

Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España

Public Participation and Institutional Inertia in Water Management in Spain

Josep Espluga, Alba Ballester, Nuria Hernández-Mora y Joan Subirats

Palabras clave

Administración pública
• Suministro de agua •
Política pública • Infor-
mación • Participación
pública

Key words

Public administration •
Water supply • Public
policy • Information •
Citizen participation

Resumen

Los procesos de participación pública implementados a raíz de la Directiva Marco del Agua (DMA) constituyen un importante salto adelante para la democratización de la gestión del agua en España. En el presente texto, a partir de un análisis documental y entrevistas exploratorias, se señalan algunas de las virtudes y debilidades de dichos procesos. En general, se observa que los puntos más problemáticos tienen que ver con la inercia institucional que conforma las relaciones entre los organismos de cuenca y los usuarios tradicionales del agua, así como con la falta de credibilidad que algunos de estos procesos han tenido para algunos de sus potenciales participantes. Como conclusión se advierte la necesidad de pensar nuevos diseños institucionales que respondan a la idea de gobernanza expresada por la DMA.

Abstract

The public participation processes that are taking place in Spain as a result of the implementation of the Water Framework Directive (WFD) constitutes an important step forward toward the democratization of water management in Spain. Grounded on document analysis and exploratory interviews, this article highlights some of its strengths and weaknesses. In general, the most problematic aspects of these processes are related to their lack of credibility for some potential participants, as well the persistence of an institutional setup for water decision making that strongly favors the long-standing relationship between Basin Management Agencies and traditional water users. The article offers some concluding remarks on the need for a reformed institutional design for the management of water resources, according to the idea of governance expressed by the WFD.

INTRODUCCIÓN¹

En los modelos imperantes de democracia representativa, los poderes públicamente han tomado decisiones contando

con el asesoramiento e implicación de diversos tipos de expertos (ingenieros, abogados, técnicos ambientales, urbanistas, etc.), po-seedores de métodos y técnicas capaces de proveer los conocimientos conside-

¹ El presente texto constituye una fase preliminar de la investigación «Democracia deliberativa y política de

agua: experiencias de participación en el contexto de la Directiva Marco del Agua (PART-DMA)», financiada

Josep Espluga Trenc: Universitat Autònoma de Barcelona | josepluis.espluga@uab.cat

Alba Ballester Ciuró: Universidad de Zaragoza | alba.ballester@gmail.com

Nuria Hernández-Mora: Fundación Nueva Cultura del Agua | nhernandezmora@yahoo.com

Joan Subirats: Universitat Autònoma de Barcelona | joan.subirats@uab.cat

rados como más «válidos» sobre la realidad en cuestión (Arnstein, 1969; Borja y Castells, 1998; Parés, 2009; Subirats, 1999), pero, a principios del siglo XXI, 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 donde la mera provisión tecnocrática de servicios no suele resolver demasiados problemas. En todos los países democráticos se observa que la legitimidad de las instituciones públicas tiende a verse cada vez más cuestionada ante una ciudadanía más reflexiva y crítica, con nuevos valores y demandas (Font, 2001; Unión Europea, 2001), 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 a hacerlo (Brugué y Gomà, 1998). Al mismo tiempo, las cuestiones sobre las que actúan los poderes públicos son cada vez más globales e interconectadas y, por tanto, más difíciles de segmentar, de definir y de abordar mediante los compartimentos estancos y especializados de los que aquellos se han ido dotando. A pesar de las dificultades terminológicas y de la ambigüedad que rodea a este concepto, se ha ido hablando de «gobernanza» (o *governance*) como de 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 (Unión Europea, 2001). Más concretamente, la propuesta teórica de un gobierno relacional se fundamenta en el reconocimiento de un escenario caracterizado por una complejidad 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 (Aguilar, 1998; Subirats, 1997). Algo intrínseco al conocimiento sobre cuestiones medioambientales, pero también en muchos otros campos.

Uno de los ámbitos donde la participación social se está introduciendo es en la gestión pública del agua. En los últimos años estamos asistiendo a una proliferación de procesos participativos en la gestión del agua en España inimaginable no hace demasiado tiempo, sobre todo teniendo en cuenta que dicha gestión ha contado históricamente con unas estructuras decisionales más bien oligárquicas y opacas. Dicha abundancia de procesos participativos no responde a ninguna iniciativa intencional ni voluntaria de los protagonistas que tradicionalmente han influido en la gestión del agua, sino, principalmente, a las prescripciones establecidas por la Directiva Marco del Agua (DMA) (Directiva 2000/60/CE)², y a la presión de diversos actores ajenos a los núcleos de decisión tradicionales y que han procurado utilizar esa nueva regulación para abrir las dinámicas de gobierno del agua en España.

Teniendo en cuenta este contexto teórico, político y legal, el objetivo del presente texto consiste en analizar las experiencias llevadas a cabo en las distintas demarcaciones hidrográficas españolas, con el fin de iden-

² Traspuesta al ordenamiento jurídico español 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. 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).

por el Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación (referencia CSO2009-09880). Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de los dos revisores anónimos del primer manuscrito.

tificar las principales fortalezas, debilidades y posibles retos de futuro de la participación pública en la gestión del agua. Para ello, la metodología utilizada ha consistido en el análisis a fondo de la información documental proveniente de jornadas y congresos de expertos relativos a este tema (Baringo y Gaviña, 2005; Barrenechea *et al.*, 2007; Cuenca *et al.*, 2006; Harrison *et al.*, 2001; Muñiz y Battalla, 2006; Ribas *et al.*, 2002; WWF/Adena, 2004), así como de la documentación producida por el Observatorio de Seguimiento de la Implementación de la DMA organizado por la Fundación Nueva Cultura del Agua, (Ballester, 2008; Ballester y Hernández-Mora, 2008; Hernández-Mora, 2008; La Calle, 2008, 2009). Se ha analizado también la documentación suministrada por los diversos organismos de cuenca que están promoviendo procesos participativos (a pesar de que no se trata de una búsqueda exhaustiva, se ha analizado un total de 125 documentos disponibles en los respectivos apartados sobre «participación pública» de los sitios web de los 18 organismos de cuenca existentes en España). De manera complementaria se han realizado entrevistas exploratorias a diversos expertos en el ámbito del estudio del agua en España, básicamente con la finalidad de contrastar la información obtenida mediante el análisis documental con personas que hayan vivido el proceso en primera persona. De manera más concreta se ha entrevistado a 8 personas, 3 de administraciones públicas con competencias en la gestión del agua, 2 representantes de usuarios tradicionales y 3 expertos universitarios miembros de movimientos sociales relacionados con el agua. Al tratarse de entrevistas meramente exploratorias, no siguieron un guión demasiado detallado ni su análisis ha sido sistemático, a cada entrevistado se le pidió que explicara sus impresiones y experiencias en relación a la participación pública sobre el agua, con especial énfasis en su conocimiento y valoración sobre las posibles fuentes de datos que podrían ser útiles para el presente texto. Las

entrevistas se grabaron pero no se transcribieron y de ellas se hizo un análisis de contenido simple y poco profundo, acorde con su función en la estrategia metodológica escogida.

DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE AGUAS

Diversos tratados y legislación internacional, comunitaria y nacional han dado rango de norma a la importancia de la participación pública en la mejora y legitimización de las decisiones sobre política y gestión de lo público. Así, la *Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales*, también conocida como Convenio de Aarhus (de 1998, concretado en España a partir de la Ley 27/2006), reconoce los derechos públicos al acceso a la información ambiental, a la participación pública y al acceso a la justicia, en los procesos de toma de decisiones gubernamentales en materias que afecten al medio ambiente, lo cual incide directamente en la obligación de las administraciones públicas de introducir mayor transparencia y participación en las políticas relativas, entre otras cosas, al agua (La Calle, 2009). En cualquier caso, es la DMA la que incorpora de manera más explícita estos principios al establecer, en el punto 14 del Preámbulo, que «*el éxito de la presente Directiva depende de (...) la información, las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios*»; y en el punto 46 que «*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*». Por último, en el artículo 14 establece los requisitos de infor-

mación, consulta pública y participación activa que deben guiar la elaboración, revisión y actualización de los planes de gestión de cuenca (PGC).

En España existe una amplia tradición de participación pública en la gestión del agua. A partir de la creación de las Confederaciones Hidrográficas durante el primer tercio del siglo xx, el diseño institucional para la planificación y la gestión del agua en nuestro país ha reconocido en todo momento que la gestión del agua debía ser, y de hecho ha sido, una gestión participada. Sin embargo, la participación pública en la gestión, institucionalizada a partir de la Ley de Aguas de 1985 mediante los órganos de planificación y gestión de las Confederaciones Hidrográficas (Juntas de Explotación, Comisiones de Desembalse, Asambleas de Usuarios, Juntas de Gobierno, Consejo del Agua), ha estado limitada exclusivamente a aquellos usuarios del agua con concesiones de uso. Esto incluye tanto a usuarios económicos (regantes, usuarios industriales, hidroeléctricos) como a abastecimientos urbanos. La representación de cada uno de estos usos en los órganos participados de gestión es proporcional a la cantidad de agua que utilizan. Dado que el uso del agua en España es mayoritariamente agrícola, en muchas demarcaciones son intereses agrícolas los que han tenido tradicionalmente mayor peso en los órganos de decisión. De este modo, la legislación española históricamente ha tendido a excluir a otros usuarios no económicos (piragüistas, pescadores, bañistas, ecologistas y ciudadanos que disfrutan de sus ríos y su entorno para su ocio y descanso) del ámbito donde se toman las decisiones sobre el uso y conservación de este recurso.

