

# La participació social en la Directiva Marc d'Aigües<sup>1</sup>

ABEL LA CALLE MARCOS  
Universitat d'Almeria

La política d'aigües està en un moment de canvi a la Unió Europea. Aquest canvi té una rellevància especial a Espanya, ja que l'aprovació de la Directiva Marc d'Aigües ha coincidit amb l'autorització de les transferències de l'Ebre en el Pla Hidrològic Nacional, el conseguint conflicte social, polític i institucional, i la posterior derogació d'aquestes transferències pel Govern central nascut de les eleccions del 14 de març de 2004.

L'opinió pública espanyola ha centrat l'atenció en la política d'aigües amb una intensitat i un desig de participació que no va trobar a les institucions espanyoles les vies necessàries per al seu desenvolupament. Per això, els ciutadans que es van sentir oblidats o silenciats van buscar el ressò als carrers amb manifestacions multitudinàries i a les institucions comunitàries amb la reclamació dels seus drets i els dels rius.

Aquesta mancança de mitjans adequats per a la participació pública en la política d'aigües espanyola és un dels aspectes del canvi que s'albira. En les pàgines següents tractaré de sintetitzar els canvis del nou marc jurídic que considere més significatius en la política d'aigües en matèria de participació pública. Els instruments bàsics d'aquest canvi són la Directiva Marc d'Aigües (Directiva 2000/60/CE) i el Conveni d'Aarhus de 1998.

## 1. Des de l'origen a Estocolm 1972 a la concepció actual a Aarhus 1998

Les organitzacions internacionals han exercit un paper privilegiat com a motors del desenvolupament del dret internacional del medi ambient al llarg de quasi trenta anys, en especial l'Organització de les Nacions Unides, la Comunitat Europea, el Consell d'Europa, l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics i la Conferència sobre Seguretat i Cooperació a Europa, acompanyades i esperonades sempre per la tenacitat constant de les organitzacions no governamentals que han complit un paper insubstituïble en la configuració i en la mobilització de l'opinió pública.

Aquesta intervenció decisiva de la societat civil internacional (Salinas, 2001) ha palesat la importància de la participació pública i n'ha coprotagonitzat les fites més significatives. En la *Declaració d'Estocolm* de 1972, «vertadera Carta Magna de l'ecologisme mundial», s'estableix aquesta participació com a responsabilitat i dret-deure dels ciutadans (principi

---

<sup>1</sup> Aquest article és una revisió de la conferència que vaig impartir a les *Jornades Una nueva cultura del agua para el Guadiana – Desde Ruidera a Vila Real de Santo Antonio / Ayamonte*, organitzades per la Fundación Nueva Cultura del Agua, Adenex i les universitats d'Extremadura i Évora, coordinades per Javier Martínez Gil i celebrades a Badajoz els dies 14 al 16 de juny de 2002. L'article ha estat traduït del castellà per Xavier Marzal i Doménech (Universitat Jaume I).

1); en la *Carta de la Naturalesa* de 1982 ja es recull com a dret que ha de ser reconegut als ciutadans (principis 16, 21 i 23); es confirma en la *Declaració de Rio sobre Medi Ambient i Desenvolupament* de 1992 (principi 10); i es recorda en la *Declaració de Johannesburg sobre Desenvolupament Sostenible* de 2002 (apartat 26).

La *Declaració de Rio* manifesta que la participació pública és la millor manera de tractar les qüestions ambientals, i entén que:

En el nivell nacional, tota persona haurà de tenir accés adequat a la informació sobre el medi ambient de què disposen les autoritats públiques, inclosa la informació sobre els materials i les activitats que ofereixen perill a les seues comunitats, i haurà de tenir l'oportunitat de participar en els processos de presa de decisions. Els Estats haurien de facilitar i fomentar la sensibilització i la participació del públic posant la informació a l'abast de tothom. Caldrà proporcionar accés efectiu als procediments judicials i administratius, tot incloent-hi el rescabament de danys i els recursos pertinents.

Aquesta concepció de la participació pública, menys àmplia que la proposada per l'Informe Brundtland (Navarro, 2001), menciona específicament en altres apartats de la Declaració determinats col·lectius, com ara les dones (principi 20), els joves (principi 21) i els pobles indígenes (principi 22).

Però aquestes declaracions es van formular com a normes programàtiques, i per tant no tenen força vinculant per als Estats que les adopten. Hem hagut d'esperar que la seua consolidació siga més gran per a trobar instruments jurídics vinculants que garantisquen el principi de la participació pública. Aquest fenomen de l'evolució del dret no vinculant (*soft law*) al vinculant (*hard law*) és habitual en el dret internacional en general i característic del dret internacional del medi ambient (Juste, 1999).

