

PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA LA GOBERNANZA DEL AGUA

Julio César Cisneros Britto
Universidad de Castilla La Mancha.

INTRODUCCIÓN

El paradigma de la gestión del agua en nuestro país, viene siendo objeto de profundos cambios mediante la transformación de diversos aspectos estructurales de la política del agua. Cambios como los habidos en las líneas de gobierno, cambios significativos en la regulación de esta política en los Estatutos de Autonomía. La apuesta por nuevas tecnologías (desaladoras y reutilización de aguas usadas), la sensibilidad del público en general ante los problemas de calidad y cantidad del agua, así como la reordenación de las aguas subterráneas, en el plano interno.

Sin embargo, uno de los más importantes exponentes de dicho cambio de modelo es el registrado en la articulación de la participación. La experiencia del Grupo de Trabajo del Agua Subterránea en la organización de un proceso participativo para la reforma del texto refundido de la Ley de Aguas, es un ejemplo significativo de dicho cambio. Una prueba de que la participación social es un instrumento ineludible para una gestión estable de las aguas subterráneas en España.

Este proceso participativo ha sido enriquecido por un modo de construcción del conocimiento diferente al habitual, un modo de construcción interdisciplinar y transdisciplinar que ha dotado de “robustez” a la transferencia de conocimientos y su utilidad práctica. Esta labor ha sido organizada por el Grupo de Trabajo de Aguas Subterráneas.

1. EL GRUPO DE TRABAJO DE AGUAS SUBTERRÁNEAS

El grupo de trabajo fue convocado por iniciativa del Director General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, D. Jaime Palop, cuya sensibilidad a la problemática del vacío normativo en el que se encontraban el agua subterránea, le lleva a valorar la posibilidad de iniciar un procedimiento innovador en la elaboración de una propuesta normativa.

Dicha propuesta debería acoger el mayor abanico posible de intereses y opiniones e implicar a todos los sectores sociales afectados. Se trataba, por tanto, no de una mera consulta sino de articular el debate hacia un discurso positivo, constructivo. La iniciativa fue articulada en un ámbito independiente al Ministerio de Medio Ambiente, desde la Universidad Autónoma de Madrid, que aportó medios e infraestructuras haciendo posible el procesado de los debates y la cristalización de los documentos que se iban elaborando.

Asimismo, el Grupo de Trabajo lo formaron, un número reducido de personas con intereses en el agua subterránea, sin carácter representativo, así como dos funcionarios de enlace con el Ministerio de Medio Ambiente. Todos ellos contribuyendo significativamente en la reflexión y la síntesis.

En su conjunto, el procedimiento seguido consistió en la elaboración de un documento o propuesta para el debate que se sometería a diversas reuniones de amplia participación atendiendo a los distintos sectores implicados. De cada debate público, se reelaboraría un borrador que supondría una nueva base para el debate en las siguientes reuniones. Sin limitaciones específicas, cada reunión, bajo la supervisión de miembros y colaboradores del Grupo de Trabajo, volvía a exponer la propuesta básica y volvían a verse nuevos enfoques que enriquecían la propuesta inicial.

El principal objetivo de las primeras reuniones fue el debate interno de las ponencias presentadas por los miembros del Grupo de Trabajo. Para ello se asignó un ponente a cada tema.

Las principales ponencias se centraron en los siguientes temas:

1. Conocimiento del estado de las aguas subterráneas en España.
2. Usos de las aguas subterráneas en España.
3. Problemática de la aplicación de la normativa existente.
4. Normas de otorgamiento de concesiones (normas de explotación).
5. Perímetros de protección.
6. Acuíferos sobre explotados: plan de extracciones/compensaciones.
7. Priorización nuevas concesiones.
8. Agua como servicio / derecho al agua.
9. Problemática de las aguas privadas.
10. Comunidades de usuarios de aguas subterráneas.

Las ponencias centran los temas más preocupantes desde el punto del conocimiento de la problemática general que afecta a las aguas subterráneas. Así pues, podríamos decir que:

- a) Las ponencias 1 y 2 representan una aproximación cognitiva al estado de la cuestión.
- b) Que los aspectos administrativos y jurídicos tienen dos enfoques: uno, la formulación jurídica y el reconocimiento de derechos y dos, la problemática práctica de ambos, en el primer grupo podríamos recoger a las ponencias 4, 5 y 8 y en el segundo, la 3, 6, 7 y 9.
- c) Finalmente, un tercer apartado lo ocuparía la definición del lugar, que han de ocupar en la nueva ley las comunidades de usuarios, pues representa una de las novedades más significativas para garantizar la participación social en la gestión de la política de las aguas subterráneas.

