

Sección 4. Consulta

4.1. INTRODUCCIÓN A LA CONSULTA

La consulta tiene como objetivo aprender de las observaciones, percepciones, experiencias e ideas de los agentes interesados. A diferencia de la participación activa, la consulta se realiza sólo después de haberse terminado los planes. Es una forma de participación ciudadana poco intensiva. Sin embargo, mientras que la participación activa, con frecuencia, sólo involucra a algunos interesados, la consulta permite ampliar el número de participantes. Así, se puede entender como un complemento útil de la participación activa y puede funcionar como una especie de control de ella, para comprobar si están representados todos los intereses y puntos de vista.

De acuerdo con el artículo 14, la consulta implica los siguientes requisitos con este calendario (con un ciclo repetitivo de seis años para los planes hidrológicos de cuenca futuros):

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

Por lo tanto, la consulta hace referencia:

- A la publicación.
- A la puesta a disposición del público a fin de recabar sus observaciones.
- *Al público o ciudadanía*, que constituye una gama más amplia que sólo los agentes interesados.

Más adelante en esta sección se tratan por separado las tres fases necesarias de la consulta y se hará algún comentario acerca del calendario.



La Directiva especifica que las observaciones de la ciudadanía deben recabarse por escrito, por ejemplo, en papel, por correo o por correo electrónico. No obstante, pueden considerarse además otras formas de consulta (consulta oral). Por lo tanto, básicamente existen dos formas de consulta diferentes:

1. *Consulta por escrito*, en la que se pide a la gente que realice por escrito sus observaciones sobre el análisis o las medidas propuestas (puede incluir el uso de Internet).
2. *Consulta oral o activa*, en la que se realiza la consulta por medio de entrevistas, talleres o conferencias. Durante estas reuniones se presentan temas de especial importancia y se pide a los agentes interesados invitados que, en pequeños grupos, manifiesten sus impresiones, conocimientos e ideas sobre los temas más concretos (el anexo I ofrece un ejemplo de estos talleres). Asimismo, se les puede consultar sobre el desarrollo de las medidas mediante preguntas como éstas: «¿Cómo se podrían solucionar estos problemas?» o «¿Cómo podríamos continuar con nuestro proceso de trabajo?».

La consulta por escrito se considera un requisito mínimo para la implantación de la Directiva, y la consulta oral se considera como buena práctica. Sin embargo, a menudo se aplican combinaciones de ambas.

Código de prácticas sobre la consulta por escrito para la Directiva

1. El calendario para la organización de la consulta, aparte de las fechas mencionadas en el artículo 14, debe incorporarse al proceso de planificación como una política o servicio desde el principio.
2. Debe quedar claro a quién se consulta, sobre qué cuestiones, en qué plazo y con qué intención; el proceso de consulta está abierto a cualquiera.
3. Los documentos sujetos a consulta (calendario, programa de trabajo, temas importantes en materia de gestión de aguas, ejemplares del plan hidrológico de cuenca) deben ser tan simples y concisos como sea posible (incluyendo un resumen de unas dos páginas de las principales cuestiones sobre las que se trata de recabar opiniones), y deben prepararse resúmenes para un público más amplio.
4. Los documentos deben ponerse a disposición de un público muy amplio, con el más completo uso posible de medios electrónicos, y atraer de forma eficaz la atención de todos los individuos y grupos interesados.
5. Cualquier interesado dispone de un plazo de seis meses para contestar a los documentos.
6. Las respuestas deben analizarse detenidamente y sin prejuicios, y los resultados deben divulgarse ampliamente, con un informe sobre las opiniones expresadas y los motivos de las decisiones adoptadas finalmente.
7. Las administraciones competentes deben efectuar un seguimiento y evaluar las consultas, nombrando un coordinador de consultas que garantizará que se difundan las conclusiones.

