



## Índice general

1.- Declaración de Tortosa

2.- Inundaciones

3.- Otras propuestas

4.- Participación pública DMA



DECLARACIÓN MUNICIPAL POR LA NUEVA CULTURA  
DEL AGUA EN LA CUENCA DEL EBRO

## **Declaración municipal por la Nueva Cultura del Agua en la Cuenca del Ebro**

Los Alcaldes de Ayuntamientos de la Cuenca del Ebro abajo firmantes nos comprometemos a apoyar y llevar a nuestros respectivos plenos municipales los siguientes compromisos:

- 1- Recuperar y proteger los ríos y conjuntos fluviales (en su acepción de cauces, riberas, humedales y acuíferos) del término municipal, bajo asesoramiento de un equipo especializado, en colaboración con las agencias ambientales y del agua de las comunidades autónomas respectivas y la CHE y con abierta participación pública.
- 2- Colaborar a este respecto con proyectos ciudadanos en marcha como el proyecto “Rius” en Cataluña o el proyecto “Volunta-Ríos” en Aragón.
- 3- Revisar los posibles vertidos a esos ríos en el término municipal, tanto de titularidad del Ayuntamiento como privada, colaborando activamente con las agencias ambientales y del agua de las respectivas comunidades autónomas y la Comisaría de Aguas de la CHE para acabar con posibles irregularidades y evitar vertidos contaminantes, así como recuperando su buen estado en la medida de nuestras posibilidades y responsabilidades.
- 4- Revisar, con el asesoramiento técnico adecuado, la calidad de las aguas servidas y los impactos que generamos con nuestra toma de aguas actual o posibles tomas futuras, promoviendo planes que garanticen calidades óptimas con mínimos impactos negativos.
- 5- Revisar el estado de la red urbana de abastecimiento, evaluando seriamente los niveles de fugas, con el compromiso de elaborar y ejecutar un plan de modernización de la red que permita llegar a pérdidas inferiores al 15% a medio plazo, e inferiores a 10% a largo plazo.
- 6- Revisar el nivel de conexión de los vecinos a la red de alcantarillado, elaborando un plan de medio y largo plazo que garantice la plena conexión; a excepción, en su caso, de viviendas dispersas cuyos vertidos a fosas sépticas adecuadas –con progresiva depuración- garanticen la no contaminación de acuíferos y ecosistemas acuáticos.
- 7- Garantizar sistemas de depuración de los retornos adecuados a la envergadura de éstos, procurando hacer separación previa de los vertidos industriales y de las aguas pluviales que puedan entorpecer o colapsar los procesos de tratamiento de las aguas de tipo doméstico. Estudiar la implantación de redes separativas o ultraseparativas.
- 8- Promover un amplio debate ciudadano sobre la gestión del agua en colaboración con los colectivos interesados en la materia, así como incentivar su seguimiento y control públicos.

- 9- Promover la implantación universal de la medición (contadores) tanto en alta como en baja, así como de un sistema tarifario que tienda e impulse a recuperar los costes de amortización y de gestión de la red, y de sus sistemas de alcantarillado y depuración. Fomentando para ello un consumo responsable, que reconozca un suministro básico universalmente asequible como derecho humano de acceso al agua potable de todas las personas, adaptado a las especificidades; y que, por el contrario, penalice los consumos excesivos y suntuarios.
- 10- Impulsar un modelo de gestión de los servicios de aguas de carácter participativo, en el que los operadores y el propio Ayuntamiento presenten y expongan las cuentas y resultados del servicio y sometan las decisiones clave a procesos abiertos y públicos.
- 11- Promover el conocimiento ciudadano, mediante las actividades oportunas, de los principios, criterios de gestión y objetivos de calidad del sistema hídrico, contenidos en la Directiva Marco de Aguas de la UE, que es nuestra nueva Ley de Aguas Europea.
- 12- Celebrar anualmente el Día Mundial del Agua, que fija Naciones Unidas para el 22 de Marzo; como fecha, no sólo de reivindicación y celebración, sino de revisión y crítica ciudadana de los compromisos adquiridos con la firma de esta carta.
- 13- Establecer, desde el ámbito municipal, compromisos prácticos de colaboración con la CHE, con las autoridades y agencias agrícolas, ambientales y del agua de los respectivos Gobiernos Autónomos y con los colectivos sociales implicados (incluido el agrario), para conseguir el *Buen Estado* de nuestros ríos, fuentes, humedales, lagunas y lagos de aquí al 2015, tal y como exige la Directiva Marco del Agua.
- 14- Colaborar activamente con la CHE y con los Gobiernos Autónomos para recuperar el espacio del río, evitando o rectificando invasiones urbanísticas o de usos indebidos del mismo; cuidando de forma muy especial la seguridad frente a posibles avenidas desde la premisa básica de respetar ese dominio público y ámbito de libertad del río.
- 15- Promover la recuperación de espacios de baño tradicionales y otras actividades (como, en su caso, la navegación fluvial), bajo adecuadas medidas de seguridad de esas zonas y de calidad de las aguas.
- 16- Promover los sistemas avanzados de ahorro (hábitos y aparatos), eficiencia y reutilización (aguas pluviales y grises), planificando acciones progresivamente más ambiciosas en ambos campos, que puedan incluir también el energético y el del uso racional del regadío.
- 17- Inventariar y recuperar en la medida de lo posible los patrimonios arquitectónicos y de usos tradicionales o singulares (compatibles) del río: molinos, barcas de cruce del río, ....

- 18- Promover planes de información y educación para la Nueva Cultura del Agua, tanto a escala ciudadana, como, de forma muy especial, para edades infantil y juvenil, en colaboración con los colectivos que trabajan en la materia.



**CONCLUSIONES DEL SEMINARIO “EL PROBLEMA DE LAS  
INUNDACIONES: CLAVES, RAZONES Y SOLUCIONES”.**  
(Zaragoza, 20 Febrero de 2003)

Reunidos con motivo del Seminario “El problema de las inundaciones : claves, razones y soluciones”, organizado por la Fundación Nueva Cultura del Agua con el apoyo de la Universidad de Zaragoza, una veintena de científicos de reconocido prestigio procedentes de diversas disciplinas y pertenecientes a varias instituciones y universidades coincidimos en las reflexiones siguientes, aplicables a las recientes y futuras inundaciones del Río Ebro y a las de otros grandes ríos:

**Respecto a las avenidas y las inundaciones de los grandes ríos:**

\* Forman parte de la dinámica natural de los ríos, especialmente de los de tipo mediterráneo como el Ebro, y son indispensables para el “buen estado ecológico” de los mismos. Este buen estado es de obligado cumplimiento antes del año 2015 según la legislación europea vigente.

\*Suponen innumerables beneficios para el conjunto de la sociedad como son la fertilización natural de las tierras de cultivo, la recarga del acuífero aluvial, el aumento de la biodiversidad, el aporte de sedimentos y nutrientes a los deltas o el retroceso de la cuña salina en las desembocaduras.

\* Por su tipología no suponen, en estado natural, un peligro intrínseco para la vida de las personas, especialmente considerando los sistemas de alerta (como el SAIH) y los dispositivos de protección civil existentes.

\* El conocimiento científico disponible permite prever futuros eventos de avenida de similares y mayores dimensiones que los conocidos, pudiéndose determinar de antemano el área de la llanura aluvial proclive a ser inundada en los mismos mediante los estudios pertinentes, en parte ya realizados para el Río Ebro hace tiempo.

\* Estudios sobre el cambio climático afirman que el calentamiento global repercutirá en una mayor frecuencia y magnitud de los eventos de avenida.

**Respecto a las medidas de “control” (diques, embalses y dragados del cauce):**

\*Los embalses tienen una capacidad muy limitada para laminar las grandes avenidas (período de recurrencia de 10 años o superior) debido a la magnitud de las aportaciones

registradas en las mismas y a la incompatibilidad de ésta función de laminación con los otros usos de estas infraestructuras, como el uso hidroeléctrico, de abastecimiento o agrícola. Pese a disponer del mayor número de grandes presas por habitante del mundo, en nuestro país los daños causados por inundaciones son cada vez mayores.

\* La construcción de diques o motas de contención demasiado cerca del cauce y de manera desordenada, como en el caso de los construidos actualmente en el valle del Ebro, es igualmente ineficaz para evitar las grandes inundaciones. La rotura de los mismos durante las avenidas constituye el mayor peligro real para las vidas humanas relacionado con las mismas. La protección de campos de cultivo mediante este tipo de estructuras complica la situación de las poblaciones ribereñas durante las grandes avenidas, como se ha constatado en las recientes inundaciones del Ebro.

\*Tanto los embalses como las motas de defensa generan una falsa sensación de seguridad que favorece la invasión de la llanura de inundación por actividades económicas vulnerables a las inundaciones, como la horticultura y el uso urbano o industrial, provocando a la postre mayores daños y pérdidas económicas. Este hecho, unido a su elevadísimo coste, su reducido período de vida (en el caso de los embalses por colmatación y en el de las motas porque no son compatibles con la legislación ambiental vigente) y a su gran impacto ambiental, desaconsejan la nueva construcción masiva de estas infraestructuras.



\*El dragado sistemático de grandes extensiones de cauce fluvial y el “corte” artificial de los meandros, además de constituir gravísimas afecciones ambientales (incisión lineal de la corriente, con el consiguiente descenso del nivel freático y en consecuencia problemas de sequía en los sotos, destrucción de biotopos, eliminación de bandas de amortiguación frente a la contaminación del acuífero, pérdida de capacidad de autodepuración del río...), puede tener complejas y negativas consecuencias para el riesgo por inundaciones aguas arriba y aguas abajo de los tramos de cauce intervenidos. En todo caso favorecen una mayor energía y velocidad de las aguas de avenida, aumentando su poder erosivo y por tanto su capacidad de destrucción de infraestructuras construidas en o cerca del cauce, como puentes o motas de defensa.

