendimiento y hacer posible el aprendizaje entre los agentes interesados es importante, el proceso tiene que ser más que una *tertulia*. La experiencia y la investigación indican que los agentes interesados se motivan mucho al lograr resultados *sobre el terreno*.

### 7.2.4. Respeto mutuo

En numerosas ocasiones, los agentes interesados no siempre se ponen de acuerdo entre sí y a menudo pueden consolidarse las diferencias de interés y opiniones. El proceso debe alentar a los agentes interesados a que respeten las opiniones de unos y otros. Con frecuencia la mediación independiente resulta útil en dichas ocasiones. Para algunos, incluidas las administraciones competentes, esto no será fácil de aceptar, especialmente si los encuentros anteriores se han caracterizado por la hostilidad y los grandes desacuerdos. No obstante, una propuesta de aprendizaje en la participación ciudadana sólo tendrá éxito si hay un reconocimiento explícito de la diferencia y un compromiso de examinar la naturaleza de dicha diferencia para identificar posibles puntos comunes y decidir cómo proceder. Las diferencias se expresan de muchas maneras, tales como el desacuerdo sobre cuál es el problema (la identificación del problema); las clases de información que se consideran aceptables (científicas y no científicas); y las formas de proceder y las posibles consecuencias de motivos de actuación específicos. En este caso es probable que la administración competente esté en una posición central y deba trabajar para garantizar que la invitación a participar y el proceso de participación desarrollen el respeto mutuo entre todos los agentes interesados valorando la diversidad de intereses, pareceres y opiniones.

### 7.2.5. Proceso abierto y flexible

Este principio es importante para recordarnos que no se pueden predeterminar todas las fases del proceso. Un enfoque flexible del diseño del proceso puede adaptarse mejor al cambio y al aprendizaje a medida que los agentes interesados, con el tiempo, vayan comprometiéndose mutuamente. De igual modo, un proceso abierto coadyuva a aumentar la confianza entre los agentes interesados. Si el proceso es demasiado rígido y limita el debate, es posible que los agentes interesados retiren su apoyo. Al aceptar participar, todos los agentes interesados, incluidas las administraciones competentes, tienen la obligación de escuchar y tomar nota de las preocupaciones de los demás, lo que puede suponer alterar el diseño del proceso con el tiempo.

### 7.2.6. Evaluación continua e iterativa

La iteración consiste en invitar a los participantes a revisar el proceso para reflexionar sobre lo que han logrado hasta el momento y acerca de si es preciso hacer cambios en el proceso o el contenido. Forma parte de la evaluación continua del proceso, de manera que el aprendizaje se incorpora a aquél *inmediatamente* y puede informar las negociaciones e ideas actuales (más que las futuras), etc. Esto puede ser muy eficaz, por ejemplo, en el caso de que surja un nuevo entendimiento entre los agentes interesados (como una redefinición del problema) y cambie la base de la participación a un nuevo nivel. Incorporar la evaluación continua a un proceso es tan sencillo como encontrar tiempo para la reflexión en cualquier fase —crea un espacio en el que los participantes pueden estudiar lo que ha ocurrido—.



Lo importante es que la evaluación no se realiza sólo *ex post* ni tiene por objeto sólo los resultados. Debe ser un proceso continuo.

### 7.2.7. Mediación independiente

Este factor de la concepción del proceso no siempre es apropiado, puesto que no se facilita en algunos tipos de participación. Sin embargo, los mediadores independientes pueden resultar especialmente útiles cuando las relaciones entre los agentes interesados son difíciles y hay falta de confianza o de respeto entre los participantes. Utilizar una tercera parte neutral también puede ayudar a evitar temores de que la administración competente pueda dominar los debates y las agendas. Unido a esto, puede que sea necesario que las reuniones se celebren en territorio *neutral*. En cualquier caso, considere la posibilidad de ir rotando el lugar de las reuniones ordinarias entre los distintos participantes. Dicha rotación ayuda a conservar las ideas  *frescas*, y se pueden adquirir nuevas percepciones y entendimiento simplemente visitando las oficinas de los distintos agentes interesados.

