

ISABEL LEMA BLANCO_Universidade da Coruña, Galicia-España_(isabel.lemma@udc.es)
RICARDO GARCÍA MIRA_Universidad da Coruña, Galicia-España_(ricardo.garcia.mira@udc.es)

Participación Pública na Xestión da Auga. Unha análise dos procesos participativos desenvolvidos sobre os plans hidrolóxicos das concas galegas

Participación Pública en la Gestión del Agua.
Un análisis de los procesos participativos desarrollados sobre los planes hidrológicos de las cuencas gallegas

Participation in the Water Management: An Analysis of Participative Processes Developed on Galician Basins' Hydrological Plans

Resumo: A Directiva Marco da auga (Directiva 2000/60/CE) é a norma básica que preside, desde o ano 2000, a xestión das augas da Unión Europea e supuxo, no momento da súa aprobación, un cambio de filosofía na tradicional xestión dos recursos hídricos. Dunha concepción “desenvolvista”, baseada no aproveitamento dos ríos para todo tipo de usos e demandas, pásase a unha visión “conservadora” cuxo obxectivo é a prevención, a conservación e a recuperación do bo estado ecolóxico das masas de auga así como o seu uso sostible. En segundo lugar, a Directiva Marco da auga (DMA) consagra a participación pública como un dos piares da nova política da auga. A DMA diferencia tres formas de participación pública: o acceso á información; a consulta pública en todas as fases do proceso de planificación; e, en terceiro lugar, a implicación activa no proceso de planificación. Galicia conta con dúas demarcacións hidrolóxicas diferentes: Galicia-Costa, que abrangue as concas internas galegas (cuxa xestión é competencia da Xunta de Galicia que exerce a través do organismo autónomo Augas de Galicia) e a Miño-Sil, integrada polas concas internacionais dos ríos Miño e Limia (competencia estatal que asume a Confederación Hidrográfica do Miño-Sil). Este artigo analiza as experiencias de participación pública desenvolvidas por ambas as dúas administracións durante a última fase do proceso de planificación, correspondente coa elaboración, consulta pública e aprobación dos documentos definitivos dos plans hidrolóxicos de ambas as dúas concas. Analízanse os obxectivos da participación pública establecidos pola

DMA así como os métodos e as actividades desenvolvidas en ambas as dúas demarcacións para promover a información, consulta e participación pública sobre os plans hidrolóxicos de Galicia-Costa e Miño-Sil.

& Palabras clave: plans hidrolóxicos, participación pública, concas galegas, Directiva Marco da auga, aprendizaxe social.

& Abstract: The EC Water Framework Directive 2000/60 is the basic rule that presides, since 2000, the water management of the European Union. It has led, at the time of approval, a change in the philosophy of the traditional management of water resources. From a “developmentalist” conception, based on the use of rivers for all uses and demands, a new “conservative” vision is addressed, which aims prevention, conservation and recovery of the good ecological status of water masses, as well as its sustainable use. Second, the Water Framework Directive (WFD) establishes public participation as one of the pillars of the new water policy. The WFD distinguishes three forms of public participation: access to the information, public consultation at all stages of the planning process and, thirdly, active public involvement in the planning process. Galicia has two different hydrological boundaries: Galicia-Coast, covering Galician inland basins (which are managed by the Government of Galicia through the autonomous organization “Augas de Galicia”) and the Miño-Sil, composed of international basins of the Miño and Limia (state responsibility assumed by Hydrographic Confederation of Miño-Sil rivers). This article discusses the experiences of public participation developed by both administrations during the last phase of the planning process, corresponding to the development, public consultation and approval of the final documents of the management plans of both watersheds. Objectives of public participation set by the WFD and the methods and activities in both districts to promote information, consultation and public participation on hydrological plans of Galicia-Coast and Minho-Sil are analyzed.

& Keywords: management plans, public participation, Galician basins, Water Framework Directive, social learning.

1. INTRODUCCIÓN

Participación pública na política de auga da UE

A Directiva Marco da Auga (Directiva 2000/60/CE) é a norma básica que preside, desde o ano 2000, a xestión das augas da Unión Europea e establece, como obxectivo central, a prevención, conservación e recuperación do bo estado ecolóxico das masas de auga así como o seu uso sostible. Para levar a cabo esta nova xestión, a nova norma europea propón unha serie de principios baseados na sostibilidade ambiental, a racionalidade económica, o principio de precaución e adaptación, non deterioración e, finalmente, a xestión participativa. Este último principio implica que os novos plans hidrolóxicos de conca deben ser froito de intensos procesos de participación cidadá, desde o comezo, non sendo esta reducida aos periodos de consulta legalmente previstos. A DMA no seu artigo 14 entende a participación pública como aquel proceso que permite ás persoas influir no resultado dos plans e proxectos, co propósito de mellorar os procedementos de decisión e de ter en conta o coñecemento do usuario, a experiencia compartida e as evidencias científicas (Ridder et al, 2005).

Neste sentido, o artigo 14 da Directiva Marco da Auga vai máis alá dos requisitos de información, consulta e transparencia recollidos na lei 9/2006, sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio ambiente ou na Lei 27/2006, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, de participación pública e de acceso á xustiza en materia de medio ambiente.