La DMA amplía la participación en la gestión del agua a todas las partes interesadas (no únicamente usuarios, aunque incluidos estos) y al público en general. De manera más concreta, la DMA prevé tres niveles de implicación del público: información, consulta y participación activa.

La *Información pública*: consiste en proporcionar acceso a la información y difundirla activamente a todas las partes interesadas y al público general, lo cual abarca básicamente 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. Según la Guía de aplicación de la DMA (CE, 2003), el término *suficiente* se refiere a: a) los diferentes agentes interesados y al público en general; b) el tipo de información (progreso en el proceso de planificación, resultados del análisis, medidas y planes propuestos, motivos de la toma de decisiones); y c) el modo en que debe proporcionar la información (de manera sencilla y comprensible, por ejemplo, mediante anuncios en los que se exprese dónde encontrar la información si es necesario). Como indica La Calle (2009), la información difundida debe permitir obtener la información de base a todo aquel público especializado que quiera conocerla. Los Estados miembros deberán garantizarla durante todas las fases de elaboración de los PGC.

La *Consulta pública*: supone una implicación directa del público, 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 este 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 legislación española establece que los distintos documentos del proceso de planificación (Caracteriza-

ción; Programa, Calendario y Fórmulas de Consulta; Esquema de Temas Importantes; Evaluación Ambiental Estratégica; y Plan de Cuenca) deberán someterse a un mínimo de 6 meses de consulta pública. La consulta tiene como objetivo aprender de las observaciones de los agentes interesados. Es una forma de participación pública poco intensiva, pero se puede entender como un complemento útil de la participación activa.

La *Participación activa*: es el nivel más alto de participación propuesto por la DMA. Implica la celebración de reuniones específicas con partes interesadas y público en general donde se identifiquen problemas colectivamente y se propongan medidas y actuaciones para afrontarlos. Implica que los diferentes sectores de la población están invitados a contribuir activamente al proceso de planificación deliberando sobre problemas y contribuyendo a la búsqueda de soluciones, es decir, influyendo en mayor o menor grado en la toma de decisiones. La participación activa en el proceso de planificación hidrológica debería 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 exige que los dos primeros niveles (información y consulta) estén plenamente «asegurados», mientras que el tercero (la participación activa) debe ser «fomentado». No obstante, considerando el contenido del artículo 14 de la DMA y tomando también como referencia el Convenio de Aarhus de 1998 y la Directiva de acceso público a la información ambiental (2003/4/CE), 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; y c) la participación activa en la elaboración del plan. Respecto a *quién* debe participar, la DMA establece que, al menos, los agentes interesados deberían tomar parte cuando se trata de la participa-

ción 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). Además, la Guía de aplicación de la DMA (CE, 2003) señala que la participación pública debería comenzar en etapas tempranas de la planificación hidrológica de cuenca, para permitir la integración de ideas, comentarios y aportaciones de los agentes interesados a lo largo de todo el proceso, y no al final, cuando el abanico de alternativas está ya más cerrado.

LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y PARA EL PERÍODO 2009-2015: SITUACIÓN EN LAS CUENCAS ESPAÑOLAS

A partir del marco normativo descrito, durante los últimos años, muy especialmente a partir de 2006, se han llevado a cabo numerosos procesos de información, consulta y participación activa en todas las cuencas hidrográficas españolas. Es cierto que algunos de estos procesos tienen sus orígenes en reivindicaciones sociales previas (entre otros, son ejemplos de ello el caso de los debates sobre alternativas de gestión del agua en la cuenca del Matarraña, en Teruel, o el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro), pero la mayoría de ellos son consecuencia de la aplicación de la Directiva Marco del Agua e impulsados por las autoridades de cuenca, así como por algunos gobiernos autónomos (véase tabla 1).

La transposición de la DMA al ordenamiento jurídico interno se produjo mediante la Ley 62/2003. Sin embargo, no fue realmente hasta el año 2004, coincidiendo con el cambio de gobierno y la correspondiente entrada de un nuevo equipo ministerial, cuando se pusieron en marcha los procesos de planificación encaminados a la elaboración de los nuevos PGC según requiere la DMA. En este

TABLA 1. Ámbitos en los que se están llevando a cabo procesos participativos como consecuencia de la aplicación de la DMA

Demarcaciones hidrográficas intercomunitarias	
Cantábrico	Júcar
Ebro	Miño-Sil
Duero	Segura
Guadalquivir	Tajo
Guadiana	**
Demarcaciones hidrográficas intracomunitarias	
Cuencas Atlánticas de Andalucía *	Cuencas Internas del País Vasco
Cuencas Mediterráneas de Andalucía	Cuencas Internas de Cataluña
Galicia-Costa	Islas Baleares
Islas Canarias	
Comunidades Autónomas que han realizado procesos de participación en subcuencas que pertenecen a demarcaciones hidrográficas intercomunitarias	
Cantabria	Navarra
Cataluña	País Vasco

* Las Cuencas Atlánticas andaluzas incluyen dos demarcaciones hidrográficas distintas: Guadalete-Barbate y Tinto-Odiel-Piedras.

** No se han situado en la tabla las demarcaciones hidrográficas de Ceuta y Melilla, consideradas cuencas compartidas con otros países.

Fuente: Adaptado de Hernández Mora y Ballester, 2008.

sentido, mientras otros Estados miembros habían comenzado los trabajos previos y los esfuerzos de comunicación e información pública a partir de la aprobación de la DMA en el 2000, y en algunos casos incluso con anterioridad a la misma, en España se acumularon retrasos significativos que, sin duda, han podido afectar a la calidad y profundidad de los procesos de participación pública.

La tabla 2 muestra un calendario comparativo de los períodos de consulta pública de los documentos fundamentales relacionados con la elaboración de los PGC. La tabla refleja una importante y creciente diferenciación entre el calendario de los procesos seguidos en las cuencas intercomunitarias, coordinadas desde la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM) y el de las cuencas intracomunitarias. Así, en el momento de redactar el presente texto (julio 2010), de estas últimas,

Baleares, Cataluña y País Vasco han completado un intenso proceso de participación pública sobre los programas de medidas que han informado los borradores de los PGC. En el caso de las cuencas intercomunitarias, se está acumulando un importante retraso respecto al calendario establecido por la DMA, ya que aunque los procesos de participación activa y consulta pública de los Esquemas de Temas Importantes (ETIs) culminaron en enero de 2009, en general, aún no se han publicado los documentos definitivos ni (a julio de 2010) existía todavía ninguna fecha clara para la publicación de los borradores de los PGC. Este importante retraso en el calendario de implementación puede tener un doble efecto negativo sobre los procesos de participación pública. Por un lado, puede contribuir a frustrar las expectativas de las partes interesadas al ver que los procesos se atascan y no encuentran respuesta a sus preocupaciones y sugerencias. Por otro lado,

TABLA 2. La participación pública en el marco de la DMA: calendario de actuaciones (a fecha de julio de 2010)

DOCUMENTO	FECHAS DMA	FECHAS D.A. 11 y 12 RDL 1/2001	CALENDARIO MMARM	CALENDARIO REAL
Análisis y estudios previos	Terminados para diciembre 2004	Terminados para diciembre 2004	Marzo-Junio 2005	Junio 2005 , remisión informes artículos 5 y 6
Consulta del calendario y programa de trabajo (CPT)	De: diciembre 2006 A: junio 2007	De: junio 2006 A: diciembre 2006	De: julio 2007 A: enero 2008	Julio 2007-Enero 2008 Cuencas intercomunitarias Casística variada Cuencas intracomunitarias
Consulta del Esquema Provisional de Temas Importantes (ETI)	De: diciembre 2007 A: junio 2008	De: julio 2007 A: diciembre 2007	De: marzo 2008 A: septiembre 2008	Terminado en 2008: C.I. Cataluña, Baleares y País Vasco Julio 2008-Enero 2009: Cuencas intercomunitarias (excepto Júcar) Terminado en 2009: Canarias y Galicia-Costa Terminado en 2010: C.I. Andalucía
Participación en el Programa de Medidas (PM)	De: diciembre 2007 A: junio 2008	De: julio 2007 A: diciembre 2007	—	Completados: C.I. Cataluña, Baleares, País Vasco, Cantabria, Ebro Sin comenzar: Cuencas intercomunitarias y resto intracomunitarias
Consulta del Proyecto de Plan Hidrológico de Cuenca	De: diciembre 2008 A: junio 2009	De: julio 2009 A: diciembre 2009	De: enero 2009 A: junio 2009	C.I. Baleares (10/2008-4/2009) C.I. Cataluña (11/2009-5/2010) C. Andalucía (5/2010-11/2010) Galicia-Costa (8/2010-01/2011) Sin comenzar Resto de demarcaciones

