



**LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA DIRECTIVA MARCO DEL  
AGUA:  
IMPLICACIONES PARA LA PENÍNSULA IBERICA**

**Ana Barreira**

*Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)*

### **Resumen.**

Las políticas de desarrollo sostenible deben ser participativas (Declaración de Río, Principio 10). Un aspecto importante del desarrollo sostenible se refiere a la gestión de los recursos hídricos. La participación pública puede entenderse como un derecho individual y de grupos sociales, como medio para *empoderar* a los individuos y grupos y como medio para mejorar la calidad y efectividad de los procesos de toma de decisiones. Diversos instrumentos internacionales apoyan la participación pública en la gestión del agua. En el plano comunitario, la Directiva Marco del Agua (DMA) contiene disposiciones concretas sobre la participación pública en este terreno. El borrador de directriz sobre participación pública identifica tres formas de participación en la DMA: participación activa, consulta y provisión de información. En la Península Ibérica no existe una tradición de participación tan amplia como la contemplada en la DMA. En España y en Portugal la participación pública, prácticamente, se limita a la participación de los usuarios y no de la sociedad civil. En el ámbito transfronterizo, regulado por el Convenio de Albufeira, no se han previsto mecanismos que permitan una participación del público en los términos de la DMA. Ambos Estados deberán introducir reformas para articular mecanismos que permitan una participación real y efectiva.

### **1. Introducción.**

La protección del medio ambiente y de los recursos naturales es una cuestión que incumbe a todos: poderes públicos y la ciudadanía. Diversas constituciones, incluida la española de 1978, disponen que los ciudadanos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado así como el deber de protegerlo. Para que este derecho sea una realidad y para cumplir con esa obligación, los ciudadanos tienen que contar con mecanismos que les permitan contribuir y participar en la elaboración, gestión y evaluación de las políticas medioambientales. Por tanto, es necesario involucrar al ciudadano en la concepción de las políticas dirigidas a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales así como en la gestión de estos últimos. Desde la Conferencia de Río no hay duda de que las políticas de desarrollo sostenible deben ser participativas (Declaración de Río, Principio 10). Un aspecto importante del desarrollo sostenible se refiere a la gestión de los recursos hídricos. Diversas declaraciones internacionales apoyan la participación pública en la gestión del agua así como algunos tratados multilaterales establecen diferentes formas de

participación pública, en el plano comunitario, la Directiva Marco del Agua 1 contiene disposiciones concretas sobre la participación pública en este terreno (Barreira, 2000).

El rasgo principal de la Directiva Marco del Agua (DMA) es el empleo de la demarcación hidrográfica como unidad fundamental de todas las acciones que tienen que ver con la planificación y gestión de las aguas. Por tanto, establece una gestión integrada de los recursos hídricos. Esta gestión puede definirse como “la gestión de los sistemas acuáticos como parte de un medio natural más amplio y relacionada con su medio socio-económico” (Moster *et al.*, 1999). En este tipo de gestión encontramos cuatro niveles: gestión operativa, planificación, estructura institucional y apoyo analítico. Asimismo, existen una serie de temas transversales 1 DOCE L 327/6 de 22.12.2000. que son importantes en los diferentes niveles: participación pública, la cooperación en cuencas internacionales y entre cuencas, la integración, la escala, el calendario y la creación de capacidad (Moster, 1999; WWF, 2001).

Este documento tiene como objetivo analizar uno de los temas horizontales contemplados en la DMA: la participación pública, que no sólo tiene efecto en otras cuestiones transversales como la cooperación transfronteriza caso hispano-luso, sino que también debe integrarse en los diferentes niveles. Nos interesa, para nuestro propósito, subrayar que este análisis se circunscribe en la perspectiva de la gobernanza, entendida como las políticas, reglas y procedimientos prácticos que reconocen y prescriben papeles y responsabilidades para las diferentes partes interesadas (la comunidad, el sector privado, el sector público y los individuos) así como al reforzamiento institucional, la creación de capacidad y la extensión del conocimiento ya que es fundamental para poner en práctica la gestión integrada de los recursos hídricos. En primer lugar, presentaremos una visión general sobre la participación pública en la gestión de los recursos hídricos. Seguidamente analizaremos las disposiciones de la DMA y los trabajos de la Estrategia de Aplicación de la DMA relativos a la participación pública. Finalmente, analizaremos la articulación de la participación pública en la planificación y gestión de las cuencas hidrográficas de la Península Ibérica y las implicaciones que para ella tiene la DMA. Para ello, nos referiremos al caso español, al caso portugués y al marco que nos ofrece el Convenio de Albufeira<sup>2</sup> de 1998, con el horizonte de la transposición de la DMA en España.

## **2. La Participación Pública en la Gestión de los Recursos Hídricos.**

### **2.1. El papel de la participación pública.**

La participación pública desempeña un papel esencial en la planificación y en el desarrollo de políticas. Esta puede entenderse como un derecho individual y de grupos sociales, que normalmente se refleja en el establecimiento de requisitos concretos en el proceso de toma de decisiones. También la participación pública puede entenderse como medio para *empoderar* a los individuos y grupos y como medio de desarrollo de las comunidades locales. Finalmente, la participación pública puede entenderse como medio para mejorar la calidad y efectividad de los procesos de toma de decisiones (UNESCO/IHP, 1999).

Estas tres visiones son complementarias y las tres son igualmente válidas. La participación pública como un derecho se basa en la idea que los individuos y grupos afectados por decisiones deberían tener la oportunidad de expresar su opinión y estar involucrados en la toma de decisiones (Moster *et al.*,1999; Barreira, 2000). Existen diferentes maneras en que el público puede estar involucrado en la gestión los recursos hídricos. Los mecanismos van desde facilitar información, consultar al público e involucrarlo en el proceso de toma de decisiones hasta permitir que se presenten quejas (ej.: Convenio de Aarhus, Declaración de Río).