A DMA define como público interesado ou afectado a calquera persoa física ou xurídica que ten un interese ou unha implicación nun problema ben porque está directamente afectado ou porque a súa participación pode influir no resultado. Todas as partes interesadas na xestión da auga (usuarios, administracións públicas, afectados en xeral) deberían ser partícipes do proceso de planificación, como tamén debe selo o público en xeral e iso debido a que a devandita implicación cidadá mellora a administración de auga e axuda a resolver conflitos a través do diálogo, conseguindo un maior apoio social na xestión dos recursos (CIS, 2003; Ridder et al, 2005), unha mellor comprensión e confianza nas decisións tomadas e todo iso a través dun beneficioso proceso de aprendizaxe social (Luyet et al., 2012; Pahl-Wostl et al, 2007).

A Comisión Europea, a través do *Documento Guía n.º8 da estratexia común de implantación da DMA* (CIS, 2003) realiza unha serie de recomendacións metodolóxicas sobre como deben desenvolverse os devanditos procesos participativos. En primeiro lugar establece como requisito que a cidadanía debe dispoñer do tempo, os espazos e os medios necesarios para a súa implicación activa; a participación debe darse en todas as etapas (elaboración do diagnóstico de partida, determinación dos obxectivos, deseño do plan de medidas, implementación e seguimento); debe ser un proceso transparente; e, finalmente, estará acompañada de actuacións de sensibilización e educación ambiental.

A DMA recolle a necesidade de informar sobre os resultados do proceso participativo, non só ás institucións europeas, senón tamén aos propios cidadáns. Propuxéronse diversos indicadores de calidade que avalían a calidade da participación pública durante o novo proceso de planificación. Indicadores que teñen en conta a información facilitada, a selección dos participantes, o nivel de satisfacción dos involucrados, as contribucións feitas polos axentes implicados e mesmo a proporcionalidade dos recursos destinados á participación activa en relación cos recursos totais destinados ao plan hidrolóxico (CIS, 2003).

O desenvolvemento de procesos de participación pública no Estado Español

A Directiva Marco da Auga é unha importante e ambiciosa lexislación que requiriu dos estados membros o desenvolvemento de novas formas de gobernanza, cuxa implementación foi bastante lenta e dificultosa en Europa (Bourblanc et al, 2013) e tamén no territorio español (Hernández-Mora et al, 2010; Spluga et al, 2011; Spluga & Subirats, 2010). Son varios os estudos que xa analizaron e compararon a calidade dos procesos participativos nas distintas demarcacións hidrográficas (Prat, 2012; Marquez & Gámez, 2013; Hernández-Mora, 2012) e moitos deles salientan o importante paso que supuxo a DMA de cara á democratización da xestión da auga, dotándoos dunha maior transparencia e un aumento notable da información dispoñible (especialmente a través de Internet) para calquera persoa interesada.

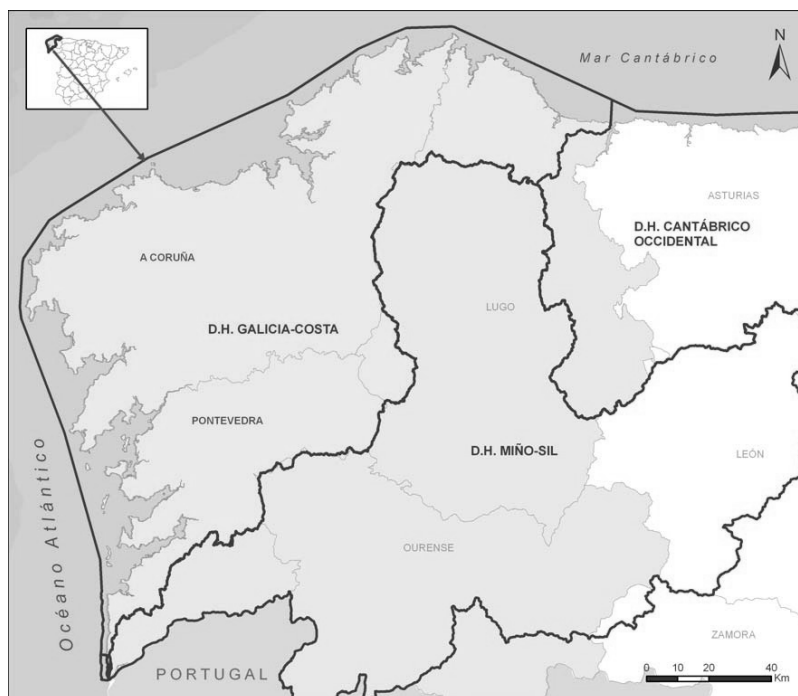
Cómpre sinalar que en España existía xa unha longa tradición de participación dos usuarios na xestión da auga, a través da representación das comunidades de regantes, a industria ou as compañías hidroeléctricas nos órganos consultivos das confederacións hidrográficas ou no “Consello da auga”. Porén, malia a transposición da Directiva Marco da Auga ao ordenamento español, este espazo de participación non se abriu suficientemente a aqueles usuarios sen intereses económicos nin tampouco ao público en xeral, estando certamente limitado o acceso deste último aos procesos de toma de decisións (Espluga-Subirats, 2008). Así, parecería que as autoridades competentes fixeron prevalecer os intereses privados por enriba dos intereses sociais ou altruistas, como a conservación ambiental ou os valores culturais (Mora & Ballester, 2012).