Las primeras propuestas del Grupo de Trabajo, previas al debate ampliado, constituyeron un guión desde donde seguir las áreas más importantes a tratar para la reforma de la Ley de Aguas. Los principales nodos o núcleos de debate fueron los siguientes:

<i>Conclusión 1^a</i> : Conocimiento del estado cuantitativo y cualitativo de las masas de agua subterránea.	<i>Conclusión 2^a</i> : Conocimiento de los usos del agua subterránea:
<i>Conclusión 3^a</i> : Unificación de dominio de las aguas subterráneas.	<i>Conclusión 4^a</i> : Control y gestión de la explotación de las aguas subterráneas.
<i>Conclusión 5^a</i> : Régimen fiscal de las CUAS:	<i>Conclusión 6^a</i> : Acuíferos sobre explotados.
<i>Conclusión 7^a</i> : Situación demanial de cauces desecados por una explotación intensa de acuíferos.	<i>Conclusión 8^a</i> : Agua como servicio.
<i>Conclusión 9^a</i> : Revisión del procedimiento administrativo de las concesiones de agua subterránea.	<i>Conclusión 10^a</i> : Normas de otorgamiento de concesiones (Normas de explotación).
<i>Conclusión 11^a</i> : Protección de áreas de captación de agua subterránea para consumo humano (Perímetros de protección).	<i>Conclusión 12^a</i> : Control medio ambiental de las perforaciones para captación de agua subterránea.
<i>Conclusión 13^a</i> : Priorización de nuevas concesiones.	<i>Conclusión 14^a</i> : Prohibición genérica del vertido directo de contaminantes a los acuíferos.

Un análisis detallado, de las principales conclusiones a las que llegó el Grupo de Trabajo en la tarea previa de preparar los debates, a los que se sometería dichas conclusiones a modo de propuestas, nos permite identificar las principales categorías que engloban las áreas temáticas de dichos debates. Según podemos observar en el cuadro siguiente, las categorías principales se circunscribieron a:

Conocimiento: Esta categoría se refiere a todas las manifestaciones que hacen referencia a la necesidad de regular el acceso al conocimiento de las aguas subterráneas y toda su complejidad técnico-científica.

Dominio: Los problemas asociados a la situación del dominio público y su convivencia con el dominio privado, se agrupan en esta variable.

Gestión: Define quién y desde donde, se ejerce la autoridad y el control sobre las aguas subterráneas.

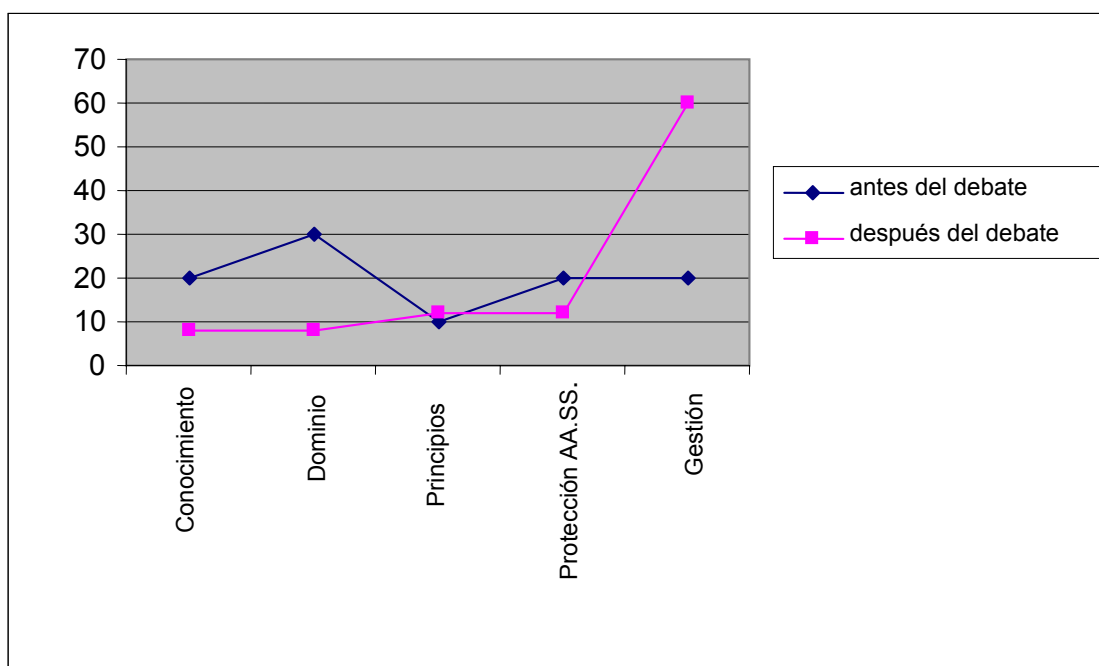
Principios: Son manifestaciones sobre determinadas concepciones generales que deben guiar las actuaciones de los agentes implicados.

