

# LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA ACTIVA Y REAL EN LA POLÍTICA DEL AGUA: NECESIDAD Y DEBER<sup>1</sup>

Abel La Calle Marcos  
(Universidad de Almería)

## RESUMEN

*La sostenibilidad es uno de los principales objetivos de la Unión Europea. Ésta sólo puede alcanzarse si modifican los hábitos de consumo y, por tanto, los valores, las percepciones y las opiniones de la sociedad. Para ello es imprescindible que se cambien también las formas de gobernar. La participación pública, elemento central de la gobernanza, pretende que quien ostenta el poder mantenga un diálogo real y efectivo con la sociedad en la toma de decisiones. La política de aguas es un ámbito pionero de la Unión Europea en la participación pública a través de la Directiva Marco del Agua, encuadrada en un conjunto de normas sobre información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El presente texto elabora una aproximación a estos instrumentos enlazando su explicación con reflexiones sobre los procesos de planificación hidrológica en curso.*

**PALABRAS CLAVE:** Participación pública, gobernanza, información medioambiental, política de aguas, planificación hidrológica, Directiva Marco del Agua.

## ABSTRACT

*Sustainability is one of the main objectives of the European Union. It can only be achieved if consumption habits are modified and, therefore, certain values, perceptions and opinions that characterize our society. It is also indispensable a change in the forms of governance. Public participation, as a central element of governance, seeks that those who hold power maintain a real and effective dialogue with the society in any decision-taking process. Within the European Union, the Water Policy is a pioneering field as regards public participation through The Water Framework Directive, framed in a set of regulations concerning information, to public participation and access to justice on environmental matters. The text elaborates an approach to these instruments connecting its content with reflection on the current hydrological planning process.*

**KEY WORDS:** Public participation, governance, environmental information, Water Policy, hydrological planning, Water Framework Directive

---

<sup>1</sup> El presente artículo es una revisión de la conferencia impartida por el autor en las *Jornadas Las aguas subterráneas en España ante las directivas europeas: retos y perspectivas*. Santiago 7-9 de diciembre de 2007, AIH-GE.

## 1. Introducción

En el presente artículo se utiliza la expresión participación pública en lugar de otras como participación social, participación de la sociedad civil, o participación ciudadana por ser la elegida por los legisladores.

El término participar etimológicamente tiene el significado de «tomar parte» lo que nos puede llevar a la idea de hacer nuestro algo que en principio no lo es. Resulta significativo que se pueda partir de la ajenidad del objeto de la participación. Coincide esta idea de ajenidad con la distancia que existe entre la sociedad civil y sus gobernantes. Contrasta con la proximidad entre los gobernantes y los grupos de poder económico. Y ambas llevan a la necesidad de una implicación activa de la ciudadanía en lo público.

En cuanto a las acepciones de la expresión «participación pública» conviene anotar que en su sentido más amplio, es una forma de gobernar con la sociedad. En ella, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas se dialogan con ella. Los instrumentos son la difusión y el acceso a la información, los procedimientos de consulta y diálogo en la toma de decisiones, y la garantía del acceso a la justicia ante el incumplimiento de estos deberes. Constituye todo ello un proceso de conocimiento y aprendizaje con el que se construye una vivencia más colectiva de lo público. Además, la participación pública también cabe entenderla en una acepción más restringida como el procedimiento específico de consulta y diálogo en la toma de decisiones públicas.

Los adjetivos «activa y real» hacen referencia a los dos parámetros, tal vez más importantes, que permiten determinar el grado de eficacia de la participación pública. La participación pública activa es la que consigue que la ciudadanía se involucre con acciones en el proceso de toma de decisiones. La participación pública real es en la que las autoridades establecen un diálogo ético y efectivo con la ciudadanía cumpliendo con lealtad todos los deberes y garantías establecidas en las normas.

## 2. La necesidad de la participación pública

Lo que hoy denominamos política de aguas ha sido, durante mucho tiempo, una gestión centrada en incrementar la disponibilidad del agua a través de la obra hidráulica subvencionada públicamente para conseguir el mayor crecimiento económico posible. Se ha construido sobre la única concepción técnica de un influyente cuerpo de ingenieros y se ha ejercido de forma poco o nada transparente y con la sola interlocución de los usuarios agrícolas e hidroeléctricos. Actualmente, aunque no se puede afirmar que esa manera de gestionar las aguas esté totalmente superada, sí parece razonable afirmar que está claramente en crisis por distintas razones.

La razón tal vez más poderosa es que esta concepción nos ha llevado a un importante deterioro de las aguas debido a los excesos en su explotación y contaminación, recuérdese que en España poco más del veinte por ciento de las aguas

pueden considerarse sin riesgo de incumplir los objetivos del buen estado para el año 2015 (COMISION EUROPEA 2007, 4). Esta situación no sólo se debe a los impactos ambientales autorizados, sino a que las Administraciones públicas no han hecho cumplir suficientemente las normas de protección ambiental, ni generado la suficiente corresponsabilidad en la ciudadanía. Tampoco se debe olvidar que los daños ambientales son, generalmente, irreversibles. Esta conciencia de deterioro en gran medida irreversible ya se ha extendido en una parte importante de la sociedad, tal vez porque el reconocimiento del valor de lo que nos rodea nace de su ausencia (La Calle, 2004: 91).