Fuente: Elaboración propia.

reducirá significativamente el tiempo que se pueda dedicar a procesos de debate y consulta de los borradores de los planes, cuyo contenido se va fijando en paralelo a los procesos de debate público. Al margen de los procesos de consulta clásicos, lo realmente novedoso e interesante que aporta la DMA, desde la perspectiva de ampliar los espacios de participación pública en la planificación y gestión del agua, son las iniciativas de participación activa que se han puesto en marcha en las distintas demarcaciones, y que ofre-

cen la oportunidad de ir más allá de los espacios formales de participación, promoviendo procesos abiertos con resultados y valores distintos. Así, y con anterioridad a la puesta en marcha de los procesos de planificación formales, cabe destacar algunas iniciativas en distintas regiones que intentaron poner en marcha experiencias de participación pública en línea con los objetivos de la DMA. Algunos ejemplos son el Foro del Agua de las Islas Baleares (2001-2003); el proceso de participación creado para la redacción e imple-

mentación del Plan Integral de Protección del Delta del Ebro que comenzó en 2006; el proceso de debate y elaboración participada del Plan de Recuperación del Júcar (2007-2008), articulado alrededor de mesas temáticas que tratan una serie de temas clave previamente identificados; o los diversos foros de debate sobre el agua celebrados en Andalucía (ver Del Moral, 2008) tales como el Foro de Málaga (2002-2003), el Acuerdo del Agua del Guadalquivir (2004-2006), o el Foro del Agua de Andalucía (2005). En algunos casos está previsto que los resultados de estos procesos se incorporen a los PGC.

Valoración de los procesos participativos en curso

Como se ha señalado, en el presente texto la valoración de los procesos en curso se ha estructurado a partir de las tres modalidades de participación prescritas por la DMA: información, consulta y participación activa, tres ámbitos sobre los cuales a continuación se procuran especificar los puntos fuertes y respectivas debilidades.

Los procesos de información pública

La información es uno de los pilares fundamentales de la participación pública, peldaño sin el cual sería imposible imaginar un debate compartido sobre las políticas hidrológicas en España, porque tiene la capacidad de nutrir de contenido los debates y de influir de una forma decisiva en la construcción de la opinión pública. Además la información es ya un derecho amparado por un amplio abanico normativo (La Calle, 2009) al que las autoridades públicas tienen la obligación de responder. A modo de puntos fuertes, es necesario señalar que la mayoría de autoridades de cuenca han elaborado y difundido una gran cantidad de información a través de sitios web, conferencias, eventos, reuniones informativas ad hoc con sectores de población, etc. Los medios informáticos e internet permiten un

elevado grado de difusión y de acceso a la información relativa a la gestión y estado del agua, y la mayoría de organismos de cuenca han reservado un apartado en su sitio web dedicado a la implementación de la DMA. En este sentido, se observa que la mejora de la información disponible en internet es uno de los elementos más destacables derivados del proceso de implementación de la DMA, aunque existe una diferencia sustancial en la calidad y cantidad de la información ofrecida por las distintas demarcaciones. Por otro lado, la estandarización en la recogida y ordenación de datos sobre el estado de las cuencas y sobre los procesos a seguir propiciada por la DMA ha facilitado la existencia de dicha documentación y su actualización.

Cabe destacar algunos ejemplos de buenas prácticas en este sentido, tales como el documento IMPRESS interactivo (impactos y presiones) de diagnóstico de estado de los ríos que la Agencia Catalana del Agua (ACA) ha puesto a disposición del público a través de su página web, así como información diversa sobre cada uno de los procesos de información desarrollados en Cataluña. También responde a un esfuerzo de facilitar el acceso a la información, el sistema de información territorial, registros de agua e informes de ríos de la Confederación Hidrográfica del Ebro. En Cantabria, la Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria (OPHIC) ha hecho un particular esfuerzo por crear documentos resumen de fácil acceso y comprensión, que se han ido modificando y mejorando como consecuencia de la experiencia acumulada en los distintos procesos. Por otro lado, destaca la incorporación de cambios en los documentos sometidos a consulta pública a partir de las ideas y propuestas sugeridas en los procesos de participación y consulta, como se ha hecho en el Guadiana o Guadalquivir, en los que además se han resaltado los cambios para diferenciarlos del documento inicial.

Como debilidades hay que señalar que la información aglutina 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, aunque hay que reconocer el esfuerzo realizado por varios organismos de cuenca en este sentido. Además, los datos que se presentan no siempre están actualizados, no siempre es posible seguir la pista hasta el origen de los datos (trazabilidad que la DMA reclama expresamente), y a menudo los datos no se suelen presentar desagregados a diferentes escalas (subcuenca, sistema de explotación, etc.). Por otro lado, se observa también que el registro de zonas protegidas suele estar incompleto en la mayoría de las demarcaciones en cuanto a la información relevante para la implementación de la DMA (Gallego, 2008).

Por otro lado, se observa que la información sobre el proceso de planificación hidrológica en marcha y las posibilidades de participación raramente ha llegado al público en general, por lo que se echa de menos un mayor esfuerzo en este sentido (campañas publicitarias, difusión por medios de comunicación, etc.). Una excepción notable en este campo la encontramos en los procesos participativos coordinados por la OPHIC de Cantabria o el Centro de Recursos Ambientales de Navarra (CRANA), donde se hicieron esfuerzos específicamente dirigidos a involucrar a distintos sectores de la sociedad en los procesos de participación (estableciendo contactos previos con asociaciones de vecinos, asociaciones de amas de casa, redes de Agendas 21 locales, etc.); así como organizando actividades dentro de los procesos dirigidas a un público amplio (fiestas del agua, salidas al río, etc.).

A menudo no es posible saber qué tipo de información de referencia (estudios realizados, trabajos de investigación, análisis,

monografías, etc.) existe a disposición de los organismos de cuenca. Además, mucha de esta información no está disponible en internet ni en formato digital, por lo que en muchos casos hay que desplazarse a las oficinas de la Administración para poderla consultar. En estos casos el acceso a la información se suele ver dificultado por las restricciones para consultarlos y obtener copias, lo cual, a su vez, a menudo suele depender de la voluntad del funcionario responsable (Gallego, 2008). Finalmente, hay que destacar que existen notables diferencias entre la información proporcionada por los distintos organismos de cuenca (confederaciones hidrográficas y gobiernos autónomos con competencias), en cuanto a su volumen y detalle, contenido y organización de los sitios web, celebración de conferencias, actos y reuniones, etc. En cualquier caso, parece que muchas de las deficiencias de información observadas en algunas demarcaciones se han ido subsanando a lo largo del proceso.

Los procesos de consulta pública

Las administraciones públicas españolas están bastante familiarizadas con cierto tipo de procesos de consulta pública de documentos, como por ejemplo en el caso de planes urbanísticos, por lo que esta fórmula participativa ha sido relativamente bien cubierta por todas ellas. Todas las demarcaciones hidrográficas han sometido a exposición pública de seis meses los documentos iniciales, los Esquemas Provisionales de Temas Importantes, y en algunos casos los borradores de los PGC y Programas de Medidas (tabla 3). No obstante, la DMA exige una modalidad de consulta ciertamente más interactiva, con consultas abiertas al público en general a través de correos postales o electrónicos, cuestionarios, etc., cosa que muchas de ellas también han hecho, procurando buscar las opiniones de ciertos actores sociales, normalmente de partes interesadas. Así, por ejemplo, en la demarcación del Ebro se hicie-

TABLA 3. Estado de la cuestión de los procesos de consulta pública (julio de 2010)

Demarcación hidrográfica	Calendario y programa trabajo	Esquema temas importantes	Proyecto plan de gestión de cuenca y programa de medidas
Cuencas intercomunitarias			
Cantábrico	Jul. 07-Ene.08	Jul.08-Ene.09	—
Duero	Jul. 07-Ene.08	Jul.08-Ene.09	—
Ebro	Jul. 07-Ene.08	Jul.08-Ene.09	—
Guadalquivir	Jul. 07-Ene.08	Jul.08-Ene.09	—
Guadiana	Jul. 07-Ene.08	Jul.08-Ene.09	—
Júcar	Jul. 07-Ene.08	Dic.09-Jun.10	—
Miño-Sil	Jul. 07-Ene.08	Jul.08-Ene.09	—
Segura	Jul. 07-Ene.08	Jul.08-Ene.09	—
Tajo	Jul. 07-Ene.08	Jul.08-Ene.09	—
Cuencas intracomunitarias			
Andalucía (1 Mediterránea y 2 Atlánticas)	Completado	Completado	Mayo 2010-Nov. 2010
Baleares	Completado	Completado	Oct.08-Abr. 09
Canarias*	Completado	Iniciado	—
Cataluña	Completado	Completado	Nov. 2009-Mayo 2010
Galicia-Costa	Completado	Ene.09-Jun.09	Agosto 2010-Ene. 2011
País Vasco	Completado	Completado	—

* Canarias ha dividido su ámbito de planificación en siete demarcaciones hidrográficas, una por isla. Cada Consejo Insular de Aguas ha emprendido el proceso de planificación y participación pública de manera independiente. Mientras que Tenerife y Gran Canaria han completado ya el proceso de consulta pública del ETI y han celebrado talleres de participación, las demás islas se encuentran todavía en las fases iniciales de la planificación.