\*Por lo expuesto en el punto anterior, los dragados sólo deberían ser aplicados de forma puntual en tramos muy cortos del cauce donde la protección de las poblaciones así lo aconseje (puentes de luz insuficiente o tramos urbanos donde no se haya dejado suficiente anchura al río), tras el pertinente estudio de las posibles consecuencias aguas arriba y aguas abajo del tramo a intervenir.

**Respecto a las medidas de “gestión” de las inundaciones:**

\* Es imprescindible y urgente el deslinde del “Dominio Público Hidráulico” y la ordenación de las actividades antrópicas en el mismo, de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Aguas de 1985, en los Planes Hidrológicos de Cuenca, en el Plan Hidrológico Nacional y en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Ebro (aprobado por la Dirección General de Aragón).

\* Se debe dotar al río de un “espacio de libertad fluvial”, que en el caso del Río Ebro no sería inferior a los 900 metros incluyendo el cauce menor y ambas márgenes, en el cual no puedan construirse otras defensas que las que protegen a los núcleos de población. Dentro de este espacio se deberían potenciar las funciones naturales de la llanura de inundación, como la laminación de las avenidas o el filtrado de contaminantes (p.e. mediante la restauración de sotos como “filtros verdes”), así como garantizar la persistencia del uso agrícola tradicional.

\* Las medidas de gestión han sido aplicadas con éxito en países a la vanguardia del conocimiento hidrológico, como Estados Unidos (Río Mississippi-Missouri) y Alemania (Río Rin).

\* La función laminadora de las avenidas desarrollada por la llanura de inundación del Ebro es potencialmente más efectiva que la de los actuales embalses de su Cuenca, como puede apreciarse comparando en el hidrograma de la avenida del Ebro de Febrero de 2003 en Castejón y en Zaragoza. Esta función laminadora del pico de la avenida es provocada por procesos de embalsamiento e infiltración, e incluye la disipación de la energía de las avenidas y por tanto de su capacidad erosiva, debida a la fricción con sotos y mejanas y al trazado meandriforme del Río Ebro.

\* La persistencia del uso agrícola tradicional en la llanura de inundación favorece la función laminadora de la misma, por lo que debe ser apoyada por medidas como subvenciones eco-condicionadas, seguros agrarios efectivos, el reconocimiento y divulgación de la procedencia de los productos agrarios producidos (marcas de “proximidad” y calidad ya establecidas en algunas zonas), u otras fórmulas que deberán ser acordadas entre los agricultores afectados y las administraciones pertinentes, como la Diputación General de Aragón o el Ayuntamiento de Zaragoza en el caso de la ribera aragonesa.

\* La recuperación de la funcionalidad ecológica de la llanura de inundación, junto con la preservación de un uso agrícola tradicional moldeador de un paisaje histórico de gran singularidad, permitiría la explotación económica de las actividades recreativas (navegación fluvial, senderismo...), siendo un factor de diversificación económica y por tanto de desarrollo rural en las zonas ribereñas.

\* La ciudadanía debe ser informada de los riesgos reales asociados a las avenidas naturales de los grandes ríos como el Ebro, debiendo estar preparada para asumirlos económicamente.

En Zaragoza, a 20 de Febrero de 2003

La Comisión Organizadora



**PROPUESTA DE COAGRET A OTROS TEMAS  
IMPORTANTES DEL NUEVO PLAN DE CUENCA DEL  
EBRO.  
ESQUEMA DE TEMAS IMPORTANTES (PLAN  
HIDROLÓGICO 2007)**

Zaragoza, 2007

La inquietud de COAGRET por algunos aspectos de la gestión y administración del agua y

su plasmación en el nuevo Plan de Cuenca, nos ha llevado a formular otras propuestas al margen de las acordadas en los convenios firmados con la Confederación Hidrográfica del Ebro, en el marco de la participación en la elaboración del Plan de cuenca, para elaborar dos informes sobre dos Temas Importantes del nuevo Plan: “Criterios sobre la implantación de regímenes de caudales ambientales” y “Criterios sobre las líneas de demandas futuras de agua, 2008-2025”.

Estas aportaciones constan en primer lugar de 3 /4 propuestas muy esquemáticas referidas a algunos de los Temas Importantes del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro, seguidas de otra serie de propuestas y comentarios ordenados según el esquema de la *Primera propuesta a 12 de noviembre de 2007 a Temas Importantes de la cuenca del Ebro para el Plan Hidrológico de 2009*, en documento aportado por la CHE en la reunión entre su Presidente y las asociaciones ecologistas y de defensa del territorio el 12 de noviembre de 2007.

## 7. RESERVAS NATURALES FLUVIALES. PROTECCIÓN NATURALIDAD DE LOS RÍOS.

Propuestas de la Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases de ríos a proteger por estar especialmente amenazados o por tener un especial interés paisajístico y ambiental:

----- Río Gállego desde el embalse de La Peña hasta el embalse de Ardisa

----- Río Huerva desde Vistabella hasta Villanueva de Huerva.

----- Río Aragón desde Jaca hasta la cola del embalse de Yesa.

----- Río Esera desde Campo hasta Santaliestra.

----- Río Vero

----- Río Cinca

----- Río Ara entre Fiscal y Jánovas, y el barranco de las Guargas de Cajol.

----- Río Matarraña y Algars

----- Río Irati

----- Río Jalón en el tramo comprendido entre el LIC Hoces del Jalón y la desembocadura del río Isuela

----- Río Pancrudo

----- Río Grío en el tramo comprendido dentro de la ZEPA Desfiladeros del río Jalón

## 8. INFRAESTRUCTURAS Y ACTUACIONES BÁSICAS A INCORPORAR O NO AL PLAN DE CUENCA.

La Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases desde hace tiempo viene solicitando una Moratoria a grandes infraestructuras de regulación (embalses y azudes) en los cauces de los ríos hasta que no se haya discutido su viabilidad o su necesidad en el nuevo Plan de Demarcación. Solicitud que ahora se convierte en una propuesta concreta para el nuevo Plan.

Además de la eliminación de pequeñas infraestructuras (azudes) obsoletas o abandonadas que entorpecen los cauces, proceso en el que la propia CHE ha empezado a hacer propuestas, desde COAGRET solicitamos que la Confederación Hidrográfica comience los estudios para la eliminación y demolición de grandes infraestructuras por inútiles o por peligrosas. Por ejemplo:

- Barranco de Arás. La inutilidad del encauzamiento y desvío del barranco se hizo evidente, por desgracia, con el desastre del camping de Biescas. La falsa seguridad que dan esas obras se puso dramáticamente en evidencia. Posteriormente al Desastre se realizó una actuación que (intentaba) encauzaba más el barranco dejándolo como un

canal, con unas intenciones difíciles de entender visto lo que había sucedido. Procede eliminar toda esa obra y dejar el barranco en una situación lo más próxima a la natural posible. Parece evidente (y la CHE debería asumir esa responsabilidad) que no se va a construir nunca en el cono de deyección de ese barranco, y por lo tanto es superflua toda la obra de canalización y desvío.

– El embalse del Val. Realizado sin evaluar las posibilidades de pago de los posibles usuarios, sigue sin ser utilizado.

– El embalse de Rialp. A parte de no poder llenarse completamente debido a sus graves problemas geológicos, está la reciente sentencia del tribunal europeo (El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TUE)) en contra del Estado español por la construcción del canal Segarra-Garrigues. La sentencia considera que esta infraestructura incumple la legislación europea vigente en materia de protección de las aves silvestres. En la condena se dice textualmente que a la hora de autorizar el proyecto del regadío España ha incumplido la obligación “de adoptar las medidas adecuadas para evitar los daños prohibidos en las zonas afectadas por dicho proyecto”. Esta condena pone en tela de juicio uno de los objetivos de la construcción del embalse de Rialp, que son los regadíos abastecidos por el canal Segarra-Garrigues.

– El Bombeo de Beceite. Debería ser eliminado ese obstáculo, ya inútil, que entorpece y afea el cauce del Matarraña.

– El Bombeo de la Tranquera. Otra obra que nunca ha sido utilizada.

– Embalse de Itoiz. A COAGRET la peligrosidad de este embalse le parece evidente y solicita su demolición.

## 10. BASES PARA ANALIZAR LA ORGANIZACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS AMBIENTALISTAS EN EL PLAN DEL EBRO.

### **4.1.- La participación pública en la gestión de los recursos hídricos en España.**

Es conveniente reflexionar sobre posibles vías a articular en España para cumplir con las disposiciones de la DMA relativas a la participación pública. En España la participación es muy restrictiva frente a los términos de la DMA, pues esta participación se limita a la participación de los usuarios en la gestión hidrológica y a una participación de lo que se entiende como público interesado muy reducida en la planificación.

Recordemos que uno de los principios rectores de la gestión en materia de aguas se refiere exclusivamente a la “participación de los usuarios”( Artículo 14, 1, Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, BOE núm. 176.) Esta participación se produce en los organismos de cuenca y en el Consejo Nacional del Agua. Este tipo de participación no es el que propone la Directiva Marco del Agua.

### **Participación en las Confederaciones Hidrográficas**

Organos de Gobierno----- Junta de Gobierno

Organos de Gestión----- Asamblea de Usuarios

Comisión de Desembalse

Juntas de Explotación

Juntas de Obras

Organos de Planificación----- Consejo del Agua de la Cuenca

Con excepción del órgano de planificación, en el resto de órganos existe una ausencia completa de representantes de valores medioambientales que pertenezcan a la sociedad civil que, como hemos visto, es el denominado público interesado. En estos órganos tan sólo están representados la administración pública y los usuarios (riego, abastecimiento de aguas y producción hidroeléctrica). Esto es reflejo de la situación actual en el que el agua es considerando, sobre todo, un bien de tipo económico quedando de lado el valor ambiental.