4.2. GESTIÓN DE LAS OBSERVACIONES

La gestión de la información y de las observaciones es importante en la consulta. Hay varias herramientas disponibles para informar al público y, al mismo tiempo, pedirle que dé su opinión acerca de los planes: hojas y boletines informativos, Internet, folletos, anuncios, artículos en revistas, columnas en periódicos, exposiciones, jornadas de puertas abiertas, y el uso de espacios en la televisión y la radio (véase la descripción de las herramientas de comunicación en el anexo I). Se debe abarcar toda la zona que pueda verse afectada por el plan hidrológico de cuenca, por ejemplo, mediante exposiciones en los ayuntamientos, bibliotecas y periódicos locales, y enviar la información activamente a los agentes interesados o a cualquier persona que pueda estar interesada. Una vez que se haya publicado la información, se debe estar preparado para recibir respuestas y para actuar.

4.2.1. ¿Dónde hay que recabar las respuestas?

Para el plan hidrológico en su conjunto, podrían recabarse de forma centralizada, mediante un organismo de coordinación (inter) nacional, o no centralizada, por medio de las autoridades que presentan el plan. La Directiva no contiene disposiciones referentes a la recogida y procesamiento de las observaciones recibidas del público.

Las observaciones relacionadas con los planes hidrológicos internacionales pueden recabarse a nivel nacional en puntos definidos. Una vez recogidas, las observaciones deben enviarse inmediatamente a las administraciones en cuestión para una rápida evaluación. Cuando las observaciones están bien fundadas, los resultados pertinentes (como la adaptación de los planes de medidas, etc.) deben recogerse a nivel nacional, para la demarcación hidrográfica, y luego remitirse al organismo internacional (si existe) que coordine o facilite la preparación de un plan hidrológico internacional. En zonas administrativas que crucen las fronteras —como las del alto Rin o las de la zona del Mosela/Sarre, y que, por tanto, requieren subplanes, el procesamiento coordinado de las observaciones respecto a los subplanes/zonas relevantes, por parte de las administraciones que cooperan en dichas zonas, sería una manera útil de simplificar la coordinación superior del organismo internacional.

4.2.2. ¿Cómo hay que analizar las observaciones?

Las respuestas deben analizarse detenidamente y sin prejuicios, y los resultados deben divulgarse ampliamente, con un informe sobre las opiniones expresadas y los motivos de las decisiones adoptadas finalmente. Es importante que la autoridad de la zona en cuestión pueda responder a las observaciones y sea receptiva en relación con la ciudadanía y agentes interesados. Hay que informarles acerca de las razones que sustentan las decisiones tomadas y el resultado final del proceso de planificación. Asimismo, debe garantizarse que la administración que presente el plan, o la administración que recoja las observaciones, sean capaces de remitir a la unidad de coordinación y/o a la administración competente relevante a nivel regional las observaciones que hacen referencia a partes de la demarcación hidrográfica para las que las primeras no tienen competencia regional. Cuando se reciban muchas observaciones, es aconsejable clasificarlas. Posteriormente las respuestas, motivos y decisiones pueden distribuirse por categorías en un documento que los analice y devolverse a la ciudadanía y agentes interesados.



¡Atención! Dar a conocer las opiniones recabadas

Es importante dar a conocer las opiniones recabadas a los participantes en la consulta. Dichas opiniones deben contener una motivación y ser devueltas en un plazo de tiempo razonable. Recuerde que en el futuro estas consultas tienen que organizarse cada seis años. *Cuide* a los participantes: ¡volverá a necesitarlos!