Fuente: Elaboración propia.

ron 40 entrevistas a actores clave al principio del proceso de planificación (Barrenechea *et al.*, 2007).

Como debilidades, se puede citar que en la mayor parte de los casos los procesos de consulta comenzaron con cierto retraso (al menos de medio año) sobre el calendario establecido por la DMA. Por otro lado, el excesivo tecnicismo de los documentos de planificación puede que los haga relativamente inaccesibles para gran parte del público. Esto ha quedado patente, por ejemplo, en la escasa respuesta que recibieron los documentos iniciales, puestos a consulta pública en las páginas web de los organismos de cuenca intercomunitarios entre julio de 2007 y enero de 2008 (ver tabla 1) sin mecanismos para-

los de difusión ni de clarificación de contenidos (p. ej., en el caso del Duero hubo 9 alegaciones; y en el Guadiana 34 alegaciones, según apuntan Ballester y Hernández-Mora, 2008), lo cual puede ser un indicio de poca incidencia de estos procesos entre la población.

Los procesos de participación activa

La tabla 4 presenta de manera sintética la situación de los diversos procesos de participación activa realizados en las demarcaciones españolas (a fecha de marzo de 2010).

De acuerdo con el análisis de los datos disponibles, es posible clasificar los procesos de participación activa en tres grandes grupos.

TABLA 4. Estado de la cuestión de los procesos de participación activa

PARTICIPACIÓN ACTIVA								
Demarcaciones Hidrográficas	Diagnóstico participado/ debatido	Ámbito de participación	Participantes		Estructura del proceso			
			Partes interesadas	Público general	Presenta- ciones plenarias	Mesas sectoriales	Mesas territoriales intersec- toriales	Mesas/ Procesos temáticos
Cuencas intercomunitarias								
Cantábrico	—	6 ámbitos	X	—	X	—	X	X
Duero	X	Demarcación	X	—	—	—	—	—
Ebro	—	23 ámbitos	X	—	X	X	—	—
Guadalquivir	—	Demarcación	X	—	X	X	X	—
Guadiana	—	3 ámbitos	X	—	X	X	X	X
Júcar	—	Demarcación	X	—	X	X	—	X
Miño-Sil	—	2 ámbitos	X	—	X	—	X	X
Segura	—	8 ámbitos	X	—	X	X	X	—
Tajo	—	9 ámbitos	X	—	X	X	X	—
Cuencas intracomunitarias								
C. Med. de Andalucía	—	1 ámbito	X	—	X	—	X	—
C. Atl. de Andalucía (Guadalete-Barbate)	—	1 ámbito	X	—	X	—	X	—
C. Atl. de Andalucía (Tinto-Odiel-Piedras)	—	1 ámbito	X	—	X	—	X	—
C.I. Baleares	—	5 ámbitos	X	—	X	X	X	X
C.I. Canarias ¹	—	7 demarcaciones	X	—	—	X	—	X
C.I. Cataluña ²	X	16 ámbitos	X	—	X	X	X	X
C.I. Galicia-Costa	—	Demarcación	X	—	—	—	—	—
C.I. País Vasco ²	—	3 ámbitos	X	—	X	X	—	—
Comunidades Autónomas								
Cantabria ³	X	13 ámbitos	X	Foros del agua	X	X	X	—
Navarra ³	X	3 ámbitos	X	Fiestas del agua	X	X	X	—

¹ Sólo los Consejos Insulares de Aguas de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria han desarrollado procesos de participación pública activa. La información de esta tabla se refiere por lo tanto a estas dos islas.

² Cataluña y el País Vasco han acometido procesos de participación tanto en sus cuencas internas como en las cuencas en el territorio de la comunidad autónoma que pertenecen a la demarcación del Ebro (y del Norte en el caso del País Vasco).

³ Cantabria y Navarra han realizado procesos de participación en las cuencas del territorio de la comunidad autónoma, que a su vez se encuentran dentro del ámbito de planificación de la CH del Cantábrico, Ebro y Duero (en el caso de Cantabria). Aunque Cantabria tiene cuencas internas, no tiene aún las competencias transferidas desde la CH del Cantábrico.

Fuente: Elaboración propia.

a) Procesos desarrollados en las cuencas intercomunitarias

Las cuencas intercomunitarias son aquellas que abarcan más de una Comunidad Autóno-

ma, y las responsabilidades de planificación recaen en las respectivas confederaciones hidrográficas. En dichas cuencas, con alguna excepción, se diseñaron en 2007 pro-

yectos de consulta pública y participación activa siguiendo las pautas establecidas por la Dirección General del Agua del entonces Ministerio de Medio Ambiente: división de la cuenca en ámbitos geográficos más o menos amplios, organización de mesas sectoriales de debate para la elaboración de los diferentes documentos principales (excepto Duero o demarcación del Miño-Sil y Cantábrico —antiguas cuencas del Norte—), y celebración de mesas o reuniones intersectoriales durante el período de consulta pública de los distintos documentos, como es el caso del Guadiana, Segura, Tajo, Miño-Sil y Cantábrico.

Aunque formalmente la estructura de los procesos pueda parecerse, existen grandes diferencias entre ellos. Así la CH del Ebro, con el fin de acercar los procesos al ciudadano, ha dividido la demarcación en 23 subcuencas o ámbitos de participación, y ha celebrado cuatro mesas sectoriales en cada uno de ellos. La intensidad de este proceso no es comparable con el Tajo o el Guadalquivir, por ejemplo, donde únicamente se han celebrado presentaciones plenas del proceso de participación y reuniones sectoriales de presentación del documento borrador de Esquema de Temas Importantes para el ámbito de toda la demarcación. En el caso del Guadalquivir, es destacable el hecho de que, tras las diversas e interesantes iniciativas de participación celebradas previamente al proceso de planificación en curso, no se iniciaron los procesos de participación formales relacionados específicamente con la elaboración de los planes de cuenca hasta la primavera del 2008. Mención aparte merece la demarcación del Duero, que en la primera mitad del 2006 acometió el diagnóstico participativo de los temas claves de la demarcación y el diseño del proceso de participación mediante entrevistas con expertos y celebración de mesas sectoriales, aunque desde entonces los esfuerzos de participación se han limitado prácticamente a la consulta pública de los documentos esenciales.

Por último, dentro de este primer grupo cabe destacar la creación de mesas de trabajo temáticas en algunos procesos para debatir aspectos que han merecido un tratamiento específico. Esto ha ocurrido, por ejemplo, con el diseño de un proceso de concertación para usuarios lúdicos (pescadores y piragüistas) e hidroeléctricos en las cuencas del Norte (Cantábrico y Miño-Sil); con el proceso específico articulado alrededor del Plan de Recuperación del Júcar, con el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro o con la celebración de mesas temáticas en la demarcación del Guadiana durante el año 2009 para debatir aspectos especialmente problemáticos en relación con la elaboración del Programa de Medidas (contaminación difusa, establecimiento de regímenes de caudales, objetivos ambientales o gobernanza).

b) Procesos desarrollados en cuencas intracomunitarias

El segundo grupo englobaría a los procesos que están teniendo lugar en las cuencas intracomunitarias (es decir, aquellas demarcaciones que no exceden el territorio de una Comunidad Autónoma) cuya casuística, como queda evidenciado en la tabla 2, es sumamente variada. Desde aquellas que a principios de 2009 apenas estaban comenzando los procesos de planificación, como ocurre en el caso de algunas demarcaciones insulares en Canarias o en las Cuencas Internas Andaluzas, hasta aquellas que prácticamente habían terminado, como es el caso de Baleares, que en octubre de 2008 contaba ya con un borrador de plan hidrológico (*Borrador de Plan Hidrológico de las Islas Baleares*, BOIB 143, de 09/10/2008), o de Cataluña, que en noviembre de 2009 presentó el borrador del plan hidrológico (*Pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya*, DOGC 5526, de 15/12/2009). Dentro de este grupo cabe destacar los procesos de participación de las Cuencas Internas de Cataluña, al estar claramente diseñados, incluir el debate del diagnóstico de la situación (documentos

IMPRESS, de estado de los ríos), la celebración de talleres sectoriales e intersectoriales, el diseño de grupos de trabajo temáticos, la presentación conjunta de resultados de los grupos de trabajo, y la organización de sesiones específicas de devolución de resultados a los participantes por parte de la Agencia Catalana del Agua para justificar la inclusión o no de las propuestas generadas durante el proceso en el borrador final del PGC.

c) Procesos autonómicos en cuencas intercomunitarias

Un último grupo estaría configurado por los procesos de participación emprendidos principalmente desde las comunidades autónomas de Cantabria (a través de la OPHIC) y Navarra (a través del CRANA) en cuencas y subcuencas enmarcadas dentro del ámbito de planificación de las confederaciones hidrográficas del Ebro, del Cantábrico o del Duero. Estos procesos se han caracterizado por los intentos de vinculación con redes sociales y de participación previamente existentes (Agendas 21 locales, asociaciones vecinales, grupos de municipios, etc.); por la realización de un trabajo de campo previo consistente en la recogida de información y la difusión de la misma; por la adecuación de la información objeto de participación al público objetivo; y por la celebración de actos multitudinarios (foros y fiestas del agua) con el fin de acercar los procesos de participación al público en general. Se trata de unos procesos de participación de elevada calidad, cuyos resultados deben integrarse a posteriori en una planificación de cuenca que no depende de las instituciones promotoras. También en las comunidades autónomas del País Vasco y Cataluña se han desarrollado procesos de participación activa en las cuencas de los respectivos territorios incluidas en la demarcación del Ebro, en ambos casos con características más sofisticadas que los procesos impulsados por la autoridad de la demarcación, la Confederación Hidrográfica del Ebro, y en paralelo a estos últimos.