La consolidació i la garantia convencional d'aquest principi de participació pública es van produir amb el Conveni d'Aarhus de 1998, adoptat al si de la Comissió Econòmica per a Europa de l'ONU, sota les directrius de la Conferència de Ministres de Medi Ambient *Un medi ambient per a Europa* celebrada a Sofia a l'octubre de 1995, i amb antecedents entre els quals cal destacar el Conveni d'Espoo de 1991 i el dret comunitari ambiental a què ens referirem més endavant.

El Conveni d'Aarhus constitueix una fita europea de la participació pública en els afers amb significatius efectes ambientals, però a més aporta «aire fresc» al dret internacional en una obertura cap a les preocupacions de la ciutadania (Mangas, 2001). El seu contingut consagra la participació pública en la política ambiental mitjançant l'accés a la informació ambiental, la participació en les decisions relatives a activitats específiques, plans, programes, polítiques i normes obligatòries, a més de l'accés a la seua tutela judicial.

El Conveni d'Aarhus va ser signat per tots els Estats membres de la Unió Europea i per la mateixa Comunitat, i va entrar en vigor en l'àmbit internacional el 30 d'octubre de 2001. La Comunitat està en procés d'adaptació del dret comunitari per tal de poder ratificar-lo, i el Govern espanyol ha rebut l'autorització de les Corts (plens del Congrés del 15 de març de 2001 i del Senat del 17 de maig de 2001); no obstant això, el Govern no n'ha dipositat encara l'instrument de ratificació, tot i que altres països europeus ja ho han fet.

## **2. La participació pública ambiental a la Unió Europea**

### **El fonament de la participació pública ambiental**

En Occident s'ha consolidat la idealització universal d'un sistema polític que es basa en el respecte als drets humans, en la democràcia i en l'Estat de dret. Els drets fonamentals i les llibertats públiques condueixen i perfeccionen el nostre sistema polític; la varietat i la precisió de la seua numeració i de la seua garantia són un element democratitzador (Roldán, 1994).

Dins dels drets fonamentals, la participació dels ciutadans en els afers públics és un dret omnipresent en democràcia, que en determina la maduresa i en garanteix la consolidació.

Quan ens referim al dret de participació, la memòria ens porta, de forma immediata, el principal dels seus desenvolupaments: el sufragi universal, lliure, igual, directe i secret per a elegir els nostres governants, condició indispensable per a una democràcia, però no única. Sense aturar-nos a analitzar les distintes formes de participació possibles, ara ens interessa centrar-nos en la participació dels ciutadans en sentit estricte, és a dir, en aquella que posa a les mans dels particulars, individualment i col·lectiva, vies per a contribuir amb les seues opinions a l'adopció de les decisions públiques.

Aquesta participació pública o dels ciutadans en els afers públics constitueix un important repte per als governs, ja que la seua legitimitat no pot entendre's completa pel fet d'haver triomfat en unes eleccions realitzades amb totes les garanties democràtiques. La legitimitat democràtica només es pot completar amb una acció contínua que aconseguisca el grau més intens de participació dels ciutadans en les decisions públiques (Bobbio, 1985).

Per comprendre millor la importància de la participació pública descriuré, sense ànim d'exhaustivitat, les possibilitats més destacades de millora que ofereix el seu exercici:

- la transparència democràtica i l'equitat dels interessos del promotor públic i privat i de la societat civil destinatària dels seus efectes;
- la legitimitat democràtica de les autoritats, ja que la participació fa possible que tinguen en compte les opinions i les inquietuds del públic i que adopten una decisió que assumisca aquestes opinions o que expresse els motius del seu rebuig;
- el control democràtic de les decisions, ja que el públic pot conèixer de forma prèvia les propostes de les decisions i exercir així els seus drets per a defensar els seus interessos i reduir o eliminar la influència dels grups de pressió o els excessos de poder;
- el control jurisdiccional, ja que els arguments i els interessos en joc en la decisió poden ser coneguts en millor mesura per l'òrgan judicial que, en el seu cas, haja de controlar l'autoritat en qüestió;
- la sensibilització social dels problemes ambientals, perquè el públic pot prendre consciència dels problemes que l'envolten i implicar-se en la seua solució;
- la qualitat de les decisions, que són analitzades i criticades des de perspectives i interessos distints, cosa que redunda en textos o projectes àmpliament contrastats;
- l'eficàcia de la norma debatuda, pel coneixement del seu contingut, l'oportunitat de la seua discussió, la possibilitat d'haver sigut convençut de la seua bondat i l'acceptació més gran de les seues obligacions; tot això redueix els possibles conflictes derivats de l'aplicació de la norma.