La visión relativa al *empoderamiento* intenta incluir a aquéllos que de otra forma no tendrían una voz en el proceso de toma de decisiones (Kaosa-Ard *et al.*, 1998). El objetivo es aumentar la capacidad de las comunidades locales para que se involucren significativamente y puedan finalmente gestionar el recurso tanto como les sea posible. Esta idea corresponde a la noción de democracia, pero no a la noción tradicional de democracia parlamentaria en la que la participación pública se limita al voto electoral, sino a la noción de democracia directa en que los individuos, como ciudadanos y miembros de una sociedad, pueden participar directa y personalmente en el gobierno. Los medios para promover el desarrollo de la comunidad incluyen el apoyo económico a los grupos locales y los cambios institucionales (Moster *et al.*,1999).

Esta visión nos muestra que, a través de la participación activa, se crea una conciencia. El gobierno y los gestores de cuencas pueden aprender de las prioridades y preocupaciones del público y sobre los impactos sociales y ambientales de sus decisiones y actuaciones. A su vez, el público puede conocer la multitud de aspectos relativos a la gestión de las cuencas. La participación pública como instrumento para mejorar la calidad y eficiencia de los procesos de toma de decisiones contribuye a la legitimación de estos

procesos, a la aceptación por el público de las decisiones adoptadas y a evitar litigios (Moster *et al.*, 1999). Las aportaciones del público pueden complementar los recursos con que cuentan los gestores para desarrollar normas y estándares así como para el seguimiento, la inspección y la ejecución a través de la identificación de amenazas ambientales e incumplimientos (Sharma *et al.*, 1996). Los miembros de una comunidad en muchas ocasiones conocen mucho mejor que las agencias gubernamentales el entorno local y las condiciones socio-económicas (Bruch, 2001).

Las decisiones que afectan a las cuencas hidrográficas internacionales son frecuentemente adoptadas por funcionarios que están demasiado alejados de los recursos hídricos en cuestión.

Como resultado, estas decisiones rara vez reflejan los intereses de los residentes que en la mayoría de las ocasiones se encuentran lejos de los foros de poder. Los acuerdos internacionales que dependen de procesos políticos internos pueden fracasar en el logro de sus objetivos porque no reflejan suficientemente los intereses locales que, al fin y al cabo, determinan el ámbito de aplicación de las leyes. Las instituciones internacionales y nacionales normalmente no están incentivadas para prestar atención a la realidad de la calle. Por el contrario, aquellos que toman decisiones a alto nivel se centran en el establecimiento de objetivos ambiciosos sin facilitar mecanismos ni capacitación en el plano local para aplicar las medidas necesarias dirigidas a lograr dichos objetivos (Millich y Varady, 1998, 32).

La gestión de las cuencas hidrográficas necesita más que la mera difusión de información y recopilación de opiniones en el marco del procedimiento de planificación. Requiere no sólo un proceso complejo de negociación con diferentes partes que tienen interés en la gestión del recurso hídrico, sino también la creación de partenariados para resolver problemas específicos en la cuenca (Newson, 1997). Además de los grupos profesionales, es importante involucrar al público en general en los debates sobre el futuro de la cuenca hidrográfica al objeto de facilitar la aceptación de las estrategias relativas a la cuenca y de reunir el conocimiento local relevante. El mensaje central consiste en la necesidad de encontrar una fórmula más abierta e interactiva de gobernanza ambiental que involucre a una amplia serie de partes interesadas para que la gestión de las cuencas hidrográficas sea eficiente (Moss, 2001).

### **2.1. El régimen internacional de la participación pública.**

Si en el pasado los gobiernos pensaban que estaban en una posición para dar soluciones a los problemas ambientales, ahora y cada vez más apoyan que el público debe involucrarse en los procesos de toma de decisiones. Esto se expresó en la Declaración de Río y en la Agenda 21 y recientemente ha sido enfatizado en el Plan de Implementación aprobado en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002). En el ámbito más específico de la gestión de los recursos hídricos encontramos también referencias explícitas a la importancia y necesidad de utilizar metodologías participativas: la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible (1992), el Capítulo 18 de Agenda 21 (“Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce”) y más recientemente la Declaración Ministerial de la Conferencia Internacional sobre Agua Dulce (Bonn, 2001) o el propio Plan de Implementación y la Iniciativa de la UE “Agua para la Vida” adoptada también en Johannesburgo.

No sólo encontramos instrumentos de *soft law* que hacen hincapié en la importancia de la participación pública, sino que también existen instrumentos de *hard law* en este sentido. El primer instrumento internacional de *hard law* que reconoció la necesidad de fomentar la participación del público en la toma de decisiones de carácter ambiental es el Convenio de Aarhus sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, firmado en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE). Este Convenio está teniendo importantes consecuencias, especialmente para países europeos como España y Portugal. La Comunidad Europea y España son signatarios del Convenio de Aarhus, que entró en vigor el 30 de octubre de 2001. Se trata del primer convenio que garantiza los derechos de acceso a la información, la participación del público en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

El acceso a la información es sin duda requisito previo e imprescindible para poder ejercer de forma efectiva la participación y corresponde a los Estados garantizar tanto la provisión espontánea de información por parte de las administraciones como el acceso por parte del público a la información que solicite (IberAqua, 2002).

Con relación a la participación del público, el Convenio de Aarhus establece la necesidad de garantizar la participación del público en tres tipos de procesos diferentes: 1) los conducentes a autorizar o no determinadas actividades con trascendencia medioambiental; 2) los relativos a la elaboración de planes, programas y políticas sobre

medio ambiente; y 3) la elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos (Fabra, 2001; IberAqua, 2002).