### 7.2.8. Proceso continuo

Aunque los acontecimientos únicos a gran escala tienen su lugar en la participación, con demasiada frecuencia no tienen una repercusión duradera sobre los temas o no generan a gran escala una mayor conciencia de asumir tales cuestiones como propias y el compromiso de actuar. La experiencia indica que, a menor escala, los procesos *continuos* tienden a dar más oportunidades para que los agentes interesados establezcan confianza y entendimiento mutuos y tienen más posibilidades de impulsar el proyecto a largo plazo. Asimismo, garantizan que no se excluya a los agentes interesados que no pueden asistir a una determinada reunión por razones de tiempo, como se haría si se tratara simplemente de una única reunión.

## 7.3. FACTORES RELATIVOS AL CONTENIDO

---

Muchos de los **factores relativos al contenido** están estrechamente vinculados al diseño del proceso, hasta el punto de que muchos profesionales con experiencia en participación ciudadana a menudo prestan más atención a que salga *bien* el proceso a sabiendas de que el *contenido* tiende a derivar de ello de manera natural. Como en otros apartados de esta guía, es imposible precisar el contenido de los procesos participativos. Aun así, es probable que los siguientes factores sean importantes en alguna fase del proceso:

- Valoración de la diversidad de conocimientos.
- Indicios, pruebas e incertidumbre.
- Informes y comunicación.

### 7.3.1. Valoración de la diversidad de conocimientos

A medida que se van implicando más agentes interesados, es probable que aumente la diversidad de sus experiencias, opiniones y conocimiento. Es importante ser consciente y valorar las diferentes clases de conocimiento que poseen los agentes interesados. Entre ellos pueden incluirse, por ejemplo, conocimientos científicos especializados y conocimientos locales de no expertos, a menudo de agentes interesados que viven y trabajan en la zona. Resulta esencial darse cuenta de que los conocimientos de expertos y no expertos pueden contribuir a entender mejor las causas fundamentales del problema y a llevar a cabo un plan de actuación relevante y más documentado. La experiencia en el sector de los recursos hídricos ha demostrado que las soluciones genéricas *de expertos* a menudo no han sido apropiadas para las condiciones locales y han tenido efectos negativos no planeados, muchos de los cuales podían haberse evitado si se hubieran combinado los conocimientos científicos especializados con el

conocimiento y la pericia locales. No es menos probable que éste sea el caso en relación con la definición de las condiciones de referencia, en las que el conocimiento de las condiciones históricas —que está distribuido de igual modo entre las administraciones y otros sectores de la sociedad— podría resultar de fundamental importancia, como, por ejemplo, el aspecto físico anterior de ríos y humedales.

### 7.3.2. Indicios, pruebas e incertidumbre

Aunque es importante valorar la diversidad, también puede crear problemas a la hora de determinar lo que se acepta como «indicios y pruebas». Algunos agentes interesados pueden insistir en que sólo son aceptables las pruebas científicas como base del proceso de toma de decisiones. Puede que otros quieran llenar lagunas o matizar esta información con sus propias experiencias y observaciones personales. No obstante, habrá numerosas ocasiones en las que no se disponga de información científica o en las que exista una duda razonable sobre la fuente que genera las consecuencias o sobre los cursos previstos de acción. No hay una respuesta sencilla sobre cómo proceder en estas condiciones. Sin embargo, si el diseño del proceso es sólido, entonces se pueden dar a conocer los debates sobre la incertidumbre y las decisiones tomadas con esto en mente. Proponemos que las administraciones competentes traten de garantizar que las decisiones estén basadas en todas las pruebas disponibles aceptando que la información no científica puede ser una forma legítima de conocimiento sobre el medio ambiente y puede usarse para complementar e informar la opinión de los expertos. En condiciones de incertidumbre, será necesario que se haga explícito el grado de la misma.

### 7.3.3. Informes y comunicación

Los resúmenes no técnicos, que reflejan las percepciones de los agentes interesados y de un público amplio, son importantes para la información sobre la marcha del proceso. Esto también incluye proporcionar resúmenes no técnicos del análisis de las demarcaciones hidrográficas respecto de la situación de la cuenca de alimentación local. De este modo, los agentes interesados podrán identificarse con situaciones concretas.

