

Fundación Nueva Cultura del Agua

PANEL CIENTÍFICO-TÉCNICO DE SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA DE AGUAS

Convenio Universidad de Sevilla-Ministerio de Medio Ambiente

Participación ciudadana en las políticas de agua en España

Josep Espluga & Joan Subirats
IGOP – Universitat Autònoma de Barcelona

Índice

	Pág.
1. Introducción: Justificación de la necesidad de participación en la gestión de bienes públicos	1
2. Objetivos del informe y metodología	3
3. La participación según la Directiva Marco: Principales elementos a considerar	3
4. Las experiencias participativas en la gestión del agua en España	7
4.1. Procesos de información pública.....	11
4.2. Procesos de consulta	12
4.3. Procesos de participación activa	14
5. Intento de caracterización tipológica	20
6. Valoración: virtudes y déficits de la participación en las políticas de agua en España	22
7. Conclusiones sobre el estado de la cuestión	24
Referencias	26

1. Introducción: Justificación de la necesidad de participación en la gestión de bienes públicos.

Durante años los poderes públicos han suministrado y gestionado los servicios que les competen de una forma estrictamente jurídica o predominantemente tecnocrática. No en vano, los modelos imperantes de democracia representativa y de organización interna de las instituciones públicas han facilitado que quien detenta el poder puede tomar decisiones sin demasiados contrapesos y, además, se le responsabiliza política y legalmente de hacerlo. En este contexto, para tomar las “mejores” decisiones los poderes públicos históricamente han buscado el asesoramiento de diversos tipos de expertos (ingenieros, abogados, técnicos ambientales, urbanistas, etc.), poseedores de métodos y técnicas capaces de proveer los conocimientos más “válidos” sobre la realidad en cuestión (Borja y Castells, 1998; Espluga, 2005; Subirats, 1999). Pero a principios del siglo XXI vivimos una época en la que los gobiernos de todos los niveles se ven obligados a esforzarse para reaccionar de manera eficaz en un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico. En todos los países democráticos se observa que la legitimidad de las instituciones públicas tiende a deteriorarse poco a poco ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos (Font, 2000; Unión Europea, 2001). En este sentido, se revela necesario reconocer y aceptar la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político y avanzar en la articulación de sistemas de gobierno que tengan en cuenta la existencia de una pluralidad de intereses y de múltiples percepciones sobre la realidad (Brugué & Gomà, 1998), y de una ciudadanía formada y exigente que no se conforma con el tradicional rol de espectador o de simple administrado, sino que pretende influir en aquello que cree que le afecta, y que, además, se percibe con todo el derecho moral de hacerlo.

Desde nuestro punto de vista, sin compartir problemas y responsabilidades entre poderes públicos y otras organizaciones, entidades, colectivos y personas, no es posible avanzar en la mejora de las condiciones de vida de la colectividad (Subirats, 2006). La visión tradicional entiende que hablar al mismo tiempo de participación social y de eficacia o eficiencia es algo totalmente contradictorio. Sin embargo, la evolución de las sociedades contemporáneas parece caminar en sentido contrario. Cada vez más a menudo nos enfrentamos a problemas más globales e interconectados, y por tanto más difíciles de segmentar, de definir y de abordar mediante las especializaciones que hemos ido construyendo. Los problemas que tenemos tienen poco en común con las estructuras de decisión y administrativas pensadas para otros tiempos y para otro tipo y grosor de problemas. Cada vez está más claro que no es suficiente con disponer de las mejores alternativas técnicas que aseguren la viabilidad de un proyecto. Cuando se aplica esta lógica tecnocrática aparecen otros problemas: ¿quién controla a los técnicos?, ¿ante quién son responsables? Y tan importante como eso, ¿cómo se puede extender a la esfera social el posible consenso logrado en la arena técnica? La cosa se complica cuando advertimos que, con frecuencia, tampoco existe tal unanimidad técnica, ya que siempre aparecen alternativas, más o menos acertadas, diferentes de las planteadas hasta entonces.

A pesar de las dificultades terminológicas y de la ambigüedad que rodea a este concepto, se ha ido hablando de “gobernanza” (governance) como una manera de expresar los límites del modelo tradicional de gobierno y la búsqueda de nuevas formas de concebir y de ejercer la autoridad pública (ver cita sobre Unión Europea 2001). Más concretamente, el paradigma del nuevo gobierno relacional se fundamenta en el reconocimiento de un escenario caracterizado por una complejidad que viene motivada por dos elementos básicos: en primer lugar, por la diversidad implícita en la existencia de múltiples actores con recursos necesarios, actores que además

incorporan al proceso político una multiplicidad de valores, objetivos y preferencias; en segundo lugar, por la incertidumbre que provoca el cambio permanente, la erosión de las certezas cognitivas y la inestabilidad del conocimiento sobre las cosas. Algo intrínseco al conocimiento sobre cuestiones medio ambientales, pero también en muchos otros campos. Para expresarlo en términos gráficos, el gobierno relacional es un sistema de gobierno que se inserta y que se desarrolla desde el cuadrante 4 de la figura 1:

Figura 1: Nuevo escenario de la complejidad

		Complejidades políticas y sociales	
		Bajas	Altas
Complejidades cognitivas	Bajas	1	2
	Altas	3	4

Fuente: Subirats, 1997.

Creemos que cada vez nos encontramos menos con situaciones que podemos identificar como del cuadrante 1 de la figura 1, situaciones en las cuales exista fácilmente un consenso de los científicos o expertos y consenso de los actores sociales implicados. No es necesario extenderse demasiado sobre la segmentación y la fragmentación social y la multiplicación de actores, ni tampoco sobre la proliferación de estudios contradictorios sobre una misma realidad, para comprender que casi siempre nos encontraremos con situaciones donde nos faltará consenso de uno u otro tipo. Incluso diríamos que, al menos en el tipo de problemas relacionados con la gestión del agua, la tendencia a situarnos en el cuadrante 4 será la más habitual. Y es en este terreno donde la política y las vías democráticas y participativas de resolución de conflictos desarrollan toda su dimensión, y donde las alternativas de participación y de diálogo entre racionalidades científicas y sociales opuestas o no coincidentes, se ponen de manifiesto. Precisamente es en esta clase de ocasiones donde “unos” (expertos) y “otros” (actores sociales) pueden discutir más libremente (y pedagógicamente) sus diferentes visiones del problema. De aquí el énfasis que desde cada vez más numerosas instancias se hace sobre la necesidad de incluir participación ciudadana en la toma de decisión sobre asuntos públicos.

La participación de la ciudadanía en un proceso participativo puede tener distintos grados. Arnstein (1969) propuso la siguiente gradación:

- Información
- Comunicación
- Consulta
- Deliberación
- Decisión

Esta tipología está pensada como una escala de menor a mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Sin embargo, hay que evitar hacer una asociación directa entre mayor grado de participación y mayor calidad democrática de un proceso. Es cierto que cuanto mayor es el grado de participación, mayor es también la ampliación de derechos y responsabilidades ciudadanas; pero hay muchos otros elementos que condicionan la calidad democrática de un proceso participativo. Ciertos procesos deliberativos pueden tener una gran calidad y un enorme potencial pedagógico, mientras que otros procesos únicamente de decisión pueden ser de muy

baja calidad en función de quién sean los participantes y qué restricciones haya en la toma de decisiones.

En algunos casos no es fácil clasificar un proceso participativo dentro de esta tipología. Una agrupación de la tipología, como la que sigue, podría facilitar las cosas (Parés, 2006):

- Información – Comunicación
- Consulta – Deliberación
- Decisión – Gestión

Algo aproximado a esta tipología es lo que propone la Directiva Marco del Agua (2000) cuando se refiere a incluir participación en la planificación y gestión del agua. En cualquier caso, es necesario recalcar que los procesos que únicamente tienen elementos de información y comunicación no se pueden considerar como realmente participativos.

En definitiva, incorporar procesos de participación ciudadana en cualquier ámbito sustantivo implica retrasar la toma de decisiones con el objetivo de obtener resultados que gocen de una mayor factibilidad social, dando respuestas más adecuadas a la complejidad de los problemas de la sociedad actual (Subirats, 1997). Es decir, incorporar procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones permite desarrollar políticas mejores y más legitimadas en medio de un marco de complejidad e incertidumbre.

2. Objetivos del informe y metodología

El objetivo principal de este texto es elaborar un estado de la cuestión respecto a la participación ciudadana en materia de gestión de aguas en España. La intención no es tanto hacer un registro exhaustivo de las experiencias de participación, ya que ello requeriría una investigación ex profeso, que queda fuera del alcance de este trabajo. Se trata más bien de escoger, de entre los casos posibles, algunos que puedan ser paradigmáticos y que permitan construir una cierta tipología de experiencias. De esta manera será posible ver las tendencias predominantes y caracterizar sus virtudes y defectos, con el objetivo de sacar algunas lecciones relevantes al respecto.