Protección de las aguas subterráneas: Se refiere a todas las medidas de carácter técnico-científico que deben ser contempladas para garantizar una adecuada protección de las aguas subterráneas.

Si analizamos con detalle el debate interno en esta fase inicial y preparatoria, se aprecia que se partía de una visión preocupada por la problemática del dominio público, hacia unas propuestas preocupadas por los aspectos de gestión. O lo que representaría una transición desde el dilema público/privado al dilema del modo de gestión.

Figura 1

GRAFICO COMPARATIVO DE LAS CATEGORÍAS TRATADAS EN LOS DEBATES DEL GRUPO DE TRABAJO.



Partiendo de la preocupación básica e inicial, que es la protección del recurso, tanto su estado cuantitativo como cualitativo, para llevar a cabo una explotación racional y sostenible del mismo, podríamos explicar globalmente la estructura lógica de las variables del documento de propuestas para el debate diciendo:

- El dilema de la *gestión* se traduce básicamente en el problema de la participación de las Asociaciones de Usuarios de Aguas Subterráneas y la definición de sus funciones como órganos activos de gestión, control y vigilancia del estado físico y jurídico de las aguas subterráneas, así como su convivencia con los órganos de gestión existentes.

- Para obtener una participación activa, surge la necesidad de que las Comunidades de Usuarios perciban un clima de confianza y tratamiento equitativo entre los diferentes *tipos de propiedad* (privada/concesional)¹ así como de los procedimientos de normalización y registro de los aprovechamientos no declarados.
- El conocimiento de los aprovechamientos es esencial para el *conocimiento* global del estado de las aguas subterráneas (cuantitativo/cualitativo).
- Dicho conocimiento resulta esencial para aplicar medidas de monitorización y estudio científico de los acuíferos, imprescindible para alcanzar de manera eficaz los objetivos de *protección y sostenibilidad*
- Estos objetivos se encuentran enmarcados en los *principios* de sostenibilidad y servicio público (en el que se incluyen los derechos económicos o las ayudas del mismo tipo y las garantías de suministro).

En definitiva, se pone sobre la mesa unas propuestas de actuación que vienen a concitar e incluso a provocar, entre la comunidad de expertos, tanto gestores administrativos como actores sociales o científicos, una reflexión conjunta sobre aspectos básicos del nuevo paradigma de la sostenibilidad para el agua subterránea.

1.1. Conocimiento “robusto”

Al ejercicio que exige el conocimiento contrastado y válido de la realidad de las aguas subterráneas, mediante el intercambio de conocimientos y por tanto la práctica de la interdisciplinariedad, hay que añadir la vuelta de rosca que supone, no ya la formación de un conocimiento fiable, sino la búsqueda de un conocimiento “robusto”², un conocimiento que además de satisfacer los criterios de validez y fiabilidad científicos necesita de la aprobación social, es decir un conocimiento que más allá de los marcos analíticos de las ciencias, aporte valores y criterios útiles para la toma de decisiones y la eficacia de las medidas a desarrollar en relación con la gestión de los acuíferos. Nos referimos al conocimiento transdisciplinar, el conocimiento que precisa de la experiencia no estructurada teóricamente, pero cierta y vívida, de quienes tienen contacto directo con la realidad observada, los colectivos de usuarios y los grupos sociales preocupados por el estado real, actual y futuro del agua subterránea.

La experiencia del Grupo de Trabajo, tiene importantes paralelismos con esas estructuras planas, donde se intercambian ideas desde diferentes disciplinas y distintos colectivos sociales implicados en el objeto de conocimiento, y por lo tanto, aspira a cristalizar, a través de un texto normativo alternativo, la reflexión social y experta llevada a cabo.

La articulación de la participación en el proyecto encomendado, representó la movilización de un amplio colectivo social, la organización de encuentros en múltiples ciudades donde la sensibilidad a la problemática del agua subterránea era manifiesta, así como a empresas, organizaciones públicas y el público en general.