## 7.4. CONCLUSIÓN

---

El preámbulo de la Directiva Marco del Agua incluye una declaración muy clara: la participación activa de la ciudadanía es probablemente la clave para tener éxito en lo que se refiere a la consecución de los objetivos deseados de calidad del agua. Esta declaración refleja varios años de experiencia acumulada en materia de gestión hidrológica en Europa. En palabras sencillas: los usuarios del agua y quienes la contaminan tienen que convertirse en parte de la solución, y no dejar de lado su consideración como parte del problema. Esta guía ha presentado una serie de recomendaciones sobre cómo asegurar la participación activa. Sin embargo, es importante tener en cuenta que no pueden darse soluciones que sirvan de modelo para todos los casos. Cada demarcación hidrográfica tiene que encontrar su propio camino para manejar esta situación, teniendo en cuenta las tradiciones administrativas, democráticas, socioeconómicas y culturales actuales. En concreto, se recomienda una planificación minuciosa, como, por ejemplo, el análisis de los agentes interesados, pero cada administración competente debe aceptar que es preciso afrontar el reto de un proceso dinámico de aprendizaje basado en el método de ensayo-error. No obstante, la experiencia demuestra que contando con suficiente tiempo, la compensación a largo plazo será evidente.

# Entidades que participan en la edición de este documento

## AGENCIA ANDALUZA DEL AGUA

Avda. Américo Vespucio, 5, bloque C • 41092 Sevilla • Tel.: 955 625230 • Fax: 955 625292  
Correo electrónico: [sga.cma@juntadeandalucia.es](mailto:sga.cma@juntadeandalucia.es) • <http://www.agenciaandaluzadelagua.com> •  
<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente>

La Agencia Andaluza del Agua es un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, con competencias en materia de aguas y obras hidráulicas. Su creación, el 1 de enero de 2005, da respuesta al período histórico en la gestión de los recursos hídricos de Andalucía que se ha abierto con el proceso de transferencia de las cuencas intracomunitarias y el nuevo marco de acción en la cuenca del Guadalquivir. Entre sus objetivos fundamentales se encuentran la unidad de gestión, el tratamiento integral del agua, la economía del agua, la descentralización, la coordinación, la participación de los usuarios, el respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica y del ciclo hidrológico y, finalmente, la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación, la protección del medio ambiente y la restauración de los espacios degradados. La Agencia Andaluza del Agua persigue dar cumplimiento a la Directiva Marco del Agua en lo que se refiere a la participación de la sociedad en la administración del agua.



Agencia Andaluza del Agua  
**CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE**

## BAKEAZ

Santa María, 1-1.º • 48005 Bilbao • Tel.: 94 4790070 • Fax: 94 4790071  
Correo electrónico: [bakeaz@bakeaz.org](mailto:bakeaz@bakeaz.org) • <http://www.bakeaz.org>

Bakeaz es una organización no gubernamental fundada en 1992 y dedicada a la investigación. Creada por personas vinculadas a la universidad y al ámbito del pacifismo, los derechos humanos y el medio ambiente, intenta proporcionar criterios para la reflexión y la acción cívica sobre cuestiones relativas a la militarización de las relaciones internacionales, las políticas de seguridad, la producción y el comercio de armas, la relación teórica entre economía y ecología, las políticas hidrológicas y de gestión del agua, los procesos de Agenda 21 Local, las políticas de cooperación o la educación para la paz y los derechos humanos. Para el desarrollo de su actividad cuenta con una biblioteca especializada; realiza estudios e investigaciones con el concurso de una amplia red de expertos; publica en diversas colecciones de libros y boletines teóricos sus propias investigaciones o las de organizaciones internacionales como el Worldwatch Institute, ICLEI o UNESCO; organiza cursos, seminarios y ciclos de conferencias; asesora a organizaciones, instituciones y medios de comunicación; publica artículos en prensa y revistas teóricas; y participa en seminarios y congresos.