En cuanto al objetivo central y casi exclusivo de incrementar la disponibilidad de agua, propio de la denominada «planificación del desarrollo», ya no es defendible en un país que, como España, ha accedido al estatus de país desarrollado (Estevan/Naredo, 2004: 63). La Ley de aguas sigue manteniéndolo como objetivo, lo que hoy resulta difícilmente compatible con la concepción de la Directiva marco del agua que aboga por controlar la demanda para alcanzar la sostenibilidad (La Calle, 2006a: 451).

En lo que se refiere a la concepción técnica que ha alimentado casi exclusivamente esa gestión, también ha entrado en crisis porque como afirma Edgar Morin la ciencia nos ha llevado de forma insoslayable a la conciencia de la multidimensionalidad, a la certeza de que toda visión unidimensional, toda visión especializada, parcial, es pobre. Conciencia que nos hace comprender que no podemos escapar jamás a la incertidumbre (Morin, 1995: 100).

Recuérdese que, actualmente, la mayor fuente de incertidumbre es la forma en la que hemos utilizado la ciencia y la tecnología en lo que denominamos desarrollo económico o progreso. Nuestro mayor problema son, por tanto, las incertidumbres construidas. Para acreditar esta afirmación basta con acudir a algunos casos significativos. El estrés hídrico severo al que hemos sometido los ecosistemas acuáticos y la consiguiente reducción de su resiliencia, han aumentado nuestra fragilidad ante las recurrentes sequías del clima mediterráneo. La ocupación legal o ilegal de las zonas inundables y las intervenciones inadecuadas sobre los cauces, nos han hecho muy vulnerables a las inundaciones. La contribución al calentamiento global nos está sometiendo a un cambio climático que aumenta las incertidumbres sobre la disponibilidad de agua. Por último y sin pretender exhaustividad, la falta de precaución en la comercialización de nuevos productos químicos ha generado graves incertidumbres en contaminantes emergentes que han producido ya severos impactos y cuyos efectos últimos efectos están por conocer.

En lo que concierne al ejercicio de las potestades públicas, Joan Subirat explica como la crisis iniciada en los años noventa venía a contestar un estilo que ha predominado en las políticas medioambientales en España y también en las que conciernen a la gestión de los recursos hídricos, el estilo regulativo y poco transparente. Se ha aplicado un enfoque jerárquico, vertical, de imposición arriba-abajo, mientras que, al mismo tiempo, todo ello se hacía entre pocos actores y con formas más bien opacas e impermeables al escrutinio público. En muchas ocasiones los temas de debate han tendido a “blindarse” escudándose en el tecnicismo de

los problemas que se tenían que abordar y en las tradiciones que aseguraban el predominio de unos pocos sobre la gestión del agua de todos<sup>2</sup>.

En este panorama de crisis de viejas maneras de entender y gobernar, la participación pública se muestra como una oportunidad más colectiva y abierta de conocer la realidad y de gobernar con la sociedad. No se trata de una fórmula completa, terminada y segura que pueda desterrar la incertidumbre, sino de un instrumento abierto para aprender y construir lo público.

### 3. El deber de la participación pública

Esta nueva concepción de la participación pública en materia de medio ambiente viene del ámbito internacional donde ha tenido una evolución llamativamente rápida respecto de otras materias del mismo ámbito. Las normas internacionales que las recogen tratan de responder a una situación de crisis similar a la expuesta en el caso español: el deterioro insostenible de los ecosistemas de los que vivimos, la complejidad de lo real que nos ha desvelado la ciencia, la insuficiencia de medios de participación pública de la democracia representativa al uso, y la ineficacia de las políticas públicas para reducir los excesos en la explotación y contaminación de la naturaleza<sup>3</sup>.

La comunidad internacional reconoció la importancia de la participación de los ciudadanos, en su concepción actual, en la Declaración de Río de 1992 que la considera el «mejor modo de tatar las cuestiones ambientales» (principio 10). Esta declaración de carácter ético y político no generó obligaciones jurídicas para los que la aprobaron. No obstante, poco después se acabó plasmando en un instrumento jurídicamente obligatorio, el Convenio de Aarhus de 1998. La Unión Europea tuvo un papel muy relevante en el impulso de este Convenio y luego lo ha desarrollado con importantes normas a las que vamos a dedicar las siguientes páginas.

### 4. La participación pública en sus distintos niveles

Si se observa cualquier política pública se pueden distinguir en una visión vertical tres niveles de decisión: las decisiones relativas a la política que determinan sus directrices y orientaciones, las decisiones sobre planes y programas que establecen las estrategias para su desarrollo, y las decisiones sobre los proyectos y acciones en los que se concretan las anteriores.

