



## OBSERVACIONES GENERALES DE LA FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA A LOS DOCUMENTOS INICIALES DEL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

15 de abril de 2019

---

### 1. Presentación

El presente documento recoge un conjunto de observaciones generales de la Fundación Nueva Cultura del Agua a los documentos iniciales del tercer ciclo de planificación hidrológica, dentro del periodo de exposición pública establecida por la Resolución de la Dirección General del Agua por la que se anuncia la apertura del período de consulta e información pública de los documentos iniciales del proceso de planificación hidrológica (revisión de tercer ciclo) correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico oriental (en el ámbito de competencia de la Administración General del Estado), Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, publicada en el BOE el 19 de octubre de 2018.

Este documento presenta un conjunto de cuestiones y propuestas que desde la Fundación Nueva Cultura del Agua se considera que tienen una gran importancia y cuya relevancia es general para la gran mayoría de demarcaciones hidrográficas. Dichas cuestiones se propone que se recojan en los documentos iniciales del tercer ciclo de planificación, tanto en relación con el Estudio General de la Demarcación (EGD) como en relación con los procesos de consulta y participación públicas de las diferentes demarcaciones.

### 2. En relación con los contenidos de los Estudios Generales de Demarcación

#### 2.1. Acerca de la transparencia y acceso a la información

Se debería asegurar la trazabilidad de toda la documentación, datos e información utilizada, poniendo a disposición de cualquier ciudadano la documentación completa que sustenta el Estudio General de la Demarcación y en general la planificación hidrológica del tercer ciclo en su conjunto. Para ello se debería otorgar acceso a todas las referencias que se mencionan en los distintos documentos, a través de una vía accesible a cualquier ciudadano (enlace online, documento pdf, etc).

El Estudio General de la Demarcación debería incluir las fuentes documentales (enlaces a páginas web, documentos pdf online y otras referencias) que permitan consultar a cualquier ciudadano los detalles relativos al estado de las distintas masas de agua, con inclusión de todos los elementos requeridos por la DMA. En su caso, se deberían identificar de forma explícita los elementos requeridos y no evaluados.

Como parte de las fuentes documentales y referencias que sustentan los documentos de planificación, cuando se utilicen modelos se deberían aportar evidencias científico-técnicas acerca de la adecuada utilización de estos modelos (en relación por ejemplo con el rango de condiciones en el que el modelo es aplicable, incertidumbre asociada a los resultados, etc.).

Por otra parte, para aquellos elementos para los cuales España no tenga aún determinados o intercalibrados los procedimientos de evaluación, se debería utilizar la información científica existente para una valoración de experto de tales elementos, incluyendo las referencias utilizadas y la identificación de la persona o personas expertas que realicen dicha evaluación, así como la evidencia (como estudios científicos y observaciones de campo) que los expertos hayan tenido en cuenta, de forma que dichas valoraciones de expertos estén sujetas a una plena transparencia.

Igualmente el Estudio General de la Demarcación debería incluir las fuentes documentales (enlaces a páginas web, documentos pdf online y otras referencias) que permitan consultar a cualquier ciudadano los detalles relativos sobre las concesiones de uso de agua (consuntivas y no consuntivas) otorgadas desde el año 2009 en cada masa de agua, con desglose anual de las mismas, indicando para qué uso se han asignado los recursos, y explicitando si se trata de nuevas concesiones o renovaciones.

Por otra parte, cualquier dato o cifra que se utilice debería tener asociada la fuente correspondiente, así como el rango temporal al que se refiere dicho dato. Hay que señalar, en este sentido, que en el segundo ciclo de planificación la inmensa mayoría de los datos económicos que se han utilizado en los análisis económicos procedían de fuentes anticuadas (un estudio de Tragsatec de 2008, sobre datos de encuestas voluntarias recibidas en 2006 y 2007, estudio que además no fue aportado al público).

## ***2.2. Incorporación de las previsiones de los efectos del cambio climático***

Los planes del tercer ciclo deberían plantearse como planes de adaptación de la política de aguas al cambio climático y establecer una relación estrecha con las estrategias de adaptación (y mitigación) al cambio climático (CC) en marcha. La revisión de los planes hidrológicos constituye una oportunidad para emprender las primeras medidas para una necesaria transición hídrica, adaptada a una situación de menor disponibilidad de agua y mayores exigencias de conservación de unos ecosistemas sometidos a un estrés acrecentado. En este sentido, el Estudio General de la Demarcación debería incorporar, como una parte fundamental de los diagnósticos y análisis prospectivos, una previsión de los efectos del cambio climático sobre el agua en la demarcación. Tales efectos deberían incluir, al menos, los relativos a: i) el impacto del cambio climático sobre los recursos disponibles; ii) la variabilidad inter e intra-anual de las precipitaciones; iii) los cambios esperados en las sequías en términos de intensidad, extensión espacial y frecuencia; iv) los cambios esperados en el riesgo de inundación derivados del aumento de los episodios de lluvias torrenciales y v) los efectos derivados de la subida del nivel del mar. Estos efectos deberían considerar los valores medios y extremos de los escenarios más probables, tanto a medio como a largo plazo (como mínimo, para el año 2050). La incorporación de los efectos previsibles del cambio climático en el Estudio General de la Demarcación fortalecerá el análisis sobre el diagnóstico en torno al balance entre recursos y demandas, las presiones de carácter cuantitativo y sus impactos y el estado de las masas.

