

ISABEL LEMA BLANCO_Universidad de A Coruña, Galicia-España_(isabel.lema@udc.es)
RICARDO GARCÍA MIRA_Universidad de A Coruña, Galicia-España_(ricardo.garcia.mira@udc.es)

Participación Pública en la Gestión del Agua. Un análisis de los procesos participativos desarrollados sobre los planes hidrológicos de las cuencas gallegas

Participación Pública na Xestión da auga. Unha análise dos procesos participativos desenvolvidos sobre os plans hidrolóxicos das concas galegas

Participation in the Water Management: An Analysis of Participative Processes Developed on Galician Basins' Hydrological Plans

Resumen: La Directiva Marco del agua (Directiva 2000/60/CE) es la norma básica que preside, desde el año 2000, la gestión de las aguas de la Unión Europea y supuso, en el momento de su aprobación, un cambio de filosofía en la tradicional gestión de los recursos hídricos. De una concepción “desarrollista”, basada en el aprovechamiento de los ríos para todo tipo de usos y demandas, se pasa a una visión “conservadora” cuyo objetivo es la prevención, la conservación y la recuperación del buen estado ecológico de las masas de agua así como su uso sostenible. En segundo lugar, la Directiva de Marco del Agua (DMA) consagra la participación pública como uno de los pilares de la nueva política del agua. La DMA diferencia tres formas de participación pública: el acceso a la información; la consulta pública en todas las fases del proceso de planificación; y, en tercer lugar, la implicación activa en el proceso de planificación. Galicia cuenta con dos demarcaciones hidrológicas diferentes: Galicia-Costa, que abarca las cuencas internas gallegas (cuya gestión es competencia de la Xunta de Galicia que ejerce a través del organismo autónomo Augas de Galicia) y la Miño-Sil, integrada por las cuencas internacionales de los ríos Miño y Limia (competencia estatal que asume la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil). Este artículo analiza las experiencias de participación pública desarrolladas por ambas administraciones durante la última fase del proceso de planificación, correspondiente con la elaboración, consulta pública y aprobación de los documentos definitivos de los planes hidrológicos de ambas cuencas. Se analizan

los objetivos de la participación pública establecidos por la DMA así como los métodos y las actividades desarrolladas en ambas demarcaciones para promover la información, consulta y participación pública sobre los planes hidrológicos de Galicia-Costa y Miño-Sil.

& Palabras clave: planes hidrológicos, participación pública, cuencas gallegas, Directiva de Marco del agua, aprendizaje social.

& Abstract: The EC Water Framework Directive 2000/60 is the basic rule that presides, since 2000, the water management of the European Union. It has led, at the time of approval, a change in the philosophy of the traditional management of water resources. From a “developmentalist” conception, based on the use of rivers for all uses and demands, a new “conservative” vision is addressed, which aims prevention, conservation and recovery of the good ecological status of water masses, as well as its sustainable use. Second, the Water Framework Directive (WFD) establishes public participation as one of the pillars of the new water policy. The WFD distinguishes three forms of public participation: access to the information, public consultation at all stages of the planning process and, thirdly, active public involvement in the planning process. Galicia has two different hydrological boundaries: Galicia-Coast, covering Galician inland basins (which are managed by the Government of Galicia through the autonomous organization “Augas de Galicia”) and the Miño-Sil, composed of international basins of the Miño and Limia (state responsibility assumed by Hydrographic Confederation of Miño-Sil rivers). This article discusses the experiences of public participation developed by both administrations during the last phase of the planning process, corresponding to the development, public consultation and approval of the final documents of the management plans of both watersheds. Objectives of public participation set by the WFD and the methods and activities in both districts to promote information, consultation and public participation on hydrological plans of Galicia-Coast and Minho-Sil are analyzed.

& Keywords: management plans, public participation, Galician basins, Water Framework Directive, social learning.

1. INTRODUCCIÓN

Participación pública en la política de agua de la UE

La Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE) es la norma básica que preside, desde el año 2000, la gestión de las aguas de la Unión Europea y establece, como objetivo central, la prevención, conservación y recuperación del buen estado ecológico de las masas de agua así como su uso sostenible. Para llevar a cabo esta nueva gestión, la nueva norma europea propone una serie de principios basados en la sostenibilidad ambiental, la racionalidad económica, el principio de precaución y adaptación, no deterioro y, finalmente, la gestión participativa. Este último principio implica que los nuevos planes hidrológicos de cuenca deben ser fruto de intensos procesos de participación ciudadana, desde el comienzo, no siendo ésta reducida a los periodos de consulta legalmente previstos. La DMA en su artículo 14 entiende la participación pública como aquel proceso que permite a las personas influir en el resultado de los planes y proyectos, con el propósito de mejorar los procedimientos de decisión y de tener en cuenta el conocimiento del usuario, la experiencia compartida y las evidencias científicas (Ridder et al, 2005).

En este sentido, el artículo 14 de la Directiva Marco del Agua va más allá de los requisitos de información, consulta y transparencia recogidos en la ley 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente o en la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La DMA define como público interesado o afectado a cualquier persona física o jurídica que tiene un interés o una implicación en un problema bien porque está directamente afectado o porque su participación puede influir en el resultado. Todas las partes interesadas en la gestión del agua (usuarios, administraciones públicas, afectados en general) deberían ser partícipes del proceso de planificación, como también debe serlo el público en general y ello debido a que dicha implicación ciudadana mejora la administración de agua y ayuda a resolver conflictos a través del diálogo, consiguiendo un mayor apoyo social en la gestión de los recursos (CIS, 2003; Ridder et al, 2005), una mejor comprensión y confianza en las decisiones tomadas y todo ello a través de un beneficioso proceso de aprendizaje social (Luyet et al., 2012; Pahl-Wostl et al, 2007).