Como el orden vertical es un orden jerárquico un proyecto no debe oponerse a lo que establece un plan o programa y estos no deben contradecir los criterios y

---

<sup>2</sup> Joan Subirat, «Ciencia y ciudadanía en la nueva cultura del agua. Proceso de cambio y participación social» *Ciencia, técnica y ciudadanía, claves para una gestión sostenible del agua. IV Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua*, FNCA, Zaragoza, 2006, p. 18.

<sup>3</sup> Abel La Calle Marcos, «La participación ciudadana en la gestión hidrológica» ponencia en el congreso Homenaje al Douro/Duero y sus ríos. Memoria, Cultura y Porvenir, organizado por la Fundación Nueva Cultura del Agua en Zamora del 27 al 29 de abril de 2006.

orientaciones de la política de que se trate. Por lo tanto, la trascendencia de las decisiones es mayor cuanto más arriba estemos en dicho orden jerárquico. Así una directriz política de establecer un número significativo de reservas naturales fluviales en todas las demarcaciones hidrográficas, tiene más trascendencia que el hecho de que un Plan hidrológico de cuenca designe con esta figura de protección dos espacios concretos, ya que aquella decisión será de aplicación a una pluralidad de demarcaciones hidrográficas y esta sólo atañe a una. Esta regla general no impide que existan excepciones, especialmente si se constata que en la práctica muchas directrices y orientaciones políticas tienen como objetivo, principal o único, influir la opinión pública más que cambiar la realidad física. También como excepción a esta regla cabe recordar que hay grandes proyectos sustentados por importantes grupos de presión que hacen cambiar políticas, planes y programas de forma simultánea a su implantación.

Volviendo a los tres niveles de decisión citados, nótese que les corresponden tres momentos en los que es posible realizar una participación pública, entendida en su acepción restringida como un proceso de consulta y diálogo en la toma de decisiones. Así se entendió en la elaboración del Convenio de Aarhus de 1998 que establece obligaciones diferenciadas en cada uno de estos tres casos. Siguiendo esta división se van a analizar a continuación tres de estas formas de consultar y dialogar con el público.

*- En las decisiones de la política pública:*

El Convenio de Aarhus de 1998 establece que, «en la medida en que proceda, cada Parte se esforzará por brindar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente» (artículo 7 in fine).

Aunque los tratados internacionales son normas de obligado cumplimiento para las Partes o Estados que los ratifican, la obligación contemplada en esta norma, sólo puede calificarse como un deber moral o político debido a su carácter general y condicional. La única garantía de su cumplimiento es la integridad ética de las Autoridades públicas. Conviene llamar la atención sobre la necesidad de exigir siempre esta integridad, no en los Tribunales que poco o nada pueden hacer con las obligaciones morales, sino ante la opinión pública que sí tiene mucho que hacer en este tipo de deberes éticos.

La Directiva marco del agua establece que «los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva» (artículo 14) lo que supone predicar dicho deber de toda la política de aguas ya que esta norma «establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas». Esta obligación de fomentar la participación activa de todas las partes interesadas es una obligación de resultado (artículo 259 TCE) y los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar su cumplimiento y se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro su realización (artículo 10 TCE).

En España, la legislación no recoge ningún desarrollo específico de esta obligación y tan sólo menciona la participación pública activa cuando regula el Consejo del agua, al que considera medio para su fomento (artículo 35 DRL 1/2001). En

esa misma línea se ha desarrollado el Reglamento de planificación que incorpora además la posibilidad de crear foros o grupos de trabajo (artículos 72.2 y 75 RD 907/2007). La ausencia de esta obligación general en el Derecho español puede ser interpretada como un incumplimiento del Derecho comunitario, ya que se limita su ámbito a un órgano consultivo como es el Consejo del agua y a la planificación hidrológica que es sólo una parte de la política de aguas.

La participación efectiva en la toma de decisiones de las políticas públicas puede mejorar la eficiencia de la integración ambiental ya que permitiría excluir orientaciones y directrices ambientalmente poco sostenibles. En consecuencia, también podría evitar que se desarrollaran planes, programas, proyectos y actuaciones con efectos negativos sobre el medio ambiente.

*- En las decisiones sobre planes, programas y disposiciones de carácter general:*

La participación pública en la toma de decisiones sobre la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y normas reglamentaria u otros instrumentos normativos obligatorios de aplicación general se recoge en el Convenio de Aarhus de 1998 (artículos 7 y 8) y ha sido desarrollada en el Derecho comunitario a través de la Directiva de participación pública (Directiva 2003/35), cuya adaptación se ha realizado en el Derecho español a través de la Ley de participación pública ambiental (Ley 27/2006). Paralelamente se aplica a través de la evaluación ambiental estratégica (Directiva 2001/42 y Ley 9/2006) y la Directiva marco del agua (Directiva 2000/60 y RDL 1/2001).