La metodología utilizada ha consistido en el análisis a fondo de la documentación suministrada por los diversos Organismos de cuenca que están promoviendo procesos participativos, principalmente a través de sus páginas web, así como de otra información documental proveniente de jornadas, congresos, etc., relativa a este tema. De manera complementaria se han realizado entrevistas exploratorias a diversos expertos (8) en el ámbito del estudio del agua en España.¹

3. La participación según la Directiva Marco. Principales elementos a considerar

La denominada Directiva Marco del Agua (DMA) ha revolucionado la gestión del agua y ha abierto la puerta a una cierta tendencia de intensificación democrática mediante la inclusión de diversos grados de participación ciudadana. La DMA constituye una reforma profunda y sustancial de la legislación europea en materia de aguas, con el

¹ Sobre todo queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a Alba Ballester, a Graciela Ferrer y a Nuria Hernández-Mora por su valiosa información, referencias y opiniones suministradas.

objetivo de prevenir el deterioro y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y de promover el uso sostenible del agua. El eje de su aplicación son los denominados planes hidrológicos de cuenca, que deben elaborarse para el ámbito territorial de unas demarcaciones hidrográficas (cuencas hidrográficas o sus agrupaciones) y que consisten en la principal herramienta para alcanzar los objetivos en cada “masa de agua” incluida en la demarcación. Los planes deben estar basados en análisis detallados de las repercusiones de la actividad humana (presiones antrópicas) que sufren las masas de agua y en evaluaciones de su impacto, con el propósito de permitir establecer un programa de medidas coherente y específicamente diseñado para la demarcación hidrográfica, y en particular, para alcanzar los objetivos previstos de cada masa de agua. Para desarrollar dichos planes, cada Estado miembro debe especificar dichas demarcaciones hidrográficas, designar una autoridad competente para cada demarcación y promover la participación pública en su desarrollo. En este sentido, en el preámbulo de la DMA se señala que:

“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 14 del preámbulo, 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”. (Punto 46 del preámbulo, DMA)

Y de manera más concreta, en el artículo 14 de la DMA, dedicado a “Información y consulta públicas” se establece que:

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.

La DMA ha sido transpuesta a la legislación española mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que en su artículo 129 modifica el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, e incorpora en ella las disposiciones de la mencionada directiva. Este texto legal establece que tres años antes del inicio

del procedimiento de aprobación (o revisión) del plan hidrológico, la Autoridad competente de cada demarcación hidrográfica, debe publicar y poner a disposición del público un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración (o revisión) del plan, con indicación de las fórmulas de consulta que se adoptarán, además de un estudio general sobre la demarcación hidrográfica (artículo 41.5 y Disposición adicional duodécima). El TRLA, por su parte, establece, en su artículo 35.1, la creación del Consejo del Agua de la demarcación como responsable de “fomentar la información, consulta y participación activa en la planificación hidrológica” en las demarcaciones hidrográficas que abarquen territorio de más de una comunidad autónoma.

La participación pública en el proceso de planificación, requerido por la DMA, prevé tres niveles de implicación del público creciente:

- 1) Información pública: Se trata del nivel de participación más básico, que consiste en proporcionar acceso a la información y difundirla activamente a todas las partes interesadas. El acceso a la información y a los documentos de referencia abarca dos aspectos: Por un lado, el suministro de información suficiente en las distintas fases de la implantación; por otro lado, el acceso a información y documentos de referencia con arreglo al apartado 1 del artículo 14 de la DMA.

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. Según la Guía de aplicación de la DMA (CE, 2003), el término *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).

- 2) Consulta pública: Supone una implicación directa del público en general ofreciéndole la oportunidad de reaccionar a las propuestas iniciales de la administración. Se trata de un proceso en el que se deben recoger los comentarios, experiencias, sugerencias, percepciones e ideas de los agentes consultados. Implica poner los documentos a disposición del público para que éste presente sus observaciones por escrito, organizar audiencias públicas o tratar de recabar activamente los comentarios y opiniones del público mediante, por ejemplo, encuestas y entrevistas. En el artículo 14 de la DMA, “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. 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 o sus fases. 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 esta, para comprobar si están representados todos los intereses y puntos de vista.

- 3) 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. La participación activa en el proceso de planificación hidrológica pretende involucrar no solamente a las partes tradicionalmente más interesadas en la gestión del agua sino a toda la sociedad en su conjunto, a través de foros o grupos de trabajo específicos.

La DMA requiere que los dos primeros niveles sean “asegurados” y el tercero “fomentado”. En España los artículos 73, 74 y 75 del Reglamento de la Planificación Hidrológica desarrollan estos tres niveles de participación.

Considerando el contenido del artículo 14 de la DMA y tomando también como referencia el Convenio de Aarhus de 1998 y la Directiva sobre información y difusión de la información ambiental, entendemos que los Planes de gestión de cuenca deberían garantizar, como mínimo, los siguientes elementos:

- a) El acceso a la información relativa a todo el proceso de planificación.
- b) La difusión de la información ambiental.
- c) La participación en la elaboración del plan

Hay que tener en cuenta, además, que el eje sobre el que descansa toda la participación ciudadana es la comunicación bidireccional entre los promotores del proceso, los participantes y todas las demás partes interesadas. Es imprescindible que la transmisión de la información entre las distintas fases de la planificación sea lo más fluida posible.

Respecto a *quién* debe participar, la DMA establece que, al menos, los agentes interesados 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 (CE, 2003).

En cuanto al *calendario*, la Guía de aplicación de la DMA señala que la participación ciudadana debería comenzar en etapas tempranas de la planificación hidrológica de cuenca, 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 puede disminuir el riesgo de 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.

A la hora de pensar en la participación es conveniente tener en cuenta cuáles son las fases de elaboración de un Plan hidrológico de cuenca (PHC), para poder prever qué posibilidades existen al respecto. En la figura 2 se describen las fases previstas por la DMA.

Figura 2: Fases de elaboración de un PHC

Fase 1	Marco: Identificación de la cuenca hidrográfica y asignación a una administración competente.
Fase 2	Caracterización y análisis: 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.
Fase 3 (2006-2007)	Planificación para establecer programas de medidas y trazar las líneas generales de los planes hidrológicos de cuenca 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 (mínimo seis meses).
Fase 4 (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 (mínimo seis meses).
Fase 5 (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 (mínimo seis meses).
Fase 6 (2009)	Se publica el texto final del plan hidrológico de cuenca. Se establecen los programas de medidas.
Fase 7 (2012)	Implantación: Se implantan los programas de medidas.
Fase 8 (2015)	Evaluación y actualización, derogaciones ¿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.
Fase 9 (2027)	Plazo final para lograr los objetivos , una vez cumplidos los dos periodos de prórroga de seis años cada uno.

Fuente: Adaptación a partir de la Guía de Aplicación de la DMA – Documento guía nº 8 (CE, 2003).

La información pública debería estar activa durante todas las fases, la consulta al final de cada fase o subfase y la participación activa puede formar parte de la mayoría de las fases.

4. Las experiencias participativas en la gestión del agua en España. Características principales.

Después de realizar una búsqueda de información relativamente extensa (aunque no totalmente exhaustiva) sobre experiencias participativas que se hayan desarrollado o se estén desarrollando en España en materia de gestión de aguas, se decidió analizar

con cierto detalle 25 casos. De acuerdo con la información que hemos podido localizar, 5 de ellos son experiencias con orígenes previos a la implementación de los procesos participativos de la DMA (figura 3), mientras que los 20 restantes se han puesto en marcha expresamente para cumplir con la DMA (figura 4). Hay que señalar, no obstante, que a día de hoy la mayoría de todas estas experiencias han sido integradas con mayor o menor fortuna en el contexto de la DMA, por lo que la distinción aquí realizada sólo tiene sentido desde el punto de vista del origen del proceso.

Además de estos casos, para elaborar el informe se ha analizado la documentación disponible a través de Internet sobre los procesos iniciados por los Órganos de cuenca de todas las Demarcaciones hidrográficas españolas (8 supracomunitarias y 6 circunscritas al ámbito de Comunidades Autónomas concretas) (figura 5). Somos conscientes de que existen en España muchas otras experiencias participativas, sobre todo a nivel local, probablemente muy interesantes y valiosas, pero que aquí no han podido ser contempladas aunque podrían ser objeto de un estudio posterior más amplio.