La Comisión Europea, a través del *Documento Guía n.º 8 de la estrategia común de implantación de la DMA* (CIS, 2003) realiza una serie de recomendaciones metodológicas sobre como deben desarrollarse dichos procesos participativos. En primer lugar establece como requisito que la ciudadanía debe disponer del tiempo, los espacios y los medios necesarios para su implicación activa; la participación debe darse en todas las etapas (elaboración del diagnóstico de partida, determinación de los objetivos, diseño del plan de medidas, implementación y seguimiento); debe ser un proceso transparente; y, finalmente, estará acompañada de actuaciones de sensibilización y educación ambiental.

La DMA recoge la necesidad de informar sobre los resultados del proceso participativo, no solo a las instituciones europeas, sino también a los propios ciudadanos. Se han propuesto diversos indicadores de calidad que evalúan la calidad de la participación pública durante el nuevo proceso de planificación. Indicadores que tienen en cuenta la información facilitada, la selección de los participantes, el nivel de satisfacción de los involucrados, las contribuciones hechas por los agentes implicados e incluso la proporcionalidad de los recursos destinados a la participación activa en relación con los recursos totales destinados al plan hidrológico (CIS, 2003).

El desarrollo de procesos de participación pública en el Estado Español

La Directiva Marco del Agua es una importante y ambiciosa legislación que ha requerido de los estados miembros el desarrollo de nuevas formas de gobernanza, cuya implementación ha sido bastante lenta y dificultosa en Europa (Bourblanc et al, 2013) y también en el territorio español (Hernández-Mora et al, 2010; Spluga et al, 2011; Spluga & Subirats, 2010). Son varios los estudios que ya han analizado y comparado la calidad de los procesos participativos en las distintas demarcaciones hidrográficas (Prat, 2012; Marquez & Gámez, 2013; Hernández-Mora, 2012) y muchos de ellos destacan el importante paso que ha supuesto la DMA de cara a la democratización de la gestión del agua, dotándolos de una mayor transparencia y un aumento notable de la información disponible (especialmente a través de Internet) para cualquier persona interesada.

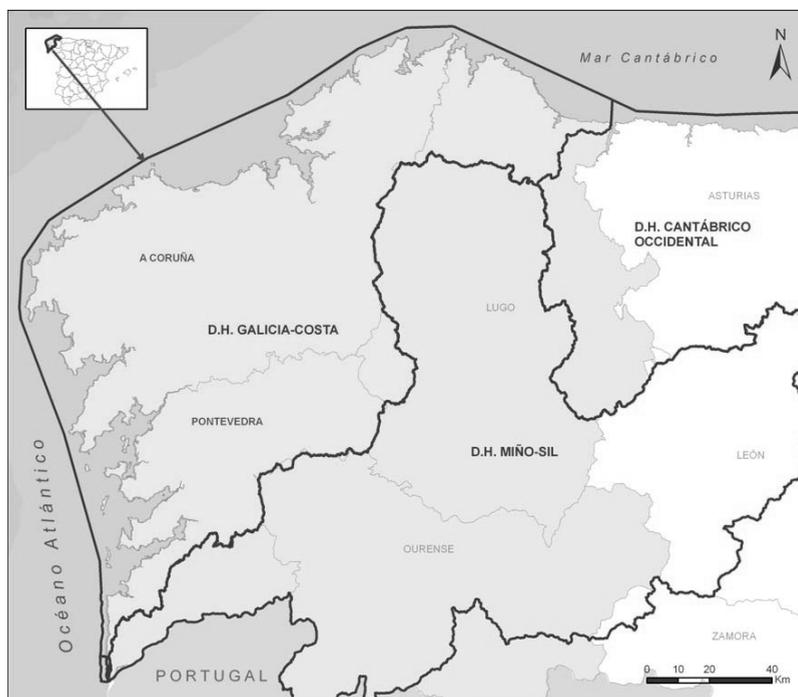
Cabe señalar que en España existía ya una larga tradición de participación de los usuarios en la gestión del agua, a través de la representación de las comunidades de regantes, la industria o las compañías hidroeléctricas en los órganos consultivos de las confederaciones hidrográficas o en el "Consejo del Agua". Sin embargo, pese a la transposición de la Directiva Marco del Agua al ordenamiento español, este espacio de participación no se ha abierto suficientemente a aquellos usuarios sin intereses económicos ni tampoco al público en general, estando ciertamente limitado el acceso de este último a los procesos de toma de decisiones (Espluga-Subirats, 2008). Así, parecería que las autoridades competentes han hecho prevalecer los intereses privados por encima de los intereses sociales o altruistas, como la conservación ambiental o los valores culturales (Mora & Ballester, 2012).

Diversos estudios (Espugla & Subirats, 2008; Hernández Mora & Ballester, 2012; De Stefano, 2012) señalan que en algunos territorios del Estado, la participación pública se ha caracterizado por desarrollarse durante cortos periodos de tiempo y únicamente en las últimas fases de la planificación, sin permitir una discusión real y una diagnosis común sobre los problemas y sin que las personas fuesen involucradas realmente en los procesos de decisión. Algunas oficinas de planificación no han sido capaces de integrar adecuadamente los procesos participativos dentro de la gestión integral de los recursos hídricos y, en otros casos, la falta de compromiso político y de apoyo institucional a los procesos participativos (Hernández-Mora, 2012) pudo haber producido una pérdida de credibilidad en el proceso por parte de los participantes (Espluga et al, 2011).