Obviamente, teniendo en cuenta las disposiciones sobre participación pública de la DMA y, además, sus objetivos medioambientales, deberán introducirse modificaciones en la estructura institucional hídrica española para cumplir con esos objetivos. En el del Consejo Nacional del Agua se encuentra representado el valor medioambiental por parte de representantes de la sociedad civil

(tres organizaciones ecologistas y algunos científicos). Frente al peso de la representación del valor económico en este Consejo, es evidente la escasa participación del valor medioambiental.

Otra cuestión reside en el número de representantes de valores medioambientales a incluir en estos órganos. Si tenemos en cuenta los objetivos de la DMA, este valor debería equipararse prácticamente al valor económico.

Se propone incluir además al menos tres vocales representantes de organizaciones de afectados por expropiaciones e inundaciones consecuencia de obras hidráulicas.

Se propone también que el órgano de participación (el Consejo del Agua de la Cuenca) evalúe cada cierto tiempo si cumple sus funciones de participación y consulta. Se propone una autoevaluación y una evaluación externa cada 4-5 años.

Se propone analizar como integrar al mundo científico en los procesos de participación. Habría que evaluar la posibilidad de abordar el papel del mundo de la ciencia. Lo interesante de su participación sería la posibilidad de aportar sus conocimientos científicos. Sería necesario analizar si conviene hacer un órgano estable de consulta o establecer mecanismos reglados para solicitar consultas al mundo científico.



Siguiendo el esquema de la *Primera propuesta a 12 de noviembre de 2007 a Temas Importantes de la cuenca del Ebro para el Plan Hidrológico de 2009*, en documento aportado por la CHE en la reunión entre su Presidente y las asociaciones ecologistas y de defensa del territorio el 12 de noviembre de 2007, la Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases quiere realizar una serie de propuestas y comentarios diversos:

*a) Problemas asociados al cumplimiento de los objetivos ambientales de la DMA.*

LA DMA entre sus objetivos persigue “*una mayor protección y mejora del medio acuático a través de medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las sustancias consideradas como prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las sustancias peligrosas prioritarias*”. Este objetivo ha de presidir todas las propuestas que se puedan plantear para resolver los problemas de contaminación. En definitiva las propuestas han de ser de reducción, interrupción o supresión gradual de vertidos, emisiones y sustancias prioritarias

*a.1) Contaminación urbana.*

Plantear la depuración con tratamiento terciario en grandes poblaciones y en poblaciones cuyos vertidos se viertan en ríos protegidos o zonas de alto valor.

Analizar el problema de contaminantes especiales que no son eliminados por las plantas de tratamiento de aguas residuales: antibióticos, hormonas, microcontaminantes.

*a.3) Contaminación agrícola.*

Reducción o abandono de regadíos de zonas altamente salinizadas.

Incentivar el abandono de regadíos marginales de baja producción y grandes movilizadores de sales.

Frente a la propuesta de fomentar la realización de chequeos medioambientales de los regadíos, que no sabemos exactamente que significa, proponemos que se realicen Estudios de Impacto Ambiental de los regadíos con definición de las metodologías utilizadas para evaluar el verdadero impacto de los regadíos en las masas de agua.

*a.4) Contaminación Ganadera.*

Controlar la eficacia de los procesos de gestión de los purines. Evaluar la eficacia de las medidas legales de eliminación o reducción de los purines y de los problemas de contaminación en las masas de agua consecuentes.

*a.5) Otras contaminaciones.*

– Estudiar y proponer el paulatino cierre de las centrales nucleares ubicadas en la cuenca, por su riesgo de vertidos radiactivos a la misma. Riesgo que aumenta conforme envejecen dichas centrales.

*a.6) Falta de definición de caudales ecológicos.*

Ver propuesta de COAGRET “Criterios para la implantación de caudales ambientales en la cuenca del Ebro”.

*a.7) Incumplimiento de caudales ecológicos.*

Dejar de utilizar la excusa del mantenimiento de los caudales ambientales para justificar la construcción de embalses. La Confederación Hidrográfica del Ebro sigue utilizando esta aberración lógica como justificación en cualquier propuesta de regulación.

Remitimos a la propuesta de COAGRET “Criterios para la implantación de caudales ambientales en la cuenca del Ebro”.

No construir embalses ni balsas para el mantenimiento de los caudales mínimos.

*a.8) Falta de continuidad en los ríos.*

Eliminación de azudes innecesarios. Eliminación o modificación de derivaciones hidroeléctricas que detraen importantes caudales durante largos tramos de cauce.

Puesto que la continuidad de los ríos no debe interrumpirse, debe ser posible y viable la modificación de los azudes para permitir esa continuidad y el tránsito de las especies acuáticas.

*a.9) Riberas en mal estado.*

Fomentar actuaciones de transformación de plantaciones arbóreas en soto mediante subvenciones o las herramientas más adecuadas, tanto a ayuntamientos como a particulares.

*a.10) Efectos adversos obras.*

Modificación de los proyectos o su no construcción si modifican o tiene efectos adversos sobre el estado ecológico o la consecución del buen estado ecológico de los ríos y masas de agua continentales y costeras.

Identificación de todas las obras que afectan a las masas de agua y establecimiento de un Plan de restauración de los tramos afectados.

Eliminación de elementos artificiales de antiguas obras y abandonados.

*a.11) Incumplimiento normas zonas protegidas.*

Cumplimiento de las normas de zonas protegidas.

Evaluación de la eficacia de las normas y de las medidas de protección y control establecidas.

*a12) Otros.*

Medidas de prevención de la introducción o migración de especies alóctonas de riesgo. Hay que planificar las medidas antes de la introducción o expansión de las especies invasoras, no después.

La ineficacia de las medidas planteadas en el caso del mejillón cebra plantea una propuesta evidente: la evaluación de la eficacia de las medidas propuestas para su mejora y redefinición. Fomentar la participación de los usuarios y partes implicadas a la hora de elaborar las medidas de control.

Acabar de definir los riesgos de las masas de agua tanto superficiales como subterráneas.

*b) Estrategias de Gestión de la demanda.*

El principal problema que plantea la satisfacción de las demandas es hacer planteamientos de incrementar la oferta en vez de hacer una gestión holística y ecosistémica y gestionar esa demanda.

*b.1) Abastecimiento urbano*

Es un concepto erróneo el de reservas estratégicas para nuevos desarrollos urbanos. El margen de ahorro en los consumos de agua en las ciudades es muy grande (como se ha visto en la ciudad de Zaragoza cuyos consumos actuales son menos de la mitad de los previstos en el Plan de Cuenca actual). No parecen necesarias previsión de nuevas reservas para las ciudades, por lo menos en el plazo de aplicación de este Plan.

La planificación hidrológica no debería estar al servicio de planificaciones urbanísticas privadas. El criterio debería ser que los desarrollos urbanísticos se produzcan allí donde hay suficiente agua sin menoscabo de los objetivos de buen estado ecológico de las masas de agua.

Asegurar a los nuevos desarrollos urbanísticos solamente el volumen mínimo imprescindible como medida para forzar el ahorro y el consumo responsable.

Aplicar sistemas eficaces de tarifación.

Información sobre consumos reales colectivos e individuales.

Analizar las nuevas demandas de abastecimiento. Analizar las posibilidades de las fuentes de suministro locales mal utilizadas o desaprovechadas. El objetivo de recuperación de los ríos y de los acuíferos puede tener como consecuencia la recuperación de fuentes agotadas o contaminadas.

*b.2) Mejoras ambientales.*

Evitar o prohibir la construcción de nuevas infraestructuras en las cabeceras, que deben ser protegidas por ser zonas de alto valor ambiental y económico.

*b.3) Regadíos.*

Dejar claras las **restricciones** impuestas por los objetivos de regímenes de caudales ambientales y de calidad de las masas de agua (imprescindibles para alcanzar el “buen estado ecológico de las masas de agua continentales”) a los futuros planes de nuevos regadíos. Se recomienda evitar la elaboración de nuevos planes de regadíos hasta que no queden asegurados los regímenes de caudales ambientales y la calidad de las aguas.

Planificación de sistemas de regulación interna en los regadíos en vez de externa y en los cauces de los ríos.

En vez de un plan de modernización (que casi nunca implica reducción de los consumos) establecer un plan de reducción de los consumos de agua en el regadío y de mejora de la eficiencia de los regadíos (solo un 40% de eficiencia global da mucho margen de mejora).

Establecer un Plan de control de la sobreexplotación de acuíferos.

Plantear la recarga artificial de los acuíferos solo excepcionalmente. Es mucho más recomendable incidir en la causa de la sobre-explotación de los acuíferos (evitandola) y permitir que los acuíferos se recuperen solos.

Constitución de comunidades de regantes de aguas subterráneas.

*b.4) Ganadería.*

Control de los abastecimientos y consumos en ganadería intensiva, con un Plan de reducción y racionalización de los consumos.

*b.7) Usos recreativos y lúdicos.*

Más que la construcción de instalaciones para uso recreativo proponemos la utilización de las potencialidades deportivas de los ríos sin modificaciones.

Evaluar la virtualidad de los embalses de cola, su utilidad, su eficacia, sus consecuencias ambientales, ecológicas y de calidad del agua, antes de plantear su construcción para usos lúdicos u otros usos en los embalses sometidos a grandes oscilaciones.

Recuperación de las zonas de baño tradicionales en las aguas continentales. Control de la calidad y fomento de su uso.