La participación activa: elementos críticos

Los procesos de información y consulta son algo relativamente conocido por las instituciones españolas dedicadas a la gestión de aguas, si bien la DMA establece unos requerimientos particulares que, como se ha visto en los apartados anteriores, no siempre se están cumpliendo en su implementación en España. En cambio, los procesos de participación activa son algo muy novedoso, que choca fuertemente con la tradición política e institucional española en este ámbito, motivo por el cual vamos a profundizar aquí un poco más en su valoración. Para ello vamos a centrar el análisis en las variables clave que caracterizan la calidad de un proceso participativo (Anduiza y Maya, 2005; Jorba *et al.*, 2007), que en este caso serían: i) el grado de compromiso de las instituciones promotoras; ii) la coordinación entre las instituciones con competencias en materia de aguas; iii) el ámbito territorial de actuación; iv) los actores que participan; v) el contenido de la participación; vi) la metodología de los procesos; y vii) las consecuencias de los procesos.

Compromiso de las Administraciones públicas

Las autoridades públicas son un elemento crucial en todo proceso de participación, puesto que son las encargadas de tomar las decisiones en las políticas públicas asumiendo responsabilidades, obligaciones y consecuencias. En el caso que nos ocupa, en la gestión del agua, son también las promotoras e impulsoras de dichos procesos. El análisis realizado pone de manifiesto, con algunas excepciones, la escasa implicación que los máximos responsables políticos y autoridades competentes han prodigado en los mismos. La falta de liderazgo y voluntad política se refleja en los insuficientes acuerdos de gobierno en las políticas de agua; en la falta de inclusión real de la participación en la agenda política; en los escasos medios humanos y materiales que se han ido

concediendo a la participación dentro del conjunto de los procesos de planificación; y en la insuficiente integración de la participación en la gestión diaria y el propio proceso de planificación. De este modo, la participación pública parece estar quedando relegada con demasiada frecuencia a procesos marginales acometidos por imperativo legal.

Son excepciones notables la creación de un departamento de participación en la Agencia Catalana del Agua (ACA) así como de la Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria (OPHIC). La creación de estos centros, con recursos suficientes, equipos propios y mandatos específicos, responde a la convicción de la necesidad e importancia del desarrollo de la participación pública en los procesos de planificación hidrológica. Como consecuencia, los procesos de participación emprendidos por estas instituciones destacan por su coherencia, flexibilidad, adecuación e intensidad. Otro claro ejemplo de compromiso político fue el Foro del Agua de Navarra, encargado por el Gobierno de Navarra en 2005 a la Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra (CRANA), que tuvo como resultado una serie de ricos procesos de participación en cuencas compartidas con las DH del Ebro y Cantábrico. Sin embargo, el cambio de gobierno en 2008, y el consiguiente cambio de prioridades políticas en la comunidad, repercutió en la drástica disminución de los recursos destinados a la participación dentro del CRANA.

También se puede considerar un indicador de liderazgo y de compromiso el trabajo de análisis y acompañamiento que los técnicos de algunas administraciones hídricas han realizado durante los procesos de participación. Así destaca la implicación del personal de distintos departamentos de la ACA, presentes en todas las reuniones del proceso, así como en las sesiones plenarias de devolución de resultados, en las que se justifica la incorporación o desestimación de las propuestas recogidas durante las sesiones de trabajo. En la misma línea, podemos

resaltar la presencia de responsables de la oficina de planificación de la Confederación Hidrográfica del Guadiana en todas las reuniones de participación que se han celebrado. En este mismo sentido, destaca también el proceso promovido por la Confederación Hidrográfica del Ebro, tanto por la implicación del personal de la oficina de planificación, presente en todo el proceso, como por su acercamiento al territorio con los procesos de participación por subcuencas manteniendo a la vez procesos a escala de cuenca (ver tabla 4); o por la celebración de jornadas informativas para medios de comunicación y un plenario informativo del documento ETI (Esquema de Temas Importantes).

Coordinación entre Administraciones públicas

La lógica tradicional de gestión del territorio, con sus divisiones administrativas y políticas, supone un obstáculo ante los retos, necesidades y nuevas obligaciones en la gestión de los ecosistemas acuáticos. La DMA introduce un giro conceptual y procedimental en la gestión del agua y requiere de nuevos instrumentos que permitan un acercamiento interdisciplinar e integrado a los retos que se plantean. Al concurrir en una misma demarcación hidrográfica competencias de distintas autoridades públicas, resulta imprescindible la creación de instrumentos de coordinación e integración que faciliten la implementación de las medidas destinadas al cumplimiento de los objetivos de la DMA. De ahí deriva la obligación de constituir los Comités de Autoridades Competentes (CAC) en cada demarcación, para supervisar y cooperar en el desarrollo del proceso de planificación y la implementación de los planes y las medidas. En el caso de las demarcaciones intercomunitarias, la composición, funcionamiento y competencias de los CAC se estableció por Real Decreto 126/2007 de 2 de febrero, pero no se constituyeron hasta noviembre de 2008, cuando prácticamente ya habían finalizado los procesos de consulta pública de los

Esquemas de Temas Importantes en dichas cuencas.

Si mencionamos la importancia de la coordinación de autoridades públicas con competencias concurrentes es porque, a su vez, se trata de una de las mayores debilidades detectadas en los procesos de participación en marcha, tanto en cuencas intracomunitarias como intercomunitarias. La falta de coordinación y de colaboración ante la concurrencia de competencias implica a menudo la indefinición y falta de asunción de responsabilidades por parte de las autoridades públicas, y en consecuencia una desconfianza y deslegitimación de los procesos de participación. A pesar de que muchas de las decisiones a tomar (las relacionadas con agricultura, política territorial, urbanismo, industria) exceden las competencias de la Administración del agua, es esta la que tiene la obligación de promover la participación y la responsabilidad de la aprobación de los PGC y los programas de medidas asociados, y, consecuentemente, de promover la coordinación entre autoridades competentes. En este sentido, una mayor y mejor coordinación interadministrativa permitiría un debate en profundidad y más efectivo, que actualmente ha resultado limitado, tanto por tiempo como por contenido.

Hay que señalar, por último, que además de la coordinación entre distintas Administraciones públicas, también es necesaria la coordinación dentro de la misma autoridad pública. Se observa en general una fuerte desvinculación de los distintos departamentos de la Administración hídrica respecto a la participación pública que se está desarrollando en su propia institución, con excepción de los departamentos de planificación, responsables e impulsores de los procesos en su mayoría.

Ámbito territorial

Se observa que los procesos participativos de mayor calidad (de acuerdo con los criterios sintetizados en Anduiza y Maya, 2005, y mencionados anteriormente), como son los

de las Cuencas Internas de Cataluña o los de Cantabria, se están llevando a cabo a pequeña escala territorial, en el ámbito de subcuencas de no demasiada extensión, donde la participación es más factible, intensa y eficaz. A niveles territoriales más amplios la distancia entre los temas que se debaten y los problemas concretos que afectan a los participantes tiende a aumentar y a diluirse. Ello no entra en contradicción con la necesidad de, en todo momento, mantener una visión general de toda la cuenca a la hora de abordar ciertos temas relacionados con la gestión del agua (por ejemplo, los caudales ecológicos), cosa que corresponde garantizar a los organizadores de los procesos. Los procesos a escala de subcuencas se han desarrollado principalmente en Cantabria, País Vasco, Navarra, Cataluña y en buena parte de la Demarcación Hidrográfica del Ebro. Además, en el caso del Guadiana se ha dividido el curso del río en tres zonas (alto, medio y bajo Guadiana), lo cual permite reducir el ámbito en el que se inscriben los procesos participativos a unidades territoriales más manejables y más adaptadas a la realidad de los participantes. También en Baleares se han delimitado cinco zonas de planificación y participación (zona de Pitiusas —Ibiza y Formentera—; zona Mallorca norte-este; zona Menorca; zona Mallorca sur; zona Mallorca Tramontana y Es Raiguer).

Los actores: ¿quién participa?