Tot açò no exclou que el procediment de decisió s'allargue amb la participació pública; però aquest retard és un preu baix atesos els avantatges que es guanyen.

Sota aquesta concepció del dret a la participació pública, que és comuna a les democràcies dels Estats membres de la Unió, el dret comunitari ha prestat una atenció especial a la seua importància en matèria de medi ambient, sobretot a partir dels anys 90. Aquest nou impuls de la participació pública s'alimenta dels avantatges que la seua incorporació aporta als processos d'adopció i d'aplicació de decisions amb efectes mediambientals.

La Comissió entén que la millora de les decisions i la reducció dels efectes adversos sobre el medi ambient exigeix una perspectiva integrada que només es pot aconseguir des de l'escala comunitària. Recordem que la Comunitat comparteix amb els Estats membres la competència en matèria de protecció ambiental i que, en aquests àmbits de concurrència, el principi de subsidiarietat condiciona l'actuació comunitària al fet que es pugua arribar millor als objectius des del pla comunitari (Martín, 2000).

Finalment, convé anotar la importància que en aquest àmbit té l'eficàcia de les normes. La participació pública requereix que les normes que la contemplem no siguen simples fórmules retòriques o cerimonials, sinó eines reals de diàleg entre les autoritats i la societat civil.

Aquesta necessitat d'una participació "real" no pot quedar sols en mans de la voluntat política de les autoritats: la seua garantia jurídica és imprescindible. Aquesta aspiració és la que dóna sentit al Conveni d'Aarhus dins de l'àmbit internacional europeu (Navarro, 2001) i a les adaptacions en el dret comunitari que veurem més endavant.

Dins de la Unió, la pretensió d'aconseguir una aplicació eficaç del dret comunitari general i del dret ambiental en particular s'ha vist reforçada, a més, per la doctrina jurisprudencial de l'efecte útil (STJCE 19-09-2000, *Linster contra Luxemburg*, C-287/98), que rebutja aquelles interpretacions o aplicacions que priven la norma de la seua utilitat real.

## **La consolidació del model del Conveni d'Aarhus**

La participació pública en el dret comunitari del medi ambient s'entén, en els dos primers programes d'acció comunitària en matèria de medi ambient (1973-1977 i 1977-1982), com la necessitat que els ciutadans es responsabilitzen dels efectes ambientals que té la seua actuació i com el deure de les autoritats de sensibilitzar i educar els ciutadans en aquesta responsabilitat. Es tracta d'una concepció paral·lela a la que es recull en la Declaració d'Estocolm de 1972.

Poc abans de l'adopció del Tercer Programa es va aprovar la Directiva Seveso. Aquesta norma exigia a les autoritats dels Estats membres que informaren els possibles afectats d'un accident industrial greu de les mesures de seguretat adoptades i del comportament que haurien de seguir en cas d'accident. Amb aquest Tercer Programa (1982-1986) s'introdueix un canvi substancial en la concepció de la participació ciutadana. La Directiva d'avaluació d'impacte ambiental atorga per primera vegada als particulars la possibilitat d'expressar la seua opinió de forma prèvia a l'adopció de decisions de caràcter ambiental.

Amb el Quart Programa (1987-1992) s'amplia aquella nova concepció introduint el dret a l'accés a la informació sobre medi ambient, que es plasmava en la Directiva d'accés a la informació ambiental.

El Cinquè Programa (1992-2000) aglutina i integra els diversos aspectes de la participació pública dins del marc de la coresponsabilitat de tots els agents en la consecució del desenvolupament sostenible. Així es posa fi a la concepció paternalista de la responsabilitat i es fa una crida a la participació de tots els sectors socials, perquè és necessari un canvi en les pautes de comportament de tota la societat per tal d'arribar a l'esmentat desenvolupament sostenible. També van ser novetat altres instruments de consecució d'aquest objectiu, entre els quals van prendre un lògic protagonisme els instruments de mercat i de caràcter voluntari, com ara l'ecoetiqueta o l'ecoauditoria, en els quals la sensibilització social és contagiosa.

Durant la vigència del Cinquè Programa es va adoptar el Conveni d'Aarhus, un tractat fortament influït per l'experiència ja existent a la Comunitat i que, com hem dit, ja va ser signat pels Estats membres i per la Comunitat però que encara està en procés de ratificació.