En Galicia existen dos demarcaciones hidrográficas: Galicia-Costa y Miño-Sil (ver Figura 1). Galicia-Costa -dependiente de la Xunta de Galicia y gestionada por el organismo autónomo Augas de Galicia- abarca las cuencas internas gallegas. Cubre una superficie de 12.988 km² en la que residen un total de 2.036.770 habitantes (156 habitantes/km²). Por otro lado, la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil -dependiente del gobierno central- cubre un área de 17.619 km², con una población de 858.310 residentes (49 residentes/km²) y que se corresponde con el territorio de las cuencas del Miño y el Limia.

El nuevo proceso de planificación comienza en Galicia (tras la transposición de la Directiva Marco del Agua a la legislación española) con la publicación y consulta pública de los Documentos Iniciales de Planificación (calendario, programa de trabajo y plan de participación pública) por parte de las dos administraciones competentes. A continuación se sometió a consulta pública y se aprobaron los Esquemas Provisionales de Temas Importantes (EPTI) y, finalmente, los documentos correspondientes con los borradores de los planes hidrológicos de Galicia-Costa y Miño-Sil fueron publicados, sometidos a consulta pública y aprobados en 2011 y 2012 respectivamente.

Figura 1. División del territorio de Galicia en dos demarcaciones hidrográficas Galicia-Costa y Miño-Sil



Fuente: Augas de Galicia

2. METODOLOGÍA

El presente artículo analiza los objetivos, herramientas y actividades desarrolladas durante los procesos de información, consulta y participación pública de los planes hidrológicos aprobados por Augas de Galicia y la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil. Se trata de analizar si los gestores públicos han sido capaces de implicar a los ciudadanos en dichos procesos de planificación, teniendo en cuenta su experiencia, opiniones, valores e intereses. Se realiza una evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos por la DMA respecto de la participación activa de la ciudadanía.

La metodología empleada en este estudio consistió en el análisis en profundidad de toda la documentación proporcionada por ambas oficinas de planificación hidrológica, especialmente durante los años 2010 a 2012. Se han revisado las páginas webs corporativas para obtener información sobre las actividades desarrolladas y, finalmente, se han contrastado dichos datos con la documentación oficial publicada en los documentos definitivos de los planes hidrológicos aprobados en 2012 (Galicia-Costa) y 2013 (Miño-Sil), en sus anexos y apéndices.

El análisis se ha realizado atendiendo a los diferentes aspectos: (1) la información puesta a disposición del público; (2) selección de participantes; (3) diseño del proceso participativo; (4) contribuciones del público a los planes hidrológicos; (5) satisfacción con los procesos participativos y los resultados del mismo.

3. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE INFORMACIÓN, CONSULTA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA DESARROLLADOS EN LAS DOS CUENCAS GALLEGAS

En este artículo se realiza una revisión de la participación pública impulsada por los organismos de la cuenca gallega y estatal durante el periodo de elaboración y consulta pública del borrador del Plan Hidrológico de cuenca, que se desarrolló principalmente durante los años 2010 a 2012 (una vez aprobado el ETI). Se analizan los tres niveles de participación diferenciados en la propia Directiva Marco del Agua (DMA): **información Pública** (información disponible sobre el plan y los procesos de decisión pública), **consulta pública** (período oficial de presentación de alegaciones por parte de interesados y público en general ante un plan o decisión de las autoridades) y **participación activa** (implicación de las personas y entidades interesadas o afectadas y el público en general en los procesos de decisión).

Información proporcionada por las oficinas de planificación hidrológica

Toda la información referente al proceso de planificación pública ha sido publicada principalmente a través de las páginas web oficiales de Augas de Galicia (que elaboró una Web ad hoc para el proceso de planificación hidrológica) y de la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, donde se incorporó toda la normativa de interés y los documentos relativos a la planificación publicados a lo largo de las diferentes fases del proceso planificador, como los documentos de referencia, el Esquema de Temas Importantes y el Proyecto de Plan Hidrológico, así como folletos informativos de carácter general sobre Directiva Marco del Agua.

Con el objetivo de adaptar el contenido de los planes hidrológicos a los diferentes niveles de conocimiento, ambas oficinas de planificación publicaron documentos de síntesis de los mismos. Sin embargo, cabe decir que sólo en la última fase del proceso se hizo un mayor esfuerzo por publicar documentos más divulgativos o didácticos (ver tabla 1). La Confederación Hidrográfica del Miño-Sil publicó en su página web un documento divulgativo sobre el Plan Hidrológico (que actualizó una vez aprobado el plan) en español, gallego, portugués e inglés en la página Web de la CHMS y que se distribuyó a los participantes de las mesas sectoriales celebradas durante la consulta pública.

Dicha oficina de planificación hizo, asimismo, un envío masivo por correo ordinario del borrador del Plan Hidrológico (formato pendrive) dirigido a más de 500 instituciones públicas, agentes interesados y organizaciones sociales implicados en la gestión o usos del agua. Ambas administraciones realizaron comunicados ante los medios de comunicación para dar a conocer el período de consulta pública. Miño-Sil publicó de manera simultánea a la apertura del periodo de consulta pública dos informes complementarios sobre el Proyecto de Plan Hidrológico (*“Información más relevante de la propuesta del Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Miño – Sil; y el informe “Información sobre el proceso de información y participación pública en la elaboración del PHMS”*). Al finalizar el proceso de participación activa, Miño-Sil publicó un documento resumen de las actuaciones realizadas y de los resultados de las mismas (Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, 2011).