Igualmente se deberían evaluar las medidas de los planes de gestión de cuenca atendiendo a su aportación a la mitigación (o agravamiento) del cambio climático. El IPCC ha acuñado un término específico –maladaptación- para describir aquellas acciones que, buscando dar respuesta a situaciones provocadas por el cambio climático, pueden conducir a un mayor riesgo de consecuencias adversas relacionadas con el clima, a una mayor vulnerabilidad al CC o a una disminución del bienestar ahora o en el futuro.

En el caso de la Demarcación del Guadalquivir existe preocupación por la cuantificación de los recursos naturales considerados, constituidos por las esorrentías totales en régimen natural evaluadas a partir del Modelo SIMPA (Sistema Integrado para la Modelización de la Precipitación-Aportación) desarrollado en el Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX, para el período 1940/41-2011/12, con una aportación media anual de 8.259,93 hm<sup>3</sup>/año. Conforme al apartado 3.5.2 de la IPH, los planes hidrológicos deben considerar un doble cálculo de balance de recursos hídricos; uno para la serie completa desde el año hidrológico 1940/41 y otro con la serie que se inicia en el año 1980/81. Aunque en la Memoria de la documentación inicial se señala que se

espera disponer del modelo SIMPA completo para la elaboración del Plan Hidrológico del 3º ciclo, de momento sólo se exponen los datos estadísticos de aportaciones en el periodo 1940/41 – 2011/12, por Zonas Hidrológicas, con el total de 8.259,93 hm<sup>3</sup>/año antes señalado. En el Estudio General sobre la Demarcación (Informe Resumen del artículo 5º de la DMA, marzo 2007), las aportaciones totales (recursos naturales) se evaluaban en 6.759 hm<sup>3</sup>/año. En el Esquema Provisional de Temas Importantes de primer ciclo (EPTI, julio, 2008), en 7.022 hm<sup>3</sup>/año. En la memoria del PHC del Guadalquivir primer ciclo (2013) se aportaba la siguiente tabla:

<b>Serie de Aportaciones (Hm<sup>3</sup>/año)</b>			
	1980/82-2005/2006	1940/41-2005/2006	Diferencia
Media	5.754	7.043	1.289 (18,3 %)
Mediana	3.851	5.078	1.227 (24,16%)

A la espera de concreción de los datos de la serie corta, en la actual documentación de inicio del tercer ciclo se da la cifra 8.259,93 hm<sup>3</sup>/año para la de serie larga. Esta cifra, que ya se maneja en el actual plan de segundo ciclo, es insólita: desconocida en toda la historia de la CHG y supone un ejercicio contrario al espíritu del principio de precaución y perjudica al trabajo de concienciación social realizado durante años para que la sociedad entienda la situación de estrés en la que se encuentra la cuenca.

### **2.3. Acerca de la coherencia entre los distintos instrumentos de planificación**

El EGD menciona muy de pasada (un breve párrafo) la existencia de otros instrumentos de planificación especialmente relacionados, específicamente el Plan Especial frente a la Sequía (PES) y el Plan de Gestión del Riesgo de Inundaciones. Sin embargo, se echa en falta un diagnóstico acerca del grado de coherencia entre estos dos últimos planes con el Plan Hidrológico de Cuenca. El EGD debería realizar un análisis detallado de dicha coherencia, identificando las lagunas existentes, en particular entre el PES y el plan hidrológico de la demarcación, dado que los nuevos PES profundizan el divorcio existente entre dicho instrumento y el proceso de planificación general de la cuenca. En concreto, el PES debería formar parte de forma explícita y nítida del plan hidrológico de la demarcación y someterse al proceso general de planificación en aplicación de la DMA, tanto formalmente (como parte de la documentación del plan hidrológico de la demarcación) como en contenidos, lo que a su vez requiere una revisión profunda de los contenidos y previsiones de los PES recientemente aprobados.