En todos los casos analizados se observa la tendencia a ampliar la convocatoria más allá de los actores clásicos, circunscritos a usuarios consuntivos del agua (regantes, hidroeléctricos, usuarios industriales y abastecimientos), e incluir a representantes de sectores sociales (principalmente organizaciones ecologistas, usuarios lúdicos y recreativos, expertos universitarios y otras asociaciones ciudadanas). No obstante, no siempre queda claro el criterio seguido, e incluso se observa que en algunos casos varios de estos «sectores sociales» se han resistido a participar,

lo cual debería ser estudiado con detalle (por ejemplo, el caso del Arbón, en Asturias, o el caso de importantes colectivos sociales en la cuenca del Tajo). Sería necesario articular algún mecanismo para asegurar que en los grupos de participación o talleres exista la suficiente diversidad de puntos de vista presentes en el territorio, de otro modo se corre el riesgo de empobrecer los procesos.

Las informaciones disponibles apuntan a que en la mayoría de los procesos no se ha contado con una participación demasiado numerosa. Entre los factores que han podido desincentivar la participación se citan (Ballester, 2008): la falta de credibilidad del proceso o de sus promotores; la incompatibilidad de los horarios de las reuniones con las obligaciones laborales de los potenciales participantes; la falta de recursos para poder seguir el proceso a lo largo del tiempo por parte de los distintos colectivos sociales; la complejidad de la documentación de base y falta de comprensión del propio proceso de planificación; y la existencia de canales paralelos de participación/negociación a disposición de (solo) algunos actores. En general, se observa que los participantes que no son profesionales del sector (actores tradicionales) 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 comprometerse a participar en procesos a largo plazo.

En definitiva, en demasiados casos la participación ha quedado limitada a las partes interesadas, disminuyendo así la calidad democrática de los procesos y no habiendo cumplido una de las finalidades de la DMA, como es la información e implicación del público en general en la planificación y gestión del agua. A pesar de ello, cabe mencionar incipientes experiencias de integración de iniciativas de participación social en Cantabria y Navarra, como son los Foros del Agua, que, aunque solamente se han desarrollado en momentos puntuales del proceso

de planificación, han promovido y buscado la incorporación de un público más amplio.

*Contenido de la participación:
¿sobre qué se participa?*

El análisis realizado permite observar que no siempre se ha logrado transmitir cuáles son los objetivos del proceso con suficiente claridad, por lo que los participantes parece que no acababan de saber muy bien cuál es su papel ni para qué iba a servir su participación (Ballester, 2008). De hecho, esta situación podría revelar una escasa intención o capacidad del organismo de cuenca para asumir los resultados del proceso, al mantener en una cierta nebulosa los objetivos del propio proceso participativo. La discusión de los actores en los procesos participativos ha solido iniciarse a partir de algún tipo de información procedente de los documentos de diagnóstico (informes del artículo 5 de la DMA, sobre impactos y presiones) que cada organismo de cuenca redactó por mandato de la propia Directiva. Estos documentos establecen la diagnosis técnica sobre el estado ecológico de las masas de agua. Se trata de documentos presuntamente objetivos y estrictamente técnicos. Sin embargo, desde un punto de vista participativo, 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, debería consensuarse colectivamente la definición del problema, pues solo así podrán pensarse colectivamente medidas correctoras para pasar de la situación actual al buen estado ecológico de las aguas (en el sentido que apunta Parés, 2006). Por lo tanto, hubiera sido importante que estos documentos iniciales fueran sometidos a participación en el marco de una diagnosis participativa. Aunque en la mayoría de los casos analizados se dice que el proceso participativo parte de estos documentos *previos* de diagnóstico del río, no queda claro que los talleres participativos se hayan diseñado para interpretarlos y

debatirlos, sino más bien para describirlos, aunque en algunos casos sí se han podido producir debates de notable calado conceptual sobre, por ejemplo, la noción de «déficit hídrico» o la acotación de las «series hidrológicas de referencia».

Por otro lado, el establecimiento de talleres en los cuales se debaten documentos de una complejidad y volumen considerables (como son por ejemplo los ETIs de una determinada demarcación) durante un máximo de 6-8 horas, como ha ocurrido en los procesos de participación activa en la mayoría de las cuencas intercomunitarias, no permiten abordar cuestiones demasiado conflictivas en las reuniones de grupos. Resulta evidente que respecto a 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 y metodológicas en que se desarrollan los procesos no lo acaban de permitir. Además, el no abordar los conflictos entre actores a causa de la premura temporal hace que se dejen sin plantear ni debatir ciertos temas que pueden ser importantes, con lo cual el proceso acaba por vaciarse de contenido y corre el riesgo de devenir una especie de formalismo burocrático.

*Metodología de los procesos:
¿cómo se participa?*

Aunque no hay una única fórmula, el análisis de los casos de ámbito territorial reducido (Cuencas Internas de Cataluña, Cantabria o Navarra) permite observar un patrón bastante generalizado. Como se ha comentado anteriormente, a partir de unas sesiones informativas iniciales, en que se invita a los principales actores colectivos (usuarios tradicionales y nuevos actores) y a la población en general (con escaso éxito, por las informaciones de que disponemos), se organizan

una serie de talleres de trabajo temáticos, así como alguna sesión plenaria. En los casos analizados el número de talleres suele oscilar entre 2 y 6, aproximadamente, el número de participantes suele ser intencionalmente reducido, para que pueda generarse un debate en el que todos los asistentes puedan hablar y su duración temporal no sea excesiva. En los ámbitos territoriales más amplios, la mecánica tiende a imitar estos patrones, pero con menor intensidad, y su representatividad es más dudosa. Se observa que, con frecuencia, los métodos de participación suelen ser demasiado rígidos. Se echa en falta una mayor flexibilidad para poder adaptarlos a los contextos concretos, puesto que cada proceso ha de tener, forzosamente, un ritmo y una dinámica propia. Los procesos implementados se caracterizan por ser excesivamente estandarizados, con poco margen para variaciones, las restricciones temporales también contribuyen a que los organismos de cuenca hayan optado por estos formatos tan sistemáticos pero tan poco flexibles (Ballester, 2008).

Los casos cuyo origen está en un conflicto social previo (como el del Delta del Ebro, o el del Matarraña) siguen patrones relativamente diferentes, pues la evolución del conflicto ha llevado a una cierta institucionalización del proceso, de tal manera que los agentes participantes han encontrado acomodo en algún tipo de estructura colegiada de toma de decisiones. 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 Tierras del Ebro) que ejercen como órganos de participación. Aun con todo, hay que apuntar que no siempre está claro el encaje de estas iniciativas con el despliegue de la DMA.

Otro problema a señalar es que, a menudo, los actores tradicionales (los usuarios: regantes, usuarios energéticos e industriales, etc.) disponen de vías alternativas («puertas traseras») a los procesos participativos para negociar sus posiciones con la Administra-

ción competente, es decir, parten de una posición privilegiada por su histórica relación con la Administración que les coloca en una posición de ventaja frente a otras partes interesadas. Esto, por un lado, desincentiva su implicación activa en el proceso y, por otro lado, lo deslegitima a ojos de los demás participantes. Se trata, sin duda, de un problema importante cuya solución requiere cambios de gran calado en el diseño institucional y en la regulación de estos temas.

Consecuencias del proceso

Las consecuencias directas del proceso deberían consistir en una lista de propuestas de medidas que deberían influir en la redacción del Plan de Gestión de Cuenca. De todas formas, pocas veces parece quedar claro hasta qué punto las medidas propuestas se aceptarán o no, ni qué mecanismos existirán para integrarlas en el conjunto de la planificación (con honrosas excepciones). Se observa que en algunas demarcaciones se ha propuesto un método estrictamente cuantitativo (por votación o puntuación, como en el caso del Guadiana para valorar las posibles medidas, o en el Tajo para priorizar los temas importantes) 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, pero cuyas aportaciones pueden ser muy válidas y enriquecedoras para los procesos. Quizá una metodología con una vertiente más cualitativa de priorización de propuestas podría ser más conveniente y operativa. En el fondo, se echa en falta un mejor análisis previo de cuáles serían las metodologías participativas más idóneas para cada caso.

Otro de los principales problemas detectados radica en que no está nada claro cómo se van a integrar los procesos a escala micro (por ejemplo, ámbito de subcuenca) con los

macro, a nivel de demarcación hidrográfica. Es algo que ni las propias instituciones que promueven la participación activa a nivel de subcuencas parecen saber muy bien, y sería deseable que tal cosa estuviera prevista desde buen principio. Realmente resulta preocupante que los esfuerzos realizados en la subcuenca se ignoren, se diluyan o difuminen demasiado al pasar al nivel general, cosa que no es descartable en el contexto actual.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si atendemos en estas conclusiones a los aspectos más estrictamente participativos, se observa, en general, que los procesos más prometedores parecen ser aquellos que cuentan con un apoyo decidido por parte de sus autoridades de cuenca o gobiernos autónomos (Navarra, Cataluña, Cantabria). En este sentido, parece claro que para desplegar el aparato participativo que reclama la DMA es necesario contar con un poder político que lo impulse sin titubeos, pero todo parece indicar que la gran proliferación de los procesos participativos actualmente existentes en España se articula desde unas instituciones que se ven forzadas a promoverlos, lo cual, la mayoría de las veces, repercute negativamente en su calidad.