Tabla 1: acciones informativas y participativas desarrolladas en las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa y Miño-Sil durante los años 2010-2012

Acciones informativas y de participación pública		Galicia-Costa	Miño-Sil
Fuentes de información disponibles	Página Web institucional	x	x
	Notas de prensa y comunicados públicos	x	x
	Informes periódicos	x	x
	Resumen ejecutivo del Plan Hidrológico	x	x
	Documento divulgativo del Plan Hidrológico aprobado	-	x
	Resumen del proceso de participación pública	-	x
Acciones participativas desarrolladas en 2010-2012	Mesas sectoriales con agentes afectados/interesados	-	5
	Jornadas abiertas de participación pública (territorializadas)	-	6
	Mesas de debate multi-sectoriales (territorializadas)	10	2
	Grupos de trabajo	2	2
	Congresos, conferencias	3	1

Selección de agentes y participación ciudadana en el debate público

Las oficinas de planificación de Augas de Galicia y de Miño-Sil establecieron tres categorías de potenciales personas y entidades implicadas o interesadas diferenciando entre administraciones públicas, agentes económicos y sociedad civil, a los que invitaron a participar en diferente medida en el debate público. Las opiniones de dichos agentes clave (usuarios, agentes económicos) fueron atendidas en ambos casos desde los momentos iniciales del proceso (*invitándolos a participar en la elaboración del Esquema de Temas Importantes de la Demarcación*), especialmente aquellas personas o empresas cuyas actividades o intereses estaban afectados por el plan (empresas de gestión hídrica, administraciones locales, compañías hidroeléctricas, comunidades de regantes, etc). Asimismo, también se tuvieron en cuenta las opiniones de expertos y técnicos y de la comunidad científica durante la elaboración de los planes de cuenca.

En la última etapa de la planificación la Confederación Hidrográfica del Miño- Sil trató de abrir este proceso participativo a un público más amplio, como sindicatos y asociaciones profesionales, agricultores, consumidores, grupos ecologistas, investigadores y ciudadanos en general (Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, 2011).

Participación Pública en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca

Con carácter previo a la consulta formal de sus respectivos planes hidrológicos, Augas de Galicia y Miño-Sil promovieron actividades de participación pública en diversas localidades de Galicia, dividiendo para tal fin el territorio en sub-cuencas (Galicia-Costa) o por comarcas (Miño-Sil) en las que se desarrollaron principalmente jornadas abiertas y mesas sectoriales, pero con diferencias en los procesos participativos planteados por una y otra administración hidráulica.

Durante la última fase del proceso planificador, que se corresponde con la elaboración del borrador del plan hidrológico y el periodo de consulta pública oficial del mismo (2010-2011), Augas de Galicia celebró seis de mesas de debate multisectoriales con el objetivo de informarles sobre los principales aspectos y novedades recogidos en el futuro plan hidrológico (ver tabla 2) Un hito importante dentro de este proceso fue la organización, en 2010, de la *“Conferencia del Agua”*, que reunió a numerosos expertos de las diferentes áreas de trabajo relacionadas con la gestión del agua. En total, casi 550 personas participaron en las reuniones y conferencias organizadas por Augas de Galicia sobre el borrador del plan Hidrológico, centralizadas en las tres principales ciudades del norte, centro y sur de la cuenca (A Coruña, Santiago y Vigo). La mayoría de estos participantes representaban a administraciones públicas, empresas, colegios profesionales, científicos y un reducido número de asociaciones y agentes sociales.

Respecto a la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, es preciso señalar en primer lugar que dicho organismo se ha visto inmerso, durante los años 2008 y 2009, en un proceso de división de la antigua Confederación Hidrográfica del Norte que derivó en la creación de la actual Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, y que supuso una cierta paralización del proceso planificador durante la creación del nuevo organismo y la asunción de las nuevas competencias. Tras ello, la nueva oficina de planificación hidrológica desarrolló un plan de participación pública que cubrió una gran parte del territorio de la demarcación y que se basó principalmente en la celebración de jornadas abiertas a la ciudadanía y mesas sectoriales con diferentes agentes claves.

Durante la redacción del plan hidrológico, Miño-Sil celebró un total de seis *“Jornadas abiertas”*, en diferentes comarcas de Galicia y el Bierzo (Valdeorras, Ribeiro, A Terra Chá, Bierzo, Sarria -Terra de Lemos y Baixo Miño) con el objetivo de informar a la ciudadanía sobre el proceso de planificación hidrológica. Asimismo, con el fin de discutir con agentes claves, aspectos específicos del Plan, se organizaron nueve *“mesas sectoriales”* con diversos agentes económicos, investigadores y organizaciones ecologistas. A ello hay que sumar la celebración dos grupos de trabajo y de una jornada informativa en Ourense (2011) que reunió a numerosos ponentes, expertos y personas afectadas (ver tabla 3) antes los que se presentó el borrador del Plan.

Miño-Sil logró implicar a un total de 800 personas que contribuyeron al proyecto con más de 150 propuestas y sugerencias (Miño-Sil, 2012). Las personas y entidades participantes representaban a corporaciones locales, asociaciones empresariales, sindicatos, agricultores, vitivinicultores, comunidades de regantes, pizarreros, empresas hidroeléctricas o de gestión hídrica. Entre las numerosas entidades sociales implicadas se encontraban las ONGs ecologistas, asociaciones vecinales, asociaciones culturales y comunidades de usuarios de agua.