Aunque el Convenio de Aarhus se dirige principalmente a la toma de decisiones en el plano nacional, dispone que las Partes del Convenio se comprometen a promover los principios del Convenio en los procesos de toma de decisiones en el plano internacional así como en el marco de organizaciones internacionales en asuntos relativos al medio ambiente<sup>3</sup>. Por tanto, podemos entender que los principios de este Convenio son también aplicables a la gestión de las cuencas hidrográficas internacionales (Barreira, 2000; Moster, 1999; ECE/UNEP, 2000). Entre los principales tratados internacionales que se centran en la gestión de los ríos internacionales, cabe destacar, en el ámbito europeo, el Convenio de la CEPE sobre la Protección de los Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales (Helsinki, 17 marzo 1992). Este tratado incluye, junto a las obligaciones generales sobre prevención, reducción y control de los impactos transfronterizos en el uso de los lagos y ríos internacionales, disposiciones específicas para que los Estados que comparten un río lleguen a acuerdos. Este Convenio garantiza el acceso a la información, concretamente sobre las condiciones de los ríos transfronterizos, las medidas acordadas o planeadas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, la efectividad de estas medidas<sup>4</sup> y el acceso a los resultados de evaluaciones conjuntas o coordinadas sobre el estado de las aguas transfronterizas<sup>5</sup> (Barreira, 2000; IberAqua, 2002)

El Protocolo de la CEPE sobre Agua y Salud al Convenio de Helsinki (Londres, 17 junio 1999) dispone que las partes al Protocolo tendrán que establecer disposiciones prácticas para la participación pública en el desarrollo de los planes de gestión de los recursos hídricos en contextos transfronterizos, nacionales y locales<sup>6</sup> así como asegurar que se tiene en cuenta la participación del público<sup>7</sup>.

Otros convenios relevantes para la gestión de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales son el Convenio de CEPE sobre la Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Espoo, 25 febrero 1991) y el Convenio de CEPE sobre los Efectos Transfronterizos de Accidentes Industriales (Helsinki, 17 marzo 1992).

Los instrumentos internacionales sobre ríos y lagos específicos incluyen, cada vez más, un papel para el público en el proceso de toma de decisiones. En muchas cuencas internacionales, se ha establecido una comisión donde se toman decisiones. Destacamos el ejemplo del Convenio para la Protección del Rin y la Comisión Internacional del Rin

(CIR). Con relación al primer pilar de la participación pública- el acceso a la información-, la CIR tiene que intercambiar información con las ONGs más relevantes y publica y difunde sus informes. Con relación al segundo pilar-participación pública- la CIR tiene que tener en cuenta las alegaciones de las ONGs a la hora de tomar decisiones e informarles sobre su decisión final. Además, algunas ONGs pueden participar directamente en el Plenario de la Comisión- en calidad de observadoras, expertas o miembros de una delegación nacional- así como en los grupos de trabajo (Calidad, Ecología y Emisiones) y en los grupos de proyectos (Desarrollo Sostenible del Rin y Avenidas). El grupo de coordinación está cerrado a las ONGs (Barreira, 2000; IberAqua, 2002).

### **3.- La participación Pública en la Directiva Marco del Agua.**

La DMA establece en su preámbulo que su éxito dependerá de la colaboración estrecha y una actuación coherente de la UE, los Estados miembros y las autoridades locales, pero también de la información, las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios<sup>8</sup>. La disposición de la DMA que concretamente se refiere a la participación pública es el artículo 14 que establece la obligación para los Estados miembros de comenzar a organizar la participación pública en el contexto de las demarcaciones hidrográficas y específicamente en el desarrollo de los planes hidrológicos de cuenca. Asimismo, este artículo establece la obligación de los Estados miembros a fomentar la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de esta Directiva. Por tanto, el plazo de 2006, cuando se requieren las consultas públicas en el proceso de elaboración de los planes hidrológicos, no puede considerarse una “buena práctica”. Sí lo es, sin embargo, ofrecer información transparente y accesible desde las fases tempranas del proceso, así como oportunidades reales para la participación en los mecanismos de planificación y de toma de decisiones, dado que aumenta 4 Artículo 16. 5 Artículo 11 (3). 6 Artículo 23. 7 Artículo 6 (5 (b)).

<sup>8</sup> Considerando decimocuarto las posibilidades de éxito en la consecución del “buen estado de las aguas” (WWF, 2001). La DMA no establece ninguna fórmula para articular esta participación activa general, pero los Estados miembros podrán establecer libremente mecanismos para lograr esa participación activa, de acuerdo con los principios y normas de derecho internacional. Debemos tener en cuenta que nos encontramos ante una Directiva marco que requiere ser desarrollada y, por consiguiente, en el texto no encontraremos respuesta a muchos de nuestros interrogantes. Muchos interrogantes se



refieren a la participación pública. Algunas respuestas pueden encontrarse en la legislación comunitaria vigente. Pero, conscientes de esta situación, los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea, junto con Suecia, elaboraron una Estrategia Común para la Aplicación de la DMA (EAD) que fue acordada en Noruega en mayo de 2001. La Estrategia está basada en los siguientes elementos:

- La necesidad de *intercambiar información* entre los Estados miembros y la Comisión Europea
- La necesidad de *informar, fomentar la participación y sensibilizar al público* sobre los principales elementos de la DMA y sobre las cuestiones relacionadas con su aplicación
- La necesidad de garantizar la coherencia entre la aplicación de la DMA y las demás políticas sectoriales y estructurales
- La necesidad de garantizar la coherencia entre la aplicación de la DMA, el resto de las Directivas relativas al agua y las Directivas sobre procesos y productos
- La necesidad de *integrar las actividades que conciernen a todas las cuestiones horizontales de la aplicación de la DMA* con objeto de elaborar de forma efectiva los planes hidrológicos de cuenca
- La necesidad de desarrollar capacidades en todos los Estados miembros a efectos de la aplicación efectiva de la DMA
- *La necesidad de involucrar activamente a las “partes interesadas” y a la sociedad civil en la aplicación de la DMA*
- La necesidad de fomentar una actitud común hacia los países candidatos de Europa Central y del Este en lo que se refiere a su participación en la aplicación de la DMA (especialmente en lo que concierne a las cuencas hidrográficas internacionales)
- La necesidad de crear grupos de trabajo y de elaborar directrices informales sobre temas fundamentales de la DMA

La EAD se basa en cuatro actividades fundamentales: (1) intercambio de información, (2) manejo de datos e información, (3) elaboración de directrices sobre cuestiones técnicas, (4) aplicación, comprobación y validación de las directrices. En el contexto de la tercera actividad se han creado 10 grupos de trabajo.