## **CENTRO DE INVESTIGACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE (CIMA)**

Paseo de Rochefort Sur-Mer, s/n • 39300 Torrelavega (Cantabria)  
Tel.: 942 835370 • Fax: 942 835377 • Correo electrónico: [cima@medioambientecantabria.com](mailto:cima@medioambientecantabria.com)  
<http://www.medioambientecantabria.com>

El Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA) es un organismo autónomo del Gobierno de Cantabria adscrito a la Consejería de Medio Ambiente. Entre otras funciones, tiene encomendadas las acciones transversales de la mencionada consejería en el campo de la educación ambiental, la información y la participación pública, para lo cual gestiona o mantiene diferentes equipamientos o recursos —centro de documentación, centros de visitantes, portal ambiental, ecoaula, goleta educativa, etc.—, además de impulsar la Estrategia de Educación Ambiental de Cantabria, desarrollar el plan de formación para los técnicos de las Agendas 21 Locales y coordinar la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria. Su iniciativa más reciente, en colaboración con la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua, ha sido la puesta en marcha de la Oficina para la Participación Hidrológica de Cantabria, dentro de los nuevos parámetros establecidos por la Directiva Marco del Agua.



## **CENTRO NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL (CENEAM)**

Paseo José María Ruiz Dana, s/n • 40109 Valsain (Segovia) • Tel.: 921 471711 • Fax: 921 471746  
Correo electrónico: [coop.ceneam@oapn.mma.es](mailto:coop.ceneam@oapn.mma.es) • <http://www.mma.es/ceneam>

El Centro Nacional de Educación Ambiental (CENEAM), organismo autónomo del Ministerio de Medio Ambiente, tiene como objetivo principal incrementar la responsabilidad de la ciudadanía en relación con el medio ambiente, utilizando como herramienta la educación ambiental. El CENEAM desarrolla diversas líneas de trabajo especializadas en educación ambiental: centro de documentación ambiental, programas de educación e interpretación ambiental, programa de formación, seminarios permanentes, exposiciones, publicaciones, materiales didácticos y divulgativos, y otros recursos que facilitan la actividad de profesionales, estudiantes y personas interesadas en esta materia.



## **EXPOAGUA ZARAGOZA 2008**

Paseo de la Independencia, 34-entlo. • 50004 Zaragoza • Tel.: 976 702008 • Fax: 976 702032  
<http://www.expo2008.es>

La Sociedad Estatal Expoagua Zaragoza 2008, S. A., es una sociedad anónima constituida por la Administración General del Estado, el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón, que tiene por objeto la gestión, promoción y organización de la Exposición Internacional Zaragoza 2008, acontecimiento de carácter internacional regulado por el Bureau International des Expositions (Oficina Internacional de Exposiciones) que se celebrará entre junio y septiembre de 2008. El tema elegido es el agua y el desarrollo sostenible, de importancia vital tanto en la actualidad como para futuras generaciones. El agua es vida, es materia prima, es energía, es un camino de unión entre pueblos y regiones, es germen de civilización y fuente de cultura. Es, ante todo, un símbolo de universalidad.



## FUNDACIÓN CENTRO DE RECURSOS AMBIENTALES DE NAVARRA

Padre Adoáin, 217-bajo • 31015 Pamplona • Tel.: 948 140818 • Fax: 948 123235  
Correo electrónico: [agua@crana.org](mailto:agua@crana.org) • <http://www.crana.org>

La Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra está adscrita al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra. Su objetivo es acercar el conocimiento del medio ambiente a la sociedad navarra y tratar de que ésta se vaya corresponsabilizando en su conservación y mejora constantes, colaborando de esa manera en la construcción de una sociedad más sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental. Entre los servicios y actividades que ofrece destacan los siguientes: centro de documentación y biblioteca especializada en medio ambiente y educación ambiental; demostraciones y presentaciones tecnológicas; planes de formación para los distintos sectores sociales, profesionales y de temáticas socioambientales; debates, encuentros y acciones formativas promovidas por terceros. Este centro va a gestionar el Foro del Agua de Navarra, en el marco del Programa de Información y Participación Pública que desarrollan los objetivos de la Directiva Marco del Agua y de la Estrategia para la Gestión y el Uso Sostenible del Agua en Navarra.



FUNDACIÓN  
Centro de Recursos  
Ambientales de Navarra

## FUNDACIÓN ECOLOGÍA Y DESARROLLO

Plaza San Bruno, 9 • 50001 Zaragoza • Tel.: 976 298282 • Fax: 976 203092  
Correo electrónico: [agua@ecodes.org](mailto:agua@ecodes.org) • <http://www.ecodes.org>

La Fundación Ecología y Desarrollo es una entidad sin ánimo de lucro e independiente, formada por un grupo de profesionales que trabajan para contribuir a la construcción de un desarrollo sostenible mediante la generación y puesta en marcha de alternativas ecológicamente sostenibles, socialmente justas y económicamente viables, tanto en España como en América Latina. Las principales áreas de trabajo son las siguientes: economía y responsabilidad social, eficiencia en la gestión de residuos, eficiencia del agua, consumo responsable, eficiencia energética y energías renovables, cooperación para el desarrollo, mediación en conflictos ambientales, y salud y medio ambiente.