Implicación y satisfacción con los procesos participativos

La Directiva Marco del Agua establece la necesidad de informar respecto del desarrollo y evaluación de resultados de los procesos participativos, con el objeto de aportar transparencia

e informar a los participantes y a la ciudadanía de las actividades desarrolladas, la respuesta recibida, las contribuciones presentadas por los implicados y la traslación de dichas aportaciones al plan hidrológico. En Galicia, las administraciones hidrológicas midieron los resultados del proceso participativo a través de “*cuestionarios de satisfacción*” cubiertos en diferente medida por los asistentes a las jornadas participativas.

Durante la última fase del proceso de planificación, Galicia-Costa diseñó y distribuyó dos “encuestas a los participantes de las mesas, una de ellas en el momento de presentación del proceso, previamente a la publicación del Plan, y la otra cuando, una vez publicado el documento se dio inicio a la fase de Consulta pública” (Augas de Galicia, 2012b pg. 84). La primera fue cubierta por un total de 19 personas que asistieron a las mesas temáticas organizadas por dicho organismo y que principalmente representaban a sectores afectados (50%) y administraciones públicas (35%). A pesar del reducido número de respuestas existe una satisfacción media-alta (51%) con el proceso participativo, aunque un alto porcentaje no respondiese a dicha pregunta (49%).

El segundo cuestionario (distribuido en las mesas multisectoriales celebradas durante la consulta pública del plan) fue respondido por un total de 25 personas y evaluaba- entre otras cuestiones de carácter técnico- la percepción de los participantes de su grado de influencia en el proceso planificador. Según el 92% de los encuestados, la participación pública activa a través de mesas de trabajo territoriales constituye un primer paso en la difusión y elaboración de un Plan Hidrológico consensuado (Galicia-Costa, 2012b pg. 98).

La Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, por su parte, distribuyó en las jornadas y mesas sectoriales convocadas para informar y debatir sobre el proyecto de plan hidrológico (años 2010 y 2011), un cuestionario anónimo que recababa la opinión de los participantes de cada reunión respecto de la organización de la sesión (publicidad, tiempo, participantes, lugar de celebración), el desarrollo de la jornada o reunión (objetivos, información proporcionada, contenido técnico) y los resultados (comprensión, utilidad, interés en volver a participar en otras reuniones similares).

Casi el 70% de las 800 personas participantes cubrieron la encuesta, mostrando una alta satisfacción con todos los items planteados (puntuaciones superiores a 4 en una escala de 1-5), especialmente en los aspectos organizativos, los objetivos y la utilidad de la jornada. Fueron más críticos al valorar aspectos como la publicidad de la jornada o la claridad de los datos mostrados o la accesibilidad de la administración del agua al ciudadano, algo que concuerda también con la necesidad manifestada de que la administración realice más jornadas para debatir sobre la gestión del agua, y su interés en volver a participar en futuras jornadas de este tipo (Miño-Sil, 2012, Anexo 11, pág. 65 a 83).

Contribuciones y propuestas realizadas por la ciudadanía y agentes clave durante el periodo de consulta pública

Durante la consulta pública formal del Borrador del Plan Hidrológico de Demarcación y del Informe de Sostenibilidad Ambiental de Galicia-costa (2011) y de Miño-Sil (2012), ambas administraciones recibieron un número de propuestas y alegaciones bastante similar. Galicia-Costa recibió 54 propuestas y Miño-Sil recibió 74 alegaciones. En ambos casos, la mayoría de ellas procedentes de diferentes administraciones públicas, asociaciones empresariales, ONG ecologistas y partidos políticos.

Tabla 2: Actuaciones de participación pública desarrolladas por Augas de Galicia durante la última fase del proceso de planificación

Participación pública sobre el Plan Hidrológico de Galicia-Costa (2010-2011)			
Metodología seleccionada	Acción desarrollada	Localización	Número de participantes
Jornadas/ Conferencias	“Conferencia del Agua”	Santiago de Compostela	200
	“Jornadas de Planificación Hidrológica”		100
	II Jornadas “Agua, medio ambiente y participación pública”	Abegondo	60
Mesas Multisectoriales (territorializadas)	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre la gestión del agua en la cuenca norte de Galicia-Costa”	A Coruña	24
	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre la gestión del agua en la cuenca centro de Galicia-Costa”	Santiago de Compostela	13
	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre la gestión del agua en la cuenca sur de Galicia-Costa”	Vigo	15
	2ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca norte de Galicia-Costa	A Coruña	20
	2ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca Centro de Galicia-Costa	Santiago de Compostela	19
	2ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca Sur de Galicia-Costa	Vigo	11
	3ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca Norte de Galicia-Costa	A Coruña	14
	3ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca Centro de Galicia-Costa	Santiago de Compostela	15
	3ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca Sur de Galicia-Costa	Vigo	11

Participación pública sobre el Plan Hidrológico de Galicia-Costa (2010-2011)			
Metodología seleccionada	Acción desarrollada	Localización	Número de participantes
Grupos de trabajo	Grupo de trabajo de puertos y costas	Santiago de Compostela	20
	Grupo de trabajo de conservación de la naturaleza	Santiago de Compostela	20

Tabla 3. Actuaciones de participación pública desarrolladas por la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil durante la última fase del proceso de planificación