*b.8) Usos piscícolas.*

Racionalización de la gestión de pesca. Fomento de la pesca de especies autóctonas y planteamiento de una política a largo plazo de limitación, reducción y prohibición de la pesca de especies introducidas, tipo de pesca que acaba produciendo graves problemas medioambientales y económicos (véase el caso del mejillón cebra).

Elaboración de un Plan de recuperación de especies migradoras: establecimiento de escalas

de peces efectivas, protección de frezaderos, reducción de la contaminación.

Protección de zonas de freza y recuperación de aquellas de los tramos de ríos alterados.

Control de especies exóticas de peces.

*b.9) Mantenimiento de infraestructuras.*

Eliminación de infraestructuras obsoletas inútiles o peligrosas.

*b.10) Otros.*

Los trasvases de agua no son una solución a los problemas de gestión de la demanda, la solución está en dimensionar la demanda según las posibilidades de la propia cuenca. Un trasvase supone un incremento de la oferta que se sale del marco de la Directiva Marco de Aguas ya que: modifica las condiciones ambientales de dos cuencas, produce una desregulación de la demanda (produce un efecto llamado conocido y estudiado), plantea problemas de contaminación biológica de una cuenca a otra (traslado de especies exóticas), y plantea problemas de equidad y justicia social difíciles de resolver.

Integración también de los afectados por la construcción de grandes obras de regulación en las juntas de explotación.

*c) Problemas ante las avenidas*

Para resolver y mitigar los problemas de las avenidas remitimos a las conclusiones del seminario “El problema de las inundaciones, claves, razones y soluciones” (Zaragoza 20 de febrero de 2003) que se adjunta.

*d) Gestión de los sedimentos.*

– Debería elaborarse un Plan para la removilización de sedimentos retenidos por los embalses y otras obras de regulación. La salud de un parte fundamental de la cuenca depende de ello.

Documentación aportada:

-Declaración municipal por la Nueva Cultura del Agua de Tortosa.

-Conclusiones del seminario “El problema de las inundaciones, claves, razones y soluciones” (Zaragoza 20 de febrero de 2003).

-La participación pública en la Directiva Marco del Agua: Implicaciones para la península ibérica.

Ana Barreira. *Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)*



**LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA DIRECTIVA MARCO DEL  
AGUA:  
IMPLICACIONES PARA LA PENÍNSULA IBERICA**

**Ana Barreira**

*Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)*

### **Resumen.**

Las políticas de desarrollo sostenible deben ser participativas (Declaración de Río, Principio 10). Un aspecto importante del desarrollo sostenible se refiere a la gestión de los recursos hídricos. La participación pública puede entenderse como un derecho individual y de grupos sociales, como medio para *empoderar* a los individuos y grupos y como medio para mejorar la calidad y efectividad de los procesos de toma de decisiones. Diversos instrumentos internacionales apoyan la participación pública en la gestión del agua. En el plano comunitario, la Directiva Marco del Agua (DMA) contiene disposiciones concretas sobre la participación pública en este terreno. El borrador de directriz sobre participación pública identifica tres formas de participación en la DMA: participación activa, consulta y provisión de información. En la Península Ibérica no existe una tradición de participación tan amplia como la contemplada en la DMA. En España y en Portugal la participación pública, prácticamente, se limita a la participación de los usuarios y no de la sociedad civil. En el ámbito transfronterizo, regulado por el Convenio de Albufeira, no se han previsto mecanismos que permitan una participación del público en los términos de la DMA. Ambos Estados deberán introducir reformas para articular mecanismos que permitan una participación real y efectiva.

### **1. Introducción.**

La protección del medio ambiente y de los recursos naturales es una cuestión que incumbe a todos: poderes públicos y la ciudadanía. Diversas constituciones, incluida la española de 1978, disponen que los ciudadanos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado así como el deber de protegerlo. Para que este derecho sea una realidad y para cumplir con esa obligación, los ciudadanos tienen que contar con mecanismos que les permitan contribuir y participar en la elaboración, gestión y evaluación de las políticas medioambientales. Por tanto, es necesario involucrar al ciudadano en la concepción de las políticas dirigidas a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales así como en la gestión de estos últimos. Desde la Conferencia de Río no hay duda de que las políticas de desarrollo sostenible deben ser participativas (Declaración de Río, Principio 10). Un aspecto importante del desarrollo sostenible se refiere a la gestión de los recursos hídricos. Diversas declaraciones internacionales apoyan la participación pública en la gestión del agua así como algunos tratados multilaterales establecen diferentes formas de



participación pública, en el plano comunitario, la Directiva Marco del Agua 1 contiene disposiciones concretas sobre la participación pública en este terreno (Barreira, 2000).

El rasgo principal de la Directiva Marco del Agua (DMA) es el empleo de la demarcación hidrográfica como unidad fundamental de todas las acciones que tienen que ver con la planificación y gestión de las aguas. Por tanto, establece una gestión integrada de los recursos hídricos. Esta gestión puede definirse como “la gestión de los sistemas acuáticos como parte de un medio natural más amplio y relacionada con su medio socio-económico” (Moster *et al.*, 1999). En este tipo de gestión encontramos cuatro niveles: gestión operativa, planificación, estructura institucional y apoyo analítico. Asimismo, existen una serie de temas transversales 1 DOCE L 327/6 de 22.12.2000. que son importantes en los diferentes niveles: participación pública, la cooperación en cuencas internacionales y entre cuencas, la integración, la escala, el calendario y la creación de capacidad (Moster, 1999; WWF, 2001).

Este documento tiene como objetivo analizar uno de los temas horizontales contemplados en la DMA: la participación pública, que no sólo tiene efecto en otras cuestiones transversales como la cooperación transfronteriza caso hispano-luso, sino que también debe integrarse en los diferentes niveles. Nos interesa, para nuestro propósito, subrayar que este análisis se circunscribe en la perspectiva de la gobernanza, entendida como las políticas, reglas y procedimientos prácticos que reconocen y prescriben papeles y responsabilidades para las diferentes partes interesadas (la comunidad, el sector privado, el sector público y los individuos) así como al reforzamiento institucional, la creación de capacidad y la extensión del conocimiento ya que es fundamental para poner en práctica la gestión integrada de los recursos hídricos. En primer lugar, presentaremos una visión general sobre la participación pública en la gestión de los recursos hídricos. Seguidamente analizaremos las disposiciones de la DMA y los trabajos de la Estrategia de Aplicación de la DMA relativos a la participación pública. Finalmente, analizaremos la articulación de la participación pública en la planificación y gestión de las cuencas hidrográficas de la Península Ibérica y las implicaciones que para ella tiene la DMA. Para ello, nos referiremos al caso español, al caso portugués y al marco que nos ofrece el Convenio de Albufeira<sup>2</sup> de 1998, con el horizonte de la transposición de la DMA en España.

## **2. La Participación Pública en la Gestión de los Recursos Hídricos.**

### **2.1. El papel de la participación pública.**

La participación pública desempeña un papel esencial en la planificación y en el desarrollo de políticas. Esta puede entenderse como un derecho individual y de grupos sociales, que normalmente se refleja en el establecimiento de requisitos concretos en el proceso de toma de decisiones. También la participación pública puede entenderse como medio para *empoderar* a los individuos y grupos y como medio de desarrollo de las comunidades locales. Finalmente, la participación pública puede entenderse como medio para mejorar la calidad y efectividad de los procesos de toma de decisiones (UNESCO/IHP, 1999).

Estas tres visiones son complementarias y las tres son igualmente válidas. La participación pública como un derecho se basa en la idea que los individuos y grupos afectados por decisiones deberían tener la oportunidad de expresar su opinión y estar involucrados en la toma de decisiones (Moster *et al.*,1999; Barreira, 2000). Existen diferentes maneras en que el público puede estar involucrado en la gestión los recursos hídricos. Los mecanismos van desde facilitar información, consultar al público e involucrarlo en el proceso de toma de decisiones hasta permitir que se presenten quejas (ej.: Convenio de Aarhus, Declaración de Río).

La visión relativa al *empoderamiento* intenta incluir a aquéllos que de otra forma no tendrían una voz en el proceso de toma de decisiones (Kaosa-Ard *et al.*, 1998). El objetivo es aumentar la capacidad de las comunidades locales para que se involucren significativamente y puedan finalmente gestionar el recurso tanto como les sea posible. Esta idea corresponde a la noción de democracia, pero no a la noción tradicional de democracia parlamentaria en la que la participación pública se limita al voto electoral, sino a la noción de democracia directa en que los individuos, como ciudadanos y miembros de una sociedad, pueden participar directa y personalmente en el gobierno. Los medios para promover el desarrollo de la comunidad incluyen el apoyo económico a los grupos locales y los cambios institucionales (Moster *et al.*,1999).

Esta visión nos muestra que, a través de la participación activa, se crea una conciencia. El gobierno y los gestores de cuencas pueden aprender de las prioridades y preocupaciones del público y sobre los impactos sociales y ambientales de sus decisiones y actuaciones. A su vez, el público puede conocer la multitud de aspectos relativos a la gestión de las cuencas. La participación pública como instrumento para mejorar la calidad y eficiencia de los procesos de toma de decisiones contribuye a la legitimación de estos

procesos, a la aceptación por el público de las decisiones adoptadas y a evitar litigios (Moster *et al.*, 1999). Las aportaciones del público pueden complementar los recursos con que cuentan los gestores para desarrollar normas y estándares así como para el seguimiento, la inspección y la ejecución a través de la identificación de amenazas ambientales e incumplimientos (Sharma *et al.*, 1996). Los miembros de una comunidad en muchas ocasiones conocen mucho mejor que las agencias gubernamentales el entorno local y las condiciones socio-económicas (Bruch, 2001).

Las decisiones que afectan a las cuencas hidrográficas internacionales son frecuentemente adoptadas por funcionarios que están demasiado alejados de los recursos hídricos en cuestión.