Diversos estudos (Espugla & Subirats, 2008; Hernández Mora & Ballester, 2012; De Stefano, 2012) sinalan que nalgúns territorios do Estado, a participación pública caracterizouse por desenvolverse durante curtos periodos de tempo e unicamente nas últimas fases da planificación, sen permitir unha discusión real e unha diagnose común sobre os problemas e sen que as persoas fosen involucradas realmente nos procesos de decisión. Algunhas oficinas de planificación non foron capaces de integrar axeitadamente os procesos participativos dentro da xestión integral dos recursos hídricos e, noutros casos, a falta de compromiso político e de apoio institucional aos procesos participativos (Hernández-Mora, 2012) puido ter producido unha perda de credibilidade no proceso por parte dos participantes (Espluga et al, 2011).

En Galicia existen dúas demarcacións hidrográficas: Galicia-Costa e Miño-Sil (ver Figura 1). Galicia-Costa -dependente da Xunta de Galicia e xestionada polo organismo autónomo Augas de Galicia- abrangue as concas internas galegas. Cobre unha superficie de 12.988 km² na que residen un total de 2.036.770 habitantes (156 habitantes/km²). Pola outra banda, a Demarcación Hidrográfica do Miño-Sil -dependente do goberno central- cobre unha área de 17.619 km², cunha poboación de 858.310 residentes (49 residentes/km²) e que se corresponde co territorio das concas do Miño e o Limia.

O novo proceso de planificación comeza en Galicia (tras a transposición da Directiva Marco da Auga á lexislación española) coa publicación e consulta pública dos Documentos Iniciais de Planificación (calendario, programa de traballo e plan de participación pública) por parte das dúas administracións competentes. A continuación someteuse a consulta pública e aprobáronse os Esquemas Provisionais de Temas Importantes (EPTI) e, finalmente, os documentos correspondentes cos borradores dos plans hidrolóxicos de Galicia-Costa e Miño-Sil foron publicados, sometidos a consulta pública e aprobados en 2011 e 2012 respectivamente.

Figura 1: División do territorio de Galicia en dúas demarcacións hidrográficas Galicia-Costa e Miño-Sil



Fonte: Augas de Galicia

2. METODOLOXÍA

O presente artigo analiza os obxectivos, ferramentas e actividades desenvolvidas durante os procesos de información, consulta e participación pública dos plans hidrolóxicos aprobados por Augas de Galicia e a Confederación Hidrográfica do Miño-Sil. Trátase de analizar se os xestores públicos foron capaces de implicar aos cidadáns nos devanditos procesos de planificación, tendo en conta a súa experiencia, opinións, valores e intereses. Realízase unha avaliación do cumprimento dos obxectivos establecidos pola DMA respecto da participación activa da cidadanía.

A metodoloxía empregada neste estudo consistiu na análise en profundidade de toda a documentación achegada por ambas as dúas oficinas de planificación hidrolóxica, especialmente durante os anos 2010 a 2012. Revisáronse as páxinas webs corporativas para obter información sobre as actividades desenvolvidas e, finalmente, contrastáronse os devanditos datos coa documentación oficial publicada nos documentos definitivos dos plans hidrolóxicos aprobados en 2012 (Galicia-Costa) e 2013 (Miño-Sil), nos seus anexos e apéndice.

A análise realizouse atendendo aos diferentes aspectos: (1) a información posta a disposición do público; (2) selección de participantes; (3) deseño do proceso participativo; (4) contribucións do público aos plans hidrolóxicos; (5) satisfacción cos procesos participativos e os resultados do mesmo.

3. ANÁLISE DOS PROCESOS DE INFORMACIÓN, CONSULTA E PARTICIPACIÓN PÚBLICA DESENVOLVIDOS NAS DÚAS CONCAS GALEGAS

Neste artigo realízase unha revisión da participación pública impulsada polos organismos da conca galega e estatal durante o período de elaboración e consulta pública do borrador do Plan Hidrolóxico de conca, que se desenvolveu principalmente durante os anos 2010 a 2012 (unha vez aprobado o ETI). Analízanse os tres niveis de participación diferenciados na propia Directiva Marco da Auga (DMA): **información Pública** (información dispoñible sobre o plan e os procesos de decisión pública), **consulta pública** (período oficial de presentación de alegacións por parte de interesados e público en xeral ante un plan ou decisión das autoridades) e **participación activa** (implicación das persoas e entidades interesadas ou afectadas e o público en xeral nos procesos de decisión).

Información proporcionada polas oficinas de planificación hidrolóxica.

Toda a información referente ao proceso de planificación pública foi publicada principalmente a través das páxinas web oficiais de Augas de Galicia (que elaborou unha Web ad hoc para o proceso de planificación hidrolóxica) e da Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, onde se incorporou toda a normativa de interese e os documentos relativos á planificación publicados ao longo das diferentes fases do proceso planificador, como os documentos de referencia, o Esquema de Temas Importantes e o Proxecto de Plan Hidrolóxico, así como folletos informativos de carácter xeral sobre Directiva Marco da Auga.