4.3. CÓMO ORGANIZAR LA CONSULTA

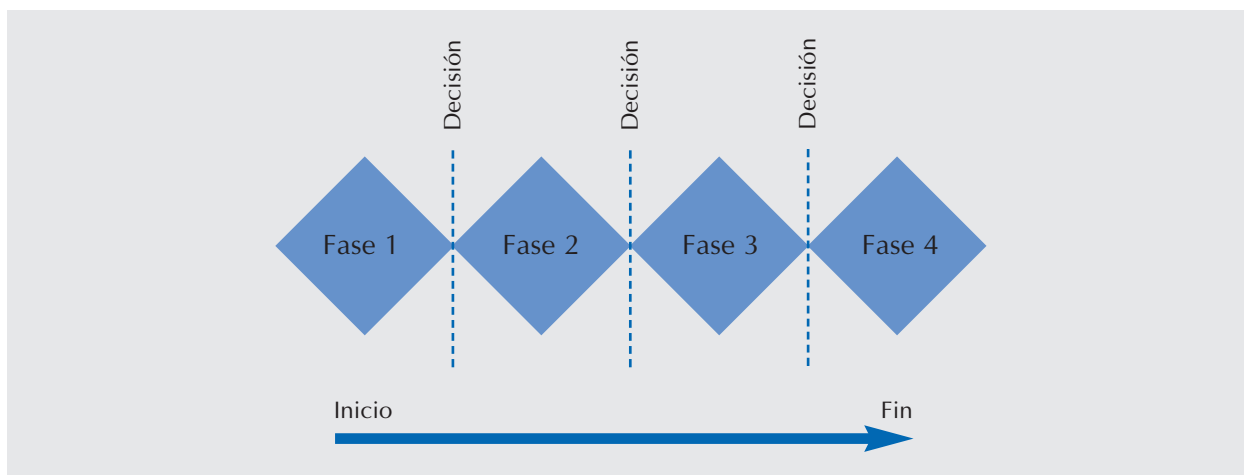
Al ocuparse de la organización resulta necesario un plan a medida bien organizado, utilizando el diagrama del proceso de planificación mencionado anteriormente:

Fase 1. Fase de inicio: términos de referencia para su proyecto, indicar claramente las condiciones límite.

Fase 2. Fase de exploración: diferenciar y explorar todas las posibilidades e ideas.

Fase 3. Fase de clasificación: agrupar y decidir el orden de prioridad de las distintas posibilidades, tomar una decisión y lograr acuerdos sobre otras actividades.

Fase 4. Implantación e información.



4.3.1. De forma más práctica

- Fase 1. Reunión o taller(es) de inicio del proceso con estos grupos o grupos de los principales agentes interesados para deliberar sobre:
 - Los objetivos de la consulta.
 - El proceso de trabajo (cómo lograr los objetivos del artículo 14) y decidir su papel.
 - Las condiciones previas (términos de referencia) para su participación.
 - Disponibilidad y relevancia de los datos existentes.
 - Plan de comunicación.
- Fase 2. Inventario de conocimientos y opiniones sobre:
 - La descripción de la información sobre la que se va a consultar; ¿cuáles son los principales temas?
 - El calendario de este suministro de información; ¿es práctico el calendario previsto por la Directiva? Perfeccionar el calendario.
 - ¿A quién vamos a consultar?
 - ¿Qué tratamiento vamos a dar a las respuestas (gestión de la información)?
 - ¿De qué herramientas disponemos para la comunicación?
 - ¿Cómo damos a conocer las opiniones recabadas?
- Fase 3. Análisis y estructuración, toma de decisiones sobre la consulta.
- Fase 4. Suministro de información a todos los agentes interesados relevantes.

4.4. CONSULTA SOBRE EL CALENDARIO Y EL PROGRAMA DE TRABAJO (LETRA 'A' DEL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 14)

4.4.1. ¿Qué tareas hay que realizar?

A finales de 2006 a más tardar, se debe informar y consultar a la ciudadanía sobre el calendario y el programa de trabajo para la elaboración del plan hidrológico y sobre las medidas de consulta previstas.

4.4.2. ¿Cómo hay que organizar la consulta?

El modo en que se organiza la consulta depende en gran medida del nivel geográfico de los planes hidrológicos.

A escala de la cuenca y subcuenca hidrográficas, debe darse al público y a los agentes interesados relevantes de la demarcación hidrográfica una visión general de las fases que hay que seguir para la elaboración del plan (recogida de datos, evaluación, determinación de objetivos, decisión en lo que se refiere a las medidas) y de las administraciones y organismos que participan (quién se encarga de hacer qué, y cuándo). Si es necesario, debe proporcionarse información sobre otras opciones; por ejemplo, podrían celebrarse actos informativos relativos a la Directiva en la región. Mediante esta información de tipo general, los agentes interesados y los ciudadanos llegan a conocer cuándo pueden plantear sus preocupaciones y propuestas.

Las personas a las que se consulta no tienen que vivir necesariamente en la demarcación hidrográfica, puesto que una medida dentro de la demarcación puede producir efectos en zonas que no están incluidas. Las personas, grupos y organizaciones de dichas zonas también se incluyen en la definición de «público» y, por consiguiente, también se les tiene que consultar. En la práctica, esto quiere decir que en una fase muy temprana se tiene que determinar la zona que pueda verse afectada y que en toda la zona (también si se encuentra fuera de la demarcación hidrográfica) los documentos mencionados en el artículo 14 deben publicarse y ponerse a disposición del público a fin de recabar sus observaciones.