1.2. Intermediarios

Otro de los roles representado por el Grupo de Trabajo ha sido el papel de intermediario³ para articular el debate entre los distintos actores. En ese sentido deberíamos preguntarnos en qué medida ha podido influir en la expresión del discurso el grado de representatividad, tanto interna, en sus

¹ Se corresponde con el concepto de Dominio: Público/Privado

² Morgan Meyer (2007) *Interdisciplinary Science Reviews*, Vol. 32, No. 3. Institute of Materials, Minerals and Mining. Published by Maney on behalf of the Institute DOI 10.1179/030801807X211702

³ Sabatier, Paul and Jenkins. 1998: “Advocacy Coalition Framework” (Marco de las Coaliciones Promotoras): Analizan en el modelo de las coaliciones promotoras, el papel de los intermediarios en la formación de agrupamientos mediante la articulación del discurso, siendo parte de los procesos políticos de cambio.

respectivas organizaciones, como externa, la que tienen las organizaciones en los órganos consultivos o deliberativos (Administración Pública, Consejos del Agua), respecto de aquellos otros actores que se representan a sí mismo o que representan a intereses de carácter empresarial o técnico.

Hemos de señalar que desde el punto de vista de la metodología empleada para analizar esta fase del proceso de elaboración de la propuesta normativa, hemos de distinguir en las diferencias conceptuales entre *representatividad* y *participación*, pues la participación tiene como principal fin el ejercicio de la reflexión y la crítica y el de la representatividad el ser deliberativa. Ambos conceptos podemos observarlos por separado pero en la práctica son procesos interrelacionados. Antes de que los órganos deliberativos se posicionen respecto a una determinada propuesta, ésta ha de pasar por un proceso reflexivo. Cuanto más y mayor sea la participación en la crítica y la reflexión, mayor puede ser la probabilidad de enriquecimiento informado a la hora de la toma de decisiones.

Ésta ha sido una de las premisas básicas del trabajo del Grupo y por ello, a través de la distinción de actores e intereses podremos valorar en qué medida se producen cambios desde las posiciones iniciales.

2. ACTORES Y/O SUJETOS PARTICIPANTES

2.1. Actores

Los actores que han participado en la elaboración de las propuestas para la reforma de la Ley de Aguas en materia de aguas subterráneas, representan a diferentes colectivos de diferentes sectores sociales y participan directamente en la elaboración, gestión y difusión de un sistema de creencias o concepciones de la política pública. La moderna metodología de análisis de la política pública, Sabatier y Jenkins (opus cit.) vienen aceptando una nueva interpretación del término institución, muy influido por la perspectiva antropológica, que viene a aceptar como tal, tanto a aquellas instituciones, identificadas a través de un conjunto de actores agrupados bajo un determinado fin, dentro de una organización, como a cualquier otro conjunto de actores agrupados en torno a unos valores o sistemas de creencias.

Esa misma perspectiva ha venido a enriquecer el análisis de los procesos políticos, permitiendo valorar la capacidad transformadora de los sistemas de creencias, principios o valores de cada uno de los actores coaligados para incidir en la transformación de las estructuras políticas, entendidas como conjuntos o sistemas estables de valores, parámetros socioeconómicos, límites constitucionales o básicos de desenvolvimiento para las políticas públicas.

Así pues, hemos llevado al conjunto de actores; educadores, usuarios, funcionarios, ecologistas, expertos, técnicos y trabajadores del sector, hacia un punto de confluencia desde el cual se ha podido elaborar un documento que sintetiza sus intereses y valores. Un debate social anticipado que aporta al legislador la oportunidad de cristalizar una norma que fluirá en la práctica de la gestión, pues su aplicación recoge el nivel de acuerdo que existe socialmente, aumentando considerablemente las probabilidades de su utilidad y eficacia. Por tanto, el concepto de intereses es considerado dentro de un amplio espectro discursivo que recoge, no sólo objetivos, fines, sino también procesos reflexivos y de aprendizaje.

2.2. El público.

En cuanto al sujeto de la participación pública, hay que precisar que la denominación usual en la Unión Europea es la de “público” equivalente al término ciudadano.

El primer pilar de la participación pública es la difusión y acceso a la información ambiental que se establece en el Derecho comunitario con una doble vertiente: de una parte como el derecho

subjetivo de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información ambiental y, por otra, como las obligaciones de las Autoridades públicas de difundir de oficio la información ambiental y dar acceso a la información de este tipo que le sea solicitada⁴.