Co obxectivo de adaptar o contido dos plans hidrolóxicos aos diferentes niveis de coñecemento, ambas as dúas oficinas de planificación publicaron documentos de síntese dos mesmos. Porén, cómpre dicir que só na última fase do proceso se fixo un maior esforzo por publicar documentos máis divulgativos ou didácticos (ver táboa 1). A Confederación Hidrográfica do Miño-Sil publicou na súa páxina web un documento divulgativo sobre o Plan Hidrolóxico (que actualizou unha vez aprobado o plan) en español, galego, portugués e inglés na páxina Web da CHMS e que se distribuiu aos participantes das mesas sectoriais celebradas durante a consulta pública.

A devandita oficina de planificación fixo, así mesmo, un envío masivo por correo ordinario do borrador do Plan Hidrolóxico (formato pendrive) dirixido a máis de 500 institucións públicas, axentes interesados e organizacións sociais implicados na xestión ou usos da auga. Ambas as dúas administracións realizaron comunicados ante os medios de comunicación para dar a coñecer o período de consulta pública. Miño-Sil publicou de maneira simultánea á apertura do período de consulta pública dous informes complementarios sobre o Proxecto de Plan Hidrolóxico (*“Información máis relevante da proposta do Proxecto de Plan Hidrolóxico da Demarcación Hidrográfica do Miño – Sil; e o informe “Información sobre o proceso de información e participación pública na elaboración do PHMS”*). Ao rematar o proceso de participación activa, Miño-Sil publicou un documento resumo das actuacións realizadas e dos resultados das mesmas (Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, 2011).

Táboa 1: accións informativas e participativas desenvolvidas nas demarcacións hidrográficas de Galicia-Costa e Miño-Sil durante os anos 2010-2012.

Accións informativas e de participación pública		Galicia-Costa	Miño-Sil
Fontes de información disponibles	Páxina Web institucional	x	x
	Notas de prensa e comunicados públicos	x	x
	Informes periódicos	x	x
	Resumo executivo do Plan Hidrolóxico	x	x
	Documento divulgativo do Plan Hidrolóxico aprobado	-	x
	Resumo do proceso de participación pública	-	x
Accións participativas desenvolvidas en 2010-2012	Mesas sectoriais con axentes afectados/interesados	-	5
	Xornadas abertas de participación pública (territorializadas)	-	6
	Mesas de debate multi-sectoriais (territorializadas)	10	2
	Grupos de traballo	2	2
	Congresos, conferencias	3	1

Selección de axentes e participación cidadá no debate público.

As oficinas de planificación de Augas de Galicia e de Miño-Sil estableceron tres categorías de potenciais persoas e entidades implicadas ou interesadas diferenciando entre administracións públicas, axentes económicos e sociedade civil, aos que invitaron a participar en diferente medida no debate público. As opinións dos devanditos axentes clave (usuarios, axentes económicos) foron atendidas en ambos os dous casos desde os momentos iniciais do proceso (*convidándoos a participar na elaboración do Esquema de Temas Importantes da Demarcación*), especialmente aquelas persoas ou empresas cuxas actividades ou intereses estaban afectados polo plan (empresas de xestión hídrica, administracións locais, compañías hidroeléctricas, comunidades de regantes, etc). Así mesmo, tamén se tiveron en conta as opinións de expertos e técnicos e da comunidade científica durante a elaboración dos plans de conca.

Na última etapa da planificación a Confederación Hidrográfica do Miño-Sil tratou de abrir este proceso participativo a un público máis amplo, como sindicatos e asociacións profesionais, agricultores, consumidores, grupos ecoloxistas, investigadores e cidadáns en xeral (Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, 2011).

Participación Pública na elaboración dos plans hidrolóxicos de conca.

Con carácter previo á consulta formal dos seus respectivos plans hidrolóxicos, Augas de Galicia e Miño-Sil promoveron actividades de participación pública en diversas localidades de Galicia, dividindo para tal fin o territorio en sub-concas (Galicia-Costa) ou por comarcas (Miño-Sil) nas que se desenvolveron principalmente xornadas abertas e mesas sectoriais, pero con diferenzas nos procesos participativos formulados por unha e outra administración hidráulica.

Durante a última fase do proceso planificador, que se corresponde coa elaboración do borrador do plan hidrolóxico e o período de consulta pública oficial do mesmo (2010-2011), Augas de Galicia celebrou seis de mesas de debate multisectoriais co obxectivo de informalos sobre os principais aspectos e novidades recollidos no futuro plan hidrolóxico (ver táboa 2) Un fito importante dentro deste proceso foi a organización, en 2010, da *“Conferencia da auga”*, que reuniu a numerosos expertos das diferentes áreas de traballo relacionadas coa xestión da auga. En total, case 550 persoas participaron nas reunións e conferencias organizadas por Augas de Galicia sobre o borrador do plan Hidrolóxico, centralizadas nas tres principais cidades do norte, centro e sur da conca (A Coruña, Santiago e Vigo). A maioría destes participantes representaban a administracións públicas, empresas, colexios profesionais, científicos e un reducido número de asociacións e axentes sociais.