Figura 3: Casos con orígenes previos a la implementación de la DMA
(lista no exhaustiva)

	Demarcación hidrológica	Comunidad Autónoma
Matarraña	Ebro	Aragón
Plan Especial Alto Guadiana	Guadiana	Castilla – LM
Muga	C.I. Cataluña	Cataluña
Canal Segarra-Garrigues	Ebro	Cataluña
Delta del Ebro	Ebro	Cataluña

Fuente: Elaboración propia

Figura 4: Casos que tienen su origen en la implementación de la DMA
(lista no exhaustiva)

	Demarcación hidrológica	Comunidad Autónoma
Huerva	Ebro	Aragón
Iregua	Ebro	Aragón
Jalón	Ebro	Aragón
Alt Ter	C.I. Cataluña	Cataluña
Baix Ter	C.I. Cataluña	Cataluña
Francolí - Gaià	C.I. Cataluña	Cataluña
La Tordera	C.I. Cataluña	Cataluña
Foix i rieres	C.I. Cataluña	Cataluña
Cabecera del Ebro	Ebro	Cantabria
Saja y Besaya	Norte	Cantabria
Pas y Pisueña	Norte	Cantabria
Alto Híjar	Norte	Cantabria
Bidasoa	Norte	Navarra, País Vasco
Arga	Ebro	Navarra
Cidacos	Ebro	Navarra
Ega	Ebro	Navarra
Aragón	Ebro	Navarra
Riopudío	Guadalquivir	Andalucía
Plan de Recuperación Integral del Júcar	Júcar	Comunidad Valenciana, Castilla – La Mancha, Aragón
Islas Baleares	Islas Baleares	Islas Baleares

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, todas las demarcaciones hidrográficas que abarcan más de una Comunidad Autónoma (8), cuyos órganos de gobierno dependen del Ministerio de Medio Ambiente, desde julio de 2007 se hallan inmersas en el despliegue del proceso de consulta para la implementación de la DMA. Se ha estipulado un período de consulta de 6 meses (hasta el 25 de enero de 2008) para que se pronuncien las partes interesadas y el público en general respecto a tres tipos de documentos:

- Programa, Calendario y Fórmulas de Consulta del Proceso de Planificación.
- Estudio General sobre la Demarcación Hidrográfica.
- Proyecto de Participación Pública en el Proceso de Planificación.

Por este motivo resulta difícil comentar en profundidad el despliegue de procedimientos participativos, ya que aún no están definitivamente aprobados. De todas formas sí que es posible decir algo sobre el proceso consultivo y de difusión de información que están llevando a cabo.

Figura 5: Demarcaciones de cuencas inter- e intracomunitarias.

<i>Cuencas intercomunitarias que en julio 2007 han empezado a desplegar sus planes de participación para la elaboración del PH de cuenca</i>	
Fuente de los datos:	
Demarcación Hidrográfica del Norte y Miño-Limia	http://www.chnorte.es
Demarcación Hidrográfica del Duero	http://www.chduero.es
Demarcación Hidrográfica del Tajo	http://www.chtajo.es
Demarcación Hidrográfica del Guadiana	http://www.chguadiana.es
Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir	http://www.chguadalquivir.es
Demarcación Hidrográfica del Segura	http://www.chsegura.es
Demarcación Hidrográfica del Júcar	http://www.phjucar.com
Demarcación Hidrográfica del Ebro	http://www.chebro.es
Cuencas intracomunitarias	
Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Atlánticas y Mediterráneas de Andalucía	www.agenciaandaluzadelagua.com (Agencia Andaluza del Agua)
Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Internas de Cataluña	http://www.acaparticipacio.cat/ (Agència Catalana de l'Aigua)
Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa	http://augasdegalicia.xunta.es/gl/Index.htm (Augas de Galicia)
Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Internas del País Vasco	http://www.uragua-euskadi.net/
Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares	http://dma.caib.es/index.ct.html
Demarcación Hidrográfica de las Islas Canarias	Se han identificado 7 demarcaciones diferentes.

Algunas cuencas ocupan territorios de varios países, por lo que las demarcaciones aquí descritas se refieren sólo a la parte española. También habría que añadir la parte española de las demarcaciones de Ceuta y de Melilla. En las cuencas que pertenecen a una única Comunidad Autónoma, los gobiernos autónomos respectivos pueden asumir competencias para elaborar sus planes hidrológicos. Actualmente se encuentran en esta situación las Cuencas Atlánticas y Mediterráneas de Andalucía, las Internas de Cataluña, del País Vasco, de Galicia, Islas Baleares e Islas Canarias. De acuerdo con el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, la inclusión de determinadas cuencas en el ámbito de alguna demarcación hidrográfica reviste carácter provisional en aquellos casos en que se trate de cuencas comprendidas en su totalidad en una comunidad autónoma determinada y que hasta la fecha no hayan sido objeto de traspaso, una

provisionalidad que finalizará cuando las comunidades autónomas afectadas asuman de manera efectiva las competencias sobre dichas cuencas, momento en que deberán revisarse las demarcaciones hidrográficas correspondientes. Por otro lado, la designación de la Demarcación Hidrográfica Miño-Limia traerá consigo la creación de la Confederación Hidrográfica del Miño-Limia, que tendrá su sede en Ourense y estará operativa previsiblemente en 2008. Además, se prevé en breve la creación de la Cuenca andaluza del Guadalquivir, una vez la Junta de Andalucía asuma su gestión. También Asturias y Cantabria han anunciado su intención de asumir dichas competencias sobre sus cuencas internas. Las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana hasta el momento siguen gestionadas por la Confederación Hidrográfica del Júcar (en esta demarcación, además, existen dos proyectos participativos de similar ámbito de actuación que, aparentemente, se solapan: el correspondiente al nuevo Plan hidrológico de la demarcación del Júcar y el Plan de Recuperación Integral del Júcar).

En general, se observa que en la mayoría de Demarcaciones intercomunitarias el documento expuesto a consulta sobre “Programa, calendario y fórmulas de participación del proceso de planificación de la DMA” se ha basado, con algunas variaciones, en el documento homónimo elaborado por la Dirección General del Agua (MIMAM) con fecha en julio de 2006.

En la gestión del agua en España existen, además, una serie de órganos permanentes con funciones eminentemente consultivas y que hasta ahora han sido los principales exponentes de la participación en este campo. Se trata de los diferentes tipos de Consejos del Agua, que incorporan en su composición diferentes tipos de actores (administraciones, científicos, regantes, ambientalistas, etc.) de manera restringida y con un importante peso de los agentes tradicionales (concesionarios, regantes, etc.). El órgano de mayor nivel territorial es el Consejo Nacional del Agua, creado en 1991 como órgano consultivo superior, donde están representados, con la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, los Organismos de cuenca, las organizaciones profesionales, económicas y ecologistas de ámbito nacional, relacionadas con los distintos usos del agua, así como los Entes Locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación. Por otro lado, existen Consejos del Agua en cada Demarcación hidrográfica, y tienen la función de deliberar y proponer el plan de cuenca que vaya a aprobar el Gobierno, y al menos un tercio de la cifra total de sus miembros tiene que ser de los representantes de los usuarios. Consideramos que se trata de unos organismos que proporcionan un nivel de participación relativamente bajo, dados los criterios restrictivos de su composición y las rigideces de su funcionamiento habitual.

En España, por otro lado, se han ido generando nuevas estructuras participativas de carácter sostenido en el tiempo, normalmente al amparo de las consejerías de medio ambiente de ciertos gobiernos autonómicos. Por ejemplo el Foro del Agua de Navarra, el Consell per a l'Ús Sostenible de l'Aigua en Catalunya, el Foro del Agua de las Islas Baleares, el Foro de Málaga, la Comisión del Agua de Aragón, el Consell per a la Sostenibilitat de les Terres de l'Ebre (Cataluña), etc. Estos suelen ser órganos de carácter consultivo que reúnen una mayor diversidad de actores que los anteriores y suelen tener un funcionamiento más orientado a promover la participación y la sensibilización pública en materia de aguas.

En cualquier caso, para el presente informe hemos dejado un tanto de lado estos organismos y nos hemos centrado preferentemente en el análisis de los procesos participativos existentes, algunos de los cuáles, por cierto, son promovidos por algunos de estos Foros, Consejos o Comisiones.

Finalmente, hay que señalar que en España existen numerosos movimientos sociales, grupos ecologistas, plataformas ciudadanas, etc., que juegan un importante papel en la generación de dinámicas participativas respecto a la gestión del agua. Iniciativas como por ejemplo el *Projecte Rius* [<http://www.projecterius.org>], consistente en la promoción de un voluntariado local encargado de controlar y proteger el estado de los ríos, cuentan cada vez con más adeptos y suponen una creciente implicación de personas que tradicionalmente se habían mantenido ajenas a las cuestiones del agua. En el presente informe, sin embargo, tampoco los hemos incluido entre los objetivos de análisis.

4.1. Procesos de información pública

Como se mencionó en el apartado anterior, una de las obligaciones que impone la DMA es ofrecer información pública sobre todo aquello relacionado con la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca. La información no se reduce a ninguna fase concreta del PHC sino que se debe difundir y poder acceder a ella durante todo el proceso de elaboración de dicho Plan. En general, se observa que todos los Organismos de cuenca están llevando a cabo algún tipo de proceso de información pública relacionado con la implementación de la DMA, tanto los de cuencas intercomunitarias como intracomunitarias. Así, en la mayoría de sus sitios web se ha destacado un apartado dedicado a explicar la DMA y su implementación, sus principios y filosofía, procedimientos y consecuencias, así como sus plazos.