### **2.4. Acerca de la relación entre los factores determinantes, las presiones y los impactos en las masas de agua**

Con respecto a ciclos anteriores, los EGD realizan un esfuerzo para avanzar en el análisis de las masas de agua siguiendo el esquema DPSIR (Fuerzas Motrices, Presión, Estado, Impacto, Respuesta), análisis demandado de forma reiterada por la Comisión Europea, aplicado además a escala de masa de agua. Los actuales EGD avanzan de forma parcial en esta línea, con un análisis de la relación cuantitativa general entre las diferentes presiones y los impactos que generan. A través de técnicas SIG, se ha establecido la relación entre los valores cuantitativos de distintas presiones (por ejemplo entre la superficie agraria existente en el área de cuenca vertiente a un punto) y los valores cuantitativos de distintos impactos en dicho punto (por ejemplo la contaminación por nutrientes). Dicha relación ha permitido identificar los umbrales de las distintas presiones a partir de los cuales se espera la aparición de los diferentes impactos. Se trata sin duda de un avance importante y necesario, pero insuficiente.

En efecto, los EGD siguen presentando carencias metodológicas a la hora de relacionar las actividades económicas con las presiones sobre el medio. Se echa en falta un análisis, con al menos el mismo nivel de detalle que el presentado por el análisis presiones-impactos en algunas

demarcaciones, entre las fuerzas motrices (o factores determinantes) y sus presiones. No es suficiente con identificar la existencia de presiones (agrarias, urbanas, etc) y su vinculación general con los impactos, hace falta identificar las actividades específicas generadoras de tales presiones a una escala espacial lo suficientemente detallada como para saber cuáles son las actividades (agrarias, urbanas, industriales) generadoras de las principales presiones y por tanto de los principales impactos. Por ejemplo, en el caso de EGD de la demarcación del Segura, llama la atención que se señale la existencia de impacto por contaminación por nutrientes, por contaminación por sustancias preferentes y por contaminación orgánica (por bajos valores de oxígeno) y que, por todo ello, existe riesgo de no alcanzar los objetivos ambientales en el Mar Menor en 2021, pero no se dedica ni una sola línea a analizar las presiones y los factores determinantes de dichos impactos, donde destaca el regadío del Campo de Cartagena, principal causa de la crisis eutrófica de esta laguna costera, pese a que la situación ha merecido la redacción de un Plan de Vertido Cero (por parte del Ministerio), la clausura de las desaladoras ilegales (por parte de la Confederación Hidrográfica del Segura) y distintas iniciativas autonómicas dirigidas prioritariamente al sector agrario, lamentablemente aún sin aplicar (como la Ley de Medidas Urgentes en el sector agrario).

De la misma forma no se analizan los factores determinantes causantes de los descensos de los caudales de manantiales o de los descensos en los niveles piezométricos, impacto que afecta a casi la mitad de las masas de agua de la demarcación. Ni siquiera se identifica si la presión por extracción es realizada por un uso agrario o por un uso para abastecimiento urbano. Consideramos fundamental que el EGD incorpore un análisis de la relación entre los factores determinantes y las presiones que éstos generan, con el suficiente detalle a nivel espacial, como mínimo, con el nivel de detalle presentado en el análisis entre las presiones y sus impactos.

Además, siguen apreciándose carencias de diagnóstico en algunas presiones clave, como la extracción de aguas subterráneas. En este sentido el EGD debería incorporar un diagnóstico de las situaciones de descontrol generalizado en el seguimiento de los usos del agua subterránea en buena parte de las demarcaciones, incluyendo frecuentemente un patrón reiterado de tolerancia de las extracciones ilegales y posterior legalización de los usos.

Por otra parte, llama la atención que los nuevos documentos de EGD sigan careciendo de una caracterización de los servicios ecosistémicos que proveen las masas de agua y de su contribución a la economía más allá de la estrecha óptica del mercado, así como de su papel en el sostenimiento de distintos sectores económicos a través de relaciones más o menos indirectas, como es el caso de la pesca de bajura o el mantenimiento de recursos turísticos como las playas costeras.

El tercer ciclo de planificación debe situar en el lugar prioritario que le corresponde la protección y recuperación de las masas de agua como condición necesaria para la provisión de los servicios ecosistémicos que éstas generan. Esta protección y recuperación de las masas de agua requiere que los usos se mantengan en el futuro en una dimensión menor que la actual y sujetos a las capacidades de renovación del ciclo hidrológico.

## **2.5. Acerca de la prioridad efectiva de los abastecimientos**

La garantía del abastecimiento de agua potable de la máxima calidad ha de ser una prioridad central en la revisión de los planes de cuenca que, además, es coherente con otros objetivos y medidas, como los de protección y recuperación del buen estado de las masas de agua, a los que refuerza, a través de la adopción de un enfoque orientado a la gestión de riesgos. Este enfoque de gestión de riesgos, basado en la acción preventiva de protección de las zonas de captación, es el que impregna la revisión en curso de la directiva de agua potable, siguiendo recomendaciones de la OMS. Por ello consideramos que el EGD debería incorporar un diagnóstico sobre el grado de prioridad que de forma efectiva se otorga al abastecimiento urbano atendiendo a:

- i) el grado de cumplimiento del derecho humano al agua y al abastecimiento, a través de indicadores como el nº de episodios de corte de suministro de agua realizados por razones de vulnerabilidad socioeconómica;

- ii) el grado de asignación de las aguas de mayor calidad al abastecimiento humano, con el fin de mejorar su calidad organoléptica y minimizar las necesidades de tratamiento, lo que a su vez se traduce en menores costes energéticos y económicos, menor vertido al medio de productos químicos y mayor calidad desde el punto de vista de la salud humana;
- iii) la proporción de fuentes de suministro de abastecimiento urbano que cuentan con protección de las áreas de captación, en aplicación del artículo 7 de la Directiva Marco del Agua;
- iv) la existencia de episodios y situaciones de precariedad en el suministro de agua potable debidos a la contaminación de las fuentes de captación o al agotamiento de las mismas;
- v) los casos en los que por problemas de contaminación de las fuentes de captación haya sido necesario sustituir las fuentes por otras más lejanas o hayan sido necesarias nuevas infraestructuras. En este caso, el diagnóstico debería analizar en qué medida se han priorizado las medidas de recuperación de las masas de agua contaminadas frente a las medidas que proponen nuevas fuentes de agua para esos abastecimientos, teniendo en cuenta que llevar agua de otras fuentes de mejor calidad supone afecciones a otras poblaciones y territorios, además de un mayor coste económico y ambiental.
- vi) en tales casos, la repercusión de costes efectuada y el grado en que se ha aplicado el principio “quien contamina paga” a los responsables de dicha contaminación de las fuentes de captación.

## **2.6. En relación con la eficacia de las medidas adoptadas en el plan del segundo ciclo**

El Estudio General de la Demarcación debería incorporar también una valoración de la eficacia de las medidas puestas en marcha como parte del plan del segundo ciclo para reducir las principales presiones y sus impactos, lo que requiere actuar sobre los factores determinantes, dado que la reducción duradera de las presiones sobre las masas de agua sólo es posible mediante la actuación sobre los sectores que las generan.

La valoración de las medidas debería considerar muy especialmente su eficacia adaptativa frente al cambio climático. La adaptación de los diversos sectores al cambio climático, muy especialmente la reconversión del sector agrario –el mayor usuario de agua- a nuevos modelos productivos compatibles con la menor disponibilidad de caudales y la necesidad de reducción del uso de fertilizantes y agrotóxicos es imprescindible para alcanzar los objetivos de la DMA. La panoplia de alternativas e instrumentos propuestos es amplia y variada, conteniendo medidas que van desde la retirada de tierras en riego para su cultivo en secano, con la posibilidad de riegos de apoyo, a la introducción de técnicas de riego deficitario (con gran reducción del consumo de agua y pequeñas mermas de la producción o al incremento de la eficiencia en el uso del agua, pasando por la sustitución de las variedades actuales por otras menos demandantes de agua o por otro tipo de cultivos. Otros sectores, como el eléctrico o el turístico, son también altamente vulnerables a los efectos del cambio climático y deberán desarrollar estrategias de adaptación sectorial coherentes con la planificación hidrológica. En ambos casos, aunque por motivos diferentes, hay que prestar especial atención a las presiones hidromorfológicas. En el primero, por la necesidad de restaurar la continuidad fluvial, ahora interrumpida por presas y azudes; en el caso del turismo de playa, porque el cambio climático y el incremento del nivel del mar asociado al mismo, alteran las condiciones morfológicas de las masas de agua litorales, alterando la línea de costa y amenazando la propia existencia de las playas.

## **2.7. En relación con los caudales ecológicos**

El informe de la Comisión Europea acerca de los planes hidrológicos españoles del segundo ciclo, dado a conocer en febrero de 2018, evidencia la manifiesta insuficiencia de los caudales ecológicos establecidos y demanda acciones para una mejora sustancial de los mismos. Muy poco tiempo después, diversas sentencias del Tribunal Supremo establecen la necesidad de que los planes hidrológicos de las demarcaciones establezcan un régimen de caudales ecológicos adecuado en

todas las masas fluviales y que incorpore los cinco componentes de dicho régimen: caudales máximos, mínimos, variabilidad estacional, crecidas y tasas de cambio.

El EGD no incluye un diagnóstico específico acerca de la situación de los caudales ecológicos en la demarcación, lo que resulta sorprendente ya que constituye uno de los temas clave y piedra angular para la recuperación de las masas fluviales y para alcanzar y mantener su buen estado ecológico. Debería por tanto incorporarse en el EGD un análisis de la situación de los caudales ecológicos en cuanto al grado de cumplimiento y en cuanto a su efectividad para alcanzar y mantener los objetivos ambientales, a la luz de la evaluación realizada por la Comisión y de las sentencias recientes del Tribunal Supremo en esta materia.