Se observan algunas paradojas, como la relativa al ámbito territorial de participación. En principio, esta es más factible en ámbitos territoriales relativamente reducidos (subcuencas), que es donde pueden generarse dinámicas y procesos de información e implicación más ricos y con más matices. No obstante, al no estar claro cómo se integrará toda esta creación de valor y de consenso en la toma de decisiones final, puede ocurrir que todo ello tenga muy poco impacto cuando se traslada a «instancias superiores». De hecho, existe una elevada probabilidad de que toda esta riqueza y matices queden fuera de las propuestas y de los documentos finales

de redacción de los PGC. A este respecto, La Calle (2008: 15) ya advertía que «*la adaptación de la Directiva marco del agua debe llevar a una coordinación en las competencias internas en materia de aguas a través de la Autoridad competente de la demarcación hidrográfica, obligación que no se satisface con el diseño del Comité de Autoridades Competentes... No obstante, es difícil pensar en que la coordinación sea posible, mientras no se reduzca el enfrentamiento existente [entre administraciones]*». En consecuencia, el análisis realizado permite sugerir que, para tener éxito, la nueva ordenación y regulación que incorpora la DMA debería propiciar la aparición de nuevos diseños institucionales que contemplen la integración de los diferentes niveles territoriales y administrativos en los que se está llevando a cabo la participación. Lo cual implica repensar el funcionamiento y organización de la administración (o administraciones) con competencias en el tema (Subirats, 2007).

Por otro lado, hay que señalar que la participación a escala territorial de toda una demarcación hidrográfica requeriría de mayor sofisticación metodológica para garantizar un proceso *bottom-up* que incluyera a los actores más representativos de dicho territorio. Unos actores que deberían contar con suficientes recursos técnicos y suficiente conexión con las diferentes partes de la realidad social, etc., lo cual implicaría la necesidad de mayor debate previo a escalas territoriales inferiores, y, por lo tanto, de procesos temporales más largos y complejos. Si lo que se quiere es simplemente cumplir los plazos de la DMA, cualquier proceso mientras sea rápido y formalmente respetuoso con la normativa es adecuado. Si lo que se pretende es aprovechar la DMA para cambiar la manera de entender la conceptualización y puesta en práctica de las políticas hídricas en España, entonces la DMA no es un objetivo en sí mismo, sino una magnífica palanca para hacerlo, pero ello requeriría más tiempo y nuevos marcos institucionales. En relación

a los plazos temporales, antes que una participación aislada y concentrada en unos pocos meses, sería más oportuno diseñar un proceso a largo plazo, a varios años vista, que pudiera facilitar un espacio de encuentro y discusión entre los diferentes actores y la redefinición de las políticas de aguas. La situación actual, con unos procesos limitados a 6 meses y relativamente desconectados de buena parte de la planificación hídrica general, con el agravante de que dichos plazos se han visto vulnerados continuamente, contribuye al descrédito de la participación.

La bibliografía nos muestra que la puesta en marcha de procesos participativos contribuye, habitualmente, a dotar de mayor legitimidad, visibilidad y confiabilidad a las instituciones promotoras (Font, 2001; Parés, 2009). Sin embargo, en el caso que nos ocupa, las instituciones promotoras (no todas) parecen estar sufriendo una pérdida de credibilidad entre los sectores sociales que mayores expectativas habían puesto en dichos procesos participativos. Entre los factores que contribuyen a dicha pérdida de credibilidad se cuentan:

- La rigidez de la metodología de participación. En teoría, las fórmulas y ritmos participativos deberían adaptarse a la realidad de cada territorio y del contexto social en que se va a desarrollar, pero los procesos implementados se caracterizan por ser excesivamente estandarizados, con poco margen para variaciones, lo cual es un indicio más de la necesidad de un diseño institucional más elaborado y «vividocompartido» para llevar a cabo de manera eficaz estas dinámicas participativas.
- La falta de definición clara de los objetivos de la participación. Muy a menudo (salvo en algunas excepciones) los participantes no tienen muy claro qué se espera de ellos ni para qué va a servir su contribución, lo que contribuye a su «extrañeza» en relación al marco en el que se les ha pedido que intervengan.

- La dificultad para integrar las propuestas realizadas a nivel de subcuenca en la toma de decisiones sobre el PGC global. En muchos casos ni las propias instituciones promotoras de los procesos participativos parecen tenerlo muy claro.
- La dificultad para integrar a diferentes Administraciones sectoriales en la configuración y aplicación de propuestas. La segmentación sectorial de los organismos estatales deviene un obstáculo serio en la gestión de un tema tan transversal como el agua. Como afirma el geógrafo Oriol Nel·lo: «Los planes territoriales, para ser efectivos, deben ser ante todo fruto de un conjunto de acuerdos. Acuerdos entre los distintos departamentos del Gobierno, entre el Gobierno y los ayuntamientos de cada uno de los territorios y, finalmente, entre la Administración pública, en su conjunto, y los representantes de la sociedad civil. Para ello, los planes no pueden ser elaborados por un departamento, como en una caja negra, para hacerlos aparecer después, como en un juego de manos, sobre la mesa del resto de actores» (Nel·lo, 2007: 206). Mucho nos tememos que en los procesos participativos acaben formulándose propuestas que escapen al ámbito competencial del organismo promotor de la participación, y que, en el caso de ser desoídas o no atendidas, pueden defraudar fácilmente las expectativas de los formulantes.
- La existencia de canales paralelos de participación y negociación, a disposición de los actores tradicionales que aprovechan las inercias institucionales ya existentes. Este hecho genera una falta de credibilidad generalizada, pues los nuevos actores se sienten poco reconocidos, mientras que los tradicionales perciben todo el proceso como una «tramoya» que les hace perder tiempo y que les coloca en un lugar que «no merecen» dado su *statu quo*.

El hecho de que los procesos participativos sean débiles y poco operativos puede contemplarse también como un elemento puramente coyuntural y táctico, que beneficia a determinados actores tradicionales (comunidades de regantes, empresas hidroeléctricas, abastecimientos urbanos, etc.), quienes se han mostrado siempre reacios a unos procesos percibidos como una amenaza a su estatus e intereses (véase, por ejemplo, la reacción de un sector de los regantes catalanes en La Dreuera, 2008: 20-23). Los diferentes actores presentes en un proceso participativo acostumbran a tener puntos de vista e intereses sensiblemente diversos. La conflictividad no es algo por tanto extraño, sino natural de todo proceso abierto y participativo (Aguilar, 1998; Celaya, 2006; Kallis *et al.*, 2006). Para evitar que esa situación de conflictividad «natural» acabe convirtiendo el proceso en algo inmanejable, es importante que sus diseños contemplen métodos de mediación que contribuyan a encontrar un suelo común sobre el que pisar, un mínimo común denominador que permita la interacción constructiva entre participantes. Al mismo tiempo, y en sentido aparentemente contradictorio con lo que acabamos de concluir, 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 corre el riesgo de empobrecer demasiado los procesos, al no lograr incorporar la vitalidad y diversidad de la realidad existente. Todo ello implica ser muy cuidadoso con las convocatorias del proceso y, al mismo tiempo, dotar a los diversos actores de recursos (cognitivos, económicos, tiempo, horarios, etc.), de tal manera que se equilibren las potencialidades de cada uno, y se les facilite la participación a lo largo del tiempo. Resulta obvio que los diferentes actores no cuentan con los mismos recursos ni tienen el mismo poder, lo cual conlleva unas asimetrías que el diseño del proceso participativo debe contemplar y mitigar. En

el momento en que este tipo de procesos participativos lleguen a ser realmente decisivos para la toma de decisiones, habrá actores que intentarán invertir los recursos que hagan falta para tomar el control de los mismos, lo cual deberá ser tenido en cuenta a la hora de diseñarlos (tal como advierten Kallis *et al.*, 2006). Por ello será importante tener en cuenta las diferentes posibilidades metodológicas de dichos procesos, ya que cada diseño metodológico favorecerá unos objetivos en detrimento de otros.

Hay que señalar, además, que en algunos territorios ya hay otros procesos participativos en curso relacionados con otras temáticas, a veces relativamente cercanas a la gestión del agua (Agendas 21, redes locales de sostenibilidad, asambleas vecinales, etc.). Sería muy pertinente generar sinergias con estas iniciativas, tanto para difundir el proceso y la DMA como para recoger opiniones y propuestas (es algo que se ha hecho, por ejemplo, en Cantabria, pero que raramente se ha contemplado en la mayoría de las demarcaciones). Este punto es importante porque la proliferación simultánea de procesos participativos para temas aparentemente distintos pero realmente conectados y que se dan en un mismo territorio, puede llevar al cansancio de los actores y a la imposibilidad física de participar, dada la imposibilidad de la ubicuidad, degradando la calidad de la participación e incrementando la sensación de formalismo o ritualismo de todos y cada uno de ellos.