A escala de una demarcación hidrográfica internacional, se necesita una cierta coordinación entre los distintos países para la elaboración del calendario y el programa de trabajo, que incluya las medidas propuestas para la participación ciudadana. La otra posibilidad es que los Estados miembros tomen medidas independientemente unos de otros. En cualquier caso, ciertos aspectos de este nivel de información (como quién se encarga de la coordinación internacional, quién trabaja internacionalmente apoyando a quién) debe facilitarse de forma estandarizada.

La segunda frase del apartado 1 del artículo 14 establece que «Los Estados miembros velarán por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los siguientes documentos [...]».

La información y los documentos mencionados desde la letra a hasta la c del apartado 1 del artículo 14 deben publicarse y ponerse a disposición del público. La Directiva no especifica qué tipo de publicación se requiere, pero podemos remitirnos a lo que refiere el código de prácticas acerca de la consulta escrita (véase la sección 4.1).

4.5. CONSULTA SOBRE «TEMAS IMPORTANTES EN MATERIA DE GESTIÓN DE AGUAS»

4.5.1. ¿Qué tareas hay que realizar?

En la segunda fase de la consulta, se publicará, a finales de 2007 a más tardar, un esquema preliminar de los temas importantes en materia de gestión de aguas para la demarcación hidrográfica relevante y su(s) cuenca(s) fluvial(es) (el uso de estos términos por parte de la Directiva en el artículo 14 no está estandarizado). Los temas importantes de la demarcación hidrográfica pueden tener su origen en:

- El análisis del inventario de la calidad del agua realizado antes de finales de 2004.
- El debate posterior en lo que respecta a la determinación de los objetivos (teniendo en cuenta las excepciones establecidas en la Directiva).
- Las medidas necesarias.
- Las opiniones, el conocimiento y la experiencia de los agentes interesados relevantes.

A finales de 2007 debe estar disponible una evaluación relativamente homogénea de los requisitos fundamentales para la actuación en toda la demarcación hidrográfica. Para este momento, las eva-



luaciones ya no deben diferir, ya que, de lo contrario, se pondría en peligro cualquier enfoque coordinado.

4.5.2. ¿Cómo hay que organizar la consulta?

Los ejemplos de los recuadros siguientes muestran diferentes formas de consulta a distintos niveles geográficos.

En la demarcación hidrográfica e (inter)nacional

La Comisión Internacional para la Protección del Danubio (CIPD) es el organismo que coordina los aspectos internacionales de la implantación de la Directiva. La CIPD fomenta la participación ciudadana en el proceso de planificación mediante el sostenimiento económico del Sistema de Información de la CIPD, incluida la revista *Danube Watch*, así como redes operativas como el Foro Ambiental del Danubio (DEF, Danube Environmental Forum), la vigilancia, análisis y gestión de la información (MLIM, Monitoring, Laboratory and Information Management) y el sistema de avisos de emergencia en caso de accidentes en el Danubio (AEWS, Accident Emergency Warning System). Un grupo de observadores de distintas ONG asisten a las reuniones de la CIPD y realizan aportaciones importantes al trabajo de la Comisión (por ejemplo, con el establecimiento de un Grupo de Expertos en Medio Ambiente). Los agentes interesados son observadores para la Comisión, lo que supone su plena participación, aunque sin derecho a voto.

En la cuenca hidrográfica

Plan hidrológico del municipio de Örebro, Suecia (véase el anexo II)

La consulta tiene como objetivo satisfacer las exigencias de la participación ciudadana previstas en la Ley sueca de Construcción y Planificación acerca de la consulta en el desarrollo de planes globales. Un grupo de trabajo y otro directivo formado por funcionarios realizan el trabajo. Se ha consultado a un total de unas 70 autoridades y organizaciones diferentes río arriba de las cuencas y dentro de los límites del municipio, sobre la base de un borrador del plan, durante un seminario y reuniones informativas. El grupo directivo y el de trabajo agradecieron sus opiniones y observaciones. El documento adaptado fue enviado a una nueva ronda de consultas, en la que también participaron agrupaciones de agricultores y asociaciones para la protección de las aguas, así como la universidad.