### **2.8. En relación con las masas situadas en espacios protegidos**

Se debería incorporar la información disponible, de carácter tanto directo como indirecto (por ejemplo, estudios científicos) acerca de los requerimientos hídricos necesarios para mantener un estado de conservación favorable de las especies y hábitats de los espacios protegidos. Si dichos requerimientos hídricos no han sido establecidos, las autoridades competentes en materia de agua y de medio ambiente deberían estimar tales requerimientos, sobre la base de la información científica disponible, aplicando el principio de precaución. En el EGD debería incorporarse un diagnóstico, como mínimo, acerca de la información disponible, acerca de si dichos requerimientos hídricos han sido establecidos o no por parte de las autoridades ambientales, y cómo se pretende abordar dicha cuestión

### **2.9. En relación con el análisis económico del agua**

En el análisis económico del agua se debe mejorar la definición y la metodología de cálculo de los costes, eliminando subterfugios frecuentemente utilizados hasta la fecha para minorar la estimación de los mismos (excluyendo en el cómputo, por ejemplo, los llamados autoservicios, servicios de bien público, etc.) o para limitar su repercusión (por ejemplo a través de la fórmula de cálculo del canon de regulación).

El EDS debería incluir un diagnóstico del grado de aplicación del principio quien contamina paga como parte de la recuperación de los costes ambientales generado por las distintas actividades económicas, incluyendo el caso de la contaminación por nutrientes y plaguicidas ocasionados por la agricultura. Hay que indicar, en este sentido, la existencia de una aplicación muy desigual de este principio, por ejemplo entre los usuarios urbanos y los agrarios: frecuentemente los usuarios urbanos pagan injustamente de forma doble: por la contaminación que ellos generan (costes del tratamiento y depuración de las aguas residuales) y por la contaminación que genera el sector agrario, que repercute en los costes del abastecimiento urbano tratamientos para potabilización más costosos e infraestructuras de captación y transporte más grandes y costosas, ante la imposibilidad de utilizar para uso humano fuentes cercanas contaminadas.

Por otra parte, en relación con los costes ambientales hay que recordar que tales costes trascienden la política de precios y la recuperación de costes, en la medida que sólo son monetizables –y, por tanto, repercutibles vía precios- de manera parcial. Por ello los costes ambientales no monetizables y particularmente la pérdida de servicios ecosistémicos deberían ser también explícitamente considerados.

Los análisis de los usos del agua revisados son insuficientes y no se adecuan a las funciones asignadas a este tipo de análisis en la DMA. A pesar de la referencia inicial a las exigencias del artículo 42 del RPH, presente en todos los documentos consultados, lo cierto es que en ninguno de los casos estudiados se presentan datos respecto a la productividad del agua. Es decir que, en términos generales, no se establece relación alguna entre la dimensión económica de los usos y su dimensión biofísica, sea ésta en términos de extracción, de vertido o -menos aún- de otro tipo de afecciones a los ecosistemas o a los servicios que estos prestan. Sin embargo, para elaborar un programa de medidas eficaz y coherente es necesario integrar los análisis económicos de los usos con las presiones y su impacto sobre el estado del medio.

Por otra parte, hay aspectos manifiestamente mejorables que se repiten en los documentos de las diversas confederaciones. Como ejemplo, el epígrafe dedicado al sistema agroalimentario y la tabla correspondiente al VAB por fases del mismo, que se reproduce sin variaciones en todas las demarcaciones analizadas, sin desagregación territorial por demarcaciones. La tabla, por otro lado, no permite conocer la parte de producción agraria de importación que es transformada por la industria agroalimentaria.

En algunos casos, los datos necesitan actualización. Por ejemplo, en la demarcación del Júcar, los datos relativos a la ganadería son de hace una década (2009), en un momento en el que la preocupación social por las consecuencias ambientales (purines) de la burbuja porcina es notable en numerosas zonas de esta demarcación. A este respecto hay que señalar que la ausencia de previsiones de evolución futura impide la adopción de medidas preventivas para limitar los impactos de las actividades productivas.

### 3. En relación con los procesos de Consulta y Participación Pública

En el segundo ciclo de planificación la participación pública se redujo de forma muy significativa respecto al primer ciclo de planificación. Uno de los factores decisivos que contribuyeron a ello fue que la gran mayoría de actores sociales percibieron que el esfuerzo por participar prácticamente no había tenido resultados tangibles en la forma de cambios concretos de calado en el plan hidrológico. Distintos estudios<sup>1</sup> han mostrado una decepción generalizada por la escasa utilidad de la participación, teniendo en cuenta el significativo coste de dicha participación para una gran mayoría de actores sociales, en términos de tiempo dedicado, asistencia a reuniones en horarios muy poco compatibles con los laborales, costes de desplazamiento, etc. Esta decepción actuó como un claro factor disuasorio que redujo de forma drástica la participación en el segundo ciclo.