El segundo pilar es la participación en la toma de decisiones y tiene diversas vertientes que se corresponden con distintas intensidades:

En la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente, se contempla únicamente que cada Estado se “esforzará” por brindar al público la posibilidad de participar, sin más concreciones⁵.

En la elaboración de normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente, se establece que cada Estado se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada y cuando las opciones estén aún abiertas. Para ello, exige que se ponga a disposición del público un proyecto de dichas normas y se fije un plazo suficiente para permitirle formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos. Las observaciones se tendrán en consideración en todo lo posible⁶.

En la elaboración de los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, se exige la realización de un informe ambiental y que el público interesado tenga, con la debida antelación, la posibilidad real de expresar, en plazos adecuados, su opinión sobre el proyecto de plan o programa y sobre el informe ambiental, todo ello antes de su adopción. La decisión sobre el plan o programa ha de declarar cómo se han tomado en consideración las opiniones expresadas⁷. Además existen otros planes y programas exigidos por el Derecho comunitario para la protección ambiental que tienen un régimen de participación pública similar⁸.

El tercer pilar, es la tutela judicial efectiva ante el incumplimiento de los derechos de participación mencionados. Se trata del derecho generalmente reconocido en las legislaciones de los países de la Unión para todos los derechos judicialmente exigibles. No obstante, viene establecido de forma expresa para el derecho de acceso a la información ambiental solicitada⁹, los derechos de participación en los proyectos que sean objeto de evaluación de impacto ambiental¹⁰ y en las instalaciones industriales que sean objeto del control integrado de la contaminación¹¹.

El sujeto básico de la participación ciudadana es el “público” término que no encontramos definido expresamente en la Directiva Marco de Aguas. Sin embargo, por analogía podríamos definirlo como una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo con lo establecido en la legislación o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos. Esta definición se fundamenta en aplicar por analogía el concepto recogido en la Directiva de evaluación ambiental estratégica¹².

⁴ Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, DO L 041, 14-02-2003.

⁵ Artículo 7 del Convenio de Aarhus de 1998, adoptado en la Unión Europea por Decisión 2005/370/CE del Consejo de 17 de febrero de 2005, DO L 124, 17-05-2005.

⁶ Artículo 8 del Convenio de Aarhus de 1998.

⁷ Artículo 6 de la 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.

⁸ Artículo 2.1 de la 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.

⁹ Artículo 6 de la Directiva 2003/4/CE.

¹⁰ Artículo 10 bis de la Directiva 85/337/CEE, introducido por la Directiva 2003/35/CE.

¹¹ Artículo 15 bis de la 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, en su redacción dada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 DO L 156, 25-6-2003.

¹² Artículo 2.b de la Directiva 2001/42/CE.

Dentro del público, en términos generales, la Directiva Marco de Aguas¹³ distingue las “partes interesadas” y los “usuarios”. El concepto de “partes interesadas” puede equipararse por analogía al concepto de “público interesado”, es decir, el afectado, o que pueda verse afectado, por el acto de que se trate, o que tenga un interés en el mismo. A estos efectos se considera que tienen interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional¹⁴. El concepto de “usuario” suele utilizarse en el Derecho comunitario para referirse a la persona que usa un determinado servicio o producto, un tipo de consumidor y en este sentido en el que, entiendo, se ha utilizado en la Directiva Marco del Agua. Sin embargo, en el Derecho de aguas español se identifica al usuario con la persona que, por concesión gubernativa o por otro título legítimo, goza un aprovechamiento de aguas públicas, un concepto mucho más limitado.

En definitiva arrastramos, a la hora de definir la participación ciudadana desde el ángulo de los actores, entre actores-usuarios del recurso como activo económico para sus respectivas actividades productivas y los actores de intereses difusos o generales, basados en una preocupación por el uso final del recurso.

El modo en que se desarrollaron ambas ópticas en la experiencia de participación del Grupo de Trabajo, fue la más amplia. Se convocó, tanto por prensa como por correspondencia a todos los colectivos medio ambientalistas (ONGs, colectivos ecológicos) de las zonas donde se desarrollarían las reuniones programadas. Asimismo, las asociaciones de usuarios y regantes, las empresas vinculadas al uso de recurso y las gestoras existentes (sociedades públicas y privadas), así como organismos públicos (Confederaciones Hidrográficas y Agencias nacionales y regionales). Todo ello hizo posible una participación amplia, donde se buscaba ideas principalmente. Ciertamente hubo conflictos, choques y disparidad de opiniones pero ello en vez de ser un obstáculo para el debate, lo enriqueció y permitió al Grupo de Trabajo, conocer mejor la realidad y la problemática de los sectores sociales afectados por las normas, trabajo que realizó mediante el procedimiento de las convocatorias en Grupos de Discusión, Talleres o Jornadas.