El Sisè Programa (2001-2010) en matèria de participació pública continua la línia iniciada pel Cinquè Programa i estableix com a mitjà per a la consecució dels seus objectius la ratificació del Conveni d'Aarhus, amb la consegüent millora en les garanties jurídiques de la participació.

### **Els subjectes de la participació i la participació transfronterera**

El subjecte de la participació en els plans i programes és el «públic», una o diverses persones físiques o jurídiques, i, d'acord amb la legislació o el costum del país, les associacions, les organitzacions o els grups constituïts per aquestes persones (Conveni d'Aarhus, article 2.4). Aquesta definició inclou evidentment el «públic interessat», el públic que resulta o pot resultar afectat per les decisions adoptades en matèria mediambiental o que té un interès a invocar en la presa de decisions (Conveni d'Aarhus, article 2.5), que és el subjecte de la participació quan es tracta d'avaluació d'activitats o de projectes específics (Conveni d'Aarhus, article 6).

Tanmateix, cal no confondre el «públic interessat» amb aquelles persones físiques o jurídiques que tenen un interès directe i actual, com ara una comunitat de regants en matèria de planificació hidrològica (allò que la legislació espanyola d'aigües denomina «usuaris»). El «públic interessat» és un concepte més ampli que inclou les persones físiques i jurídiques que tenen un interès indirecte i potencial en la decisió, per exemple qualsevol persona que residisca a la conca les aigües de la qual es planifiquen. En qualsevol cas, sempre inclouria les organitzacions no governamentals i persones que tinguen un interès a invocar en la decisió en tràmit. Quant a açò darrer, hem de recordar que l'aigua és un actiu ecosocial que compleix, en paraules de Federico Aguilera Klink (2001), funcions econòmiques, socials i ambientals de caràcter quantitatiu i qualitatiu.

D'altra banda, en el cas que la decisió tinga efectes transfronterers, la participació pública també haurà de ser transfronterera i caldrà sotmetre a consulta pública la decisió al país veí de forma equivalent a com es realitza al propi país. En la planificació hidrològica no sols es tracta que els estats planifiquen conjuntament o coordinada la mateixa demarcació hidrogràfica compartida, sinó també que es faça participar de la mateixa manera el públic interessat en cadascun dels països.

El Conveni d'Aarhus té en compte l'antecedent del Conveni d'Espoo i del Conveni d'Hèlsinki, i proclama el principi de no discriminació en la participació pública per raó de nacionalitat, ciutadania o domicili (Conveni d'Aarhus, article 3.9).

Però aquesta amplitud pel que fa al subjecte de la participació no ha sigut traslladada al dret espanyol pel legislador, ja que el text d'adaptació de la Directiva Marc d'Aigües (Llei 62/2003) manté l'usuari com a interlocutor social privilegiat i oblida o relega aquests altres interessats de què parlem. Es tracta d'una omisió intencionada que considere contrària al dret comunitari.

### **3. La participació pública en la política d'aigües a la Unió**

#### **Els elements de participació pública i la Directiva Marc d'Aigües**

Vegem ara els passos que comprèn aquest procés de participació pública en les decisions amb efectes ambientals significatius en el dret comunitari tal i com es contemplen les seues modificacions i adaptacions al Conveni d'Aarhus en tràmit, en especial en la Directiva Marc d'Aigües que s'entén, en principi, adaptada per les modificacions introduïdes en la seua tramitació.

Em centraré, per tant, en la participació pública en matèria d'activitats, projectes, plans i programes; deixem de costat altres aspectes com ara la participació pública en les polítiques, en les disposicions reglamentàries i en la seua tutela judicial, encara que siguen mencionades en algun moment de l'article.

També cal cridar l'atenció sobre el fet que en el Conveni d'Aarhus existeix una diferència d'intensitat i de desenvolupament de la participació quan es tracta d'activitats específiques i quan es tracta de plans i programes. No obstant això, en matèria d'aigües la Directiva Marc d'Aigües ha acurtat aquestes diferències, tot i que no les ha eliminades. Aquest debilitament de les fronteres entre activitats específiques i plans i programes m'ha dut a realitzar-ne un tractament conjunt, tot assumint el risc de confusió però considerant que cada vegada seran menors les seues diferències.

Un altre aspecte que no serà objecte d'una atenció especial és el deure de realitzar les consultes públiques amb un *tempo* raonable (Conveni d'Aarhus, articles 6.3 i 7), ja que la Directiva Marc d'Aigües recull uns terminis que considerem raonables, com veurem més endavant.