Como resultado, estas decisiones rara vez reflejan los intereses de los residentes que en la mayoría de las ocasiones se encuentran lejos de los foros de poder. Los acuerdos internacionales que dependen de procesos políticos internos pueden fracasar en el logro de sus objetivos porque no reflejan suficientemente los intereses locales que, al fin y al cabo, determinan el ámbito de aplicación de las leyes. Las instituciones internacionales y nacionales normalmente no están incentivadas para prestar atención a la realidad de la calle. Por el contrario, aquellos que toman decisiones a alto nivel se centran en el establecimiento de objetivos ambiciosos sin facilitar mecanismos ni capacitación en el plano local para aplicar las medidas necesarias dirigidas a lograr dichos objetivos (Millich y Varady, 1998, 32).

La gestión de las cuencas hidrográficas necesita más que la mera difusión de información y recopilación de opiniones en el marco del procedimiento de planificación. Requiere no sólo un proceso complejo de negociación con diferentes partes que tienen interés en la gestión del recurso hídrico, sino también la creación de partenariados para resolver problemas específicos en la cuenca (Newson, 1997). Además de los grupos profesionales, es importante involucrar al público en general en los debates sobre el futuro de la cuenca hidrográfica al objeto de facilitar la aceptación de las estrategias relativas a la cuenca y de reunir el conocimiento local relevante. El mensaje central consiste en la necesidad de encontrar una fórmula más abierta e interactiva de gobernanza ambiental que involucre a una amplia serie de partes interesadas para que la gestión de las cuencas hidrográficas sea eficiente (Moss, 2001).

### **2.1. El régimen internacional de la participación pública.**

Si en el pasado los gobiernos pensaban que estaban en una posición para dar soluciones a los problemas ambientales, ahora y cada vez más apoyan que el público debe involucrarse en los procesos de toma de decisiones. Esto se expresó en la Declaración de Río y en la Agenda 21 y recientemente ha sido enfatizado en el Plan de Implementación aprobado en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002). En el ámbito más específico de la gestión de los recursos hídricos encontramos también referencias explícitas a la importancia y necesidad de utilizar metodologías participativas: la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible (1992), el Capítulo 18 de Agenda 21 (“Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce”) y más recientemente la Declaración Ministerial de la Conferencia Internacional sobre Agua Dulce (Bonn, 2001) o el propio Plan de Implementación y la Iniciativa de la UE “Agua para la Vida” adoptada también en Johannesburgo.

No sólo encontramos instrumentos de *soft law* que hacen hincapié en la importancia de la participación pública, sino que también existen instrumentos de *hard law* en este sentido. El primer instrumento internacional de *hard law* que reconoció la necesidad de fomentar la participación del público en la toma de decisiones de carácter ambiental es el Convenio de Aarhus sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, firmado en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE). Este Convenio está teniendo importantes consecuencias, especialmente para países europeos como España y Portugal. La Comunidad Europea y España son signatarios del Convenio de Aarhus, que entró en vigor el 30 de octubre de 2001. Se trata del primer convenio que garantiza los derechos de acceso a la información, la participación del público en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

El acceso a la información es sin duda requisito previo e imprescindible para poder ejercer de forma efectiva la participación y corresponde a los Estados garantizar tanto la provisión espontánea de información por parte de las administraciones como el acceso por parte del público a la información que solicite (IberAqua, 2002).

Con relación a la participación del público, el Convenio de Aarhus establece la necesidad de garantizar la participación del público en tres tipos de procesos diferentes: 1) los conducentes a autorizar o no determinadas actividades con trascendencia medioambiental; 2) los relativos a la elaboración de planes, programas y políticas sobre

medio ambiente; y 3) la elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos (Fabra, 2001; IberAqua, 2002).

Aunque el Convenio de Aarhus se dirige principalmente a la toma de decisiones en el plano nacional, dispone que las Partes del Convenio se comprometen a promover los principios del Convenio en los procesos de toma de decisiones en el plano internacional así como en el marco de organizaciones internacionales en asuntos relativos al medio ambiente<sup>3</sup>. Por tanto, podemos entender que los principios de este Convenio son también aplicables a la gestión de las cuencas hidrográficas internacionales (Barreira, 2000; Moster, 1999; ECE/UNEP, 2000). Entre los principales tratados internacionales que se centran en la gestión de los ríos internacionales, cabe destacar, en el ámbito europeo, el Convenio de la CEPE sobre la Protección de los Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales (Helsinki, 17 marzo 1992). Este tratado incluye, junto a las obligaciones generales sobre prevención, reducción y control de los impactos transfronterizos en el uso de los lagos y ríos internacionales, disposiciones específicas para que los Estados que comparten un río lleguen a acuerdos. Este Convenio garantiza el acceso a la información, concretamente sobre las condiciones de los ríos transfronterizos, las medidas acordadas o planeadas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, la efectividad de estas medidas<sup>4</sup> y el acceso a los resultados de evaluaciones conjuntas o coordinadas sobre el estado de las aguas transfronterizas<sup>5</sup> (Barreira, 2000; IberAqua, 2002)

El Protocolo de la CEPE sobre Agua y Salud al Convenio de Helsinki (Londres, 17 junio 1999) dispone que las partes al Protocolo tendrán que establecer disposiciones prácticas para la participación pública en el desarrollo de los planes de gestión de los recursos hídricos en contextos transfronterizos, nacionales y locales<sup>6</sup> así como asegurar que se tiene en cuenta la participación del público<sup>7</sup>.

Otros convenios relevantes para la gestión de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales son el Convenio de CEPE sobre la Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Espoo, 25 febrero 1991) y el Convenio de CEPE sobre los Efectos Transfronterizos de Accidentes Industriales (Helsinki, 17 marzo 1992).

Los instrumentos internacionales sobre ríos y lagos específicos incluyen, cada vez más, un papel para el público en el proceso de toma de decisiones. En muchas cuencas internacionales, se ha establecido una comisión donde se toman decisiones. Destacamos el ejemplo del Convenio para la Protección del Rin y la Comisión Internacional del Rin

(CIR). Con relación al primer pilar de la participación pública- el acceso a la información-, la CIR tiene que intercambiar información con las ONGs más relevantes y publica y difunde sus informes. Con relación al segundo pilar-participación pública- la CIR tiene que tener en cuenta las alegaciones de las ONGs a la hora de tomar decisiones e informarles sobre su decisión final. Además, algunas ONGs pueden participar directamente en el Plenario de la Comisión- en calidad de observadoras, expertas o miembros de una delegación nacional- así como en los grupos de trabajo (Calidad, Ecología y Emisiones) y en los grupos de proyectos (Desarrollo Sostenible del Rin y Avenidas). El grupo de coordinación está cerrado a las ONGs (Barreira, 2000; IberAqua, 2002).

### **3.- La participación Pública en la Directiva Marco del Agua.**

La DMA establece en su preámbulo que su éxito dependerá de la colaboración estrecha y una actuación coherente de la UE, los Estados miembros y las autoridades locales, pero también de la información, las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios<sup>8</sup>. La disposición de la DMA que concretamente se refiere a la participación pública es el artículo 14 que establece la obligación para los Estados miembros de comenzar a organizar la participación pública en el contexto de las demarcaciones hidrográficas y específicamente en el desarrollo de los planes hidrológicos de cuenca. Asimismo, este artículo establece la obligación de los Estados miembros a fomentar la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de esta Directiva. Por tanto, el plazo de 2006, cuando se requieren las consultas públicas en el proceso de elaboración de los planes hidrológicos, no puede considerarse una “buena práctica”. Sí lo es, sin embargo, ofrecer información transparente y accesible desde las fases tempranas del proceso, así como oportunidades reales para la participación en los mecanismos de planificación y de toma de decisiones, dado que aumenta 4 Artículo 16. 5 Artículo 11 (3). 6 Artículo 23. 7 Artículo 6 (5 (b)).

<sup>8</sup> Considerando decimocuarto las posibilidades de éxito en la consecución del “buen estado de las aguas” (WWF, 2001). La DMA no establece ninguna fórmula para articular esta participación activa general, pero los Estados miembros podrán establecer libremente mecanismos para lograr esa participación activa, de acuerdo con los principios y normas de derecho internacional. Debemos tener en cuenta que nos encontramos ante una Directiva marco que requiere ser desarrollada y, por consiguiente, en el texto no encontraremos respuesta a muchos de nuestros interrogantes. Muchos interrogantes se

refieren a la participación pública. Algunas respuestas pueden encontrarse en la legislación comunitaria vigente. Pero, conscientes de esta situación, los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea, junto con Suecia, elaboraron una Estrategia Común para la Aplicación de la DMA (EAD) que fue acordada en Noruega en mayo de 2001. La Estrategia está basada en los siguientes elementos:

- La necesidad de *intercambiar información* entre los Estados miembros y la Comisión Europea

- La necesidad de *informar, fomentar la participación y sensibilizar al público* sobre los principales elementos de la DMA y sobre las cuestiones relacionadas con su aplicación

- La necesidad de garantizar la coherencia entre la aplicación de la DMA y las demás políticas sectoriales y estructurales

- La necesidad de garantizar la coherencia entre la aplicación de la DMA, el resto de las Directivas relativas al agua y las Directivas sobre procesos y productos

- La necesidad de *integrar las actividades que conciernen a todas las cuestiones horizontales de la aplicación de la DMA* con objeto de elaborar de forma efectiva los planes hidrológicos de cuenca

- La necesidad de desarrollar capacidades en todos los Estados miembros a efectos de la aplicación efectiva de la DMA

- *La necesidad de involucrar activamente a las “partes interesadas” y a la sociedad civil en la aplicación de la DMA*

- La necesidad de fomentar una actitud común hacia los países candidatos de Europa Central y del Este en lo que se refiere a su participación en la aplicación de la DMA (especialmente en lo que concierne a las cuencas hidrográficas internacionales)

- La necesidad de crear grupos de trabajo y de elaborar directrices informales sobre temas fundamentales de la DMA

La EAD se basa en cuatro actividades fundamentales: (1) intercambio de información, (2) manejo de datos e información, (3) elaboración de directrices sobre cuestiones técnicas, (4) aplicación, comprobación y validación de las directrices. En el contexto de la tercera actividad se han creado 10 grupos de trabajo.