Participación pública sobre el Plan Hidrológico de Miño-Sil (2010-2012)			
Metodología seleccionada	Acción desarrollada	Localización	Número de participantes
Mesas Multisectoriales	Mesa Sectorial sobre el Régimen de Caudales Ecológicos	Lugo	25
		Ourense	55
Jornadas Abiertas de Participación Pública sobre el Plan Hidrológico (territorializadas)	Jornada abierta de participación pública	O Barco de Valdeorras	72
	Jornada abierta de participación pública	Ribadavia	66
	Jornada abierta de participación pública	Cubillos del Sil	34
	Jornada abierta de participación pública	Guitiriz	100
	Jornada abierta de participación pública	Sarria	55
	Jornada abierta de participación pública	Tomiño	225
Grupos de trabajo (workshops)	Grupo de Trabajo sobre "Calidad, gestión y tratamiento de aguas" con la Plataforma "ENVITE"	Santiago de Compostela	10
			12
Jornadas/ Conferencias	Jornadas de información pública sobre el Proyecto de Plan Hidrológico "Gestión responsable del agua para un futuro sostenible"	Ourense	170

Participación pública sobre el Plan Hidrológico de Miño-Sil (2010-2012)			
Metodología seleccionada	Acción desarrollada	Localización	Número de participantes
Mesas Sectoriales	Mesa Sectorial con el Sector Pizarrero	O Barco de Valdeorras	9
	Mesa Sectorial con el sector viti-viniculador (C.R. D.O. Ribeiro)	Ribadavia	7
	Mesa Sectorial con la Asociación Galega de Investigadores da Auga (Agaia)	Ourense	24
	Mesa Sectorial con entidades ecologistas y conservacionistas	Ourense	10
	Mesa Sectorial con las comunidades de regantes	Ourense	11

4. RESULTADOS

Las confederaciones hidrográficas Augas de Galicia y Miño-Sil desarrollaron procesos de participación pública de manera prácticamente simultánea en Galicia, desde 2007 hasta 2012 aunque con notables diferencias en su planteamiento. Atendiendo a lo establecido en la DMA, ambas administraciones diferenciaron entre información pública (información disponible sobre el plan y los procesos de decisión pública), consulta pública (período oficial de presentación de alegaciones por parte de interesados y público en general ante un plan o decisión de las autoridades) y participación activa (implicación de las personas y entidades interesadas o afectadas y el público en general en los procesos de decisión). En ambos casos la participación activa de la ciudadanía se impulsó en la última etapa del proceso planificador (años 2010 y 2011), salvo algunas actuaciones realizadas para dar a conocer el Esquema de Temas Importantes de la Demarcación (ETI) en el año anterior.

La transposición de la Directiva Marco del Agua (DMA) al ordenamiento español ha contribuido significativamente a la mejora de la calidad y cantidad de información disponible sobre los planes hidrológicos de cuenca. La información es fundamental para que la participación ciudadana pueda ser viable y eficaz, proporcionando la información técnica necesaria para favorecer el debate público y la construcción de la opinión pública, especialmente cuando dicha información es proporcionada por los canales de comunicación accesibles y adecuados y está adaptada a las capacidades y necesidades de los usuarios, en formatos “amigables”, y actualizada con regularidad (CIS, 2003).

Tanto Galicia-Costa como Miño-Sil hicieron un importante esfuerzo para proporcionar información y estudios técnicos precisos para una correcta valoración de las problemáticas relacionadas con la gestión del agua en las cuencas gallegas. Asimismo, también publicaron y distribuyeron información “no técnica” y resúmenes más divulgativos sobre el contenido de los planes hidrológicos. Sin embargo, esto no conlleva necesariamente una mejor comprensión y conocimiento de los objetivos de la planificación por la ciudadanía, pues el

público en general ha sido excluido de la mayoría de los procesos participativos desarrollados en el territorio de las cuencas gallegas, o solamente se les ha implicado en la última etapa de la planificación, cuando la mayoría de las decisiones ya estaban adoptadas.

Los planes hidrológicos son extensos documentos de carácter técnico y normativo, difícilmente comprensibles por el público no especializado, lo que dificulta la comprensión y la participación de los ciudadanos en el proceso. Por ello, se echa en falta la elaboración de documentos fácilmente comprensibles dirigidos a audiencias no-técnicas, siendo preciso un mayor esfuerzo por parte de ambas administraciones públicas para hacer más accesible y atractivo el contenido de los planes de gestión desde los momentos iniciales, cuando resulta más factible incorporar la sabiduría, la experiencia y las percepciones de las personas afectadas o interesadas.

En cuanto a los agentes implicados en el proceso, de acuerdo con la DMA, el agua es un asunto público que concierne a todo el mundo, por lo que los procesos de consulta y participación ciudadana deben abrirse no sólo a afectados e interesados, sino también a toda la ciudadanía, a diferencia de lo que tradicionalmente se venía haciendo en las administraciones hidráulicas, donde se invitaba a “opinar” a determinados usuarios como las compañías hidroeléctricas o las comunidades de regantes.

Augas de Galicia y la Confederación Hidrológica del Miño-Sil realizaron un proceso inicial de identificación de potenciales agentes interesados e implicados estableciendo tres categorías: administraciones públicas, agentes económicos y sociedad civil. Durante la segunda fase del proceso planificador- correspondiente con la elaboración del Esquema de Temas Importantes (ETI)- invitaron a participar en el proceso a agentes clave, principalmente aquellos cuyas actividades o intereses podrían verse afectados por el plan hidrológico (empresas relacionadas con la gestión del agua, administraciones locales, comunidades de regantes, compañías hidroeléctricas). Las oficinas de planificación de ambas administraciones hidrológicas celebraron a lo largo de los años 2010-2012 diversas mesas sectoriales y jornadas dirigidas a informar sobre los principales aspectos de la gestión del agua y del contenido del borrador del futuro plan hidrológico de cuenca.