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

## FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA

Pedro Cerbuna, 12 (Residencia de profesores, 4.º dcha.) • 50009 Zaragoza • Tel.: 976 761572  
Correo electrónico: [fnca@unizar.es](mailto:fnca@unizar.es) • <http://www.unizar.es/fnca>

La Fundación Nueva Cultura del Agua ha nacido fruto de los Congresos Ibéricos sobre Planificación y Gestión de Aguas, celebrados con el apoyo de setenta universidades españolas y portuguesas. Desea promover un nuevo enfoque de gestión de aguas coherente con el paradigma del desarrollo sostenible. Sus objetivos centrales son desarrollar líneas de investigación interdisciplinar, fomentar su publicación y difusión científica, y promover foros de debate científico-técnico. Asimismo, intentará propiciar la educación ciudadana, porque sólo a partir de una profunda renovación cultural de nuestra sociedad, y una nueva cultura del agua, podrán crearse las condiciones sociopolíticas para los cambios que los tiempos exigen.



Este documento técnico ha sido desarrollado a través de un programa de colaboración en el que participan la Comisión Europea, todos los Estados miembros, los países en vías de adhesión, Noruega y otros agentes interesados y organizaciones no gubernamentales. El documento debe considerarse como el resultado de un consenso no formal sobre mejores prácticas acordado por todas las partes. No obstante, el documento no representa necesariamente la postura oficial y formal de ninguna de las partes. Por lo tanto, los puntos de vista expresados en el documento no representan necesariamente los de la Comisión Europea.

**Europe Direct es un servicio para ayudarle a encontrar respuestas  
a sus preguntas sobre la Unión Europea**

**Nuevo número de teléfono gratuito:**

**00 800 67891011**

Hay gran cantidad de información adicional sobre la Unión Europea en Internet.  
Se puede acceder a ella a través del servidor Europa (<http://europa.eu>).



Los Estados miembros de la Unión Europea, Noruega y la Comisión Europea han desarrollado una estrategia común de implantación de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua). El principal objetivo de esta estrategia es permitir una implantación coherente de la Directiva.

El presente texto es uno de los documentos de orientación redactados sobre distintos aspectos técnicos de la Directiva, dirigidos a los expertos directa o indirectamente encargados de implantarla en las cuencas hidrográficas. En concreto, este documento ofrece el resultado de las actividades y debates llevados a cabo por el grupo de trabajo sobre participación ciudadana desde octubre de 2001 (dentro del grupo de trabajo 2.9, Buenas prácticas en la planificación hidrológica de cuenca). Se basa en las aportaciones de un gran número de expertos y agentes interesados que han participado en el proceso a través de reuniones, talleres y comunicación por medios electrónicos.

El documento empieza definiendo la participación ciudadana en el contexto de la Directiva Marco del Agua: se trata de permitir a la ciudadanía que intervenga en los resultados de los procesos de planificación. Es una manera de mejorar el proceso de toma de decisiones, crear conciencia respecto a las cuestiones medioambientales y contribuir a aumentar el compromiso en los planes previstos. A continuación se ofrece ayuda específica sobre cómo poner en práctica la participación ciudadana en cada una de las fases.

También se indican pautas para organizar adecuadamente un proceso de consulta, haciendo hincapié en la necesidad de transparencia acerca de a quién se consulta y sobre qué cuestiones. Se subraya la importancia de que las administraciones competentes pongan a disposición de todos los interesados información adecuada y documentos de referencia. Una de las propuestas concretas consiste en crear un centro de información en cada cuenca hidrográfica que se encargue de gestionar y difundir la información.

Por último, se presenta una serie de indicadores para orientar respecto a la elaboración de informes de resultados y a la evaluación, herramientas imprescindibles para que el proceso resulte transparente para todos los participantes.

