

Participación ciudadana en relación con la Directiva Marco del Agua

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

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

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

© Comunidades Europeas, 2003

© Bakeaz, 2006, para esta edición

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

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

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

Diseño de cubierta: Cryn Creativos, S. L.

Maquetación: Mercedes Esteban Meriel.

Impresión y encuadernación: Grafilur, S. A.

ISBN: 84-88949-76-6

Depósito legal: BI-2595-06

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

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

Índice

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

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

* Los anexos pueden consultarse en inglés en la siguiente dirección:
http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/guidance_documents.html

Prólogo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resumen ejecutivo

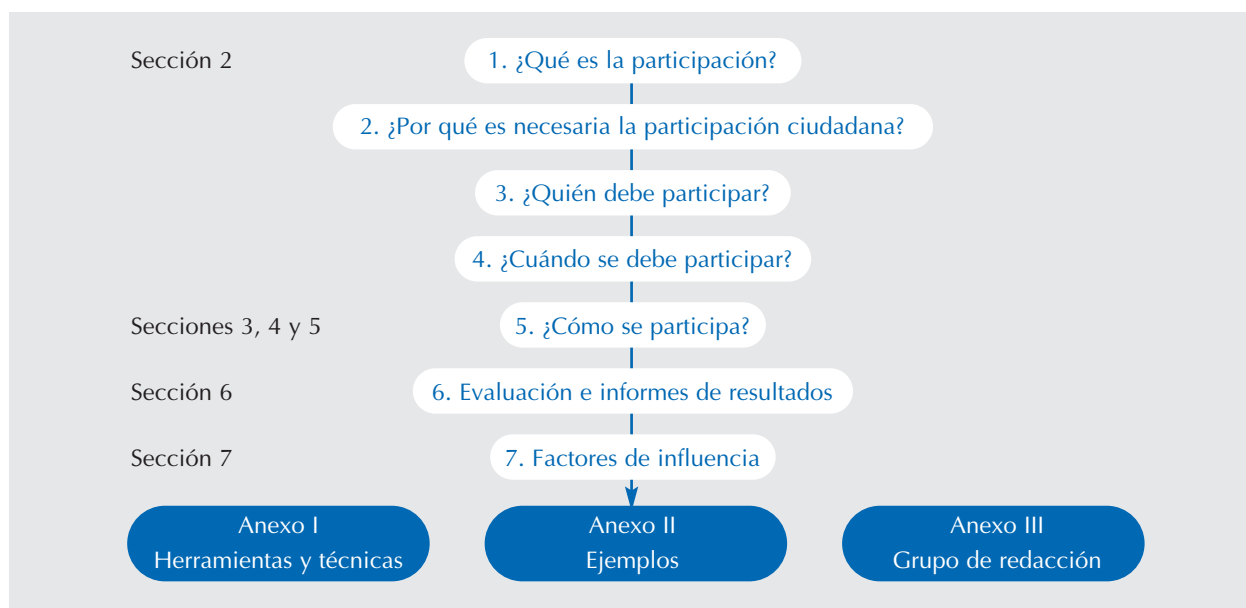
OBJETIVO DEL PRESENTE DOCUMENTO GUÍA

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

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

¿QUÉ PUEDE ENCONTRARSE EN ESTE DOCUMENTO?

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



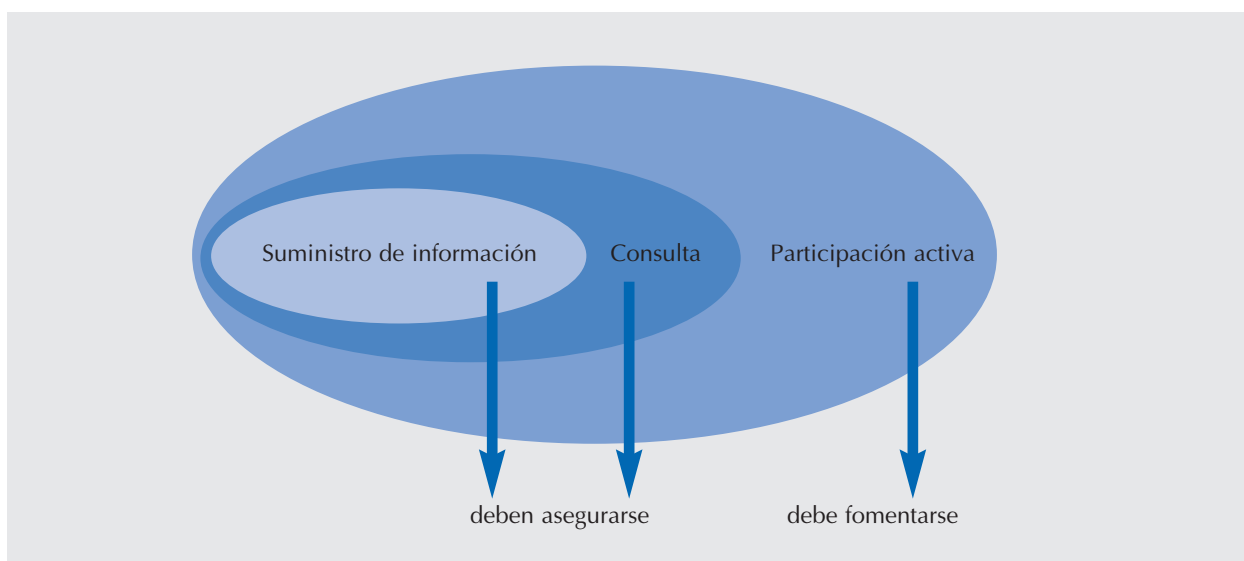
bientales y para ayudar a incrementar la aceptación y el compromiso con los planes que se desea poner en marcha. Se recomienda la participación ciudadana para la implantación de la Directiva en todas las fases del proceso de planificación, desde los requisitos del artículo 5 hasta la definición del programa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

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

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

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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Y ahora, ¡manos a la obra!

Introducción.

¿Para qué un documento guía?



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

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

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

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

¿A QUIÉNES VA DIRIGIDO ESTE DOCUMENTO GUÍA?

Estados miembros y países en vías de adhesión

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

Administraciones competentes de las demarcaciones hidrográficas

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



¡Atención! Grupo objetivo del documento

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

Agentes interesados

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



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

El documento:

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

¿QUÉ PUEDE ENCONTRARSE EN ESTE DOCUMENTO?

El documento:

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



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

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

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



¿Y DÓNDE?



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

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



La participación ciudadana en las diferentes fases de la planificación

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



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

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



Informes de resultados de la participación ciudadana

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