Cabe señalar que solamente Miño- Sil hizo un esfuerzo real por tratar de abrir el proceso participativo a un sector más amplio de la ciudadanía, celebrando jornadas abiertas en diferentes comarcas y localidades e invitando a participar a diferentes agentes sociales (trabajadores, agricultores, consumidores, asociaciones ambientalistas, culturales, vecinales, investigadores). Estas jornadas se desarrollaron principalmente en la última etapa del proceso de planificación y durante periodos cortos de tiempo, circunstancias coincidentes con diferentes experiencias impulsadas en otras partes del Estado (Espluga y Subirats, 2008; Hernández-Mora et al, 2010).

En consecuencia, las alegaciones presentadas por la ciudadanía durante la consulta oficial de los nuevos planes hidrológicos de cuenca fueron escasas (54 en el caso de Galicia-Costa y 74 en el caso de Miño-Sil) si se tiene en cuenta el territorio y el número de residentes en ambas demarcaciones y fueron realizadas únicamente por administraciones públicas, sectores implicados o afectados por el contenido del plan (entidades empresariales, comunidades de aguas...) y asociaciones ecologistas principalmente.

Los cuestionarios de satisfacción cumplimentados por los participantes en las actuaciones de información y participación activa desarrolladas por ambas oficinas de planificación, muestran que los participantes están altamente satisfechos con el proceso, aunque en el caso de Galicia-Costa, los cuestionarios fueron solamente contestados por un total de 51

personas. En Miño-Sil los resultados fueron más representativos, al ser cubiertos por cerca de 400 personas (el 70% de los participantes).

5. REFLEXIÓN FINAL

La implementación de la Directiva Marco del Agua en Galicia significó un importante paso desde el punto de vista de la participación ciudadana en un asunto de interés general como la gestión del agua, especialmente en lo que respecta a la información y consulta de los nuevos planes hidrológicos. Sin embargo, cabe decir, que no existió en Galicia una verdadera participación activa, en el sentido recogido por la propia DMA. Para ello, los procesos participativos deberían haberse desarrollado durante periodos más prolongados en el tiempo, pues así se favorece un mayor intercambio de conocimiento y el debate sobre las problemáticas, potenciando el papel de los implicados en la conservación del recurso y, desde luego, trasladando estos debates a la arena pública, con el desarrollo de procesos más transparentes y abiertos a la ciudadanía.

La participación activa requiere, asimismo, una mejora de la calidad de la información disponible y que ésta sea transmitida a través de los canales de comunicación habituales para la ciudadanía. Así, los medios de comunicación siguen siendo la primera y más relevante fuente de información y educación ambiental (García Mira & Lema Blanco, 2007) y deben ser tenidos en cuenta, especialmente cuando se busca una mayor implicación y sensibilidad ciudadana ante un problema ambiental o un asunto público (Lema Blanco, 2005; Lema Blanco & Meira Cartea, 2007), como lo es el uso del agua y la conservación de los recursos naturales.

En este sentido, un plan de participación ciudadana requiere también de una estrategia de comunicación bidireccional que tenga en cuenta las nuevas tecnologías de la comunicación y las nuevas herramientas disponibles para el intercambio de información con el ciudadano/a y la obtención de cierto *feedback*. Un ejemplo de ello son las redes sociales, que ya están siendo utilizadas por las administraciones ambientales europeas, pero que han sido olvidadas por los promotores de los procesos participativos, especialmente cuando se ha iniciado un nuevo proceso planificador (2015-2021) que todo parece indicar que seguirá la misma línea que el anterior.

Maximizar el aprendizaje social implícito en la participación pública requiere considerar los procesos de comunicación y participación dentro del entorno social de los actores implicados (Moster et al, 2007) y de la conveniencia de las metodologías diseñadas para la facilitación de los procesos, el procesamiento de la información y la gestión del conocimiento generado (Pahl-Wostl et al, 2007). En los casos referidos a la gestión del agua, la experiencia ha demostrado que es importante diseñar procesos participativos flexibles y coherentes. Es preciso, asimismo, una reforma de las estructuras participativas formales existentes, es indispensable incorporar nuevos agentes y participantes al debate público, favorecer la participación y el aprendizaje de todas las personas y, finalmente, diseñar debates públicos con una perspectiva a largo plazo.

Es bien conocido que la participación efectiva solo existe cuando se apuesta por procesos activos, ricos y prolongados en el tiempo. Sólo en este caso seremos capaces de involucrar a la ciudadanía en la gestión de los recursos hídricos, resolver conflictos a través del diálogo y lograr un mayor apoyo social a la gestión pública (CIS, 2003). Consecuentemente, los gestores públicos deberían hacer un mayor esfuerzo por reformar las estructuras participativas

actuales (consejos del agua y consejos de demarcación, principalmente) e involucrar a la sociedad en general en la gestión pública (Tippett et al., 2005; Ridder et al, 2005).