De acuerdo con la DMA la información debe ofrecerse con diferentes niveles de dificultad, incluyendo resúmenes y síntesis en lenguaje comprensible para adaptarla a diferentes tipos de población. Sin embargo, a menudo no se observa que esto se haga así realmente. Aunque algunos Organismos de cuenca han hecho tímidos intentos (por ejemplo, en algunas subcuencas del Ebro, entre otros), la mayoría han puesto a disposición del público informes técnicos elaborados con un lenguaje relativamente complejo y no siempre actualizados (básicamente los documentos remitidos en 2005 a la CE relativos a los requerimientos de los artículos 5 y 6 de la DMA) (caso Guadalquivir, Segura, Júcar, etc.). La DMA insiste en que habría que ofrecer información sencilla y comprensible, por ejemplo, mediante anuncios en que se exprese dónde encontrar la información más compleja y técnica si ello fuera necesario.

Se observa que los Organismos de cuenca suelen realizar algún tipo de conferencia inicial informativa (por ejemplo, la Confederación H. del Guadiana prevé 2 conferencias, una en Mérida y otra en Ciudad Real), así como la edición de folletos divulgativos de los temas más relevantes relacionados con la DMA y el proceso de participación.

En cualquier caso, la información disponible parece ser accesible principalmente al público que frecuenta los Organismos de cuenca o que tiene algún tipo de relación habitual con la gestión de aguas, pero todo parece indicar que difícilmente se difundirá más allá de estos círculos de iniciados. En este sentido, no se observa demasiada voluntad de fomentar el conocimiento de la DMA ni de lo que esta comporta en términos ambientales, económicos o sociales a la población en general. Raramente se han realizado campañas informativas en un sentido pro-activo, a través de los medios de comunicación o vías similares dirigidas a toda la población. Se supone que para el público en general, Internet, los folletos y los anuncios en televisión son medios útiles (CE, 2003), mientras que para los actores organizados su participación en los procesos de consulta y participación activa ya les proporcionará toda la información relevante. En cierta manera, salvo algunos casos (Cataluña o Navarra, donde se hace difusión por los medios de comunicación locales, prensa, radio y televisión), se

observa una cierta falta de intención de informar de manera pro-activa a la población en general.

Otra cuestión a comentar es el acceso del público a la información, dado que 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”. Esto requiere una disposición por parte del Organismo de cuenca a recibir solicitudes y a ofrecer la información demandada. En este sentido, se observa que la mayoría de páginas web de los Organismos de cuenca en España ofrecen al público en general la posibilidad de formular preguntas, bien a través de formularios ad-hoc o bien a través de correo electrónico, teléfono, fax, etc.

Además, en las webs de los Organismos de cuenca existen una serie de documentos que se ponen a disposición del público (sobre el estado de las aguas de la demarcación, sobre el proceso de participación, sobre el calendario de realización del plan hidrológico de cuenca, etc.). Estos documentos son accesibles a través de internet o también en versión papel dirigiéndose a la oficina del Organismo de cuenca. En algunos casos se precisa de una contraseña que el propio gestor de la web proporciona a quienes se apunten previamente.

4.2. Procesos de consulta

La DMA establece procesos de consulta en varias fases de la elaboración del Plan hidrológico de cuenca, que suelen coincidir con la finalización de ciertos documentos. De manera más concreta se mencionan los siguientes plazos para publicar documentos clave 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.

En España, entre julio de 2007 y enero de 2008 la mayoría de cuencas (las intercomunitarias) han sometido a consulta los documentos de “Propuesta de programa, calendario y fórmulas de consulta”, el “Estudio general sobre la demarcación hidrográfica” y el “Proyecto de participación pública” (son los que la DMA preveía idealmente para diciembre 2006). Se supone que durante los 6 meses que dura el período de consulta las personas y agentes sociales interesados pueden expresar sus opiniones al respecto y emitir alegaciones y sugerencias varias.

Las observaciones de la ciudadanía pueden recabarse mediante dos formas de consulta diferentes:

- *Consulta por escrito*, en la que se pide a la gente que realice por escrito sus observaciones sobre el análisis o las medidas propuestos (puede incluir el uso de Internet).
- *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.

La consulta por escrito se considera un requisito mínimo obligatorio para la implantación de la DMA, mientras que la consulta oral se considera como una buena práctica (CE, 2003). Sin embargo, a menudo se aplican combinaciones de ambas.

En la mayoría de los casos analizados se observa que coexisten procesos de consulta dirigidos al público en general, principalmente mediante la respuesta a encuestas vía Internet o, la apertura de Foros en la red, conjuntamente con procesos dirigidos a actores específicos (concesionarios, usuarios del agua, expertos, etc.), normalmente basados en la remisión de cuestionarios a dichos actores por parte del Organismo de cuenca. En algunos casos se observa que se realizan también series de entrevistas, talleres o mesas redondas para captar la opinión de ciertos tipos de participantes.

En el caso de Baleares, por ejemplo, el proceso de consulta se realiza principalmente a través de Internet (La Conselleria de Medi Ambient ha desarrollado una página web especial para la implementación de la DMA). En el caso de la Demarcación del Guadiana, la consulta pública contempla encuestas via Internet o alegaciones via correo electrónico, o presentando alegaciones o sugerencias en la propia Oficina de suministro de información. Además, se prevé que el Organismo de cuenca pedirá opinión por escrito a actores seleccionados en función del documento a consultar. En el caso del Arga (Navarra), los actores seleccionados para ser objeto de consulta son personas que no suelen participar en este tipo de procesos (mujeres de mediana edad, escolares), y se les pide opinión mediante la aplicación de diversas técnicas de investigación social (grupo de discusión, encuesta, talleres). En otro caso navarro (Ega) se crea un grupo de consulta con personas que han mostrado su interés en el tema, a quienes se va informando de las actividades que desarrollan los grupos de trabajo que forman parte de la participación activa.

Por su parte, en la Demarcación del Duero se ha desarrollado un sofisticado proceso de prediagnóstico que se podría interpretar como una fórmula de consulta por parte del Organismo de cuenca. Se realizaron entrevistas en profundidad a 11 expertos, se crearon 5 mesas sectoriales para realizar un diagnóstico y una proyección de futuro de la gestión del agua en la cuenca. Estas mesas estaban compuestas por participantes seleccionados en función de su perfil profesional, laboral o personal, y que pueden ser la base sobre la que organizar la posterior participación activa. De manera similar, en el caso de la Demarcación del Ebro, se ha realizado una serie de entrevistas semi-estructuradas a 41 expertos de diversos sectores sociales y de diferentes partes del área territorial, con el objetivo de captar sus percepciones sobre la implementación de la DMA y el proceso participativo a seguir (Barrenechea *et al.*, 2007).

Es interesante señalar que en algunos casos (como los de Cantabria, promovidos por la Oficina de Planificación Hidrográfica de Cantabria - OPHIC) se utilizan procesos participativos ya existentes a nivel local o supralocal (como Agendas 21 locales, asambleas vecinales, redes locales de sostenibilidad, etc.) para promover una participación complementaria que sirva de difusión del proceso y de la DMA, así como para recoger opiniones y propuestas.

Finalmente, hay que apuntar que, en general, se suele advertir que las aportaciones recogidas en la consulta se reunirán en un informe que formará parte del proceso de planificación.

Además de la consulta de documentos iniciales, posteriormente se deben pasar a consulta otros documentos, como el “Documento inicial de Evaluación Ambiental Estratégica”, el de “Temas importantes en materia de gestión de aguas”, el “Proyecto de Plan Hidrológico” o el “Informe de Sostenibilidad Ambiental del Plan Hidrológico”, a medida que se vayan consumiendo fases. La DMA establece que los procesos de consulta han de durar 6 meses en cada caso.

Como se ha dicho, el periodo de consulta de la documentación inicial en las Demarcaciones intercomunitarias finaliza en enero de 2008. En otros casos estos procesos han finalizado ya (Baleares, Cataluña o Navarra) o a penas han empezado (Canarias).

4.3. Procesos de participación activa

La participación activa implica una mayor capacidad de los agentes interesados para influir sobre la elaboración del Plan hidrológico de cuenca. Desde un punto de vista teórico, la participación ciudadana no debería reducirse a la elaboración del PHC, sino que debería extenderse a todo lo relacionado con la gestión del agua. En cualquier caso, si nos circunscribimos a la planificación hidrológica derivada de la DMA, la participación activa puede introducirse en cualquiera de las fases de elaboración del PHC. En las experiencias analizadas se observa que la participación activa se ha utilizado para las fases 2 y 3 del PHC (ver Figura 2). Lo cual no quiere decir que no haya de haber en el resto de las fases.

Para redactar este apartado nos fijaremos principalmente en aquellas experiencias de participación que ya llevan un tiempo en marcha y que, por ello, han podido llegar a implementar medidas de participación activa. Para cada caso se ha centrado el análisis sobre una síntesis de algunas de las variables clásicas de evaluación de procesos participativos (Anduiza & Maya, 2005), de acuerdo con los subapartados que siguen:

- Ámbito territorial.
- Iniciativa del proceso.
- Motivo del proceso.
- Participantes.
- Objeto de la participación.
- Procedimiento de participación.
- Ámbito temporal.
- Consecuencias del proceso.

a) Ámbito territorial

Se están llevando a cabo procesos participativos a muy distintas escalas territoriales, desde pequeñas subcuencas de uno o pocos ríos de reducida extensión hasta grandes cuencas que incluyen sistemas hídricos muy complejos y de gran magnitud territorial, normalmente territorios correspondientes aproximadamente a los dominios de las Confederaciones hidrográficas. En teoría, las experiencias a pequeña escala se integran en otras de escalas superiores. Por ejemplo, en la Cuenca del Ebro se pretende realizar un proceso participativo a nivel global de demarcación a la vez que otros numerosos procesos en ámbitos de subcuencas relativamente pequeñas. Se observa que estos últimos, en muchos casos los promueven las Comunidades Autónomas en cooperación con el Organismo de cuenca, aunque no siempre exista la coordinación necesaria.