No todos los planes, programas y disposiciones de carácter general están sometidos al procedimiento de participación pública, sino sólo aquellos expresamente determinados en las citadas normas. En el caso de los planes y programas quedan sometidos los que versan sobre residuos, pilas y acumuladores, nitratos, envases, calidad del aire y los que establezcan la normativa autonómica (artículo 17 Ley 27/2006), además a través de la evaluación ambiental estratégica se produce la participación en los que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (artículo 3 Directiva 2001/42 y Ley 9/2006) y en los planes hidrológicos de cuenca (artículo 14 Directiva 2000/60 y 41.3 RDL 1/2001). Existe una exclusión en materia de defensa nacional, emergencia civil y de carácter financiero o presupuestario (artículo 3.8 Directiva 2001/42, 3.4 Ley 9/2006, 2.4 Directiva 2003/35, y 17.3 Ley 27/2006).

El procedimiento de participación pública en este ámbito de decisión se desarrolla en las fases que podrían denominarse inicial, media y final.

La fase inicial tiene por objeto la difusión y primera implicación del público en el procedimiento que comienza. La fase habrá cumplido su finalidad si la sociedad conoce la existencia del procedimiento, la importancia y efectos que puede tener y toma conciencia de la necesidad de involucrarse. Se trata de que la sociedad pueda implicarse «cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer y una influencia real» (artículo 6.4 Convenio Aarhus 1998).

En la planificación hidrológica esta fase inicial tiene dos momentos diferenciables en la Directiva marco del agua: el referido a los análisis y estudio pre-

vios y la consulta sobre el calendario y programa de trabajo. La planificación hidrológica comienza con la realización de unos análisis y estudio previos de diagnosis y prognosis de la demarcación hidrográfica en los que se analizan sus características, las repercusiones de la actividad humana, y los aspectos económicos del uso del agua (artículo 5 Directiva 2000/60, 41.5 RDL 1/2001 y 78 RD 907/2007). Constituyen la base sobre la que se construye la planificación y los programas de medidas. En su realización y conforme al mandato general se ha de fomentar la participación activa de todas las partes interesadas, ya que se trata de una aplicación de la Directiva (artículo 14 Directiva 2000/60). La adaptación española aunque establece el carácter previo de estos estudios respecto de la elaboración del Plan hidrológico de cuenca (artículo 41.5 RDL 1/2001), no fija el plazo para su realización y revisión que sí establece la Directiva.

En este momento es necesario llevar a cabo un procedimiento suficientemente amplio de involucración activa de las partes interesadas respecto de los análisis y estudio previos. El diálogo sobre la diagnosis y prognosis de la Demarcación hidrográfica contribuye a un conocimiento más amplio y preciso de los problemas, a mejorar los documentos en su fase de elaboración cuando las consultoras aún pueden complementarlo y habría permitido que el momento siguiente se centrara en la metodología de la participación a utilizar para diseñar un programa de trabajo más eficaz y eficiente y un calendario más adecuado.

El segundo momento del procedimiento de planificación hidrológica se realiza con tres años de antelación a la publicación del Plan hidrológico de cuenca. Concreta la Directiva marco del agua que la Autoridad competente habrá de publicar y poner a disposición del público 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, concediendo un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito (artículo 14.1.a y 14.2 Directiva 2000/60). La adaptación del Derecho español establece como documentos de esta consulta el Programa de trabajo que incluye un calendario y el Estudio general de la demarcación (artículos 76-78 RD 907/2007), este último viene a sintetizar los análisis y estudio previos antes mencionados.

En los procedimientos realizados en España se ha partido de un considerable retraso y se han acumulado fases respecto de lo establecidos por la Directiva marco del agua, la difusión y participación se ha centrado en el público interesado y muy poco o nada en el público en general, y entre la documentación no se han recogido documentos de síntesis y divulgación suficientes. El público en general fue continuamente olvidado en la política de aguas española por lo que contamos con poca experiencia en su participación, no obstante la necesidad y obligación de que se involucre en la planificación hidrológica han de llevar a que se realice un esfuerzo mayor que con las partes interesadas.

La fase media tiene como objeto difundir el contenido del plan, programa o disposición general y establecer un diálogo con el público. Es importante en esta fase destacar la necesidad de que la información que se difunda sea adecuada a los destinatarios y que el diálogo social que se establezca sea transparente,

real y amplio. El Convenio de Aarhus de 1998 establece el derecho del público a expresar por escrito y en un plazo razonable, su opinión ante las autoridades públicas sobre la decisión propuesta (artículo 7 y 6).

En la planificación hidrológica en esta fase también se pueden distinguir dos momentos de diálogo, la consulta sobre temas importantes y la consulta sobre el proyecto de plan hidrológico de cuenca.