Introduint-nos ja en aspectes concrets, mereix la pena destacar una novetat que el Conveni d'Aarhus introdueix per al cas d'activitats específiques. Es tracta del foment de debats previs i directes entre els promotors de la decisió amb efectes ambientals i el públic afectat abans de l'inici del procediment (article 6.5). Aquests debats poden ser molt eficaços per al promotor, que coneixerà amb caràcter previ els obstacles que pot trobar en el desenvolupament de la seua sol·licitud.

Adoptada o no aquesta útil recomanació, la participació pública es desenvolupa des de la perspectiva del ciutadà en distintes fases: la notícia que s'inicia el procediment de decisió, l'accés a la informació pertinent, l'expressió de l'opinió i la notícia de la decisió.

#### **La notícia del procediment de decisió**

La difusió pública del fet que s'inicia o s'està tramitant un procediment d'aprovació d'un pla, programa, projecte o activitat subjectes a avaluació de repercussions ambientals,

és fonamental perquè els ciutadans en prenguen coneixement, puguin accedir al contingut del procediment i així expressar la seua opinió.

El Conveni d'Aarhus preveu l'obligació de realitzar aquesta comunicació des que s'«inicia» el procediment de decisió (articles 6.2, 6.4 i 7), disposició coherent amb l'objectiu d'una participació pública primerenca, «quan totes les opcions i solucions siguin encara possibles i quan el públic pugui exercir-hi una influència real». L'anunci es pot fer a través de comunicació pública o de notificació individual per raó de la seua eficàcia (Conveni d'Aarhus, article 6.2).

En la Directiva Marc d'Aigües tampoc es recull expressament la necessitat de realitzar l'anunci de tramitació en una fase primerenca. Tanmateix, aquest anunci s'ha de produir efectivament aviat, ja que s'exigeix que tres anys abans de l'aplicació prevista del pla hidrològic de conca es publiqui i es pose a disposició del públic un calendari i un programa de treball sobre l'elaboració del pla, amb inclusió d'una declaració de les mesures de consulta que caldrà adoptar (article 14.1.a).

L'adaptació realitzada pel legislador a Espanya demora la regulació específica de la participació pública en la planificació hidrològica al desenvolupament reglamentari, cosa que al meu parer no constitueix una correcta adaptació del dret comunitari, ja que la Directiva Marc d'Aigües demana que les exigències concretes sobre participació siguin normes obligatòries el 22 de desembre de 2003 (article 24.1). Un Estat membre no pot ajornar unilateralment el compliment d'una obligació comunitària (STJ 22-10-1998, *Comissió contra Alemanya*, 301/95).

## **L'accés a la informació en el procés de decisió**

Prèviament, considere interessant diferenciar l'accés a la informació ambiental de caràcter general (Directiva 90/313/CEE i 2003/4/CE) de l'accés a la informació de caràcter especial de què ens ocupem, perquè l'objecte, el contingut i l'abast només coincideixen en part.

Ambdós accessos a la informació tenen per objecte permetre i facilitar la participació pública en matèria de medi ambient, però l'accés que estudiem es refereix a una actuació concreta (pla, programa, projecte i activitat), mentre que l'accés general no comparteix aquest límit i s'estén a una amplíssima gamma de continguts.

Ambdós drets despleguen els seus àmbits d'accés de forma complementària. Encara que molta de la informació de l'activitat, projecte, pla o programa pugui obtenir-se en l'exercici d'ambdós drets, l'exercici del dret d'accés general prolonga l'accés més enllà dels terminis de consulta pública i a aspectes que no són pertinents per a la decisió en tràmit; per l'altra banda, amb el dret d'accés especial podem accedir a informació que, sense tenir un contingut ambiental en sentit estricte, és pertinent en el procediment perquè pot influir sobre la decisió a adoptar (STJCE 17-06-1998, *Mecklenburg*, C-321/96). Aquest ús complementari dels drets d'accés a la informació ambiental sols es veurà limitat per determinades excepcions establertes expressament i legal.

Com ocorre en qualsevol altre àmbit, la qualitat i l'actualitat de la informació ambiental subministrada determinen l'eficàcia de la participació pública en les decisions ambientals. Hem d'entendre la qualitat de la informació tant en el seu vessant intrínsec de solvència

científica i neutralitat de plantejaments com en el seu vessant divulgador. La informació s'ha de difondre i ha de permetre l'accés assequible dels ciutadans; entenem que implícitament hi ha un deure de fer-la comprensible pel receptor amb cultura mitjana d'entre els destinataris.