Ciertas demarcaciones hidrográficas han dividido su territorio en varias partes a efectos de implementar la participación ciudadana, dando lugar a ámbitos territoriales intermedios entre la demarcación global y las pequeñas subcuencas mencionadas anteriormente. Así, por ejemplo, la Confederación Hidrográfica del Norte ha dividido su demarcación en 6 zonas a efectos de realizar procesos participativos, las Cuencas Internas del País Vasco en 3 zonas, la Confederación Hidrográfica del Guadiana en 3 zonas, o la del Segura en 9 zonas.

Se observa que todas las Confederaciones Hidrográficas y las Agencias autonómicas competentes durante el periodo 2007-2009 están inmersas en frenéticos procesos de elaboración y desarrollo de Planes hidrológicos, con la obligación impuesta por la DMA de introducir participación ciudadana. En diversas demarcaciones las experiencias previas de participación se han procurado tener en cuenta para la elaboración del Plan hidrológico (por ejemplo, el caso del Foro del Agua de Baleares, o del Matarraña o del Delta en la demarcación del Ebro). No obstante, dada la diversidad de experiencias que pueden existir en una misma demarcación, queda por ver cómo se integrarán en el Plan global de la cuenca. La incógnita sobre esta cuestión puede desvirtuar sensiblemente el espíritu participativo del proceso.

b) ¿Quién promueve el proceso participativo?

El hecho de encontrarnos en pleno proceso de implementación de la DMA, ha hecho que la gran mayoría de las experiencias aquí analizadas estén siendo promovidas por las administraciones públicas, principalmente por las Confederaciones Hidrográficas u Organismos de cuenca. Aunque también es cierto que en algunos casos resulta de especial relevancia el papel promotor de los Gobiernos autonómicos (por ejemplo, el caso de Navarra, de Cantabria o de Cataluña). En este sentido, hay que señalar la relevancia que algunas Comunidades Autónomas han dado a la participación en la gestión del agua, dado que han instituido órganos políticos-administrativos *ad-hoc*, como la Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria (OPHIC) de Cantabria, o el Foro del Agua de Navarra.

También se observan algunos casos en los que la participación es promovida inicialmente por movimientos sociales mediante procesos de reivindicación y lucha social relativamente contundentes. Sería el caso del Delta y tramo bajo del Ebro, donde a raíz de las protestas contra el transvase la sociedad civil generó una presión de tal grado sobre el sistema político que forzó su apertura a la participación pública, un proceso que posteriormente la administración pública institucionalizó en la forma de la Comisión para la Sostenibilidad de las Terres de l'Ebre (CSTE) para la elaboración del Plan Integral de Protección del Delta del Ebro (PIPDE). La participación informal a través del conflicto social es una fórmula relativamente frecuente en temas de agua, y en algunos casos, consigue institucionalizar sus demandas e incluir la voz de sus agentes en la toma de decisiones. El caso del Matarraña (Aragón) es especialmente interesante porque el conflicto social logró encontrar una vía de institucionalización gracias a la tarea de un grupo de expertos en mediación (Iniciativa Social de Mediación – ECODES) (Celaya, 2006).

Finalmente, se han detectado algunas experiencias participativas impulsadas por grupos o instituciones de expertos, como la universidad. Es el caso, por ejemplo, del proceso participativo en el río Muga (Girona), que se produjo a través de un proyecto de investigación europeo (HarmoniCop) liderado por investigadores universitarios (Ribas *et al.*, 2002). En el mismo sentido, se puede citar una experiencia participativa que permitió mediar entre los diferentes actores enfrentados por la puesta en marcha del Canal Segarra-Garrigues (cuenca del Segre), llevada a cabo por un grupo de investigadores universitarios con el apoyo de la Fundación Jaume Bofill (Muñiz &

Batalla, 2006). En estos casos ni la administración promovía nada ni la sociedad exigía participación, pero finalmente el proceso participativo tuvo lugar por inducción externa.

c) ¿Por qué motivo se lleva a cabo el proceso participativo?

Esta pregunta ha quedado ya en parte contestada en los apartados anteriores. Por un lado, la mayoría de experiencias hoy en día en marcha se originan en la necesidad de cumplir con las exigencias de participación establecidas por la DMA.

Existen algunos casos en los que la participación se ha iniciado a causa de iniciativas ciudadanas o de reivindicaciones y conflictos sociales, aunque posteriormente estos procesos se hayan subsumido en el imperativo de cumplimiento de la DMA. Incluso en ciertos casos, como el Foro del Agua de Baleares, o el Foro de Málaga, donde las propias administraciones públicas autonómicas habían promovido con anterioridad una cierta deliberación ciudadana en materia de gestión de agua, estas experiencias han acabado por formar parte de la implementación de la DMA.

En general, se observa que en algunos casos existe una mayor presión social y política que en otros para introducir participación en la planificación del agua. Esta circunstancia da un carácter relativamente a unos procesos respecto a otros, cosa que inevitablemente influirá en cómo se acaben materializando las formas y los resultados de la participación. En este sentido, parece claro que la existencia de organizaciones o movimientos sociales que ejerzan una presión constante sobre los promotores es un factor indispensable para garantizar la tendencia a una participación más fructífera y efectiva.

d) ¿Quién participa?

En principio, parece claro que la participación activa implica involucrar en las decisiones relativas a la planificación hidrológica no solamente a las partes tradicionalmente involucradas, sino a una representación más amplia y diversa de los intereses de la sociedad (agentes interesados).

En la mayoría de los procesos de participación analizados, los criterios promovidos por el Ministerio de Medio Ambiente para identificar a los agentes participantes son los siguientes (Dirección General del Agua, 2006):

- interés económico
- uso y disfrute
- competencia
- proximidad
- valores
- conocimiento

Además, se suele distinguir entre agentes internos y externos, en función de si su ámbito habitual de actuación es la propia Demarcación hidrológica o ámbitos más amplios.

A grandes rasgos, el análisis de las experiencias recolectadas permite observar que los agentes que forman parte de la participación activa suelen ser agentes institucionales, sociales y económicos. Habitualmente los siguientes (figura 6):

Figura 6: Agentes habitualmente involucrados en los procesos participativos analizados

Agentes involucrados
Administraciones autonómicas y estatales con competencias en el tema
Administraciones públicas locales del área afectada (municipios)
Usuarios industriales
Usuarios energéticos
Usuarios de abastecimiento urbano
Usuarios de regadío
Usuarios usos lúdicos y recreativos
Asociaciones ecologistas y ambientalistas
Universidades y centros de investigación
Sindicatos y otros movimientos sociales (asociaciones vecinales, culturales, etc.)
Otros

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, se da la circunstancia de que la mayoría de los participantes en los procesos de participación activa son representantes de entidades o instituciones. Raramente el proceso está abierto a personas a título individual y, aunque en algunos casos (como Cataluña o Navarra) se contempla esta posibilidad, no está muy claro que en la práctica lo consigan.

Por otro lado, la documentación e instrucciones existentes no suelen dejar claro si las personas que participan lo hacen a título individual o como representantes de sus entidades o asociaciones. La casuística puede ser variada. Si fuera en calidad de representantes, tal cosa tendría que contemplarse en la metodología de los procesos, ya que necesitarían más tiempo y recursos para trasladar información y opiniones a sus respectivas entidades (lo cual implica más reuniones, documentación, charlas, etc.). En cambio, si están invitados como personas individuales, entonces quizá se podría cuestionar la necesidad de que formen parte de ciertos colectivos o entidades. Se trata de una incógnita por resolver, pero en el caso de los grupos representantes de la sociedad civil (ecologistas, ONG's, asociaciones culturales, vecinales, etc.), es probable que los participantes en el proceso no siempre dispongan de los recursos ni medios necesarios para poder mantener una presencia activa en un proceso de participación relativamente largo.

e) ¿Sobre qué se participa?

En la mayoría de casos analizados la participación tiene lugar en las Fases 2 y 3 de la elaboración del PHC (ver figura 2), es decir, en la validación del diagnóstico técnico sobre el estado del agua de la cuenca (normalmente siguiendo los documentos de presiones e impactos de la DMA), así como en la elaboración de propuestas y medidas para resolver los déficits identificados.

Entre los temas concretos objeto de debate, el análisis realizado muestra que existen algunas diferencias de unos casos a otros, derivadas de la propia diversidad de las cuencas. Aunque varios temas son omnipresentes (caudales de mantenimiento, contaminación industrial, urbana y agraria de las aguas, etc.), otros son más esporádicos o aparecen de manera más irregular (inundaciones y avenidas, espacios protegidos, etc.).