#### Grupos de Trabajo

1. Análisis de presiones e impactos
2. Condiciones de referencia de las aguas

superficiales interiores 3. Tipología de las aguas de transición y de las aguas costeras 4. Masas de agua muy modificadas 5. Sistemas de Información Geográfica 6. Intercalibración 7. Seguimiento 8. Análisis económico 9. Instrumentos de evaluación, clasificación de las aguas subterráneas 10. Buenas prácticas en la gestión de cuencas Hidrográficas

Para nuestro objetivo, es decir, el análisis de la participación pública, conviene resaltar el grupo de trabajo sobre “buenas prácticas en la gestión de cuencas hidrográficas”, liderado por España, que se centra en la elaboración de directrices técnicas para la planificación de cuencas hidrográficas. Estas directrices son también relevantes para las cuencas transfronterizas. La misión de este grupo consiste en elaborar directrices sobre:

- La identificación y designación de las demarcaciones y de las cuencas hidrográficas
- La preparación de planes hidrológicos de cuenca
- La preparación de programas de medidas en el plano de la cuenca hidrográfica
- Las cuestiones relativas a la información, la consulta y la participación del público.

Dentro de este grupo de trabajo se constituyó un subgrupo a finales de 2001 que, liderado por Holanda, está encargado de elaborar una directriz técnica sobre participación pública.

### **3.1. El Borrador de Directriz Técnica sobre Participación Pública.**

Este borrador fue presentado en julio de 2002 pero se trata de un texto que está siendo objeto de consulta. Se espera que para finales de 2002 exista un borrador final disponible que será aplicado como experiencia piloto al objeto de ser evaluado para, finalmente, poder contar con el texto definitivo a principios de 2004. Este borrador va dirigido a los Estados miembros, Estados candidatos a la adhesión, autoridades de demarcación hidrográfica, público interesado y usuarios.

La participación pública contribuirá al establecimiento de los planes hidrológicos de cuenca y de los programas de medidas y, por tanto, al cumplimiento de los objetivos generales<sup>9</sup> y ambientales<sup>10</sup> de la DMA.. Esta directriz identifica en primer lugar las disposiciones de la DMA relativas a la participación pública, observando que se recogen tres formas de participación: participación activa, consultas y provisión de información. Como veíamos al comienzo de esta sección de la participación depende también el éxito de la DMA<sup>11</sup>.



### 1.- *Participación activa*

De conformidad con la primera frase del artículo 14, “los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca”.

Por tanto, esta participación no puede cumplirse tan sólo con el procedimiento de consultas.

Al fin y al cabo, el plan hidrológico es un resumen y justificación de todas las elecciones y de la participación del público que ha tenido lugar previamente.

### 2.- *Consulta*

La segunda frase del artículo 14 (1) establece el procedimiento de consulta a seguir: “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 documentos siguientes: 9 Artículo 1. 10 Artículo 4.11 Párrafo 14.

a) un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con inclusión de una declaración de las medidas de consulta que habrán de ser adoptadas, al menos tres años antes del inicio del período a que se refiera el plan;

b) un calendario provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del período a que se refiera el plan;

c) ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del período a que se refiera el plan.”

### 3.- *Información, informes de progreso y documentación de referencia*

Según el párrafo 46 del preámbulo de la DMA “para garantizar la participación del público en general, incluidos los usuarios, en el establecimiento y la actualización de los planes hidrológicos de cuenca, es necesario *facilitar información adecuada de las medidas previstas y de los progresos realizados en su aplicación*, a fin de que el público en general pueda aportar su contribución antes de que se adopten las decisiones finales sobre las medidas necesarias”.

La frase tercera del artículo 14 (3) dispone que “previa solicitud, se permitirá el acceso a los *documentos y a la información de referencia* utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca”

Finalmente, entre los elementos de los planes hidrológicos que cita el Anexo VII encontramos “un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguiente efectuados en el plan” (punto 9) así como “los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información a la que se refiere el apartado 1 del artículo 14...(punto 11).”

Aunque el borrador directriz considera que el acceso a la información es una forma de participación, es importante subrayar, como señalábamos en la sección anterior, que ésta es el primer pilar o condición *sine qua non* de la participación siguiendo la línea argumental planteada por el Convenio de Aarhus. Se puede correr el riesgo de que en aquellos Estados miembros en los que no existe una tradición en participación pública activa se esgrimiera que con el acceso a la información se está cumpliendo con las disposiciones relativas a la participación pública.

El objetivo de la participación pública es asegurar la aplicación efectiva de la DMA y el logro de sus objetivos ambientales. La participación activa comprende un amplio espectro que va desde la participación en la planificación, la toma de decisiones compartida hasta la posibilidad que el público participe tomando sus propias iniciativas para desarrollar planes o medidas. La consulta consiste en un aprendizaje de los comentarios, percepciones, experiencias e ideas de las partes interesadas.

Aunque la Directiva recoge un artículo con definiciones de los términos utilizados en su texto, no incluye una definición de lo que se entiende por “público” o por “partes interesadas”. Para encontrar respuestas podemos remitirnos a la legislación comunitaria vigente, tanto directivas y reglamentos como aquéllos convenios firmados por la Comunidad Europea. En concreto, la Directiva sobre Evaluación Ambiental de Determinados Planes y Programas<sup>12</sup> define como <sup>12</sup> DOCE L197 21.07.2001, .pág. 30 “público” una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo con lo establecido en la legislación o la costumbre del país, sus asociaciones, organizaciones o grupos<sup>13</sup>. A los efectos de esta definición, se consideran que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno. El Convenio de Aarhus define “público interesado” como el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones.

### **3.1.1.- La participación activa.**

De conformidad con el borrador de directriz, la participación activa tiene que darse en diferentes fases de la aplicación de la DMA. Este documento facilita ideas para organizar esta participación.

#### **a) Análisis y designación: caracterización y descripción**

En esta fase, que comprende desde la publicación de la DMA hasta 2004, tienen que designarse las demarcaciones hidrográficas, realizarse el análisis de la demarcación, el estudio del impacto ambiental de la actividad humana y el análisis económico del uso del agua. La participación en esta fase contribuye a la concienciación desde el inicio del proceso y a la recopilación de datos y experiencias.

b) Evaluación de las carencias de la demarcación con respecto a las exigencias de la DMA, programas de seguimiento y establecimiento de objetivos a alcanzar en 2015.

En esta fase (2004-2006) conviene involucrar a las partes interesadas en la identificación de las carencias ya que de esta forma tomarán conciencia de la necesidad de realizar cambios y podrán aportar ideas sobre las medidas a adoptar.

c) Establecimiento de los planes hidrológicos de cuenca y de los programas de medidas, aplicación de los mismos y proceso de revisión. En esta fase es importante la coordinación tanto a nivel nacional como internacional, en el caso de las demarcaciones hidrográficas internacionales. Es importante involucrar al público sobre todo en el establecimiento de los programas de medidas ya que muchas de estas medidas deberán aplicarse por las partes interesadas o les afectarán. En este caso, la participación de los interesados se producirá en diferentes escalas geográficas.

#### **d) Aplicación de las medidas y proceso de revisión**

Esta fase comienza en 2009 y finaliza en 2015. Las medidas se evaluarán y los programas de seguimiento controlarán el éxito o fracaso de las medidas. Asimismo, tendrá que comenzar un nuevo procedimiento para la elaboración de planes hidrológicos y para el establecimiento de programas de medidas. La participación activa servirá para que se aprenda de la aplicación de las medidas, se compartan experiencias y se mejoren el procedimiento de trabajo y las medidas. En este caso, la participación tendrá lugar en el plano que se hayan aplicado las medidas que normalmente será el nivel local. 13 Artículo 2,4.

Para el caso de las demarcaciones hidrográficas internacionales, podría ser

apropiado coordinar la participación activa en las fases mencionadas con las partes interesadas de todos los Estados que comparten la demarcación.

### **3.1.2.- La consulta.**

Normalmente, a la participación activa le sigue un proceso de consulta. De conformidad con la segunda frase del artículo 14 (1), ésta se refiere a la publicación y a la puesta a disposición del público para que realice comentarios.

Según este borrador, los comentarios relativos a los planes hidrológicos internacionales correspondientes a demarcaciones hidrográficas internacionales deberían reunirse a nivel nacional en un lugar concreto. Estos comentarios deben enviarse a las autoridades competentes que, en el caso de que los comentarios estén bien fundados, deberían remitirse a las agencias internacionales encargadas de preparar el plan hidrológico internacional. Pero cabe la siguiente pregunta ¿por qué no podrían las comisiones internacionales directamente recabar esos comentarios?.

Las fases del proceso de consulta se refieren a las fases recogidas en la segunda frase del artículo 14 (1) es decir: (a) consulta sobre el calendario y programa de trabajo; (b) consulta sobre el esquema provisional de los temas importantes; (c) consulta sobre el proyecto de plan hidrológico de cuenca

Para la consulta en este proceso, 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<sup>14</sup>.