Aquestes reflexions ens condueixen a modalitats que a més de donar-nos l'accés a la informació presentada pel promotor i existent a l'Administració, permeten i fomenten l'accés del públic a fonts alternatives d'informació. Deixem apuntada ara aquesta qüestió que tractarem més endavant.

El Conveni d'Aarhus estableix, en el cas de la participació pública d'activitats i projectes, l'accés a la informació pertinent per a l'adopció de la decisió quan siga sol·licitat o es trobe en període de consulta pública, de forma gratuïta i en el moment que aquesta informació estiga disponible (article 6.6). En el supòsit de participació pública de plans, programes i polítiques, la concreció de les obligacions és menor (article 7).

La Directiva Marc d'Aigües recull dos tipus d'accés a la informació en la gestió de les aigües (article 14). D'un costat, un evident dret d'accés directe i de publicació dels documents que són objecte de consulta pública, és a dir, el calendari i un programa de treball sobre l'elaboració del pla hidrològic de conca, l'esquema provisional dels temes importants que es plantegen a la conca hidrogràfica en matèria de gestió d'aigües, i el projecte de pla hidrològic de conca. D'un altre costat, un dret d'accés, prèvia sol·licitud, als documents i a la informació de referència utilitzats per a elaborar el pla hidrològic de conca, cosa que inclou, evidentment, els estudis de caracterització de les aigües, d'impacte de les activitats humanes i d'anàlisi econòmica dels usos de les aigües, així com els referits a les mesures bàsiques i complementàries adoptades o previstes, i els pertanyents al seguiment de l'estat de les aigües. Quant a l'exercici d'aquests drets fora dels terminis de consulta pública, entenc que la interacció d'aquesta Directiva amb la d'accés a la informació ambiental i el Conveni d'Aarhus fan ociosa la seua discussió, ja que el dret a l'accés restaria garantit en qualsevol cas.

Considere que el legislador espanyol tampoc ha estat encertat en aquest aspecte en l'adaptació de la Directiva Marc d'Aigües. Com vam dir abans, la modificació legislativa endarrerix la concreció d'aquest dret al desenvolupament reglamentari (disposició addicional dotzena, Llei 63/2003).

### **L'opinió dels ciutadans en el procés de decisió**

Les fases anteriors tenen com a objectiu últim fer possible la intervenció eficaç del públic en la presa de les decisions amb efectes significatius en el medi ambient. El seu èxit rauria a donar a conèixer de forma suficient l'existència del procediment i a facilitar al públic l'accés a aquells arguments i dades que li permeten expressar una opinió informada.

En aquesta fase, el principal repte és aconseguir la credibilitat del procediment de participació pública. El sistema democràtic castiga amb l'abstenció la falta de credibilitat. Si el ciutadà considera que la seua opinió no serà tinguda en compte o que resulta inútil expressar-la, difícilment malbaratarà el seu temps. La confiança en la participació pública queda determinada, entre d'altres factors, per l'existència de garanties jurídiques i polítiques de la seua eficàcia en el procediment i en la decisió. És a dir, cal que el públic tinga



mecanismes de resposta davant de l'oblit de la seua participació o si no se'l té en compte en la decisió final. Per això és important l'establiment d'aquests mecanismes de resposta que estudiem, ja que redunden en el control de la mala administració i de l'arbitrarietat i, en última instància, possibiliten la tutela judicial efectiva.

El Conveni d'Aarhus estableix el dret del públic a expressar, per escrit i en un termini raonable, la seua opinió davant de les autoritats públiques sobre la decisió proposada, el deure de les autoritats de tenir-la en compte, i l'obligació d'una informació immediata sobre la decisió i les seues raons (articles 6 i 7). Més enllà d'aquest dret, el Conveni, en el cas d'activitats específiques i quan siga convenient, estableix la realització d'una audiència o d'una investigació pública amb intervenció de les parts que pot ser un instrument de gran utilitat per a la resolució de conflictes (article 6.7).

La Directiva Marc d'Aigües estableix un procediment de participació en els plans hidrològics de conca seqüenciat en tres fases prèvies a l'aprovació, sempre amb un termini de sis mesos en cadascuna perquè el públic expresse la seua opinió (article 14).

En la primera fase, tres anys abans de l'inici del període a què es referisca el pla, es podrà expressar l'opinió sobre el calendari i el programa de treball per a l'elaboració del pla presentat per les autoritats, incloent-hi les mesures de consulta que preveu adoptar. Crec que seria un moment decisiu per a proposar a les autoritats, i que aquestes els incorporaren al seu programa de mesures de participació, el suport i el sosteniment econòmic d'un debat públic i obert, a més de la utilització de mitjans i tècniques avançats de participació pública, com ara la metodologia EASW. També hauria de començar-se la posada en pràctica d'aquestes tècniques perquè el públic pugua participar-hi de forma contínua, amb el suport econòmic del promotor en l'elaboració de la següent fase.