Dos años antes de la fecha prevista para la aprobación del Plan hidrológico de cuenca, la Autoridad competente difundirá un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas y concederá un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito con objeto de permitir una participación y consulta activas (artículo 14.1.b Directiva 2000/60). La adaptación española se realiza diferenciando la participación pública de las partes interesadas que se consultan de forma directa por un plazo de tres meses, de la relativa al público en general que se prolonga durante seis meses (artículo 79 RD 907/2007).

Un año antes de la citada fecha en la que se prevé aprobar el Plan hidrológico de cuenca, la Autoridad competente publicará y pondrá a disposición del público ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, concediendo un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito (artículo 14.1.c y 14.2 Directiva 2000/60). La adaptación española vuelve a diferenciar la participación pública de las partes interesadas que se consultan de forma directa por un plazo de tres meses, de la relativa al público en general que se prolonga durante seis meses. Este momento se hace coincidir con la participación pública exigida por la evaluación ambiental estratégica sometiendo a consulta el informe medioambiental del proyecto de Plan hidrológico de cuenca (artículo 80 RD 907/2007 y artículos 10-11 de la Ley 9/2006).

La fase final de este procedimiento se alcanza cuando se adopta, publica y difunde la decisión tomada en la que habrán de ser tenidas debidamente en cuenta los resultados de la participación pública (artículo 2.2.c Directiva 2003/35, artículo 3.2.c Ley 27/2006).

En el procedimiento de planificación hidrológica la Directiva marco del agua no establece directamente que los resultados de participación pública hayan de tenerse en cuenta, pero sí lo hace de forma indirecta al exigir que en el Plan hidrológico de cuenca se recoja «un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan» (anexo VII.A.9 Directiva 2000/60). La adaptación española establece la necesidad de tener en cuenta las consultas realizadas en el proyecto de Plan hidrológico de cuenca (artículo 80.1 RD 907/2007).

Como puede observarse la participación pública en planes, programas y disposiciones generales tiene ya un desarrollo normativo amplio, especialmente en el caso de la planificación hidrológica. Si bien parece que sería necesario unificar los procedimientos para impedir la diversidad existente.

*- En las decisiones sobre los proyectos y actividades industriales:*

Los Estados Parte del Convenio de Aarhus de 1998 aplicarán un procedimiento de participación pública en la toma de decisión sobre determinadas actividades que puedan tener efectos ambientales significativos (artículo 6).

Esta obligación se concreta en el Derecho comunitario de forma diferenciada por una parte para los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (artículo 2 Directiva 85/337), y por otra para las actividades industriales que puedan producir residuos y emisiones en la atmósfera, el agua y el suelo (artículo 1 Directiva 96/61). Las directivas de evaluación de impacto ambiental y de control integrado de la contaminación, contemplaban un procedimiento de participación pública que ha sido reformado con la Directiva sobre participación pública (Directiva 2003/35) que desarrolla parcialmente el Convenio de Aarhus de 1998 en la Unión Europea.

En ambos casos el procedimiento de participación, de forma sintética, ha de tener una difusión de la información fundamental del proyecto o actividad industrial y una puesta a disposición del público de otra información relevante, ha de otorgarse la posibilidad real de presentar alegaciones y opiniones a lo propuesto, y en la decisión adoptada deberá tenerse en cuenta el resultado de las consultas (artículos 15 y anexo V Directiva 96/61 y 6 Directiva 85/337).

## **5. La información ambiental**

La circulación y la calidad de la información determinan el lugar que ocupa la protección ambiental entre los valores sociales, la manera en la que se percibe la realidad y las opiniones sobre esta. En definitiva determina la opinión pública, ese poder tan denostado como elogiado que puede cambiar los hábitos sociales y las agendas políticas.

Esto explica el papel que se le concede en las políticas ambientales como parte consustancial a la participación pública. Desde una perspectiva jurídica la política europea de medio ambiente actúa en distintos ámbitos para lograr esa circulación y calidad de la información. Por un lado en la práctica totalidad de las normas ambientales comunitarias establece la obligación de realizar informes periódicos sobre el estado del medio en cuestión que debe realizarse con metodologías comunes para aportar datos a la Unión Europea que sean fiables y comparables. De otro lado, conforme al Convenio de Aarhus de 1998 la Directiva de información ambiental (Directiva 2003/4) establece la obligación de difundir y el derecho a acceder a la información medioambiental. Además ha establecido una serie de instrumentos voluntarios de mercado como son la ecoetiqueta o la ecoauditoría con objeto de propiciar el cambio en los hábitos de consumo.

Las autoridades públicas han de organizar y actualizar la información sobre el medio ambiente para su difusión activa y sistemática al público, particularmente por medio de la tecnología de telecomunicación informática y/o electrónica (artículo 7.1 Directiva 2003/4 y 6 Ley 27/2006).

La información que se haya de facilitar y difundir ha de reunir unos requisitos de calidad, actualización y contenido mínimo (artículo 7.2 Directiva 2003/4, 7 y 8 Ley 27/2006). Además cada cuatro años al menos se publicarán unos informes sobre calidad del medio ambiente y las presiones que éste sufra (artículo 7.3 Directiva 2003/4 y 8 Ley 27/2006).