### **3.1.3. Acceso a la información y a la documentación de referencia.**

Esta forma de participación que, como decíamos anteriormente, debe entenderse como primer pilar, cubre dos aspectos:

a) Provisión de información suficiente en las diferentes fases de aplicación de la DMA . Se refiere a los diferentes tipos de público, al tipo de información que se facilita y a la forma en que se facilita la información. Sería conveniente contar en el marco de la UE con una directriz similar a la de los EE.UU para asegurar y maximizar la calidad, la objetividad, la utilidad y la integridad de la información que difunden las autoridades (*US Guidelines for ensuring and maximizing the quality, objectivity, utility and integrity of information disseminated by the EPA, 2002*)

b) El acceso a los documentos e infomación de referencia a la que se refiere la frase tercera del artículo 14 (1). Este acceso se refiere a un derecho a la información adicional

que debe ejercitarse previa solicitud.

El documento preliminar de directriz señala que la participación activa y la consulta, tal como es descrita en el mismo, sólo funcionará si se tienen en cuenta algunas cuestiones a tiempo. Identifica como factores de éxito:14 Artículo 14 (2).

- el cambio de actitud por parte de las autoridades públicas
- consecuencias organizativas
- compromiso político y recursos
- creación de capacidad y representación de las partes interesadas
- llegar más allá de las partes interesadas, es decir, a los individuos
- proyectos de demostración

#### **4.- La Participación Pública en la Península Ibérica<sup>15</sup>.**

La participación pública en la gestión de los recursos hídricos está contemplada en el ordenamiento jurídico de España y Portugal, si bien ésta deberá adecuarse a lo establecido por la DMA. En el contexto transfronterizo, es de obligada referencia el *Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas* (CHL)<sup>16</sup>. En esta sección nos circunscribiremos exclusivamente a la participación en el ámbito de las instituciones encargadas de tomar decisiones en materia de recursos hídricos, dejando fuera de este análisis otras fórmulas de participación de tipo informal.

##### **4.1.- La participación pública en la gestión de los recursos hídricos en España.**

Es conveniente reflexionar sobre posibles vías a articular en España para cumplir con las disposiciones de la DMA relativas a la participación pública. En España la participación es muy restrictiva frente a los términos de la DMA, pues esta participación se limita a la participación de los usuarios en la gestión hidrológica y a una participación de lo que se entiende como público interesado (ver sección anterior) muy reducida en la planificación.

Recordemos que uno de los principios de rectores de la gestión en materia de aguas se refiere exclusivamente a la “participación de los usuarios”<sup>17</sup> Esta participación se produce en los organismos de cuenca y en el Consejo Nacional del Agua.

##### **Participación en las Confederaciones Hidrográficas**

Organos de Gobierno Junta de Gobierno

Organos de Gestión Asamblea de Usuarios

Comisión de Desembalse

Juntas de Explotación

Juntas de Obras

Organos de Planificación Consejo del Agua de la Cuenca

15 Este epígrafe está basado en los informes del Proyecto IberAqua (2002) dedicados a la “Aplicación de la DMA y el Convenio Hispano-Luso en las cuencas compartidas” y a la “Participación Pública en la gestión de los recursos hídricos de la Península Ibérica” así como en los artículos A. Barreira, 2000y 2001. 16 BOE núm 37 de 12 de febrero de 2002. 17 Artículo 14, 1, Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, BOE núm. 176.

Con excepción del órgano de planificación, en el resto de órganos existe una ausencia completa de representantes de valores medioambientales que pertenezcan a la sociedad civil que, como hemos visto, es el denominado público interesado. En estos órganos tan sólo están representados la administración pública y los usuarios (riego, abastecimiento de aguas y producción hidroeléctrica). Esto es reflejo de la situación actual en el que el agua es considerando, sobre todo, un bien de tipo económico quedando de lado el valor ambiental. Obviamente, teniendo en cuenta las disposiciones sobre participación pública de la DMA y, sobremanera, sus objetivos medioambientales, deberán introducirse modificaciones en la estructura institucional hídrica española para cumplir con esos objetivos.

En el del Consejo Nacional del Agua se encuentra representado el valor medioambiental por parte de representantes de la sociedad civil (tres organizaciones ecologistas y algunos científicos). Frente al peso de la representación del valor económico en este Consejo, es evidente la escasa participación del valor medioambiental.

Otra cuestión reside en el número de representantes de valores medioambientales a incluir en estos órganos. Si tenemos en cuenta los objetivos de la DMA, este valor debería equipararse prácticamente al valor económico.

#### **4.2.- La participación pública en la gestión de los recursos hídricos en Portugal.**

La Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 11/87) enumera entre sus principios la participación de los ciudadanos en la elaboración y ejecución de las políticas ambientales como un derecho y una obligación (R. Matos, 2002).

La participación pública en el ámbito de los recursos hídricos se produce a través de los siguientes órganos:

- Consejos de Cuenca
- Consejo Nacional del Agua (DL 45/94 y 166/97)
- Comisión de Gestión de Embalses (DL 21/98)

En Portugal sucede lo mismo que en el caso español, la participación se reduce prácticamente a la participación de los usuarios en la gestión del agua con participación de los interesados en los Consejos de Cuenca y en Consejo Nacional del Agua. La participación pública en el ámbito de los Consejos de Cuenca (Conselho de Bacia (CB)) puede calificarse de deficiente.

El Plan Nacional del Agua (PNA), en su análisis del funcionamiento de los CB expone explícitamente que los principales problemas que presenta la práctica de la participación pública —y que el equipo que elaboró el presente informó ha podido corroborar—son por ejemplo:

- La dificultad en acceder a la información, tanto en lo que concierne a la obtención de documentos como al incumplimiento de los plazos previstos;
- La poca asiduidad de los representantes de los usuarios del agua (agricultores y regantes, empresas, industrias y otras asociaciones) en los CB. Puede verificarse en la práctica que en algunos CB, como en el del Tajo, no se cumple con la normativa estatal (DL 45/94) que establece una periodicidad mínima trimestral para la convocatoria de reuniones ya que, por ejemplo, desde noviembre de 2000 no se realizado ninguna reunión del CB del Tajo (IberAqua 2002).

#### **4.3.- Marco institucional y participación pública en el CHL.**

Este tratado bilateral, que entró en vigor el 17 de enero de 2000, define el marco de cooperación entre los dos países para proteger las aguas continentales (superficiales y subterráneas) y los ecosistemas acuáticos y terrestres dependientes de ellos y para aprovechar de forma sostenible los recursos hídricos de las cuencas internacionales ibéricas.

Bajo el CLE, el marco de cooperación para la protección de las aguas compartidas se circunscribe a:

- El intercambio sistemático de información sobre las condiciones de las aguas de las cuencas compartidas, particularmente sobre caudales, volúmenes de agua almacenados,

uso del agua, extracciones y trasvases de agua, vertidos, calidad de las aguas y de sus ecosistemas terrestres asociados y sobre planes y proyectos de nuevas infraestructuras de agua, así como de programas de medidas para mejorar y proteger la calidad del agua.

- La coordinación en la gestión del agua, particularmente en situaciones extremas como avenidas, sequías y escasez de recursos e incidentes de contaminación accidental.

- La evaluación de los impactos transfronterizos previa a la aprobación de nuevos proyectos, la evaluación de los impactos transfronterizos de planes y programas (evaluación estratégica) y la evaluación *a posteriori* de los efectos de proyectos y actividades.

- La preparación de estudios comunes sobre aguas transfronterizas.

Las medidas de cooperación previstas en el Convenio tienen como objetivo: a) alcanzar el buen estado de las aguas; b) prevenir la degradación de las aguas y controlar la contaminación; c) prevenir, eliminar, mitigar o controlar los impactos transfronterizos d) asegurar que el aprovechamiento de los recursos hídricos de las cuencas hispanoportuguesas sea sostenible; e) promover la racionalidad y la economía de usos a través de objetivos comunes y de la coordinación de planes y programas de actuación; f) prevenir, eliminar, mitigar o controlar los efectos de las situaciones excepcionales de sequía e inundación; g) promover la seguridad de las infraestructuras; h) establecer sistemas de control y evaluación que permitan conocer el estado de las aguas con métodos y procedimientos equivalentes y comparables; i) promover acciones conjuntas de investigación y desarrollo tecnológico sobre las materias objeto del Convenio; j) promover acciones para la verificación del cumplimiento del Convenio; k) promover acciones para reforzar la eficacia del Convenio.

Al observar que los objetivos de la cooperación se asemejan a los objetivos generales y medioambientales de la DMA, podemos decir que los negociadores de este Convenio tuvieron como referencia el entonces proyecto de DMA, aunque no en todos sus extremos como veremos en el epígrafe dedicado a la participación pública.

Teniendo en cuenta el objetivo del presente análisis, nos interesa centrarnos en la cuestión relativa al marco institucional establecido en el Convenio Hispano-Luso, así como a los mecanismos de participación pública previstos, aunque ya podemos adelantar que el Convenio es poco ambicioso en este sentido.

#### **4.3.1. Marco Institucional.**



Para el cumplimiento de los objetivos del Convenio se estableció un marco institucional compuesto por la Conferencia de las Partes<sup>18</sup> y por la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio<sup>19</sup>. Este marco institucional vino a sustituir a la Comisión de Ríos Internacionales (CRI) establecida por los Tratados de 1964 y 1968 .

La *Conferencia de las Partes* se compone de los representantes que determinen los respectivos gobiernos y la preside un Ministro de cada Estado o la persona por éste designada.

La *Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio* (la Comisión o CADC) es un órgano de trabajo compuesto por delegaciones nombradas por cada uno de los Estados. La Comisión de Ríos Internacionales vigente en el régimen anterior tenía funciones de tipo consultivo, deliberativo y de inspección, mientras que la CADC tiene un número mayor de atribuciones. La CRI no tenía funciones de protección medioambiental, mientras que la CADC sí.