En la segona fase, dos anys abans, es podrà expressar l'opinió sobre l'esquema provisional dels temes importants que es plantegen a la conca hidrogràfica en matèria de gestió d'aigües. Entenc que és el moment d'entrar en el debat públic, obert i equitatiu, sobre el model de gestió a aplicar, i d'escoltar i debatre les opinions al respecte. L'obertura i l'equitat del promotor, que en aquest cas són les autoritats públiques, ha de ser contrastada amb experts independents. L'elecció d'aquests experts ha de ser realitzada pel públic, i el seu cost ha de ser assumit pel promotor.

En la tercera fase, un any abans, el públic, implicat en el procediment durant dos anys, podrà expressar la seua opinió sobre el projecte de pla hidrològic de conca, que haurà hagut de ser redactat per les autoritats públiques tenint en compte la participació anterior. Els debats i la participació d'experts haurien de centrar-se, des de llavors, en l'aplicació de les solucions assentades en la fase anterior.

Després d'aquest procediment concertat, les autoritats aprovaran i publicaran el pla hidrològic de conca, en el qual han de tenir en compte els resultats de la participació pública realitzada, assumint-ne les propostes consensuades o justificant els motius que els porten a allunyar-se'n.

Pel que fa a l'adaptació realitzada per legislador espanyol, em remet al que ja he dit adés: estem davant d'una remissió que no compleix amb les obligacions establertes per la Directiva Marc d'Aigües.

## La coherència de la decisió

El procediment que estic descrivint conclou amb la decisió. La coherència de la decisió amb la participació pública exigeix que la tinga en compte. Evidentment, no significa que haja de recollir totes les propostes plantejades en el debat públic, sinó que les estude i n'incorpore aquelles que milloren la decisió encara que siguin contràries als plantejaments del promotor i, no menys important, que justifique per què en rebutja la resta.

La motivació compleix un paper important en la demostració de la coherència. Expressar els motius de la decisió facilita que els particulars puguen quedar convençuts que la decisió és raonable i, d'altra banda, permet que si un particular decideix recórrer davant d'un tribunal, aquest pugua conèixer les raons de la decisió final. Per tant, la motivació és condició indispensable per al bon govern i per a la tutela judicial efectiva.

El Conveni d'Aarhus exigeix aquesta coherència dient que l'Estat «vetllarà perquè, en el moment d'adoptar la decisió, es tinguen degudament en compte els resultats del procediment de participació del públic» (articles 6.8, 7 i 8). A més, garanteix aquesta coherència amb la tutela judicial efectiva (article 9) per tal que els particulars puguen acudir davant dels tribunals si es van incomplir els mecanismes de participació pública o si consideren que la seua sol·licitud no ha sigut atesa degudament o que ha sigut rebutjada injustificadament.

La Directiva Marc d'Aigües recull aquesta coherència del pla hidrològic de conca en exigir que entre els seus continguts es realitze un resum de les mesures d'informació pública i de consulta preses, dels seus resultats i dels canvis consegüents efectuats en el pla (article 14 i annex VII.A.9). Tanmateix, no hi ha una norma específica sobre tutela judicial d'aquests drets. No obstant això, aquesta absència no implica la inexistència de la tutela judicial, ja que en ser obligacions jurídiques vinculants poden ser reclamades davant dels tribunals amb independència que s'arregle com a resultat específic en la Directiva.

## 4. La proposta cap a una nova participació pública en la política d'aigües

Una vegada exposades les anteriors modificacions legislatives, la nostra tasca i el nostre repte com a Estat membre de la Unió Europea és realitzar una adaptació de la Directiva Marc d'Aigües que garantisca de forma real la participació pública activa, cosa que el text actual no aconsegueix.

L'adaptació del nostre dret a la Directiva Marc d'Aigües no pot quedar-se en un mer trasllat de les fases de consulta que s'hi estableixen, sinó que ha d'assumir amb lleialtat i generositat el mandat de la participació «activa». No estem ja davant dels models reactius d'esperar resposta davant d'una proposta tancada, sinó davant dels nous models proactius que incorporen el públic des de l'inici i donen suport a la seua intervenció autònoma i equitativa respecte del promotor. Estem davant d'una necessitat social àmpliament demandada, com demostra el debat que ha acompanyat i acompanya les transferències de l'Ebre autoritzades per la Llei del Pla Hidrològic Nacional.