Sin embargo, la participación es una pieza clave de la arquitectura de la nueva política del agua y de su calidad depende también la de los planes hidrológicos, además de ser fundamental para la gobernanza del agua en general. Es necesario un cambio sustancial en la forma de percibir la participación, desde considerarla un trámite más en aplicación de la DMA, a una nueva forma de configurar la planificación, gestión y toma de decisiones en materia de aguas que, entre otros beneficios, incluye los siguientes:

- La mejora de los diagnósticos en relación con la identificación de los problemas clave y los rangos de posibles soluciones y propuestas.

---

<sup>1</sup>Ver por ejemplo: Ballester, A. y La Calle, A. (2015): *Gobernanza del agua. Participación pública en la Planificación Hidrológica*, Cuadernos prácticos, Observatorio de Políticas de Agua (OPPA), Fundación Nueva Cultura del Agua, Zaragoza.

Espluga, J.; Ballester, A.; Hernández-Mora, N. and Subirats, J. (2011): Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España, *Revista de Estudios e Investigaciones Sociales* 134 (April-June 2011): 3-26.

Parés, M.; Brugué, Q.; Espluga, J.; Miralles, J. and Ballester, A. 2015. Strengths and weaknesses of deliberation on river basin management planning: Analysing the Water Framework Directive Implementation in Catalonia (Spain). *Environmental Policy and Governance* 25(2): 97-110.

Del Moral, L. (2017): "Participación: balance de aplicación de la Directiva Marco del Agua y demandas actuales de los agentes sociales", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *El futuro de los organismos de cuenca*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 175-196.

- La oportunidad para la construcción de visiones más consensuadas entre las diferentes partes interesadas, a través de la construcción de diagnósticos compartidos y de la identificación de posibles soluciones a problemas concretos que, eventualmente, podrían suscitar ciertos acuerdos.
- Una mayor responsabilidad compartida y por tanto una mayor implicación entre todas las partes interesadas en relación con los objetivos a alcanzar y el modo en que se han de repartir los costes y los beneficios de las medidas a aplicar.
- La difusión y la pedagogía social, en torno a las concepciones y objetivos que deben orientar la gestión del agua de acuerdo con el marco legal vigente. Los procesos de participación no son experiencias abiertas a lo que los agentes sociales, y menos los poderosos grupos de presión tradicionalmente constituidos, demanden sin más, sino procesos en los que las autoridades competentes deben impulsar el avance colectivo hacia el buen estado y la gestión sostenible de las masas de agua.

Por todo ello se debe mejorar la participación de las partes interesadas y el público en general en la planificación, tal como prevé la DMA en su artículo 14, con el fin de obtener los máximos resultados esperables de los procesos participativos. Sin embargo, el proceso de participación previsto en los documentos iniciales del tercer ciclo sigue siendo básicamente continuista y poco ambicioso. A continuación se presentan las principales carencias detectadas.

### **3.1. Principales carencias del proceso participativo propuesto**

#### *3.1.1. Pobreza del marco conceptual y metodológico*

El marco conceptual y metodológico con el que se presenta el proceso participativo propuesto contiene notables carencias. Por ejemplo, la descripción de las *motivaciones a priori de las partes interesadas* es bastante estrecha, al considerar que esas motivaciones son, bien de tipo económico (beneficios y perjuicios económicos directos para la parte interesada, de uso (cambio en el uso del recurso o del ecosistema) de competencia (administraciones públicas) o de proximidad. No queda claro dónde quedan otras motivaciones como la defensa del interés público (en la conservación de la biodiversidad acuática y los patrimonios y paisajes del agua o en la garantía de la prioridad del abastecimiento urbano, por ejemplo) o la defensa de usos no económicos de agua, como los recreativos y culturales, por ejemplo.

De la misma forma, se realiza una *identificación de niveles de implicación en el proceso participativo confusa y poco afortunada*, donde se distingue supuestamente al participante activo con intereses, que realiza recomendaciones pero la decisión final no recae en dicho participante; al especialista, que aporta conocimiento e influye directamente en el proceso, pero sólo participa cuando se solicita su conocimiento y al observador, que opina en actos públicos o por escrito pero no participa de forma directa en el proceso. Estas categorías son enormemente confusas, incluyendo obviedades (por ejemplo, que en ningún grado de participación la decisión final recae en los participantes o que por definición todas las partes interesadas son actores con intereses) y características compartidas por todos estos supuestos niveles de participación (por ejemplo, un participante puede pertenecer a varias categorías, como participante activo y especialista, participante activo y observador, etc).