#### Grupos de Trabajo

1. Análisis de presiones e impactos
2. Condiciones de referencia de las aguas

superficiales interiores 3. Tipología de las aguas de transición y de las aguas costeras 4. Masas de agua muy modificadas 5. Sistemas de Información Geográfica 6. Intercalibración 7. Seguimiento 8. Análisis económico 9. Instrumentos de evaluación, clasificación de las aguas subterráneas 10. Buenas prácticas en la gestión de cuencas Hidrográficas

Para nuestro objetivo, es decir, el análisis de la participación pública, conviene resaltar el grupo de trabajo sobre “buenas prácticas en la gestión de cuencas hidrográficas”, liderado por España, que se centra en la elaboración de directrices técnicas para la planificación de cuencas hidrográficas. Estas directrices son también relevantes para las cuencas transfronterizas. La misión de este grupo consiste en elaborar directrices sobre:

- La identificación y designación de las demarcaciones y de las cuencas hidrográficas
- La preparación de planes hidrológicos de cuenca
- La preparación de programas de medidas en el plano de la cuenca hidrográfica
- Las cuestiones relativas a la información, la consulta y la participación del público.

Dentro de este grupo de trabajo se constituyó un subgrupo a finales de 2001 que, liderado por Holanda, está encargado de elaborar una directriz técnica sobre participación pública.

### **3.1. El Borrador de Directriz Técnica sobre Participación Pública.**

Este borrador fue presentado en julio de 2002 pero se trata de un texto que está siendo objeto de consulta. Se espera que para finales de 2002 exista un borrador final disponible que será aplicado como experiencia piloto al objeto de ser evaluado para, finalmente, poder contar con el texto definitivo a principios de 2004. Este borrador va dirigido a los Estados miembros, Estados candidatos a la adhesión, autoridades de demarcación hidrográfica, público interesado y usuarios.

La participación pública contribuirá al establecimiento de los planes hidrológicos de cuenca y de los programas de medidas y, por tanto, al cumplimiento de los objetivos generales<sup>9</sup> y ambientales<sup>10</sup> de la DMA.. Esta directriz identifica en primer lugar las disposiciones de la DMA relativas a la participación pública, observando que se recogen tres formas de participación: participación activa, consultas y provisión de información. Como veíamos al comienzo de esta sección de la participación depende también el éxito de la DMA<sup>11</sup>.

### 1.- *Participación activa*

De conformidad con la primera frase del artículo 14, “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”.

Por tanto, esta participación no puede cumplirse tan sólo con el procedimiento de consultas.

Al fin y al cabo, el plan hidrológico es un resumen y justificación de todas las elecciones y de la participación del público que ha tenido lugar previamente.

### 2.- *Consulta*

La segunda frase del artículo 14 (1) establece el procedimiento de consulta a seguir: “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 documentos siguientes: 9 Artículo 1. 10 Artículo 4.11 Párrafo 14.

a) un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con inclusión de una declaración de las medidas de consulta que habrán de ser adoptadas, al menos tres años antes del inicio del período a que se refiera el plan;

b) un calendario provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del período a que se refiera el plan;

c) ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del período a que se refiera el plan.”

### 3.- *Información, informes de progreso y documentación de referencia*

Según el párrafo 46 del preámbulo de la DMA “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”.

La frase tercera del artículo 14 (3) dispone que “previa solicitud, se permitirá el acceso a los *documentos y a la información de referencia* utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca”

Finalmente, entre los elementos de los planes hidrológicos que cita el Anexo VII encontramos “un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguiente efectuados en el plan” (punto 9) así como “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).”

Aunque el borrador directriz considera que el acceso a la información es una forma de participación, es importante subrayar, como señalábamos en la sección anterior, que ésta es el primer pilar o condición *sine qua non* de la participación siguiendo la línea argumental planteada por el Convenio de Aarhus. Se puede correr el riesgo de que en aquellos Estados miembros en los que no existe una tradición en participación pública activa se esgrimiera que con el acceso a la información se está cumpliendo con las disposiciones relativas a la participación pública.

El objetivo de la participación pública es asegurar la aplicación efectiva de la DMA y el logro de sus objetivos ambientales. La participación activa comprende un amplio espectro que va desde la participación en la planificación, la toma de decisiones compartida hasta la posibilidad que el público participe tomando sus propias iniciativas para desarrollar planes o medidas. La consulta consiste en un aprendizaje de los comentarios, percepciones, experiencias e ideas de las partes interesadas.

Aunque la Directiva recoge un artículo con definiciones de los términos utilizados en su texto, no incluye una definición de lo que se entiende por “público” o por “partes interesadas”. Para encontrar respuestas podemos remitirnos a la legislación comunitaria vigente, tanto directivas y reglamentos como aquéllos convenios firmados por la Comunidad Europea. En concreto, la Directiva sobre Evaluación Ambiental de Determinados Planes y Programas<sup>12</sup> define como <sup>12</sup> DOCE L197 21.07.2001, .pág. 30 “público” una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo con lo establecido en la legislación o la costumbre del país, sus asociaciones, organizaciones o grupos<sup>13</sup>. A los efectos de esta definición, se consideran que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno. El Convenio de Aarhus define “público interesado” como el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones.