Respecto á Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, cómpre sinalar en primeiro lugar que o devandito organismo se viu inmerso, durante os anos 2008 e 2009, nun proceso de división da antiga Confederación Hidrográfica do Norte que derivou na creación da actual Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, e que supuxo unha certa paralización do proceso planificador durante a creación do novo organismo e a asunción das novas competencias. Tras iso, a nova oficina de planificación hidrolóxica desenvolveu un plan de participación pública que cubriu unha gran parte do territorio da demarcación e que se baseou principalmente na celebración de xornadas abertas á cidadanía e mesas sectoriais con diferentes axentes claves.

Durante a redacción do plan hidrolóxico, Miño-Sil celebrou un total de seis *“Xornadas abertas”*, en diferentes comarcas de Galicia e o Bierzo (Valdeorras, Ribeiro, A Terra Chá, Bierzo, Sarria -Terra de Lemos e Baixo Miño) co obxectivo de informar á cidadanía sobre o proceso de planificación hidrolóxica. Así mesmo, co fin de discutir con axentes claves, aspectos específicos do Plan, organizáronse nove *“mesas sectoriais”* con diversos axentes económicos, investigadores e organizacións ecoloxistas. A iso hai que sumar a celebración dos grupos de traballo e dunha xornada informativa en Ourense (2011) que reuniu a numerosos relatores, expertos e persoas afectadas (ver táboa 3) antes os que se presentou o borrador do Plan.

Miño-Sil logrou implicar un total de 800 persoas que contribuíron ao proxecto con máis de 150 propostas e suxestións (Miño-Sil, 2012). As persoas e entidades participantes representaban a corporacións locais, asociacións empresariais, sindicatos, agricultores, vitivinicultores, comunidades de regantes, pizarreiros, empresas hidroeléctricas ou de xestión hídrica. Entre as numerosas entidades sociais implicadas atopábanse as ONGs ecoloxistas, asociacións veciñais, asociacións culturais e comunidades de usuarios de auga.

Implicación e satisfacción cos procesos participativos.

A Directiva Marco da Auga establece a necesidade de informar respecto do desenvolvemento e avaliación de resultados dos procesos participativos, co obxecto de achegar transparencia e informar aos participantes e á cidadanía das actividades desenvolvidas, a resposta recibida, as contribucións presentadas polos implicados e a translación das devanditas achegas ao plan

hidrolóxico. En Galicia, as administracións hidrolóxicas mediron os resultados do proceso participativo a través de “*cuestionarios de satisfacción*” cubertos en diferente medida polos asistentes ás xornadas participativas.

Durante a última fase do proceso de planificación, Galicia-Costa deseñou e distribuíu dúas “enquisas aos participantes das mesas, unha delas no momento de presentación do proceso, previamente á publicación do Plan, e a outra cando, unha vez publicado o documento se deu inicio á fase de Consulta pública” (Augas de Galicia, 2012b px. 84). A primeira foi cuberta por un total de 19 persoas que asistiron ás mesas temáticas organizadas polo devandito organismo e que principalmente representaban a sectores afectados (50%) e administracións públicas (35%). Malia o reducido número de respostas existe unha satisfacción media-alta (51%) co proceso participativo, aínda que unha alta porcentaxe non respondese á devandita pregunta (49%).

O segundo cuestionario (distribuído nas mesas multisectoriais celebradas durante a consulta pública do plan) foi respondido por un total de 25 persoas e avaliaba- entre outras cuestións de carácter técnico- a percepción dos participantes do seu grao de influencia no proceso planificador. Segundo o 92% dos enquisados, a participación pública activa a través de mesas de traballo territoriais constitúe un primeiro paso na difusión e elaboración dun Plan Hidrolóxico consensuado (Galicia-Costa, 2012b px. 98).

A Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, pola súa parte, distribuíu nas xornadas e mesas sectoriais convocadas para informar e debater sobre o proxecto de plan hidrolóxico (anos 2010 e 2011), un cuestionario anónimo que obtiña a opinión dos participantes de cada reunión respecto da organización da sesión (publicidade, tempo, participantes, lugar de celebración), o desenvolvemento da xornada ou reunión (obxectivos, información achegada, contido técnico) e os resultados (comprensión, utilidade, interese en volver participar noutras reunións similares).

Case o 70% das 800 persoas participantes cubriron a enquisa, amosando unha alta satisfacción con todos os items formulados (puntuacións superiores a 4 nunha escala de 1-5), especialmente nos aspectos organizativos, os obxectivos e a utilidade da xornada. Foron máis críticos ao valorar aspectos como a publicidade da xornada ou a claridade dos datos amosados ou a accesibilidade da administración da auga ao cidadán, algo que concorda tamén coa necesidade manifestada de que a administración realice máis xornadas para debater sobre a xestión da auga, e o seu interese en volver participar en futuras xornadas deste tipo (Miño-Sil, 2012, Anexo 11, páx. 65 a 83).

Contribucións e propostas realizadas pola cidadanía e axentes clave durante o periodo de consulta pública.

Durante a consulta pública formal do Borrador do Plan Hidrolóxico de Demarcación e do Informe de Sostibilidade Ambiental de Galicia-Costa (2011) e de Miño-Sil (2012), ambas as dúas administracións recibiron un número de propostas e alegacións bastante similar. Galicia-Costa recibiu 54 propostas e Miño-Sil recibiu 74 alegacións. En ambos os dous casos, a maioría delas procedentes de diferentes administracións públicas, asociacións empresariais, ONG ecoloxistas e partidos políticos.