Al ser la primera vez que se aplica la DMA, es razonable pensar que las instituciones promotoras se encontraron con dificultades para diseñar y poner en marcha los procesos participativos, lo cual explicaría las disfunciones temporales, las debilidades detectadas y las dudas, titubeos y falta de decisión a la hora de implementarlos. De todas formas, hay que tener en cuenta que las prescripciones de la DMA dibujan un esquema recurrente en el que los procesos participativos deben ponerse en marcha

periódicamente³. En este sentido, resultaría preocupante que los actuales procesos sentaran un precedente sobre cómo hacer las cosas. Es decir, que desde las instituciones se tomara lo ahora hecho como aquello «normal», o como lo único factible a hacer. Para evitarlo es imprescindible poner de relieve todas las deficiencias detectadas, hacer estudios comparativos entre demarcaciones hidrográficas y poner en valor las experiencias más significativas, así como exigir una nivelación hacia arriba de los procesos participativos. Parece obvio que los actores «tradicionales» no estén tan interesados en exigir este tipo de cosas, y es probable que las propias Administraciones públicas implicadas se encuentren un tanto condicionadas por su inercia histórica de funcionamiento, por lo tanto correspondería a los «nuevos actores» tomar la iniciativa y buscar complicidades para propiciar la mejora de la participación pública.

Por ello, 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 promover y dirigir el proceso (Consejos del Agua, organismos de cuenca, etc.) perciban una presión ciudadana en ese sentido. Conviene por tanto subrayar la importancia que adquieren los movimientos sociales que han participado en los diversos procesos de elaboración de los PGC a la hora de mantener una actitud exigente para que las aportaciones no se diluyan en el redactado final, así como a la hora de buscar complicidades con otros actores e incluso con las mismas Administraciones públicas. Asimismo, sería muy pertinente establecer órganos y mecanismos transparentes y participativos para el seguimiento de la implementación de cada PGC.

³ En teoría cada 6 años. La presente planificación lo es para el período 2009-2015, y a partir de 2012 se iniciará otro período similar donde habrá que repetir buena parte de los procesos.

Finalmente, hay que advertir que hasta que no se publiquen los planes de gestión de cuenca (teóricamente tenían que estar listos en diciembre de 2009, pero la mayoría se han demorado hasta 2011, y algunos previsiblemente más allá de esta fecha, a pesar de las reiteradas advertencias de la comisión Europea), no será posible analizar hasta qué punto los diversos procesos participativos han tenido influencia en su redacción final. De hecho, el análisis exploratorio aquí realizado remite a una cierta impresión de que el alcance real de la participación puede acabar siendo bastante limitado, adquiriendo un carácter que podríamos calificar de más bien consultivo y formal. Las resistencias al cambio parecen obvias, pero también es cierto que algo se mueve. Y, en todo caso, hay que reconocer que se trata de unos procesos inéditos hasta ahora para la mayoría de las instituciones implicadas e impensables hasta hace bien poco tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Susana (1998): *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Madrid: Alianza Editorial.
- Anduiza, Eva y Sergi de Maya (2005): *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Arnstein, Sherry (1969): «A Ladder of Citizen Participation», *Journal of American Institute Planners*, 35(3): 216-224.
- Ballester, Alba (coord.) (2008): *Intercambio de experiencias de procesos de participación relacionados con la Directiva Marco del Agua*, Madrid: Fundación Nueva Cultura del Agua y Grupo de Trabajo de Participación y DMA del Seminario de participación ambiental del Centro Nacional de Educación Ambiental. Documento interno.
- y Nuria Hernández-Mora (2008): «La participación ciudadana en el proceso de elaboración de los planes de cuenca: Estado de la cuestión», ponencia presentada en la *Jornada FNCA sobre Implementación de la DMA: Planificación participada en España*. Madrid, 13 de junio, (en línea) <http://www.unizar.es/fnca> [consultado 05-04-2010].
- Baringo, David y Mario Gaviria (2005): *La participación en los Planes de Demarcación*, Zaragoza: Confederación Hidrográfica del Ebro-Ministerio de Medio Ambiente.
- Barrenechea, Pablo, Miriam Morales y Xavier Carbonell (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, Jordi y Manuel Castells (1998): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus.
- Brugué, Quim y Ricard Gomà (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 8)*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Celaya, Nacho (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, Ignacio, Pedro Cervantes y César López (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.
- Del Moral, Leandro (2008): «La participación pública en el nuevo proceso de planificación hidrológica en curso. La experiencia de la Demarcación del Guadalquivir y de la Comunidad Autónoma de Andalucía», comunicación presentada a las *XIII Jornadas de Derecho de Aguas, Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Zaragoza, 21 y 22 de febrero de 2008.
- Dirección General del Agua (2006): *Programa, calendario y fórmulas de participación del proceso de planificación de la DMA*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Espluga, Josep, Quim Brugué y Melisa Pomeroy (2009): «Política de agua con participación ciudadana: de la Directiva Europea a la experiencia catalana», en M. Parés (dir.), *Participación y cali-*

- dad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona: Ariel.
- Font, Joan (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel.
- Font, Núria y Joan Subirats (eds.) (2000): *Local y sostenible. Balance de la Agenda Local 21 en España*, Barcelona: Icària.
- Gallego, María Soledad (2008): «Informe sobre el acceso a la información en la aplicación de la Directiva Marco del Agua y elaboración de los nuevos Planes de Cuenca», ponencia presentada en la *Jornada FNCA sobre Implementación de la DMA: Planificación participada en España*, Madrid, 13 de junio, (en línea) <http://www.unizar.es/fnca> [consulta 05-04-2010].
- Gomà, Ricard y Joan Subirats (eds.) (1998): *Políticas Públicas en España*, Barcelona: Ariel.
- Harrison, Adam, Guido Schmidt, Charlie Avis y Rayka Hauser (2001): *WWF's Preliminary Comments on Public Participation in the Context of the Water Framework Directive and Integrated River Basin Management*, (en línea) <http://www.wwf.es> [consulta 13-06-2009].
- Hernández-Mora, Nuria (2008): «Las experiencias de otras cuencas españolas. Retos y oportunidades de la participación: claves del éxito», ponencia presentada en la *Jornada Taller: Participación en el proceso de planificación hidrológica*, Sevilla, 4 de septiembre, (en línea) <http://www.unizar.es/fnca> [consulta 13-06-2009].
- Jorba, Laia, Joel Martí y Marc Parés (2007): *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill, Colección Finestra Oberta 51, (en línea) <http://www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/468.pdf> [consulta 13-06-2009].
- Kallis, Giorgos *et al.* (2006): «Participatory Methods for Water Resources Planning», *Environmental and Planning C: Government and Policy*, 24: 215-234.
- La Calle, Abel (2008): «La adaptación española de la Directiva marco del agua», en L. del Moral y N. Hernández-Mora (eds.), *Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas*, Sevilla: Fundación Nueva Cultura del Agua, (en línea) <http://www.unizar.es/fnca> [consulta 05-04-2010].
- (2009): «La participación pública activa y real en la política del agua: necesidad y deber», *Andalucía, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 8: 67-82.
- La Dreuera (2008): «La participació dins els futurs Plans de Gestió de Conca: Planificació o màrketing polític?», *La Dreuera. Informatiu Agrari de l'Institut Agrícola Català de Sant Isidre-Associació Agrària Joves Agricultors*, 108: 20-23.
- Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (2010): *Aguas continentales y zonas asociadas: Demarcaciones hidrográficas*, (en línea) http://www.mma.es/portal/secciones/acm/politica_agua/directiva_marco_aguas/Demarcaciones_hidrograficas.htm [consulta 11-06-2010].
- Muñiz, Sigrid y Gerard Batalla (2006): *El canal Segarra-Garrigues i Xarxa Natura 2000. Una anàlisi participativa des de les Garrigues Baixes*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Nel-lo, Oriol (2007): «La nueva política territorial de Cataluña (2003-2006)», en J. Farinós y J. Romero, *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Valencia: Universitat de València.
- OIDP (2006): *Guía práctica de evaluación de procesos participativos*, (en línea) <http://www.oidp.net/pdf/GuiaPracticaEvaluaciondeProcesos.pdf> [consulta 09-10-2009].
- Parés, Marc (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.
- (dir.) (2009): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona: Ariel.
- y Berta Gener (2007): *Canals institucionals de participació i moviments socials: el cas de la gestió de l'aigua*, Bellaterra: IGOP-UAB.
- Ribas, Anna *et al.* (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, 13 al 17 noviembre.
- Subirats, Joan (1997): «Democracia: participació i eficiència», *Revista CIFA*, 6: 4-17.
- (ed.) (1999): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid: Fundación Encuentro.
- (2006): «¿Por qué es importante la participación ciudadana en la gestión sostenible del agua?», en

- J. Martínez y P. Brufao (coords.), *Aguas limpias, manos limpias. Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*, Bilbao: Bakeaz.
- (2007): «Els miratges de la certesa? Polítiques d'intervenció en el territori i processos democràtics», *Anuari Territorial de Catalunya 2007*, Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- Unión Europea (2001): *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, (en línea) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf [consulta 02-02-2009].
- WWF/Adena (2004): *Comentarios de WWF/Adena sobre la transposición de la Directiva Marco de Agua (DMA) de la UE en España*, (en línea) <http://www.wwf.es> [consulta 02-02-2009].

RECEPCIÓN: 31/05/2010

REVISIÓN: 14/10/2010

APROBACIÓN: 26/10/2010