Otra muestra de las carencias conceptuales se refiere a la consideración, dentro de las mesas sectoriales, de la denominada "*Mesa ambiental e I+D+i*". Dos hipótesis podrían explicar la configuración de esta mesa: 1ª) se considera que no hace falta I+D+i en la mesa agraria y socioeconómica ni en la mesa de abastecimiento ni en la de aguas costeras o bien 2ª) se considera que el conocimiento y la investigación constituyen una parte interesada más como cualquier otra y particularmente afín a los intereses ambientales. Ambas asunciones son profundamente incorrectas y muestran el desconocimiento de lo que realmente se ha de entender por parte interesada y del papel que ha de jugar el conocimiento y la investigación en el conjunto de la planificación y gestión del agua.



Quizá uno de los errores conceptuales y metodológicos más importantes se refiere a la existencia de cierta confusión entre lo que se entiende por consulta y lo que realmente constituye una participación activa. Si bien entre los objetivos de la participación activa se menciona el de analizar y solventar las diferencias entre las partes interesadas, cuando se describe la función de las mesas sectoriales y territoriales dicho objetivo desaparece y se señala que, además de fomentar la consulta pública (elaboración de alegaciones por escrito a los documentos en exposición pública), servirán para recoger las sugerencias y aportaciones de los integrantes de la mesa, es decir, en realidad se utilizan como otro instrumento de consulta, en este caso de carácter presencial, pero no llega a constituir un espacio de participación activa real, en el que los participantes tengan la posibilidad de deliberar con otras partes interesadas y, eventualmente, alcanzar posibles acuerdos, incluso con soluciones innovadoras o diferentes a las inicialmente planteadas por el organismo de cuenca. Un proceso de participación activa requiere una serie de condiciones en términos de objetivos, metodología, alcance y desarrollo del proceso, que de ninguna manera es asimilable a una *consulta presencial*, como parece entenderse en la gran mayoría de procesos participativos que se pretenden poner en marcha.

Lo anterior es sólo una pequeña muestra de las insuficiencias conceptuales y metodológicas del marco que sustenta el proceso participativo propuesta y que revela la necesidad de que dicho proceso participativo sea reformulado de forma sustancial y elaborado con la ayuda de especialistas en materia de participación pública y gobernanza.

### *3.1.2. Participación poco estructurada y desconectada de los órganos de participación formal*

El proceso de participación que se propone no tiene definidos ni establecidos elementos básicos de cualquier proceso de participación activa, como son:

- Las condiciones de contorno del proceso participativo (sobre qué se participa, qué está abierto a discusión y qué no, cuáles son las alternativas en juego...)
- La composición de los espacios participativos (partes interesadas presentes, mecanismos para garantizar una representación y participación adecuadas de todas las partes interesadas en igualdad de condiciones...)
- Los procedimientos para la discusión, deliberación y eventual elaboración de acuerdos
- El alcance de los resultados de la participación y, en su caso, de los eventuales acuerdos que pudieran emerger
- Los vínculos formales entre tales resultados y el proceso de elaboración del plan hidrológico
- Los vínculos entre el proceso de participación activa y los órganos formales de participación de la demarcación, en particular con el Consejo del Agua y su Comisión de Planificación.

### *3.1.3. Falta de apoyo a la participación*

La participación de las partes interesadas debe regirse, entre otros, por los principios de igualdad de oportunidad y equidad de trato en relación con los beneficios y costes de dicha participación. Sin embargo, para aplicar tales principios hay que partir de una realidad: las partes interesadas no tienen todas la misma capacidad en cuanto a recursos económicos, técnicos y humanos disponibles para invertir en dicha participación. Como resultado, las partes interesadas con más capacidad, como el sector agrario o el hidroeléctrico, pueden invertir mayores recursos a dicha participación en forma de personal y tiempo dedicado (por ejemplo para asistir a reuniones en horario laboral y para dedicar tiempo y personal técnico al análisis de la documentación y a la elaboración de propuestas y alternativas), costes de desplazamiento, etc. Frente a ello, otras partes interesadas, como las asociaciones u otras organizaciones pequeñas de la sociedad civil, disponen de muchos menos recursos, lo que limita su capacidad para participar y desde luego impide que dicha participación se realice en igualdad de condiciones.

A pesar de esta constatación, obvia por otra parte, el proceso de participación propuesto no hace la menor alusión a esta realidad ni prevé apoyar económicamente la participación de las partes interesadas con menores capacidades. De hecho, persisten elementos que denotan una falta de sensibilidad hacia esta importante cuestión, como es la de programar reuniones participativas (como las que están teniendo lugar ya en las distintas demarcaciones) en horario de mañana, que favorece la presencia de las administraciones públicas y de las grandes organizaciones (dado que cuentan con personal propio remunerado disponible para ello) y limita la participación de asociaciones y otras entidades pequeñas, que obviamente no cuentan con personal propio remunerado.

Para afrontar tales carencias, se propone implementar de forma urgente y al menos de cara al proceso de participación en torno al Esquema Provisional de Temas Importantes (EPTI) y siguientes fases del proceso de planificación del tercer ciclo, un conjunto de mejoras que se presentan a continuación.