### **3.1.1.- La participación activa.**

De conformidad con el borrador de directriz, la participación activa tiene que darse en diferentes fases de la aplicación de la DMA. Este documento facilita ideas para organizar esta participación.

#### **a) Análisis y designación: caracterización y descripción**

En esta fase, que comprende desde la publicación de la DMA hasta 2004, tienen que designarse las demarcaciones hidrográficas, realizarse el análisis de la demarcación, el estudio del impacto ambiental de la actividad humana y el análisis económico del uso del agua. La participación en esta fase contribuye a la concienciación desde el inicio del proceso y a la recopilación de datos y experiencias.

b) Evaluación de las carencias de la demarcación con respecto a las exigencias de la DMA, programas de seguimiento y establecimiento de objetivos a alcanzar en 2015.

En esta fase (2004-2006) conviene involucrar a las partes interesadas en la identificación de las carencias ya que de esta forma tomarán conciencia de la necesidad de realizar cambios y podrán aportar ideas sobre las medidas a adoptar.

c) Establecimiento de los planes hidrológicos de cuenca y de los programas de medidas, aplicación de los mismos y proceso de revisión. En esta fase es importante la coordinación tanto a nivel nacional como internacional, en el caso de las demarcaciones hidrográficas internacionales. Es importante involucrar al público sobre todo en el establecimiento de los programas de medidas ya que muchas de estas medidas deberán aplicarse por las partes interesadas o les afectarán. En este caso, la participación de los interesados se producirá en diferentes escalas geográficas.

#### **d) Aplicación de las medidas y proceso de revisión**

Esta fase comienza en 2009 y finaliza en 2015. Las medidas se evaluarán y los programas de seguimiento controlarán el éxito o fracaso de las medidas. Asimismo, tendrá que comenzar un nuevo procedimiento para la elaboración de planes hidrológicos y para el establecimiento de programas de medidas. La participación activa servirá para que se aprenda de la aplicación de las medidas, se compartan experiencias y se mejoren el procedimiento de trabajo y las medidas. En este caso, la participación tendrá lugar en el plano que se hayan aplicado las medidas que normalmente será el nivel local. 13 Artículo 2,4.

Para el caso de las demarcaciones hidrográficas internacionales, podría ser

apropiado coordinar la participación activa en las fases mencionadas con las partes interesadas de todos los Estados que comparten la demarcación.

### **3.1.2.- La consulta.**

Normalmente, a la participación activa le sigue un proceso de consulta. De conformidad con la segunda frase del artículo 14 (1), ésta se refiere a la publicación y a la puesta a disposición del público para que realice comentarios.

Según este borrador, los comentarios relativos a los planes hidrológicos internacionales correspondientes a demarcaciones hidrográficas internacionales deberían reunirse a nivel nacional en un lugar concreto. Estos comentarios deben enviarse a las autoridades competentes que, en el caso de que los comentarios estén bien fundados, deberían remitirse a las agencias internacionales encargadas de preparar el plan hidrológico internacional. Pero cabe la siguiente pregunta ¿por qué no podrían las comisiones internacionales directamente recabar esos comentarios?.

Las fases del proceso de consulta se refieren a las fases recogidas en la segunda frase del artículo 14 (1) es decir: (a) consulta sobre el calendario y programa de trabajo; (b) consulta sobre el esquema provisional de los temas importantes; (c) consulta sobre el proyecto de plan hidrológico de cuenca

Para la consulta en este proceso, 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<sup>14</sup>.

### **3.1.3. Acceso a la información y a la documentación de referencia.**

Esta forma de participación que, como decíamos anteriormente, debe entenderse como primer pilar, cubre dos aspectos:

a) Provisión de información suficiente en las diferentes fases de aplicación de la DMA . Se refiere a los diferentes tipos de público, al tipo de información que se facilita y a la forma en que se facilita la información. Sería conveniente contar en el marco de la UE con una directriz similar a la de los EE.UU para asegurar y maximizar la calidad, la objetividad, la utilidad y la integridad de la información que difunden las autoridades (*US Guidelines for ensuring and maximizing the quality, objectivity, utility and integrity of information disseminated by the EPA, 2002*)

b) El acceso a los documentos e infomación de referencia a la que se refiere la frase tercera del artículo 14 (1). Este acceso se refiere a un derecho a la información adicional

que debe ejercitarse previa solicitud.

El documento preliminar de directriz señala que la participación activa y la consulta, tal como es descrita en el mismo, sólo funcionará si se tienen en cuenta algunas cuestiones a tiempo. Identifica como factores de éxito:14 Artículo 14 (2).

- el cambio de actitud por parte de las autoridades públicas
- consecuencias organizativas
- compromiso político y recursos
- creación de capacidad y representación de las partes interesadas
- llegar más allá de las partes interesadas, es decir, a los individuos
- proyectos de demostración

#### **4.- La Participación Pública en la Península Ibérica<sup>15</sup>.**

La participación pública en la gestión de los recursos hídricos está contemplada en el ordenamiento jurídico de España y Portugal, si bien ésta deberá adecuarse a lo establecido por la DMA. En el contexto transfronterizo, es de obligada referencia el *Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas* (CHL)<sup>16</sup>. En esta sección nos circunscribiremos exclusivamente a la participación en el ámbito de las instituciones encargadas de tomar decisiones en materia de recursos hídricos, dejando fuera de este análisis otras fórmulas de participación de tipo informal.

##### **4.1.- La participación pública en la gestión de los recursos hídricos en España.**

Es conveniente reflexionar sobre posibles vías a articular en España para cumplir con las disposiciones de la DMA relativas a la participación pública. En España la participación es muy restrictiva frente a los términos de la DMA, pues esta participación se limita a la participación de los usuarios en la gestión hidrológica y a una participación de lo que se entiende como público interesado (ver sección anterior) muy reducida en la planificación.