Táboa 2: Actuacións de participación pública desenvolvidas por Augas de Galicia durante a última fase do proceso de planificación.

Participación pública sobre o Plan Hidrolóxico de Galicia-Costa (2010-2011)			
Metodoloxía seleccionada	Acción desenvolvida	Localización	Número de participantes
Xornadas/ Conferencias	“Conferencia da Auga”	Santiago de Compostela	200
	“Xornadas de Planificación Hidrolóxica”		100
	II Xornadas “Auga, medio ambiente e participación pública”	Abegondo	60
Mesas Multisectoriais (territorializadas)	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre a xestión da auga na conca norte de Galicia-Costa”	A Coruña	24
	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre a xestión da auga na conca centro de Galicia-Costa”	Santiago de Compostela	13
	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre a xestión da auga na conca sur de Galicia-Costa”	Vigo	15
	2ª Mesa intersectorial de participación pública na conca norte de Galicia-Costa	A Coruña	20
	2ª Mesa intersectorial de participación pública na conca Centro de Galicia-Costa	Santiago de Compostela	19
	2ª Mesa intersectorial de participación pública na conca Sur de Galicia-Costa	Vigo	11
	3ª Mesa intersectorial de participación pública na conca Norte de Galicia-Costa	A Coruña	14
	3ª Mesa intersectorial de participación pública na conca Centro de Galicia-Costa	Santiago de Compostela	15
	3ª Mesa intersectorial de participación pública na conca Sur de Galicia-Costa	Vigo	11

Participación pública sobre o Plan Hidrológico de Galicia-Costa (2010-2011)			
Metodoloxía seleccionada	Acción desenvolvida	Localización	Número de participantes
Grupos de traballo	Grupo de traballo de portos e costas	Santiago de Compostela	20
	Grupo de traballo de conservación da natureza	Santiago de Compostela	20

Táboa 3: Actuacións de participación pública desenvolvidas pola Confederación Hidrográfica do Miño-Sil durante a última fase do proceso de planificación.

Participación pública sobre o Plan Hidrológico de Miño-Sil (2010-2012)			
Metodoloxía seleccionada	Acción desenvolvida	Localización	Número de participantes
Mesas Multisectoriais	Mesa Sectorial sobre o Réxime de Caudais Ecolóxicos	Lugo	25
		Ourense	55
Xornadas Abertas de Participación Pública sobre o Plan Hidrológico (territorializadas)	Xornada aberta de participación pública	O Barco de Valdeorras	72
	Xornada aberta de participación pública	Ribadavia	66
	Xornada aberta de participación pública	Cubillos del Sil	34
	Xornada aberta de participación pública	Guitiriz	100
	Xornada aberta de participación pública	Sarria	55
	Xornada aberta de participación pública	Tomiño	225
Grupos de traballo (workshops)	Grupo de Traballo sobre "Calidade, xestión e tratamento de augas" coa Plataforma "ENVITE"	Santiago de Compostela	10
			12

Participación pública sobre o Plan Hidrológico de Miño-Sil (2010-2012)			
Metodoloxía seleccionada	Acción desenvolvida	Localización	Número de participantes
Xornadas/ Conferencias	Xornadas de información pública sobre o Proxecto de Plan Hidrológico "Xestión responsable da auga para un futuro sostible"	Ourense	170
Mesas Sectoriais	Mesa Sectorial co Sector Pizarreiro	O Barco de Valdeorras	9
	Mesa Sectorial co sector viti-vinicultor (C.R. D.O. Ribeiro)	Ribadavia	7
	Mesa Sectorial coa Asociación Galega de Investigadores da Auga (Agaia)	Ourense	24
	Mesa Sectorial con entidades ecoloxistas e conservacionistas	Ourense	10
	Mesa Sectorial coas comunidades de regantes	Ourense	11

4. RESULTADOS

As confederacións hidrográficas Augas de Galicia e Miño-Sil desenvolveron procesos de participación pública de maneira practicamente simultánea en Galicia, desde 2007 ata 2012 aínda que con notables diferenzas na súa formulación. Atendendo ao establecido na DMA, ambas as dúas administracións diferenciaron entre información pública (información dispoñible sobre o plan e os procesos de decisión pública), consulta pública (período oficial de presentación de alegacións por parte de interesados e público en xeral ante un plan ou decisión das autoridades) e participación activa (implicación das persoas e entidades interesadas ou afectadas e o público en xeral nos procesos de decisión). En ambos os dous casos a participación activa da cidadanía impulsouse na última etapa do proceso planificador (anos 2010 e 2011), agás algunhas actuacións realizadas para dar a coñecer o Esquema de Temas Importantes da Demarcación (ETI) no ano anterior.

A transposición da Directiva Marco da Auga (DMA) ao ordenamento español contribuíu significativamente á mellora da calidade e cantidade de información dispoñible sobre os plans hidrolóxicos de conca. A información é fundamental para que a participación cidadá poida ser viable e eficaz, achegando a información técnica necesaria para favorecer o debate público e a construción da opinión pública, especialmente cando a devandita información é proporcionada polas canles de comunicación accesibles e axeitados e está adaptada ás

capacidades e necesidades dos usuarios, en formatos “amigables”, e actualizada con regularidade (CIS, 2003).