Atesa la complexitat tècnica que existeix en matèria d'aigües, i per tal que el públic pugua tenir una opinió informada i es decidisca a expressar-la, és necessari un procés previ d'accés al coneixement i de sensibilització plural que no ha de ser dirigit sinó recolzat.

Així, la credibilitat de la participació i l'eficàcia de les normes depenen del fet que el promotor, ja siga públic o privat, destine un percentatge suficient del pressupost del projecte, del pla o del programa a dotar el públic de mitjans per a un accés al coneixement legítim, autònom i equitatiu.

En aquest procés, les organitzacions no governamentals i els experts independents compleixen un paper fonamental.

A Espanya comptem amb una experiència molt enriquidora: el moviment de la Nova Cultura de l'Aigua, que ha reunit al voltant de la planificació i la gestió hidrològica els particulars en general, els afectats per les obres, les organitzacions no governamentals i experts independents, especialment de les universitats, de forma espontània i nova. Aquesta experiència s'ha realitzat a pesar del Govern, ja que no ha comptat amb vies legals (la seua participació reglada en el procediment és ínfima) ni amb el suport institucional sinó amb l'oblit. Oblit que també s'estén a la literatura científica sobre el tema o a altres experiències més enllà de les fronteres espanyoles, com ara el cas de la badia i el delta de Calfed.

Ara no es tracta de corregir l'incompliment: estem davant de l'obligació d'assumir el mandat de la Directiva Marc d'Aigües i el repte de fer possible una participació activa, per a la qual creiem que és necessari el suport econòmic i tècnic de les organitzacions no governamentals i dels experts independents elegits pel públic. Amb això es podrà contribuir de manera real a crear una opinió informada que millore les propostes i que contribuïska a la seua eficàcia.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUILERA KLINK, F. (2001): «Economía del agua: Algunas cuestiones ignoradas mucho antes del milenio», dins DD.AA.(ed): *Año mil año dos mil. Dos milenios en la historia de España*, Madrid, Sociedad Estatal España Nuevo Milenio.
- BOBBIO, N. (1985): *El futuro de la democracia*, Esplugues de Llobregat, Plaza & Janés.
- JUSTE RUIZ, J. (1999): *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, Mac Graw Hill.
- MANGAS MARTÍN, A. (2001): «Prólogo», dins NAVARRO BATISTA, N.: *Sociedad civil y medio ambiente en Europa*, Madrid, Colex.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. i M. LÓPEZ ESCUDERO (2000): *Derecho Comunitario Material*, Madrid, Mc Graw Hill.
- NAVARRO BATISTA, N. (2001): *Sociedad civil y medio ambiente en Europa*, Madrid, Colex.
- ROLDÁN BARBERO, J. (1994): *Democracia y Derecho Internacional*, Madrid, Civitas.
- SALINAS ALCEGA, S. (2001): *El Derecho internacional y algunos de sus contrastes en el cambio de milenio*, Saragossa, Real Instituto de Estudios Europeos.

Textos jurídics citats:

*Declaració de la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Humà*, Estocolm, 16 de juny de 1972.

*Carta Mundial de la Naturalesa*, aprovada per Resolució 37/7 de l'Assemblea General a la 48a Sessió Plenària celebrada el 28 d'octubre de 1982.

*Conveni relatiu a l'avaluació de l'impacte en el medi ambient en un context transfronterer*, adoptat a Espoo el 25 de febrer de 1991, ratificat per Espanya a través de l'Instrument de Ratificació de l'1 de setembre de 1992 (BOE 31-10-1992).

*Conveni relatiu a la protecció i utilització dels cursos d'aigua transfronterers i dels llacs internacionals*, Hèlsinki, 17 de març de 1992.

*Declaració de Rio sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament*, Rio de Janeiro, 14 de juny de 1992.

*Conveni sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient*, adoptat a Aarhus el 25 de juny de 1998. Mentre se'n produeix la ratificació efectiva per Espanya i es publica en el BOE, podem obtenir aquest text en el Boletín Oficial de Cortes Generales de les Corts Generals, sèrie A, número 83, 11 de desembre de 2000.

*Directiva 2000/60/CE del Parlament Europeu i del Consell*, 23 d'octubre de 2000, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües DO L 327, 22 de desembre de 2000.

*Declaració de Johannesburg sobre el Desenvolupament Sostenible*, Johannesburg, 4 de setembre de 2002.