La participación activa en fases más tempranas o en aspectos más amplios sólo se observa relativamente en aquellos casos que han sido impulsados a través de un conflicto social (Delta del Ebro, Matarranya, etc.), dado que los propios promotores han sido los participantes iniciales.

En general, las experiencias que nacen como parte de la implementación de la DMA restringen la participación a los objetivos mencionados. Por otro lado, la participación en fases posteriores de elaboración del PHC todavía no ha tenido lugar, pues los procesos son demasiado recientes.

f) ¿Cómo se participa?

A pesar de que no hay una única fórmula y que, de hecho, lo más deseable sería que cada territorio o cuenca desarrollara el modelo participativo que mejor se adapte a sus circunstancias y contextos, el análisis de los casos escogidos permite observar, hasta el momento, un patrón más o menos definido de participación activa. Se trata de los procedimientos publicitados por los organismos que promueven los procesos, lo cual comporta el riesgo de que se trate más bien de una declaración de intenciones que de una realidad. Este patrón tiene, aproximadamente, la siguiente forma:

- 1- Lo más habitual es partir de una o varias reuniones informativas con personas clave representantes de diferentes agentes sociales, así como de algunas conferencias o reuniones abiertas al público en general. En algunos casos, además, se aprovecha para hacer un cierto estudio de percepciones de la población o de ciertos grupos (expertos, agentes sectoriales, etc.)
- 2- A continuación se suelen organizar diversos talleres participativos para debatir las principales problemáticas del río (con base en los documentos de diagnóstico técnico). Estos talleres suelen dividirse por mesas sectoriales y, según la extensión de la cuenca o sub-cuenca, se repiten simultáneamente en diferentes zonas del territorio.
- 3- Posteriormente se suele realizar una sesión plenaria con las aportaciones de cada grupo o taller, que permita reflexionar sobre el estado del río y sobre el modelo de gestión existente. Si se han delimitado varias zonas, se hace una sesión en cada una de ellas.
- 4- Después se suelen plantear nuevos talleres temáticos con representantes de todos los sectores para debatir y concretar propuestas y soluciones a las problemáticas identificadas en la fase anterior (aunque la realización de estos talleres en la práctica parece ser escasa, al menos de momento). Las propuestas se intentan priorizar colectivamente, dentro de un marco de restricciones. En ocasiones, miembros del Organismo de cuenca asisten para proveer información y acotar ciertas discusiones en marcos de factibilidad.
- 5- A continuación se realizan una o varias reuniones para validar el documento de propuestas
- 6- Finalmente, se convoca una sesión (o varias) de presentación de los resultados finales.

En la mayoría de los casos, los talleres son dinamizados por personal experto en procesos participativos, normalmente de consultoras externas e independientes, y cuentan con diversas estrategias metodológicas y técnicas para permitir la deliberación y el intercambio de opiniones entre los participantes. En ocasiones las sesiones se graban, se transcriben y se hace un análisis de contenido (Huerva), en otros casos se pasan cuestionarios (Francolí-Gaià), en otros se hacen grupos nominales, se aplican técnicas de trabajo en grupo, métodos de presupuestos participativos, dinámicas deliberativas, etc.

En los casos analizados, el número de talleres suele oscilar entre 2 y 6, aproximadamente. En el caso del Cidacos, por ejemplo, se realizó una reunión inicial, 6 talleres consecutivos y una reunión plenaria final. En otras experiencias se han realizado sólo las reuniones inicial y final y un par de talleres entre medio. El número de participantes en los talleres suele ser intencionadamente reducido, para que pueda generarse un debate en el que todos los asistentes puedan hablar y su duración temporal no sea excesiva. Se observa que en algunos casos los talleres son temáticos y participan en ellos representantes de todos los agentes involucrados en el proceso, mientras que en otras ocasiones predominan los talleres sectoriales (cada grupo o taller se realiza con gente del mismo sector: o bien con regantes, o bien usuarios industriales, o con administraciones públicas, o con ambientalistas, etc.). Desde un punto de vista teórico es probable que funcionen mejor los procesos en los que, al menos al inicio, los talleres o grupos sean lo más homogéneos posibles respecto a la procedencia de sus miembros, y que sea en una segunda parte cuando se mezclen los distintos sectores representados para iniciar una discusión conjunta.

A menudo, como aunque se trate de subcuencas pequeñas pueden ser territorios relativamente amplios que dificultan los desplazamientos de los participantes, se suelen realizar todas las actividades mencionadas en diversos municipios simultáneamente. Hay que recordar que los casos escogidos para el presente análisis suelen ser de escala territorial reducida, pues no se han encontrado todavía suficientes evidencias de implementación de participación activa a escala de Demarcación hidrográfica.

Por otro lado, existen algunas experiencias que reflejan un grado de participación preocupantemente bajo, como por ejemplo el del Alto Híjar (Cantabria), donde, a juzgar por la documentación consultada, el proceso se ha reducido a distribuir un cuestionario a agentes institucionales, económicos y sociales de la zona, para recoger la percepción ciudadana, y a celebrar una jornada abierta donde presentar el anteproyecto de rehabilitación del río para ser sometido a la evaluación de los agentes. De ser así, se trata de un proceso de carácter meramente consultivo de recogida de opiniones y percepciones sin demasiadas posibilidades de influir en el resultado final. De no ser así, entonces habría que concluir que como proceso informativo es de baja calidad, pues no es posible deducir demasiadas cosas a partir de la información disponible.

Finalmente, los casos cuyo origen está en un conflicto social siguen patrones relativamente diferentes. Se podría decir que en los casos de este tipo analizados (Delta del Ebro, Matarraña) la evolución del conflicto ha llevado a una institucionalización del proceso, de tal manera que los agentes participantes han encontrado acomodo en algún tipo de estructura paritaria de toma de decisiones. En este sentido, lo relevante de cómo se participa en estos casos es el diseño de foros de encuentro (como, por ejemplo, la Comisión de Sostenibilidad de las Terres de l'Ebre) que ejercen como órganos de participación.

g) ¿Durante cuánto tiempo?

La mayoría de los procesos participativos que aquí se han estudiado suelen ser relativamente cortos en el tiempo: Suelen durar unos 6 meses. Un tiempo ciertamente limitado para objetivos tan ambiciosos como los que se proponen. Algunos se iniciaron en 2006 (Baleares, Alt Ter, Francolí-Gaià, Ega, etc.), mientras que otros (la mayoría) se han desarrollado durante 2007. Como se puede observar se trata de experiencias muy recientes.

La excepción son los casos originados por las reivindicaciones populares, que tienen tiempos mucho más largos. Por ejemplo, el caso del Matarraña se desarrolla a partir de 1995 y se resuelve parcialmente en 1999 y en 2005, y aún no está cerrado. El caso del Delta del Ebro se inicia en 2001 como respuesta al PHN y consigue institucionalizar un órgano participativo con potencial para incidir en la toma de decisiones en 2006.

También hay algunos casos que vienen de antes, como el Plan Especial del Alto Guadiana, cuya elaboración se contempló en la Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001, con el fin de hacer frente a la gravedad del estado de dicho sistema hídrico. En febrero de 2004 se presentó un primer borrador que recibió gran número de alegaciones, por lo que fue profundamente revisado. En octubre de 2006 se presentó al público un segundo borrador, que todavía está pendiente de aprobación definitiva, y que se ha subsumido bajo el paraguas de la implementación de la DMA, cosa que deberá implicar cambios relevantes en su organización y funcionamiento.

f) ¿Cuáles son las consecuencias del proceso?

Las consecuencias del proceso participativo, en teoría, son influir en la toma de decisiones sobre la gestión y planificación del agua. La mayoría de los casos aquí estudiados pretenden influir básicamente en la redacción del PHC. En este sentido, en todos los casos las instituciones promotoras afirman que trasladarán a las autoridades competentes el documento de conclusiones con las medidas propuestas para mejorar la calidad del agua y su gestión. De todas formas, no siempre queda claro hasta qué punto las medidas propuestas se aceptarán o no, ni qué mecanismos habrá para integrarlas en el conjunto de la planificación.

Se observa que en varios casos se ha propuesto un método estrictamente cuantitativo (por votación o puntuación) para decidir qué medidas o propuestas dar por válidas como resultado del proceso participativo. Este método, si bien puede ser correcto, de no estar bien ponderado puede desvirtuar el proceso al impedir sacar adelante ciertas propuestas de colectivos que siempre se encuentren en minoría en el conjunto del proceso. Quizá una metodología con una vertiente más cualitativa de priorización de propuestas podría ser más favorable.

En el caso de los procesos participativos promovidos por la Agencia Catalana del Agua (ACA), este organismo se compromete a identificar, entre las propuestas generadas:

- Aquellas que quedarán excluidas y por qué.
- Aquellas que se considerarán para ser incluidas.
- Aquellas que ya estaban previstas en los planes de la ACA.
- Aquellas que escapan al ámbito competencial de la ACA.

Otra consecuencia de estos procesos en el caso de Cataluña es la posible creación de una especie de Fóruns en cada subcuenca que se encargarían de hacer el seguimiento de la aplicación del PHC. En otros casos no queda tan claro que el proceso vaya a tener una continuidad a escala local o de subcuenca.