Entre las responsabilidades de la CADC se incluyen: la elaboración de estudios; la compilación, procesamiento, intercambio y gestión de información; el reconocimiento de la existencia de condiciones que pongan en marcha los regímenes especiales para avenidas o sequías; la aplicación de procedimientos administrativos y técnicos para la cooperación bajo condiciones tanto normales como excepcionales y el desarrollo de dichos procedimientos, en particular a través de la preparación de instrumentos jurídicos adicionales y de la propuesta de enmiendas al Convenio. El texto del Convenio dispone que esta Comisión puede crear las subcomisiones y grupos de trabajo que considere necesarios. Hasta la fecha, esta Comisión se ha reunido en tres ocasiones.

La Comisión elaboró su reglamento de funcionamiento que fue adoptado en su segunda reunión mantenida en enero de 2001. Este reglamento entró en vigor en marzo de 2001, de conformidad con el artículo 23 (5) del Convenio. Este reglamento establece que la Comisión lleva a cabo sus funciones a través de un Plenario y, subsidiariamente, mediante “subcomisiones” y “grupos de trabajo” o mediante “foros de audiencia pública.” Estas “subcomisiones” y “grupos de trabajo” deberán ser creados por decisión del Plenario, que establecerá sus objetivos y funciones.

Las subcomisiones deben ser constituidas exclusivamente por miembros de la Comisión, pudiéndose, sin embargo, invitar a especialistas para asistir en el cumplimiento de sus funciones. El Plenario podrá acordar la creación de uno o más grupos de trabajo,

tanto de naturaleza temática, compuestos por personas individuales designadas libremente, como territorial, compuestos por representantes de las instituciones relevantes y de ámbito territorial cuya actuación corresponde a una o más cuencas hidrográficas. En efecto, según respuesta escrita de las delegaciones española y portuguesa a una solicitud de información realizada en el marco del Proyecto IberAqua, existen desde noviembre de 2001 los siguientes grupos de trabajo (GT): GT sobre avenidas; GT sobre sequías; GT para el estudio de las implicaciones y la presentación de propuestas de coordinación de las actuaciones en el ámbito de la Directiva Marco del Agua; GT para el estudio del aprovechamiento sostenible del tramo internacional del río Guadiana; GT para establecer el alcance de la información y de los protocolos necesarios a realizar para intercambiar información sobre medidas de acompañamiento y 18 Artículo 20 y ss. 19 *Idem* control y GT para fijar la distribución de las competencias establecidas en los Convenios de 1964 y 1968.

Sería de gran interés poder conocer el desarrollo de los trabajos de estos grupos y en particular el del GT para el estudio de las implicaciones de la DMA. Sin embargo, por el momento, sus trabajos son confidenciales hasta que sus decisiones no sean ratificadas por la CADC y por tanto, estén disponibles en formato de deliberación de esta Comisión. Lo que si podemos afirmar es que, hasta ahora, no ha sido convocado un foro de audiencia pública.

#### **4.3.2. La participación pública.**

El CHL, a pesar, de haberse negociado y firmado cuando se conocían las disposiciones del Convenio de Aarhus, no incluyó disposición alguna sobre participación pública activa, en los términos previstos en la DMA. No obstante, sí se refirió en su artículo 6 al primer pilar:

*“Las Partes crearán las condiciones para, conforme al Derecho Comunitario, poner a disposición de quien presente una solicitud razonable la información requerida sobre las materias objeto de este Convenio.*

*La anterior disposición no afectará al derecho de las Partes a rechazar tal requerimiento sobre la base de lo establecido en el Derecho Nacional, el Derecho Comunitario o el Derecho Internacional, cuando la información solicitada afecte:*

*A la seguridad nacional*

*A la confidencialidad de los procedimientos que lleven a cabo las autoridades*

*públicas*

*A las relaciones internacionales del Estado*

*A la seguridad de los ciudadanos en general*

*Al secreto de las actuaciones judiciales*

*A la confidencialidad comercial e industrial*

*A la protección del medio ambiente frente al riesgo de mal uso de la propia información.*

*La información recibida por las Partes en los términos del artículo anterior podrá ser trasladada al público conforme a los apartados anteriores de este artículo”.*

Pese a la ausencia de disposiciones relativas a participación pública, no debemos olvidar que este convenio es un convenio marco que debe ser objeto de desarrollo posterior y que ese marco de cooperación debe desarrollarse observando los principios y las normas de Derecho Internacional y Comunitario aplicables<sup>20</sup>. Por tanto, todos los principios y normas recogidas en la DMA son aplicables al caso hispano- luso.

Conocemos que en el ámbito hispano-luso, inicialmente, no se desarrollarán planes hidrológicos internacionales, es decir, uno conjunto para cada una de las cuencas compartidas.

Por tanto, la participación deberá producirse en el plano nacional. Con respecto a los programas de medidas, estos deberán coordinarse. Si tenemos en cuenta el marco institucional del CHL, estos trabajos de coordinación debieran producirse en el ámbito de los grupos de trabajo.

En cuanto a la participación en mecanismos de gestión, la única puerta que deja abierta el CLE es a través de los grupos de trabajo o a través de la invitación a especialistas en las subcomisiones. En todos estos órganos se divisa la participación de especialistas y se espera <sup>20</sup> Artículo 2 que entre ellos se cuente con las aportaciones de representantes de diversos sectores de la sociedad civil.

Teniendo en cuenta la normativa comunitaria, a la que está sujeta este Convenio, así como el artículo 9 del propio Convenio, debemos afirmar que existe un ámbito para la participación del público interesado en la elaboración de los planes hidrológicos y en los programas de medidas de las cinco cuencas compartidas. Esta afirmación se basa en lo previsto en la Directiva 2001/4221 sobre “evaluación estratégica. Esta Directiva cubre los planes y programas que se elaboren con respecto a la gestión de los recursos hídricos. Por

tanto, se incluyen los planes hidrológicos y los programas de medidas que contempla la DMA. Además y para el contexto hispano-luso destaca el artículo 7 de esta Directiva que se refiere a las consultas transfronterizas para la evaluación de planes o programas que puedan tener efectos de estas características. Dicho artículo prevé que en este tipo de consultas también sean consultados el público afectado y el público interesado.

La participación pública en el marco del CHL viene dificultada por la ausencia de una Secretaría de la Comisión que, sin duda alguna, facilitaría las condiciones de acceso a la información y a la participación activa como suceden en otros casos como en el Rin o el Danubio.

Como miembro del equipo de trabajo del Proyecto IberAqua, sobre Desarrollo de Mecanismos de Participación y Cooperación en la Gestión de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Lusas, estoy obligada a reafirmar nuestro convencimiento en la necesidad que se abran espacios para la participación activa en el marco institucional del CHL. La información y la participación pública fomenta la cooperación en el ámbito transfronterizo por las razones que mencionábamos al principio de este análisis. Sin duda alguna, el desarrollo del trabajo del subgrupo sobre participación pública contribuirá a impulsar una apertura.

### **Bibliografía**

Barreira, A. (2000): "Monitoring and Evaluation of the Luso-Spanish Convention Appliance: Public Involvement and Participation", en *Implementing Transboundary River Conventions with emphasis on the Portuguese-Spanish Case: Challenges and Opportunities*", FLAD, Lisboa.

Barreira, A. (2001): "La participación del público en el seguimiento y aplicación del Convenio Hispano-Luso", en *Intec Urbe*, nº. 70, Madrid.

Bruch, C. (2001): *Charting New Waters: Public Involvement in the Management of International Watercourse*, 31 Environmental Law Reporter, Washington.

ECE/UNEP Network of Expert on Public Participation and Compliance (2000): *Water Management: Guidance on public participation and compliance with agreements*, Ginebra.

21 Directiva 2001/42/CE del PE y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DOCE núm. L 197, de 21 de julio de 2001, pp. 30-37).

Fabra, A. (2002): “El comienzo de un nuevo camino para la participación pública: El Convenio de Aarhus y su impacto en el Derecho Comunitario”, *Boletín Informativo Life Guadajoz*, nº 4, Baena.

IberAqua (2002): *Aplicación de la Directiva Marco del Agua y Convenio Hispano Luso de 1998 en las cuencas hidrográficas compartidas*, <http://iberaqua.com.sapo.pt/inicio.htm>.

IberAqua (2002): *La participación pública en la gestión de los recursos hídricos de la Península Ibérica*, <http://iberaqua.com.sapo.pt/inicio.htm>.

Kaosa-Ard, M *et al.* (1998) : *Towards Public Participation in Menkong River Basin Development*, Thailand, Development Research Institute.

Matos, R. (2002): “Participación Pública en la Gestión de los Ríos en Portugal”, *Boletín Informativo Life Guadajoz*, nº 4, Baena.

Moss, T. (2001): *Solving Problems of ‘Fit’ at the Expense of Problems of Interplay? The Spatial Reorganisation of Water Management following the EU Water Framework Directive*, Institute for Regional Development and Structural Planning, Erkner.

Milich, L. y Varady, R. (1998): *Managing Transboundary Resources: Lessons From River- Basin Accords*, 40 Environment 10.

Moster, E; E. van Been *et alter* (1999): “River Basin Management and Planning” keynote paper for *International workshop on River Basin Management*, La Haya 27-29 Octubre.

Newson, M. (1997): *Land, Water and Development. Sustainable Development of river basin system*. 2ª ed., Routledge, Londres/Nueva York.

Sharma, N. *et al.* (1996) : *African Water Resources : Challenges and Opportunities for Sustainable Development*, World Bank.

UNESCO/IHP(1999): *International Conference on Participatory Processes in Water Management*, Budapest 28-30 Junio.

WWF (2001): *Elementos de Buena práctica en la gestión integrada de cuencas hidrográficas*, Bruselas.