Recordemos que uno de los principios rectores de la gestión en materia de aguas se refiere exclusivamente a la “participación de los usuarios”<sup>17</sup> Esta participación se produce en los organismos de cuenca y en el Consejo Nacional del Agua.

##### **Participación en las Confederaciones Hidrográficas**

Organos de Gobierno Junta de Gobierno

Organos de Gestión Asamblea de Usuarios

Comisión de Desembalse

Juntas de Explotación

Juntas de Obras

Organos de Planificación Consejo del Agua de la Cuenca

15 Este epígrafe está basado en los informes del Proyecto IberAqua (2002) dedicados a la “Aplicación de la DMA y el Convenio Hispano-Luso en las cuencas compartidas” y a la “Participación Pública en la gestión de los recursos hídricos de la Península Ibérica” así como en los artículos A. Barreira, 2000y 2001. 16 BOE núm 37 de 12 de febrero de 2002. 17 Artículo 14, 1, Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, BOE núm. 176.

Con excepción del órgano de planificación, en el resto de órganos existe una ausencia completa de representantes de valores medioambientales que pertenezcan a la sociedad civil que, como hemos visto, es el denominado público interesado. En estos órganos tan sólo están representados la administración pública y los usuarios (riego, abastecimiento de aguas y producción hidroeléctrica). Esto es reflejo de la situación actual en el que el agua es considerando, sobre todo, un bien de tipo económico quedando de lado el valor ambiental. Obviamente, teniendo en cuenta las disposiciones sobre participación pública de la DMA y, sobremanera, sus objetivos medioambientales, deberán introducirse modificaciones en la estructura institucional hídrica española para cumplir con esos objetivos.

En el del Consejo Nacional del Agua se encuentra representado el valor medioambiental por parte de representantes de la sociedad civil (tres organizaciones ecologistas y algunos científicos). Frente al peso de la representación del valor económico en este Consejo, es evidente la escasa participación del valor medioambiental.

Otra cuestión reside en el número de representantes de valores medioambientales a incluir en estos órganos. Si tenemos en cuenta los objetivos de la DMA, este valor debería equipararse prácticamente al valor económico.

#### **4.2.- La participación pública en la gestión de los recursos hídricos en Portugal.**

La Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 11/87) enumera entre sus principios la participación de los ciudadanos en la elaboración y ejecución de las políticas ambientales como un derecho y una obligación (R. Matos, 2002).



La participación pública en el ámbito de los recursos hídricos se produce a través de los siguientes órganos:

- Consejos de Cuenca
- Consejo Nacional del Agua (DL 45/94 y 166/97)
- Comisión de Gestión de Embalses (DL 21/98)

En Portugal sucede lo mismo que en el caso español, la participación se reduce prácticamente a la participación de los usuarios en la gestión del agua con participación de los interesados en los Consejos de Cuenca y en Consejo Nacional del Agua. La participación pública en el ámbito de los Consejos de Cuenca (Conselho de Bacia (CB)) puede calificarse de deficiente.

El Plan Nacional del Agua (PNA), en su análisis del funcionamiento de los CB expone explícitamente que los principales problemas que presenta la práctica de la participación pública —y que el equipo que elaboró el presente informó ha podido corroborar—son por ejemplo:

- La dificultad en acceder a la información, tanto en lo que concierne a la obtención de documentos como al incumplimiento de los plazos previstos;
- La poca asiduidad de los representantes de los usuarios del agua (agricultores y regantes, empresas, industrias y otras asociaciones) en los CB. Puede verificarse en la práctica que en algunos CB, como en el del Tajo, no se cumple con la normativa estatal (DL 45/94) que establece una periodicidad mínima trimestral para la convocatoria de reuniones ya que, por ejemplo, desde noviembre de 2000 no se realizado ninguna reunión del CB del Tajo (IberAqua 2002).

#### **4.3.- Marco institucional y participación pública en el CHL.**

Este tratado bilateral, que entró en vigor el 17 de enero de 2000, define el marco de cooperación entre los dos países para proteger las aguas continentales (superficiales y subterráneas) y los ecosistemas acuáticos y terrestres dependientes de ellos y para aprovechar de forma sostenible los recursos hídricos de las cuencas internacionales ibéricas.

Bajo el CLE, el marco de cooperación para la protección de las aguas compartidas se circunscribe a:

- El intercambio sistemático de información sobre las condiciones de las aguas de las cuencas compartidas, particularmente sobre caudales, volúmenes de agua almacenados,

uso del agua, extracciones y trasvases de agua, vertidos, calidad de las aguas y de sus ecosistemas terrestres asociados y sobre planes y proyectos de nuevas infraestructuras de agua, así como de programas de medidas para mejorar y proteger la calidad del agua.

- La coordinación en la gestión del agua, particularmente en situaciones extremas como avenidas, sequías y escasez de recursos e incidentes de contaminación accidental.

- La evaluación de los impactos transfronterizos previa a la aprobación de nuevos proyectos, la evaluación de los impactos transfronterizos de planes y programas (evaluación estratégica) y la evaluación *a posteriori* de los efectos de proyectos y actividades.

- La preparación de estudios comunes sobre aguas transfronterizas.

Las medidas de cooperación previstas en el Convenio tienen como objetivo: a) alcanzar el buen estado de las aguas; b) prevenir la degradación de las aguas y controlar la contaminación; c) prevenir, eliminar, mitigar o controlar los impactos transfronterizos d) asegurar que el aprovechamiento de los recursos hídricos de las cuencas hispanoportuguesas sea sostenible; e) promover la racionalidad y la economía de usos a través de objetivos comunes y de la coordinación de planes y programas de actuación; f) prevenir, eliminar, mitigar o controlar los efectos de las situaciones excepcionales de sequía e inundación; g) promover la seguridad de las infraestructuras; h) establecer sistemas de control y evaluación que permitan conocer el estado de las aguas con métodos y procedimientos equivalentes y comparables; i) promover acciones conjuntas de investigación y desarrollo tecnológico sobre las materias objeto del Convenio; j) promover acciones para la verificación del cumplimiento del Convenio; k) promover acciones para reforzar la eficacia del Convenio.