5. Intento de caracterización tipológica

El análisis realizado permite detectar algunos de los ejes que caracterizan los procesos participativos. A grandes rasgos, aquello que aparentemente marca mayores diferencias entre unos procesos y otros es su origen y todo lo que ello conlleva. Es decir, el énfasis participativo parece ser diferente si la iniciativa procede de la

Administración que si procede de algún grupo social que presiona para impulsarlo. El origen o iniciativa del proceso determina también los motivos y el objeto de la participación, su ámbito territorial e incluso la composición de los participantes. En el fondo, la diferencia radica en si la participación se promueve desde arriba o desde abajo. Aunque en el fondo, hay que reconocer que el mayor o menor compromiso que adopte la Administración és siempre un factor determinante.

Por otro lado, se observa que entre los procesos participativos analizados los hay que tienden a convertirse en procedimientos de consulta de opiniones y percepciones de los variados actores, mientras que otros tienen una mayor voluntad de influir en la toma de decisiones. En este sentido, se puede distinguir entre los procesos consultivos-deliberativos y los procesos participativos-decisionarios. Este eje influye también en el tipo de procedimiento seguido, su tiempo de duración y en las consecuencias del proceso. La figura 7 ilustra la combinación de estos dos ejes, dando lugar a 4 tipologías ideales de procesos participativos.

Figura 7: Tipología de procesos participativos

	Iniciativa institucional		
Proceso consultivo / deliberativo	A	B	Proceso participativo / decisionario
	C	D	
	Iniciativa social		

Fuente: Elaboración propia

Los procesos de tipo A son aquellos promovidos desde las Administraciones o autoridades públicas con la intención de consultar opiniones, percepciones, expectativas, etc., a los ciudadanos sobre el tema del agua. Se trata de consultas activas, que pueden incluir fases grupales y deliberativas, pero de carácter no vinculante, por lo que se mantiene alejados a los ciudadanos de la toma de decisiones final. Entrarían en esta tipología casos como los de Alto Híjar, Alto Guadiana o Muga, y quizá también el Plan de Recuperación Integral del Júcar y otros.

Los procesos de tipo B serían aquellos promovidos desde las Administraciones públicas con la intención de definir colectivamente los problemas, reflexionar sobre su validez y pertinencia y proponer medidas para solucionarlos. Se trata de procesos que abordan una participación más profunda y con una cierta influencia en la toma de decisiones. De los casos estudiados entrarían en esta tipología los de Alt y Baix Ter, Francolí-Gaià, Tordera, Foix, Arga, Cidacos, Ega, Aragón, Huerva, Iregua, Jalón, etc. Con todo, para poder clasificar definitivamente estos casos en esta tipología habrá que esperar a ver cómo acaba el proceso de elaboración de los PHC (aún pueden quedarse como tipos A).

Los procesos de tipo C son aquellos que parten a iniciativa de algún grupo social que cuenta con capacidad suficiente para generar un proceso participativo de tipo consultivo / deliberativo. Su objetivo es generar conocimiento sobre las percepciones,

experiencias, expectativas, etc., de una sociedad determinada. De los casos estudiados entrarían en esta tipología el del Canal Segarra-Garrigues o Riopudío.

Los procesos de tipo D son aquellos en que la presión ciudadana (normalmente a iniciativa de algún grupo social concreto) consigue plantear un conflicto que lleva al desarrollo de procesos participativos, que posteriormente pueden institucionalizarse por parte de la Administración o no. Se trata de procesos que tienen influencia importante en la toma de decisiones. De los casos estudiados entrarían en esta tipología el del Matarraña o el del Delta del Ebro.

Se trata de una clasificación aproximada, de acuerdo con la información disponible en el momento de redactar el presente documento. Es posible que un análisis más detallado pudiera desplazar algunos casos de una tipología a otra. En cualquier caso, habrá que esperar a la redacción final de los respectivos PHC para poder hacer la clasificación definitiva.

6. Valoración: Virtudes y déficits de la participación en las políticas de agua en España

Sobre los procesos de información pública

De manera general, se observa que los medios informáticos e Internet permiten un elevado grado de acceso a la información relativa a la gestión y estado del agua. Además, la estandarización propiciada por la DMA facilita la existencia de dicha documentación y su posible actualización. La mayoría de Organismos de cuenca ya han reservado un apartado en su sitio web dedicado a la implementación de la DMA, pero aún existen algunos que no lo han hecho (AAA, Canarias, etc.)

Por otro lado, las personas que quieran buscar información se encontrarán con una enorme cantidad de datos, a menudo de una elevada complejidad técnica. A pesar de que la DMA establece la obligación de proporcionar resúmenes y síntesis en lenguajes comprensibles y evitando tecnicismos innecesarios, en muchos casos esto todavía no se cumple. Además, los datos que se presentan no siempre están actualizados, y a menudo tampoco es posible seguir la pista hasta el origen de los datos (cosa que la DMA reclama expresamente). Todo ello proporciona una cierta opacidad a la información disponible.

Sobre los procesos de consulta

En estos momentos todas las demarcaciones hidrológicas tienen en marcha procesos de consulta de documentos iniciales o posteriores. Esta consulta está abierta al público en general a través de correos postales o electrónicos, cuestionarios, etc. También es pro-activa, de manera que los Organismos de cuenca preguntan a ciertos actores sociales su opinión. Con todo, hay que hacer notar que los procesos de consulta comenzaron con cierto retraso (medio año) sobre el calendario establecido por la DMA, lo cual tiene la consecuencia de reducir el tiempo disponible para aprobar el PHC e introduce urgencias no siempre compatibles con la buena práctica de la participación y consulta.

Sobre los procesos de participación activa

Entre 2006 y 2009 estamos asistiendo a una eclosión de procesos participativos a diferentes escalas territoriales alrededor de la gestión del agua que sólo hace unos meses hubiera parecido inimaginable. Sobre todo teniendo en cuenta que estamos

hablando de un sector tan apegado por inercia histórica a la opacidad de unas estructuras decisionales que calificaríamos como esencialmente oligárquicas y clientelares. En este sentido, el momento es realmente sorprendente. Ahora bien, muy probablemente no resultará tan fácil cambiar las rutinas tradicionales de unos sectores tan compactos en la defensa de sus intereses, por lo que la introducción de participación ciudadana activa ha de toparse necesariamente con importantes resistencias, sobre todo cuando se trate de pasar de los procesos compartidos de diagnóstico a cambios específicos en las maneras de hacer. En este sentido, pueden destacarse ya diferencias sustanciales entre las Demarcaciones donde existe una importante presión por parte de ciertos grupos sociales y políticos para democratizar este ámbito, y aquellas donde esta presión es más débil.

Por otro lado, también parece claro, hasta ahora, que los lugares donde se llevan a cabo los procesos participativos más prometedores son los que cuentan con un apoyo decidido por parte de sus Comunidades Autónomas (Navarra, Cataluña, Cantabria, etc.). En este sentido, para desplegar el aparato participativo que reclama la DMA es necesario contar con un poder político que lo impulse sin titubeos.

De la información disponible se desprende que los procesos participativos suelen funcionar mejor a pequeña escala territorial, en el ámbito de subcuencas de no demasiada extensión, sin embargo no está nada claro cómo se van a integrar los procesos a escala micro con los macro, a nivel de Demarcación hidrográfica. Realmente resulta preocupante que los esfuerzos realizados en la subcuenca se diluyan o difuminen demasiado al pasar al nivel general, cosa que no es descartable en el contexto actual.

Uno de los aspectos que pueden ser vistos como más preocupantes es el escaso tiempo que duran los procesos participativos. El tener que iniciar y cerrar el proceso en una media de 6 meses reduce las posibilidades de discusión en los grupos de agentes interesados, y se introduce una dinámica de urgencia que, a menudo se refleja en las propias convocatorias de las reuniones (donde a veces la documentación a discutir se entrega el día de antes o incluso el mismo día a los participantes). Todo ello merma las posibilidades de participación en condiciones y fructífera. El hecho de que los propios Organismos de cuenca se salten algunos plazos contribuye a potenciar dicha merma y contribuye a generar una cierta impresión de que todo lo que se hace está relacionado con el cumplimiento de una norma que, aparentemente y aunque no sea así, ha “caído del cielo”.

Por otro lado, el tener plazos tan cortos no permite abordar cuestiones demasiado conflictivas en las reuniones de grupos. Resulta evidente que en un tema como la gestión del agua existen numerosos intereses enfrentados y conflictos más o menos explícitos entre diversos agentes. Probablemente el marco de la participación activa podría servir como lugar donde resolver muchos de estos conflictos, por ejemplo a través de métodos de mediación, pero las constricciones temporales en que se desarrollan los procesos no lo permite demasiado.