Tanto Galicia-Costa como Miño-Sil fixeron un importante esforzo para proporcionar información e estudos técnicos precisos para unha correcta valoración das problemáticas relacionadas coa xestión da auga nas concas galegas. Así mesmo, tamén publicaron e distribuíron información “non técnica” e resumos máis divulgativos sobre o contido dos plans hidrolóxicos. Porén, isto non leva consigo necesariamente unha mellor comprensión e coñecemento dos obxectivos da planificación pola cidadanía, pois o público en xeral foi excluído da maioría dos procesos participativos desenvolvidos no territorio das concas galegas, ou soamente se lles implicou na última etapa da planificación, cando a maioría das decisións xa estaban adoptadas.

Os plans hidrolóxicos son extensos documentos de carácter técnico e normativo, dificilmente comprensibles polo público non especializado, o que dificulta a comprensión e a participación dos cidadáns no proceso. Por iso, bótase en falta a elaboración de documentos doadamente comprensibles dirixidos a audiencias non-técnicas, sendo preciso un maior esforzo por parte de ambas as dúas administracións públicas para facer máis accesible e atractivo o contido dos plans de xestión desde os momentos iniciais, cando resulta máis factible incorporar a sabiduría, a experiencia e as percepcións das persoas afectadas ou interesadas.

En canto aos axentes implicados no proceso, de acordo coa DMA, a auga é un asunto público que concirne a todo o mundo, polo que os procesos de consulta e participación cidadá deben abrirse non só a afectados e interesados, senón tamén a toda a cidadanía, a diferenza do que tradicionalmente se viña facendo nas administracións hidráulicas, onde se convidaba a “opinar” a determinados usuarios como as compañías hidroeléctricas ou as comunidades de regantes.

Augas de Galicia e a Confederación Hidrolóxica do Miño-Sil realizaron un proceso inicial de identificación de potenciais axentes interesados e implicados establecendo tres categorías: administracións públicas, axentes económicos e sociedade civil. Durante a segunda fase do proceso planificador- correspondente coa elaboración do Esquema de Temas Importantes (ETI)- convidaron a participar no proceso a axentes clave, principalmente aqueles cuxas actividades ou intereses poderían verse afectados polo plan hidrolóxico (empresas relacionadas coa xestión da auga, administracións locais, comunidades de regantes, compañías hidroeléctricas). As oficinas de planificación de ambas as dúas administracións hidrolóxicas celebraron ao longo dos anos 2010-2012 diversas mesas sectoriais e xornadas dirixidas a informar sobre os principais aspectos da xestión da auga e do contido do borrador do futuro plan hidrolóxico de conca.

Cómpre sinalar que soamente Miño- Sil fixo un esforzo real por tratar de abrir o proceso participativo a un sector máis amplo da cidadanía, celebrando xornadas abertas en diferentes comarcas e localidades e convidando a participar a diferentes axentes sociais (traballadores, agricultores, consumidores, asociacións ambientalistas, culturais, veciñais, investigadores). Estas xornadas desenvóléronse principalmente na última etapa do proceso de planificación e durante períodos curtos de tempo, circunstancias coincidentes con diferentes experiencias impulsadas noutras partes do Estado (Espluga e Subirats, 2008; Hernández-Mora et al, 2010).

En consecuencia, as alegacións presentadas pola cidadanía durante a consulta oficial dos novos plans hidrolóxicos de conca foron escasas (54 no caso de Galicia-Costa e 74 no caso de Miño-Sil) se se ten en conta o territorio e o número de residentes en ambas as

dúas demarcacións e foron realizadas unicamente por administracións públicas, sectores implicados ou afectados polo contido do plan (entidades empresariais, comunidades de augas...) e asociacións ecoloxistas principalmente.

Os cuestionarios de satisfacción cubertos polos participantes nas actuacións de información e participación activa desenvolvidas por ambas as dúas oficinas de planificación, amosan que os participantes están altamente satisfeitos co proceso, aínda que no caso de Galicia-Costa, os cuestionarios foron soamente contestados por un total de 51 persoas. En Miño-Sil os resultados foron máis representativos, ao ser cubertos por cerca de 400 persoas (o 70% dos participantes).

5. REFLEXIÓN FINAL

A implementación da Directiva Marco da Auga en Galicia significou un importante paso desde o punto de vista da participación cidadá nun asunto de interese xeral como a xestión da auga, especialmente no que respecta á información e consulta dos novos plans hidrolóxicos. Porén, cómpre dicir, que non existiu en Galicia unha verdadeira participación activa, no sentido recollido pola propia DMA. Para iso, os procesos participativos deberían terse desenvolvido durante períodos máis prolongados no tempo, pois así se favorece un maior intercambio de coñecemento e o debate sobre as problemáticas, potenciando o papel dos implicados na conservación do recurso e, desde logo, trasladando estes debates á área pública, co desenvolvemento de procesos máis transparentes e abertos á cidadanía.