4.6. CONSULTA SOBRE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

4.6.1. ¿Qué tareas hay que realizar?

La tercera fase importante de la información y consulta públicas comenzará a más tardar a finales de 2008 con la publicación de borradores de los planes hidrológicos. Los requisitos de contenidos de los planes se describen en el anexo VII. Es probable que dichos planes, especialmente los de las demarcaciones hidrográficas más grandes, estén compuestos de extensos documentos con mapas. Alcanzado este punto, dichos documentos deben estar armonizados nacional e internacionalmente, en la máxima medida de lo posible, de forma que muestren claramente qué gestión hidrológica coordinada se tiene la intención de adoptar.

4.6.2. ¿Cómo hay que realizar las consultas?

A escala nacional

Una medida útil podría ser que la unidad de coordinación nacional o internacional responsable de la demarcación hidrográfica en términos generales recopile dichos documentos y luego se los facilite a los Estados afectados.

En la cuenca hidrográfica

Consulta sobre los planes hidrológicos de cuenca, España

En España los Consejos del Agua desarrollan los planes hidrológicos en las demarcaciones hidrográficas.

Conforme a la Ley española de Aguas y al Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (Real Decreto 927/1988), al Consejo del Agua de cada demarcación hidrográfica le corresponde deliberar y proponer el plan de cuenca que vaya a aprobar el Gobierno. Al menos un tercio de la cifra total de los miembros del Consejo del Agua tiene que ser de los representantes de los usuarios.

En España un plan hidrológico de cuenca incluye, entre otros, los siguientes contenidos:

- El inventario de los recursos hidráulicos.
- Los usos y demandas existentes y previsibles.
- Los criterios de prioridad de usos.
- La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros.
- Las características básicas de la calidad de las aguas.
- Las medidas para la protección de aguas subterráneas.
- Las infraestructuras básicas requeridas por el plan.

4.7. CALENDARIO DE CONSULTA Y COORDINACIÓN INTERNACIONAL

El apartado 2 del artículo 14 establece que «Los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre esos documentos con objeto de permitir una participación y consulta activas».

Para cada una de las fases descritas anteriormente, se debe conceder a los ciudadanos un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre los documentos pertinentes. Este periodo es razonable, pero el plazo de tiempo correspondiente a la totalidad de las fases es apretado, ya que los resultados de las consultas deben incorporarse a los documentos pertinentes, de forma armoniosa, para toda la demarcación hidrográfica. Especialmente en cuanto a la consulta relativa a los borradores de los planes hidrológicos, se plantea la pregunta de cómo se gestionará el volumen de trabajo. Por lo tanto, algunas fases de la consulta deberían iniciarse antes de los plazos finales que especifica la Directiva, lo cual podría suponer un ahorro de tiempo, del que se dispondrá luego para el trabajo posterior. Por consiguiente, la coordinación internacional resulta necesaria si se van a presentar resultados coordinados.



El apartado 1 del artículo 14 requiere que se consulte a la ciudadanía sobre el plan hidrológico que abarca toda la cuenca hidrográfica, lo que plantea la pregunta de cómo debe coordinarse tal consulta internacionalmente.

La armonización del calendario desempeña un papel central en este contexto. En vista de los apretados plazos para la transposición de la Directiva, y de la inmediatez con la que tienen lugar las diversas fases de la consulta, parece necesaria la coordinación internacional para realizar los procesos paralelamente. Los organismos internacionales pertinentes deben aprobar procedimientos adecuados para dicha coordinación.

Además, debe considerarse también la pregunta de qué documentos deben presentarse, una cuestión ya mencionada anteriormente. El tema fundamental en este punto es cómo debe ser un plan hidrológico internacional. Algunas comisiones de demarcaciones hidrográficas internacionales están deliberando actualmente sobre la estructura del plan hidrológico para la demarcación hidrográfica. Es preocupante el poco tiempo del que se va a disponer para elaborar un trabajo tan complejo, especialmente si ha de ser lógico y coherente.