Al observar que los objetivos de la cooperación se asemejan a los objetivos generales y medioambientales de la DMA, podemos decir que los negociadores de este Convenio tuvieron como referencia el entonces proyecto de DMA, aunque no en todos sus extremos como veremos en el epígrafe dedicado a la participación pública.

Teniendo en cuenta el objetivo del presente análisis, nos interesa centrarnos en la cuestión relativa al marco institucional establecido en el Convenio Hispano-Luso, así como a los mecanismos de participación pública previstos, aunque ya podemos adelantar que el Convenio es poco ambicioso en este sentido.

#### **4.3.1. Marco Institucional.**

Para el cumplimiento de los objetivos del Convenio se estableció un marco institucional compuesto por la Conferencia de las Partes<sup>18</sup> y por la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio<sup>19</sup>. Este marco institucional vino a sustituir a la Comisión de Ríos Internacionales (CRI) establecida por los Tratados de 1964 y 1968 .

La *Conferencia de las Partes* se compone de los representantes que determinen los respectivos gobiernos y la preside un Ministro de cada Estado o la persona por éste designada.

La *Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio* (la Comisión o CADC) es un órgano de trabajo compuesto por delegaciones nombradas por cada uno de los Estados. La Comisión de Ríos Internacionales vigente en el régimen anterior tenía funciones de tipo consultivo, deliberativo y de inspección, mientras que la CADC tiene un número mayor de atribuciones. La CRI no tenía funciones de protección medioambiental, mientras que la CADC sí.

Entre las responsabilidades de la CADC se incluyen: la elaboración de estudios; la compilación, procesamiento, intercambio y gestión de información; el reconocimiento de la existencia de condiciones que pongan en marcha los regímenes especiales para avenidas o sequías; la aplicación de procedimientos administrativos y técnicos para la cooperación bajo condiciones tanto normales como excepcionales y el desarrollo de dichos procedimientos, en particular a través de la preparación de instrumentos jurídicos adicionales y de la propuesta de enmiendas al Convenio. El texto del Convenio dispone que esta Comisión puede crear las subcomisiones y grupos de trabajo que considere necesarios. Hasta la fecha, esta Comisión se ha reunido en tres ocasiones.

La Comisión elaboró su reglamento de funcionamiento que fue adoptado en su segunda reunión mantenida en enero de 2001. Este reglamento entró en vigor en marzo de 2001, de conformidad con el artículo 23 (5) del Convenio. Este reglamento establece que la Comisión lleva a cabo sus funciones a través de un Plenario y, subsidiariamente, mediante “subcomisiones” y “grupos de trabajo” o mediante “foros de audiencia pública.” Estas “subcomisiones” y “grupos de trabajo” deberán ser creados por decisión del Plenario, que establecerá sus objetivos y funciones.

Las subcomisiones deben ser constituidas exclusivamente por miembros de la Comisión, pudiéndose, sin embargo, invitar a especialistas para asistir en el cumplimiento de sus funciones. El Plenario podrá acordar la creación de uno o más grupos de trabajo,

tanto de naturaleza temática, compuestos por personas individuales designadas libremente, como territorial, compuestos por representantes de las instituciones relevantes y de ámbito territorial cuya actuación corresponde a una o más cuencas hidrográficas. En efecto, según respuesta escrita de las delegaciones española y portuguesa a una solicitud de información realizada en el marco del Proyecto IberAqua, existen desde noviembre de 2001 los siguientes grupos de trabajo (GT): GT sobre avenidas; GT sobre sequías; GT para el estudio de las implicaciones y la presentación de propuestas de coordinación de las actuaciones en el ámbito de la Directiva Marco del Agua; GT para el estudio del aprovechamiento sostenible del tramo internacional del río Guadiana; GT para establecer el alcance de la información y de los protocolos necesarios a realizar para intercambiar información sobre medidas de acompañamiento y 18 Artículo 20 y ss. 19 *Idem* control y GT para fijar la distribución de las competencias establecidas en los Convenios de 1964 y 1968.

Sería de gran interés poder conocer el desarrollo de los trabajos de estos grupos y en particular el del GT para el estudio de las implicaciones de la DMA. Sin embargo, por el momento, sus trabajos son confidenciales hasta que sus decisiones no sean ratificadas por la CADC y por tanto, estén disponibles en formato de deliberación de esta Comisión. Lo que si podemos afirmar es que, hasta ahora, no ha sido convocado un foro de audiencia pública.

#### **4.3.2. La participación pública.**

El CHL, a pesar, de haberse negociado y firmado cuando se conocían las disposiciones del Convenio de Aarhus, no incluyó disposición alguna sobre participación pública activa, en los términos previstos en la DMA. No obstante, sí se refirió en su artículo 6 al primer pilar:

*“Las Partes crearán las condiciones para, conforme al Derecho Comunitario, poner a disposición de quien presente una solicitud razonable la información requerida sobre las materias objeto de este Convenio.*

*La anterior disposición no afectará al derecho de las Partes a rechazar tal requerimiento sobre la base de lo establecido en el Derecho Nacional, el Derecho Comunitario o el Derecho Internacional, cuando la información solicitada afecte:*

*A la seguridad nacional*

*A la confidencialidad de los procedimientos que lleven a cabo las autoridades*

*públicas*

*A las relaciones internacionales del Estado*

*A la seguridad de los ciudadanos en general*

*Al secreto de las actuaciones judiciales*

*A la confidencialidad comercial e industrial*

*A la protección del medio ambiente frente al riesgo de mal uso de la propia información.*

*La información recibida por las Partes en los términos del artículo anterior podrá ser trasladada al público conforme a los apartados anteriores de este artículo”.*

Pese a la ausencia de disposiciones relativas a participación pública, no debemos olvidar que este convenio es un convenio marco que debe ser objeto de desarrollo posterior y que ese marco de cooperación debe desarrollarse observando los principios y las normas de Derecho Internacional y Comunitario aplicables<sup>20</sup>. Por tanto, todos los principios y normas recogidas en la DMA son aplicables al caso hispano- luso.