En caso de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente provocada por actividades humanas o por causas naturales, se difunda inmediatamente y sin demora toda la información que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre que permita al público que pueda resultar afectado la adopción de medidas para prevenir o limitar los daños provocados por la amenaza (artículo 7.4 Directiva 2003/4 y 9 Ley 27/2006).

En cuanto al derecho de acceso, las autoridades públicas están obligadas a poner la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre a disposición de cualquier solicitante (artículo 3 Directiva 2003/4, 3 Ley 27/2006).

Este derecho de acceso ha sido objeto de un considerable desarrollo desde la primera norma que lo estableció (Directiva 90/313 y Ley 38/1995) hasta la actual (Directiva 2003/4 y Ley 27/2006). El régimen vigente mejora ampliando los conceptos de Autoridad pública e información medioambiental, reduce el plazo normal de respuesta a un mes, concreta las excepciones, limita el coste repercutible y establece garantías de acceso a la justicia administrativa y judicial.

## 6. La educación ambiental

La cita de Kleist «el saber no nos vuelve ni mejores ni más felices» permite a Edgar Morin concluir que «la educación puede ayudar a ser mejor y, sino dichosos, enseñarnos a asumir la parte prosaica y vivir la parte poética de nuestras vidas» (Morin, 2000: 12), y en materia de protección ambiental es urgente que seamos mejores.

Entre los retos que plantea la educación para dicho autor esta el desafío cívico. Entiende que existe un déficit democrático creciente debido a la apropiación por parte de expertos, especialistas y técnicos de un número creciente de problemas vitales, lo que debilita el derecho al conocimiento del ciudadano. Frente a ello propone una reforma del pensamiento y por tanto de la educación que nos permita organizar el conocimiento y contribuir a la autoformación de las personas y su conversión en ciudadanos solidarios y responsables (Morin, 2000: 21 y 83).

Los instrumentos de participación pública e información ambiental que se mencionan en este trabajo son medios necesarios para conseguir este aprendizaje común de gobernar lo público y democratizar el conocimiento. Resulta interesante en este sentido la alianza entre los movimientos sociales y los expertos independientes, en aquellos conflictos ambientales en los que el conocimiento técnico tiene un papel relevante, como lo fue por ejemplo el conflicto por las transferencias del Ebro establecidas en el Plan Hidrológico Nacional o el travesarse del Júcar-Vinalopó.

Generalmente cuando se habla de participación pública desde la perspectiva jurídica no se suele hablar de la educación ambiental, en muchos casos porque la legislación al respecto no la contempla como medida expresa. Esta omisión está cambiando, así la Ley de participación pública ambiental atribuye al Consejo Asesor de Medio Ambiente, entre otras, la función de proponer medidas de educación ambiental que tengan como objetivo informar, orientar y sensibilizar a la sociedad de los valores ecológicos y medioambientales (artículo 19.2.e Ley 27/2006).

## 7. El acceso a la justicia

El acceso a la justicia administrativa y penal en materia de participación pública constituye el tercer pilar sobre el que se construye el Convenio de Aarhus (artículo 9). Aunque se ha desarrollado parcialmente, la propuesta de Directiva que tenía por objeto su desarrollo general ha merecido el apelativo de la bella durmiente (Navarro, 2007) debido al tiempo que lleva tramitándose (la propuesta de la Comisión es de 24-10-2003 COM (2003) 624 final).

La adopción de una Directiva comunitaria que complete el desarrollo comunitario del Convenio de Aarhus es necesaria debido al importante papel de las organizaciones no gubernamentales en la defensa ambiental ante la justicia, la disparidad de regímenes existentes entre los Estados de la Unión Europea y los obstáculos que existen para que estas organizaciones accedan a la justicia administrativa y judicial (Sadeleer/Soller, 2002: 38).

En cualquier caso la Directiva de participación pública ha contribuido al desarrollo del acceso a la justicia incorporando este en la regulación de la evaluación de impacto ambiental (artículo 10 bis Directiva 85/337) y en la de control integrado de la contaminación (artículo 15 bis Directiva 96/61).

En el Derecho español se ha desarrollado el acceso a la justicia con la denominada «acción popular en asuntos medioambientales» en la Ley de participación pública ambiental.

Esta acción permite que los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente puedan ser recurridas administrativa o judicialmente por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en dicha Ley (artículo 22 Ley 27/2006).

## 8. Los sujetos de la participación pública

La regulación jurídica de la participación pública distingue dos sujetos básicos la Autoridad pública y el público:

La «Autoridad pública» se define de una manera amplia que pretende incluir todas las formas jurídicas a través de las cuales se ejercen funciones públicas o se prestan servicios públicos, incluyendo incluso las realizadas a través de personas físicas o jurídicas privadas y permitiendo únicamente la excepción en determina-

dos casos de los órganos legislativos o judiciales (artículos 2.2 Convenio Aarhus 1998, 2.2 Directiva 2003/4 y 2.4 Ley 27/2006 y STJCE 9-9-1999).