3. CONVOCATORIA Y ORDENACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

El propio acto de citar y proponer un tema de alta sensibilidad social representó un trabajo previo de planificación dirigido por la profesora Doctora D^a. Pilar Cisneros quien organizó y preparó la dinámica de las reuniones. Se programaron doce encuentros públicos en Albacete, Almería, Barcelona, Elche (Alicante), Madrid, Murcia, Sevilla y Valladolid, con diversos colectivos implicados en el tema: regantes y usuarios de aguas subterráneas, colegios profesionales, ONG medioambientales, asociaciones profesionales, funcionarios de la administración del agua. Estos colectivos, con la coordinación general centralizada en la Universidad Autónoma de Madrid.

La tercera fase fue de doce reuniones debate entre los grupos de participación abiertos y libres, con un desarrollo que partía de una primera intervención donde la persona o personas que actuaban como expertos introducían las cuestiones a debatir, dejándose muy clara la necesidad de participar y destacando la importancia que los temas tratados y los debates tendrían para llegar a unas proposiciones de consenso.

Posteriormente se pasaba al debate abierto, asistido por un observador no participante que anotaba los matices de la intervención a fin de asesorar técnicamente para mejorar la participación, en el que los expertos respondían a las sugerencias u objeciones de los participantes informados (ONG medioambientales, asociaciones profesionales, regantes y usuarios de aguas subterráneas, funcionarios

¹³ Artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE Del Parlamento europeo y del consejo por la que se establece el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas

¹⁴ Artículo 1.2 de la Directiva 85/337/CEE, en su redacción dada por la Directiva 2003/35/CE.

de la administración del agua, investigadores y docentes) con un diálogo distendido entre los propios participantes que también se respondían y se informaban entre sí. Finalmente, se levantaba acta de la reunión, haciendo especial énfasis en los acuerdos.

Luego, estos debates tenían su continuación a través de la Red, constituyéndose un auténtico grupo de tarea. La calidad y significación de esta participación ha merecido ser tratada en un apartado propio. En el estudio se incorpora un resumen del debate en Red, como trabajo de comunicación y consulta continuador de los encuentros presenciales.

En la última fase, se abordó el análisis de los datos de las reuniones participativas, para extraer los puntos de consenso. Y se incorporó el resultado a una traducción jurídica que permitiera su articulado.

3.1. Fase extensa del debate experto

Centrando nuestra atención en las actas levantadas en las reuniones abiertas, celebradas en 12 ciudades, significativamente elegidas en medio de las áreas problemáticas para la gestión de las aguas subterráneas (zonas con sobreexplotación de acuíferos, problemas de asociacionismo, áreas de conflictividad social en torno a la problemática del agua, etc...), pudimos observar que, una vez reducidas las áreas temáticas a cinco categorías principales, como ya se explicó para las reuniones preparatorias del documento base, destacaron significativamente el área de la gestión con un 57% de apuntes, seguida de la protección medio ambiental con un 19% de apuntes y la problemática del conocimiento con un 11%.

Por áreas geográficas, ha sido significativo destacar la sensibilidad que muestra la problemática de la protección medio ambiental en zonas como Alicante, Albacete y Murcia.

La dinámica interactiva se inició desde el primer borrador a partir del cual se organizaron las reuniones que movilizaron a las Asociaciones de Usuarios de Aguas Subterráneas, en primer lugar, y posteriormente a todos los colectivos interesados (administraciones, profesionales, empresas y ONGs vinculadas con la problemáticas de las aguas subterráneas).

Tras cada reunión, se recibieron auténticos aluviones de escritos donde se plantearon toda clase de sugerencias, propuestas y críticas.

Para un análisis de dicha información, localizamos cada uno de los documentos y los estudiamos en el tiempo, partiendo del grupo de cinco categorías que hemos venido utilizando para analizar la dialéctica de los distintos niveles de elaboración y desarrollo del debate (reuniones preparatorias, reuniones abiertas, aportaciones fuera de reuniones) en torno a la reforma del Texto Refundido de la Ley de Aguas, en materia de aguas subterráneas.

Posteriormente, estos debates tenían luego su continuación a través de la Red, constituyéndose un auténtico grupo de tarea.