Para poder participar es positivo partir de una diagnosis que establezca los principales problemas y temas de debate, aunque la calidad democrática del proceso será mayor si esta diagnosis se ha realizado participativamente. En el caso de la Directiva Marco del Agua, los documentos IMPRESS (impactos y presiones) establecen la diagnosis técnica sobre el estado ecológico de las masas de agua. Se trata de un documento objetivo y estrictamente técnico. Sin embargo, no es suficiente con conocer objetivamente el estado ecológico de las distintas masas de agua, sino que es necesario identificar colectivamente las causas que explican ese estado ecológico. Es decir, debe consensuarse colectivamente la definición del problema, pues sólo a

través de una definición colectiva del problema podrán pensarse colectivamente medidas correctoras para pasar de la situación actual al buen estado ecológico de las aguas (Parés, 2006). Por lo tanto, es imprescindible que los documentos IMPRESS sean sometidos a participación en el marco de una diagnosis participativa. Aunque en la mayoría de los casos analizados se dice que se parte de estos documentos de diagnóstico del río, no está claro que los talleres participativos se diseñen para interpretarlos más que para describirlos.

Respecto a quién forma parte de los procesos de participación activa, en todos los casos se observa la tendencia a ampliar la nómina más allá de los actores clásicos, básicamente incluyendo a representantes de sectores sociales (ecologistas y otras asociaciones). No obstante, no siempre queda claro el criterio seguido, y se observa que en algunos casos varios de estos 'sectores sociales' han renunciado a participar (por ejemplo, en el Arbón – Demarcación Norte), cosa que habría que estudiar con detalle pues podría ser un indicador de desconfianza hacia el proceso o hacia sus posibles resultados.

Finalmente, la administración competente (la que promueve 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 los casos analizados se observa que, en general, los participantes que no son profesionales del sector tienen dificultades para involucrarse a fondo en los procesos participativos, ya que no siempre tienen recursos (tiempo, dinero) para asistir a reuniones, conferencias, seminarios, plenarios o jornadas durante demasiado tiempo. En este sentido, se considera que la Administración promotora de la experiencia debería articular medidas para compensar económicamente o 'liberar' a ciertas personas de asociaciones o entidades sociales mientras dure el proceso y facilitar el que esas entidades y grupos puedan acceder a recursos cognitivos que equilibren el proceso participativo en sus fases más técnicas.

7. Conclusiones sobre el estado de la cuestión

Aunque se ha pretendido hacer un estado de la cuestión sobre la participación en materia de aguas en España, somos plenamente conscientes de las limitaciones de este texto. Por un lado, se trata de un tema sobre el que existe un gran volumen de información dispersa, poco coherente, disgregada, a menudo contradictoria y con una gran cantidad de fuentes variadas. Por ello un análisis de carácter exploratorio como el presente corre el riesgo de dejar de lado experiencias o fuentes valiosas, o casos concretos de gran riqueza informativa. No hay que perder de vista, no obstante, que nuestro propósito es más bien el contribuir a proporcionar unas pistas esenciales sobre la situación global, con la intención de señalar unas tendencias generales. En este sentido, este texto no deja de ser un testimonio de un momento muy concreto que necesitaría ir afinándose progresivamente, para lo cual se requieren unos recursos y un tiempo de los cuales ahora no disponemos.

Por otro lado, la mayoría de procesos participativos sobre este tema en España están abiertos o en fase de inicio, pero muy pocos han llegado a su final. Por ello cualquier evaluación rigurosa deberá esperar a que pase el tiempo para poder ver los resultados de dichos procesos. Al menos, hasta que se publiquen los Planes hidrológicos de cuenca, en 2009, no será posible ver hasta qué punto los diversos procesos participativos han tenido influencia en su redacción final, han sido realmente participativos - decisorios. De hecho, el análisis general aquí realizado remite a una

cierta impresión de que el alcance real de la participación puede acabar siendo bastante limitado.

Existen algunas tendencias que hacen presagiar ciertos problemas en este sentido. Entre los más importantes destaca la incógnita de cómo se integrará la participación micro con la escala macro a nivel de Demarcación, pues es algo que ni las propias instituciones que promueven la participación activa a nivel de subcuencas parecen saber muy bien. En cualquier caso, la participación es más intensa y eficaz tiene lugar a nivel de subcuencas pequeñas, mientras que a niveles territoriales más amplios la distancia entre los participantes y la realidad tiende a aumentar y a diluirse.

Otra cuestión que genera dudas es la temporalidad, pues las experiencias existentes suelen durar periodos temporales relativamente cortos, cosa que merma las posibilidades del proceso y además no permite entrar a la resolución de conflictos entre actores. Incluso la forma de priorizar las propuestas tiende a ser demasiado mecánica, para así evitar plantear dichos conflictos.

Aunque en la mayoría de casos se procura que participen representantes de los más diversos sectores sociales, económicos y culturales, en la práctica no queda claro que siempre se consiga su asistencia (incluso existen casos en los que algunos agentes se han negado). Debería articularse algún mecanismo para asegurar que en los grupos de participación o talleres existe la suficiente diversidad de puntos de vista. De otro modo, se empobrecerá demasiado el proceso.

Finalmente, hay que señalar que para garantizar que la participación ciudadana tenga una influencia efectiva en la toma de decisiones sobre el PHC, es necesario que las instituciones encargadas de dirigir el proceso (Consejos del Agua, Organismos de cuenca, etc.) perciban una presión ciudadana en ese sentido. Para ello es importante que los agentes sociales que han participado en los diversos procesos de elaboración del PHC mantengan una actitud vigilante y exigente para que las aportaciones no se diluyan en el redactado final. Y que incluso procuren buscar complicidades con otros actores e incluso con las mismas Administraciones públicas. Asimismo, sería muy pertinente establecer órganos y mecanismos de seguimiento de la implementación de cada PHC por parte de los actores sociales.

Bibliografía

- Anduiza, E y Maya, S. (2005) *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Arnstein, S. (1969) A ladder of citizen participation, *Journal of American Institute Planners*, 35(3): 216-224.
- Baringo, D. y Gaviria, M. (2005) *La participación en los Planes de Demarcación*. Zaragoza: Confederación Hidrográfica del Ebro – Ministerio de Medio Ambiente.
- Barrenechea, P; Morales, M. y Carbonell, X. (2007) *Percepciones y opiniones de 40 de los principales agentes de la sociedad civil sobre la implementación de la Directiva marco del agua y el proceso de participación en la Demarcación del Ebro*. Zaragoza: Confederación Hidrográfica del Ebro – Ministerio de Medio Ambiente.
- Borja J. t Castells M. (1998) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Brugué, Q. y Gomà, R. (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- CE (Comunidades Europeas) (2003) *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)*. Luxemburg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Celaya, N. (2006) La experiencia del Matarraña vista desde la Iniciativa Social de Mediación para los conflictos del agua en Aragón. Ponencia presentada en el *Seminario sobre la información y la participación pública en la Directiva Marco del Agua en Navarra*. Villaba, 9 de febrero.
- Cuenca, I.; Cervantes, P. y López, C. (2006) La experiencia de participación pública en el proyecto de restauración ambiental del arroyo Riopudio. Comunicación presentada al *V Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua*. Faro, 4-8 diciembre.
- Dirección General del Agua (2006) *Programa, calendario y fórmulas de participación del proceso de planificación de la DMA*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Espluga, J. (2005) Precautionary local politics and coping with risks of radiofrequency fields in Spain. *International Journal of Global Environmental Issues*, Vol. 5, 1/2: 68-77.
- Font, J. (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Harrison, A.; Schmidt, G.; Avis, C. y Hauser, R. (2001) *WWF's preliminary comments on Public Participation in the context of the Water Framework Directive and Integrated River Basin Management*. [<http://www.wwf.es>]
- Muñiz, S. y Batalla, G. (2006) *El canal Segarra-Garrigues i Xarxa Natura 2000. Una anàlisi participativa des de les Garrigues Baixes*. Informe de investigación. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Parés, M. (2006) Criterios para mejorar la calidad de los procesos de participación ciudadana en la gestión del agua. Comunicación presentada al *V Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua*. Faro, 4-8 diciembre.
- Parés, M. y Gener, B. (2007) *Canals institucionals de participació i moviments socials: el cas de la gestió de l'aigua*. Informe de investigación. Bellaterra: IGOP-UAB.

- Ribas, A.; Saurí, D.; Tábara, D.; Bayés, C.; Pavón, D.; Ribera, L. y Ventura, M. (2002) Participación de agentes sociales en la gestión del agua: propuesta metodológica para la cuenca del río Muga (Girona). Actas del *III Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua*. Sevilla, del 13 al 17 noviembre: 119-125.
- Subirats, J. (1997) Democracia: participació i eficiència. *Revista CIFA*, 6.
- Subirats, J. (ed.) (1999) *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Subirats, J. (2006) ¿Por qué es importante la participación ciudadana en la gestión sostenible del agua? En: J. Martínez Fernández & P. Brufau Curiel (coords.) *Aguas limpias, manos limpias. Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*. Bilbao: Bakeaz – Fundación Nueva Cultura del Agua, 83-92.
- Unión Europea (2001) *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf]
- WWF/Adena (2004) *Comentarios de WWF/Adena sobre la transposición de la Directiva Marco de Agua (DMA) de la UE en España*. [<http://www.wwf.es>]