### **3.2 Propuestas de mejora del proceso de participación pública**

- Los procesos de participación activa deberían estar normados y con un claro encaje administrativo y jurídico, que dé respaldo al proceso de participación y establezca sus bases, incluyendo su alcance, objetivos específicos, condiciones de contorno, procedimientos internos y el modo específico en que sus resultados alimentarán el proceso de planificación. Por ejemplo, si en el seno del proceso de participación activa se llega a un eventual acuerdo, el cual es validado de acuerdo con el procedimiento que se establezca, tal acuerdo debería incorporarse en el proceso de planificación y en caso de que no se incorpore, el organismo de cuenca debería justificar muy detalladamente las razones jurídicas o de peso equivalente que impiden dicha incorporación. Esta es la única forma de que la ciudadanía perciba con claridad los beneficios de la participación, unos beneficios que redundan igualmente en: i) la mejora de los planes; ii) la reducción de los conflictos; iii) el compromiso de todas las partes interesadas con los objetivos a alcanzar y iv) la corresponsabilidad de todos los sectores con un reparto equitativo de los beneficios y de los costes de las medidas a aplicar.
- De la misma forma, debería clarificarse la coordinación y encaje que se va a establecer entre los procesos de participación activa y los órganos de participación formal, específicamente el Consejo del Agua y su Comisión de planificación.
- Sería necesario pasar del actual modelo de mesas sectoriales (mesa agraria, mesa urbana, mesa ambiental...) a un modelo de mesas temáticas de carácter inter-sectorial, con presencia del mayor rango posible de partes interesadas, en torno a distintos temas y problemas importantes. Por ejemplo, en el marco de la participación activa de los EPTI, deberían establecerse mesas temáticas en torno a temas o grupos de temas importantes, en las que analizar el problema desde los distintos ángulos y puntos de vista. Ésta es la única manera de que sea realmente posible deliberar, establecer diagnósticos de consenso, discutir las distintas alternativas y soluciones disponibles, negociar y eventualmente llegar a potenciales acuerdos parciales sobre algunos de los problemas planteados. Sin este carácter intersectorial, uno de los objetivos clave de la participación, como es mejorar la gobernanza, no puede ser alcanzado. Por ejemplo, podría ocurrir que para algunos temas concretos se llegue a un acuerdo entre organizaciones ambientalistas y agrarias en torno a una solución diferente a la adoptada por el organismo de cuenca. Esta posibilidad es muy poco factible con el actual modelo de mesas sectoriales, las cuales sirven para que cada sector se escuche a sí mismo y maximice sus demandas sectoriales, lo que contribuye a enquistar posiciones entre públicos afines y además supone mantener una relación exclusivamente bilateral entre cada uno de estos sectores y el organismo de cuenca, lo que en la práctica debilita la capacidad de influencia de la participación pública en la toma de decisiones.

- Es imprescindible destinar suficientes recursos económicos al proceso de participación, así como contar con personal técnico altamente cualificado en participación pública, de forma que el proceso sea conducido de forma profesional de la mano de los expertos adecuados. Los procesos de participación pública están considerablemente infrafinanciados, en comparación con los beneficios que aporta y en comparación también con cualquier otro coste de los considerados en la planificación o en la implementación de las medidas previstas. Contar con un equipo profesional con elevada cualificación y con suficiente personal técnico debería permitir, entre otras cuestiones, que las partes interesadas en el proceso de participación activa cuenten con apoyo técnico en la participación, en la forma de relatores, secretaría, gestión de la documentación, etc.
- Es necesario dedicar recursos técnicos y económicos para apoyar la participación, sobre todo de las partes interesadas con menos capacidades, como muchas asociaciones y entidades de la sociedad civil de pequeño tamaño. Este apoyo debería traducirse, como mínimo, en la celebración de reuniones en horarios de tarde, compatibles con la jornada laboral habitual y en el pago de los costes de desplazamiento y otros posibles costes asociados al ejercicio de la participación. El objetivo de todo ello es conseguir que participar deje de constituir una misión heroica.
- Es importante también que los actos en los que se materialice el proceso (consultas, reuniones, talleres, etc. ) se distribuyan adecuadamente en el territorio de la Demarcación, no tanto con criterios administrativos, sino con criterios de dar respuesta a las demandas reales del tejido social sensibilizado por el estado de las aguas. En ese sentido, en el Guadalquivir ya se ha planteado en el acto de presentación de los documentos iniciales y en diversos contactos con la presidencia y la OPH la necesidad llevar la participación activa a territorios de alta significación y representatividad de problemas y alternativas, como Sierra Mágina, Guadiana Menor, Subbética de Córdoba, subcuenca del Guadaira, corona forestal de Doñana, etc.