El «público» se define como cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación (artículos 2.4 Convenio Aarhus, 1998, 2.6 Directiva 2003/4, 2.1 Directiva 2003/35 y 2.1 Ley 27/2006). Este concepto se establece bajo el principio de no discriminación en la participación pública por razón de nacionalidad, ciudadanía o domicilio (artículo 3.9 Convenio Aarhus 1998).

No obstante, dentro del concepto general de «público» se distinguen distintas subcategorías que vienen motivadas por las obligaciones y derechos que se establecen:

A efectos del ejercicio del derecho a la información ambiental se considera «solicitante» a cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos, que solicite información ambiental (artículos 2.5 Directiva 2003/4 y 2.7 Ley 27/2006).

Para la participación pública en las decisiones de los planes y programas se considera «público interesado» aquél que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones (artículo 2.5 y 7 Convenio Aarhus 1998). En el Derecho español se denominan «personas interesadas» y se establecen los requisitos de su condición de interesados (artículo 2.2 Ley 27/2006).

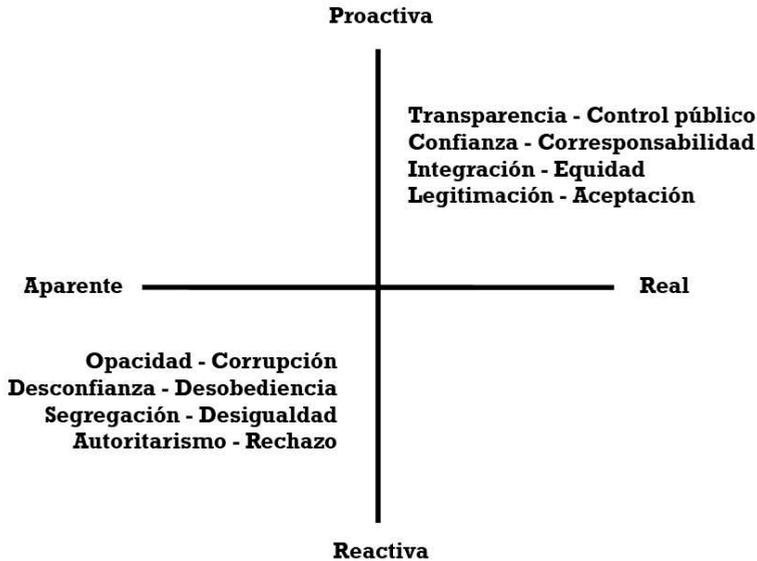
Por último, para el ejercicio de la acción popular y asistencia jurídica gratuita en el acceso a la justicia administrativa o judicial, están legitimadas las personas jurídicas sin ánimo de lucro con fines de protección ambiental, antigüedad de dos años y ejercicio de sus actividades en el ámbito territorial afectado (artículo 23 Ley 27/2006).

En la planificación hidrológica la Directiva marco del agua utiliza las expresiones «público», «parte interesada» y «usuario» sin que se defina ninguna de ellas (artículo 14 Directiva 2000/60). Cabría considerar que las expresiones «público» y «parte interesada» tienen un significado equivalente a las definidas más arriba, siempre y cuando la aplicación del concepto de «persona interesada» no redunde en una limitación de los objetivos y fines de participación establecidos en la Directiva marco del agua. En cuanto al término «usuario» parece más próximo al europeo de consumidor de los servicios del agua que al concepto español de titular de derechos de uso privativo sobre las aguas. La adaptación al Derecho español de estos aspectos de la Directiva marco del agua no parece adecuada porque se mantiene una posición privilegiada de los usuarios frente a otras partes interesadas que difícilmente se corresponde con el mandato de fomentar la participación activa de «todas» las partes interesadas (La Calle, 2006b: 455).

Por último, ha de recordarse que en España tenemos importantes demarcaciones internacionales que exigen una coordinación con Portugal y Francia para el logro de los objetivos medioambientales lo que debe incluir también la participación pública (artículo 3.4 Directiva 2000/60), lo que concuerda en el concepto de público con la mencionada no discriminación por razón de nacionalidad.

## 9. Los efectos de la participación pública

Por último, conviene analizar determinados efectos que puede tener la participación pública según cómo se lleve a cabo. Como se ha indicado más arriba existen dos parámetros claves para analizar el grado de eficacia de la participación pública: su carácter proactivo o reactivo, y su carácter de real o aparente. Conforme a estos dos parámetros se pueden generar efectos encontrados que pueden sintetizarse en el siguiente gráfico:



Desde la perspectiva del sistema democrático, la participación pública activa y real mejora de la transparencia al permitir un mayor control de las políticas públicas. Este control público y el debate que genera, obliga a explicitar los motivos de las decisiones y somete a contradicción los argumentos e intereses de las partes. Todo ello viene a facilitar la intervención de las instituciones de control público como el Parlamento, el Defensor del Pueblo o la justicia, pues cuentan con más y, generalmente, mejor información para realizar su función. Por el contrario, si la participación es reactiva o aparente, la opacidad pública facilita la influencia de los grupos de presión económicos y, en última instancia, la corrupción.