Todo ello requiere de un cambio fundamental en las actitudes de los gestores, así como un cambio en las metodologías de toma de decisiones y el propio diseño de los procesos participativos. En este sentido, la Educación Ambiental y la Psicología Social pueden jugar un rol importante en el diseño de nuevas metodologías y estrategias de participación ciudadana (García Mira et al., 2007) que ayuden a la mediación y gestión de posibles conflictos de intereses y a la búsqueda de soluciones consensuadas (Tippett et al., 2005).

6. REFERENCIAS

- Augas de Galicia (2012 a). Plan Hidrológico de Galicia-Costa (Galicia-Coast Management Plan). Anexo I. Apéndice XI.3 Participación Activa. En URL: <http://www.planhidrologicgc.com/web/documentacion>
- Augas de Galicia (2012b). Plan Hidrológico de Galicia-Costa (Galicia-Coast Management Plan). In URL: <http://www.planhidrologicgc.com/web/documentacion>
- Bourblanc, M., Crabbé, A., Liefierink, D., & Wiering, M. (2012). The marathon of the hare and the tortoise: implementing the EU Water Framework Directive. *Journal of Environmental Planning and Management*, (ahead-of-print), 1-19.
- CIS (2003). Participación ciudadana en relación con la Directiva Marco del Agua: Documento guía n.º 8 de la Estrategia Común de Implantación de la Directiva Marco del Agua. En URL: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos8publicspar/_EN_1.0_&a=d
- Comisión Europea (2000). Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas URL: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28002b_es.htm
- Confederación Hidrográfica del Miño-Sil (2013). Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil. URL: <http://www.chminosil.es/contenido.php?mod=0&id0=4&id1=122>
- Confederación Hidrográfica del Miño-Sil (2011). Información, consulta y participación pública. Memoria del Proceso de Participación Pública sobre el Plan Hidrológico 2010-2015. URL: <http://www.chminosil.es/es/chms/planificacionhidrologica/participacionpublica/informacion-consulta-y-participacion?download=104:memoria-del-proceso-de-participacion-publica>
- De Stefano, L. (2010). Facing the water framework directive challenges: A baseline of stakeholder participation in the European Union. *Journal of environmental management*, 91(6), 1332-1340.
- De Stefano, L. & Hernández-Mora, N. (2012). Water planning and management after the EU Water Framework Directive. URL: <http://www.fundacionbotin.org/fb-water-agriculture-and-the-environment-in-spain-can-we-square-the-circle-seminarios-internaci-787798051267687.htm>
- Espluga, J. y Subirats, J. (2008) Participación ciudadana en las políticas de agua en España. *Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas*, Convenio Universidad de Sevilla- Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Nueva Cultura del Agua <http://www.unizar.es/fnca/variados/panel/53.pdf>
- Espluga, J., Ballester, A., Hernández-Mora, N., & Subirats, J. (2011). Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 134(1), 3-26.
- García Mira, R. & Lema Blanco, I. (2007). The role of information and trust in the process of risk perception. In *Environmental psychology: putting research into practice* (pp. 74-90).
- García-Mira, R.; Stea, D.; Real, J.E.; Elguea, S. & Coreno, V. (2007). Psychology, participation and environmental policy-making: The case of the Prestige disaster. *Journal of the Academy of Social Sciences*, 2(3), 275-286.
- Hernández-Mora, N., Ferrer, G., La Calle, A., La Roca, F., del Moral, L., & Prat, N. (2010). La planificación hidrológica y la Directiva Marco del Agua en España: Estado de la cuestión. *Observatorio del Agua de la Fundación Marcelino Botín-Ciclo de Seminarios, Los nuevos planes de gestión de cuenca según la Directiva Marco del Agua*. Madrid, 23.
- Hernández-Mora, N. & Ballester Ciuró, A. (2010). Public participation and the role of social networks in the implementation of the Water Framework Directive in Spain. *Ambientalia Special Issue – Ten years of the Water Framework Directive: An Overview from Multiple Disciplines*. http://www.ugr.es/~ambientalia/Imagenes/icono_pdf.jpg
- Lema Blanco, I. (2007). El periodista ante el Prestige: la función social y educadora del periodista durante la catástrofe. In *Nuevas tendencias en investigaciones en educación ambiental* (pp. 483-497). Parques Nacionales.

- Lema Blanco, I., & Meira Cartea, P. (2005). La responsabilidad del periodista ante la catástrofe ambiental: el Prestige como elemento motivador y concienciador. In *Psicología social y problemas sociales* (pp. 139-146). Biblioteca Nueva.
- Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M. B., & Buttler, A. (2012). A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects. *Journal of environmental management*, 111, 213-219.
- Mostert, E., Pahl-Wostl, C., Rees, Y., Searle, B., Tàbara, D., & Tippett, J. (2007). Social learning in European river-basin management: barriers and fostering mechanisms from 10 river basins. *Ecology and society*, 12(1), 19.
- Pahl-Wostl, C., Craps, M., Dewulf, A., Mostert, E., Tabara, D., & Taillieu, T. (2007). Social learning and water resources management. *Ecology and society*, 12(2), 5.
- Prat, N. (2012). La sostenibilidad en el ciclo del agua. Comparación de dos planes de cuenca españoles. *Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible (CUIDES)*, (8), 47-64.
- Ridder, D., Mostert, E., Wolters, H. A., & Cernesson, F. (2005). Learning together to manage together—Improving participation in water management. *HarmoniCOP-Harmonizing Collaborative Planning Report*.
- Tippett, J., Searle, B., Pahl-Wostl, C., & Rees, Y. (2005). Social learning in public participation in river basin management—early findings from HarmoniCOP European case studies. *Environmental Science & Policy*, 8(3), 287-299.