En la última fase, se abordó el análisis de los datos de las reuniones participativas, para extraer los puntos de consenso. Y se incorporó el resultado a una traducción jurídica que permitiera su articulado.

4. VALORACIÓN OBJETIVA Y SUBJETIVA DE LA PARTICIPACIÓN

4.1. Información en la red

Internet, es conocida como la RED de redes y es la más potente herramienta para la comunicación y la difusión de la información. Por ese motivo desde los primeros momentos se tomó la decisión de abrir la Web: www.uam.es/aguasubterranea

En ella se volcó toda la información respecto a los objetivos del Grupo, método de trabajo e información de las convocatorias de las reuniones públicas. Se colgó en ella los documentos de trabajo para someterlos a consulta y se recogieron propuestas y sugerencias sobre los mismos. Para facilitar el trabajo de consulta y documentar a las personas interesadas, se colgaron los principales documentos de gestión e información del agua: Leyes, directivas, reglamentos, etc.

Además de las reuniones limitadas a un colectivo concreto, se realizaron reuniones abiertas a todas las personas interesadas que se anunciaron en la Web, aparte de la información más directa a través de los nodos de la red de comunicación con organismos y colectivos interesados.

Las convocatorias en Web se agruparon por meses, realizándose hasta dos reuniones por mes en lugares geográficos diferentes.

Tras los debates en las reuniones se generaron documentos que en sucesivas aproximaciones se enriquecían en contenido, consolidándose algunas propuestas o rechazándose otras. Algunos eran comentarios o propuestas concretas de un colectivo; p.ej. Regantes del Poniente Almeriense u Organizaciones ecologistas. Todas las propuestas o sugerencias recibidas han sido consideradas, sometidas a debate y agrupadas para su inclusión en la propuesta de reforma de la Ley de Aguas, reglamento o acciones de acompañamiento.

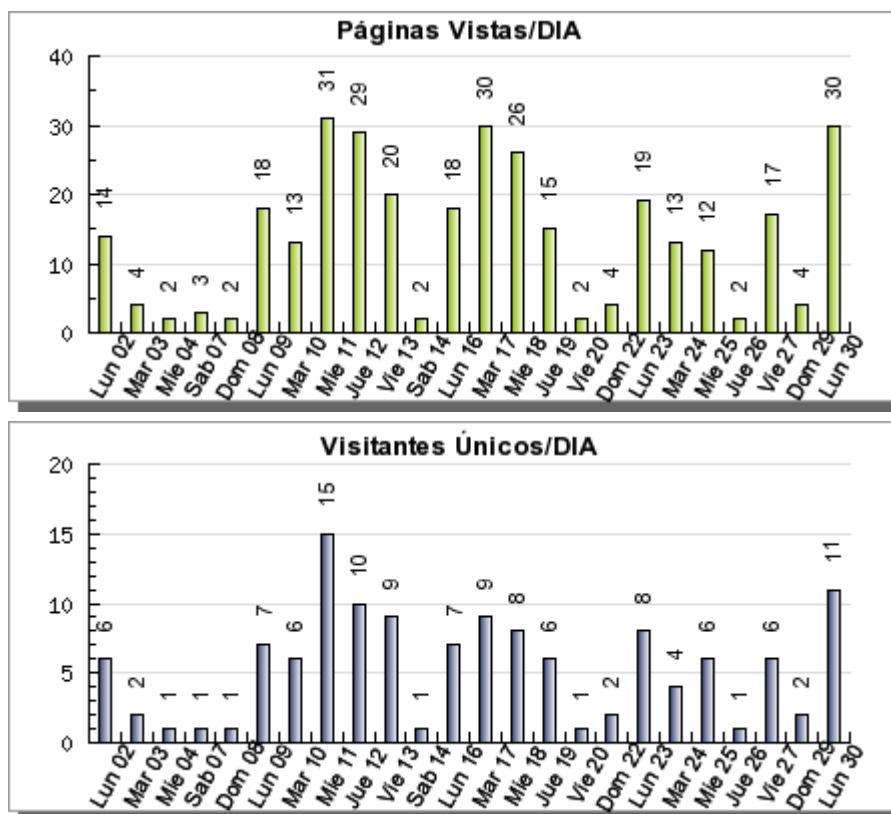
Desde la activación de la página Web a comienzos de febrero del 2005 hasta el 30 de enero de 2006, el número de páginas vistas totales ha sido de 7.427 y el de visitas únicas totales de 3.685.