Conocemos que en el ámbito hispano-luso, inicialmente, no se desarrollarán planes hidrológicos internacionales, es decir, uno conjunto para cada una de las cuencas compartidas.

Por tanto, la participación deberá producirse en el plano nacional. Con respecto a los programas de medidas, estos deberán coordinarse. Si tenemos en cuenta el marco institucional del CHL, estos trabajos de coordinación debieran producirse en el ámbito de los grupos de trabajo.

En cuanto a la participación en mecanismos de gestión, la única puerta que deja abierta el CLE es a través de los grupos de trabajo o a través de la invitación a especialistas en las subcomisiones. En todos estos órganos se divisa la participación de especialistas y se espera <sup>20</sup> Artículo 2 que entre ellos se cuente con las aportaciones de representantes de diversos sectores de la sociedad civil.

Teniendo en cuenta la normativa comunitaria, a la que está sujeta este Convenio, así como el artículo 9 del propio Convenio, debemos afirmar que existe un ámbito para la participación del público interesado en la elaboración de los planes hidrológicos y en los programas de medidas de las cinco cuencas compartidas. Esta afirmación se basa en lo previsto en la Directiva 2001/4221 sobre “evaluación estratégica. Esta Directiva cubre los planes y programas que se elaboren con respecto a la gestión de los recursos hídricos. Por

tanto, se incluyen los planes hidrológicos y los programas de medidas que contempla la DMA. Además y para el contexto hispano-luso destaca el artículo 7 de esta Directiva que se refiere a las consultas transfronterizas para la evaluación de planes o programas que puedan tener efectos de estas características. Dicho artículo prevé que en este tipo de consultas también sean consultados el público afectado y el público interesado.

La participación pública en el marco del CHL viene dificultada por la ausencia de una Secretaría de la Comisión que, sin duda alguna, facilitaría las condiciones de acceso a la información y a la participación activa como suceden en otros casos como en el Rin o el Danubio.

Como miembro del equipo de trabajo del Proyecto IberAqua, sobre Desarrollo de Mecanismos de Participación y Cooperación en la Gestión de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Lusas, estoy obligada a reafirmar nuestro convencimiento en la necesidad que se abran espacios para la participación activa en el marco institucional del CHL. La información y la participación pública fomenta la cooperación en el ámbito transfronterizo por las razones que mencionábamos al principio de este análisis. Sin duda alguna, el desarrollo del trabajo del subgrupo sobre participación pública contribuirá a impulsar una apertura.

### **Bibliografía**

Barreira, A. (2000): "Monitoring and Evaluation of the Luso-Spanish Convention Appliance: Public Involvement and Participation", en *Implementing Transboundary River Conventions with emphasis on the Portuguese-Spanish Case: Challenges and Opportunities*", FLAD, Lisboa.

Barreira, A. (2001): "La participación del público en el seguimiento y aplicación del Convenio Hispano-Luso", en *Intec Urbe*, nº. 70, Madrid.

Bruch, C. (2001): *Charting New Waters: Public Involvement in the Management of International Watercourse*, 31 Environmental Law Reporter, Washington.

ECE/UNEP Network of Expert on Public Participation and Compliance (2000): *Water Management: Guidance on public participation and compliance with agreements*, Ginebra.

21 Directiva 2001/42/CE del PE y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DOCE núm. L 197, de 21 de julio de 2001, pp. 30-37).

Fabra, A. (2002): “El comienzo de un nuevo camino para la participación pública: El Convenio de Aarhus y su impacto en el Derecho Comunitario”, *Boletín Informativo Life Guadajoz*, nº 4, Baena.

IberAqua (2002): *Aplicación de la Directiva Marco del Agua y Convenio Hispano Luso de 1998 en las cuencas hidrográficas compartidas*, <http://iberaqua.com.sapo.pt/inicio.htm>.

IberAqua (2002): *La participación pública en la gestión de los recursos hídricos de la Península Ibérica*, <http://iberaqua.com.sapo.pt/inicio.htm>.

Kaosa-Ard, M *et al.* (1998) : *Towards Public Participation in Menkong River Basin Development*, Thailand, Development Research Institute.

Matos, R. (2002): “Participación Pública en la Gestión de los Ríos en Portugal”, *Boletín Informativo Life Guadajoz*, nº 4, Baena.

Moss, T. (2001): *Solving Problems of ‘Fit’ at the Expense of Problems of Interplay? The Spatial Reorganisation of Water Management following the EU Water Framework Directive*, Institute for Regional Development and Structural Planning, Erkner.

Milich, L. y Varady, R. (1998): *Managing Transboundary Resources: Lessons From River- Basin Accords*, 40 Environment 10.

Moster, E; E. van Been *et alter* (1999): “River Basin Management and Planning” keynote paper for *International workshop on River Basin Management*, La Haya 27-29 Octubre.

Newson, M. (1997): *Land, Water and Development. Sustainable Development of river basin system*. 2ª ed., Routledge, Londres/Nueva York.

Sharma, N. *et al.* (1996) : *African Water Resources : Challenges and Opportunities for Sustainable Development*, World Bank.

UNESCO/IHP(1999): *International Conference on Participatory Processes in Water Management*, Budapest 28-30 Junio.

WWF (2001): *Elementos de Buena práctica en la gestión integrada de cuencas hidrográficas*, Bruselas.