Desde el punto de vista del público la participación activa y real aumenta la confianza en los gobernantes y sus decisiones con lo que incrementa la corresponsabilidad con las políticas públicas. Ello en definitiva redundará en una mayor eficacia en la aplicación de las normas. Sin embargo si la participación es reactiva o aparente, genera desconfianza en las autoridades y sus decisiones lo que aumenta la desobediencia y el conflicto.

Desde un punto de vista social la participación pública activa y real permite que se reduzca el desequilibrio existente entre la sociedad civil y los grupos de poder económico que tienen siempre una mayor capacidad de influir sobre la toma de decisiones. Esta necesidad de equilibrio es la que aconseja que la financiación de la participación pública comprenda la de expertos independientes para contrastar y mejorar los aspectos técnicos desde las percepciones de la sociedad civil. Una sociedad civil confiada por los procesos de participación constituye una garantía de vitalidad política y una mejor preparación para los desafíos que nos depara la crisis de nuestro modelo social y de pensamiento, el crecimiento económico y la globalización. Por el contrario, si se realiza una participación reactiva o se lleva a cabo como una mera formalidad, se está facilitando la influencia de los grupos de poder económico y generando segregación de posiciones, desigualdad social y desconfianza. Por ende esto nos coloca en una situación más frágil para enfrentarnos a los desafíos de nuestra sociedad.

Desde la perspectiva de la Autoridad pública, la participación otorga legitimidad y aceptación a quien la lleva a cabo de una manera real y proactiva. Sin embargo, quien la utiliza como una mera representación formal cuyos resultados no se tienen en cuenta, pierde credibilidad social y aumenta la percepción de autoritarismo, produciendo un rechazo a las decisiones y, lo que es peor, escepticismo social sobre el buen gobierno.

## Referencias documentales

Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea, Primera fase de aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE), Bruselas, 22.3.2007, COM (2007) 128 final.

Convenio relativo al acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Aarhus (Dinamarca), 25-06-1998, Ratificado por España en Instrumento de 15-12-2004 (BOE 16-2-2005) y adoptado por las Comunidades Europeas en Decisión 2005/370 de 17-02-2005 (DO L 124 17-05-2005).

Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, Río de Janeiro (Brasil), 14 de junio de 1992, ONU Doc. A/CONF. 151/5/Rev.1.

Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, DO L 175 05-07-1985.

Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, DO L 257 10-10-1996.

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DO L 327 22-12-2000.

Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo 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, DO L 197 21-07-2001.

Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, DO L 156, 25-06-2003.

Ley 9/2006, de 28 abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, BOE 29-04-2006.

Ley 27/2006, de 18 julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, BOE 19-07-2006.

Ley 16/2002, de 1 julio, de prevención y control integrados de la contaminación, BOE 2-2-2002.

Real Decreto 907/2007, de 6 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la planificación hidrológica, BOE 7-07-2007.

ORDEN ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica. BOE 22-9-2008.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas, BOE 24-07-2001. Consultar texto consolidado con las modificaciones.

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, BOE 01-01-1986. Consultar texto consolidado con las modificaciones.

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Sala Sexta, de 9 de septiembre de 1999, Comisión contra Alemania, C-217/97.

## Bibliografía

Estevan, Antonio y José Manuel Naredo (2004), *Ideas y propuestas para una nueva política del agua en España*, Bilbao: Bakeaz.

La Calle Marcos, Abel (2004), "La participación social en la Directiva marco del agua", en Martínez Gil, J. (coord.), *Una nueva cultura del agua para el Guadiana, desde Ruidera a Vila Real, de San Antonio / Ayamonte*, Fundación Nueva Cultura del Zaragoza: Agua.

- 2006a, "La participación ciudadana en la gestión hidrológica", ponencia en el congreso *Homenaje al Douro/Duero y sus ríos. Memoria, Cultura y Porvenir*, organizado por la Fundación Nueva Cultura del Agua en Zamora del 27 al 29 de abril de 2006.

- 2006b, "La directiva marco de aguas en España una tarea por hacer", en Ibáñez Martín, C. y Prat Fornels, N. (correds.), *Ciencia, técnica y ciudadanía, claves para una gestión sostenible del agua*. IV Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua, Zaragoza: FNCA

Morin, Edgar (2000), *La mente bien ordenada*, Barcelona: Seix Barral.

- (1995), *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa.

Navarro Batista, N. (2007), “Medio ambiente y democracia participativa: La adaptación de la Comunidad Europea al Convenio de Aarhus. Comentario al Reglamento 1367/2006”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 13 (mayo).

Sadeleer, N. & G. Roller (2002), *Access to Justice in Environmental Matters*, European Commission.