Se registró una página vista cada vez que la Web se cargaba o se recargaba desde un navegador de algún visitante. Los visitantes únicos se calcularon para cada periodo, un visitante que navegaba durante una hora por la Web lo contabilizamos como un visitante único en este periodo recorriera por las páginas vistas que recorriera.

El número de contactos registrados a través de la Web, para pedir información o realizar algún tipo de consulta ha sido de 89.

Estas cifras dan idea del alcance de la difusión en un colectivo relativamente reducido de profesionales y personas interesadas por la gestión del agua subterránea, así como de la calidad de la información ofrecida.

Figura 1
TRÁFICO DE CONSULTAS A LA WEB EN EL MES DE ENERO DEL 2006.



El análisis normativo que ha realizado el Grupo de Trabajo de Aguas Subterráneas ha procurado una revisión de una parte importante del articulado de cuatro normas claves en la política del agua, el Texto Refundido de la Ley de Aguas, el Reglamento de la Administración del Dominio Público Hidrológico, el Reglamento de Planificación del Dominio Público Hidrológico y la Ley del Plan Hidrológico Nacional principalmente.

Podemos afirmar que la Administración ha obtenido un importante beneficio para la comprensión de las necesidades objetivas de los sectores implicados pero también ha emprendido un camino por donde canalizar las demandas sociales e implementar, en valor social, las iniciativas legislativas que han de tramitarse ante los respectivos poderes públicos. Así podemos deducir de las palabras del Profesor D. Antonio Embid¹⁵ “Esta administración no tenía tan claro que iba a hacer en materia de las aguas subterráneas. Poco a poco, escuchando, ha ido formándose su opinión. Los regantes se dan cuenta qué tienen enfrente...creo que es un éxito y que dará sus frutos.”

Estamos pues ante un importante cambio de convicciones y también ante un importante cambio de modos, cambios que de continuar en el tiempo representaría una nueva cultura en la gestión pública. Los paradigmas, no suelen cambiar de la noche a la mañana, son rumbos que se consolidan entre avances y retrocesos pero la inflexión muestra que es posible. “...(el cambio de paradigma)... son difíciles de visualizar día a día.” (...) “Es evidente que estamos en un proceso de cambio muy importante, la sociedad es cada vez más participativa.”, D. Jesús Yagüe¹⁶.

En definitiva, se constata que, la experiencia del Grupo de Trabajo de Aguas Subterráneas, ha representado un importante cambio en la conducta de reflexión política para la Administración Pública

¹⁵ D. Antonio Embid de Irujo, Catedrático de Derecho Administrativo y asesor del Grupo de Trabajo en la elaboración de transformación de los debates en documento jurídico, articulado.

¹⁶ D. Jesús Yagüe, miembro de enlace con el MMA del Grupo de Trabajo. Subdirector General de Gestión Integrada del Dominio Público Hidráulico.

del Medio Ambiente, que esto provee de elementos suficientemente significativos para, de continuar, consolidar un cambio en la dirección de una Nueva Cultura del Agua y que la presencia del Grupo supone también un importante papel de mediación en los procesos de construcción de las demandas sociales y su canalización hacia la Administración y su tramitación ante los poderes públicos.

REFERENCIAS

CONVENIO DE AARHUS de 1998.

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 2001/42/CE.

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.

DIRECTIVA 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, DO L 041, 14-02-2003.

- 2005/370/CE del Consejo de 17 de febrero de 2005, DO L 124, 17-05-2005.

DIRECTIVA 2003/4/CE.

DIRECTIVA 85/337/CEE, en su redacción dada por la Directiva 2003/35/CE.

DIRECTIVA 85/337/CEE, introducido por la Directiva 2003/35/CE.

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, en su redacción dada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 DO L 156, 25-6-2003.

MORGAN MEYER, *Interdisciplinary Science Reviews*, (2007), Vol. 32, nº 3. Institute of Materials, Minerals and Mining. Published by Maney on behalf of the Institute DOI 10.1179/030801807X211702.

SABATIER, P. (1998a): *The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe*; *Journal of European Public Policy*, nº 5 (March).

SABATIER, P. (1998b): *The Political Context of Evaluation Research: An Advocacy Coalition Perspective*; en M.C. Kessler, P. Lascoumes, M. Setbon y J.C. Thoening, eds., *Evaluation des politiques publiques*; L'Harmattan; Paris.

SABATIER, P.; MATHEW Z. (1998c): *Who Do Policy Elites Look to for Advice and Information?*; Paper presented at the Max Planck Institut for Gesellschaftsforschung, Koln (November).