A participación activa require, así mesmo, unha mellora da calidade da información dispoñible e que esta sexa transmitida a través das canles de comunicación habituais para a cidadanía. Así, os medios de comunicación seguen a ser a primeira e máis relevante fonte de información e educación ambiental (García Mira & Lema Blanco, 2007) e deben ser tidos en conta, especialmente cando se busca unha maior implicación e sensibilidade cidadá ante un problema ambiental ou un asunto público (Lema Blanco, 2005; Lema Blanco & Meira Cartea, 2007), como o é o uso da auga e a conservación dos recursos naturais.

Neste sentido, un plan de participación cidadá require tamén dunha estratexia de comunicación bidireccional que teña en conta as novas tecnoloxías da comunicación e as novas ferramentas dispoñibles para o intercambio de información co cidadán/cidadá e a obtención de certo *feedback*. Un exemplo diso son as redes sociais, que xa están a ser empregadas polas administracións ambientais europeas, mais que foron esquecidas polos promotores dos procesos participativos, especialmente cando se iniciou un novo proceso planificador (2015-2021) que todo parece indicar que seguirá a mesma liña que o anterior.

Maximizar a aprendizaxe social implícita na participación pública require considerar os procesos de comunicación e participación dentro do medio social dos actores implicados (Moster et al, 2007) e da conveniencia das metodoloxías deseñadas para a facilitación dos procesos, o procesamento da información e a xestión do coñecemento xerado (Pahl-Wostl et al, 2007). Nos casos referidos á xestión da auga, a experiencia demostrou que é importante deseñar procesos participativos flexibles e coherentes. Cómpre, así mesmo, unha reforma das estruturas participativas formais existentes, é indispensable incorporar novos axentes e participantes ao debate público, favorecer a participación e a aprendizaxe de todas as persoas e, finalmente, deseñar debates públicos cunha perspectiva a longo prazo.

É ben coñecido que a participación efectiva só existe cando se aposta por procesos activos, ricos e prolongados no tempo. Só neste caso seremos capaces de involucrar á cidadanía na xestión dos recursos hídricos, resolver conflitos a través do diálogo e acadar un maior

apoio social á xestión pública (CIS, 2003). Consecuentemente, os xestores públicos deberían facer un maior esforzo por reformar as estruturas participativas actuais (consellos da auga e consellos de demarcación, principalmente) e involucrar á sociedade en xeral na xestión pública (Tippett et al., 2005; Ridder et al, 2005).

Todo iso require dun cambio fundamental nas actitudes dos xestores, así como un cambio nas metodoloxías de toma de decisións e o propio deseño dos procesos participativos. Neste sentido, a Educación Ambiental e a Psicología Social poden xogar un rol importante no deseño de novas metodoloxías e estratexias de participación cidadá (García Mira et al., 2007) que axuden á mediación e xestión de posibles conflitos de intereses e a busca de solucións consensuadas (Tippett et al., 2005).

6. REFERENCIAS

- Augas de Galicia (2012 a). Plan Hidrolóxico de Galicia-Costa (Galicia-Coast Management Plan). Anexo I. Apéndice XI.3 Participación Activa. En URL: <http://www.planhidroloxigocg.com/web/documentacion>
- Augas de Galicia (2012b). Plan Hidrolóxico de Galicia-Costa (Galicia-Coast Management Plan). In URL: <http://www.planhidroloxigocg.com/web/documentacion>
- Bourblanc, M., Crabbé, A., Liefierink, D., & Wiering, M. (2012). The marathon of the hare and the tortoise: implementing the EU Water Framework Directive. *Journal of Environmental Planning and Management*, (ahead-of-print), 1-19.
- CIS (2003). Participación cidadá en relación coa Directiva Marco da Auga: Documento guía n.º 8 da Estratexia Común de Implantación da Directiva Marco da Auga. En URL: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos&spublicspar/_EN_1.0_&a=d
- Comisión Europea (2000). Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeo e do Consello do 23 de outubro de 2000, pola que se establece un marco comunitario de actuación no ámbito da política de augas URL: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28002b_es.htm
- Confederación Hidrográfica do Miño-Sil (2013). Plan Hidrolóxico da parte española da Demarcación Hidrográfica do Miño-Sil. URL: <http://www.chminosil.es/contenido.php?mod=0&id0=4&id1=122>
- Confederación Hidrográfica do Miño-Sil (2011). Información, consulta y participación pública. Memoria del Proceso de Participación Pública sobre el Plan Hidrológico 2010-2015. URL: <http://www.chminosil.es/es/chms/planificacionhidrologica/participacionpublica/informacion-consulta-y-participacion?download=104:memoria-del-proceso-de-participacion-publica>
- De Stefano, L. (2010). Facing the water framework directive challenges: A baseline of stakeholder participation in the European Union. *Journal of environmental management*, 91(6), 1332-1340.
- De Stefano, L. & Hernández-Mora, N. (2012). Water planning and management after the EU Water Framework Directive. URL: <http://www.fundacionbotin.org/fb-water-agriculture-and-the-environment-in-spain-can-we-square-the-circle-seminarios-internaci-787798051267687.htm>
- Espuga, J. e Subirats, J. (2008) Participación ciudadana en las políticas de agua en España. *Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas*, Convenio Universidad de Sevilla- Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Nueva Cultura del agua <http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/53.pdf>
- Espuga, J., Ballester, A., Hernández-Mora, N., & Subirats, J. (2011). Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 134(1), 3-26.
- García Mira, R. & Lema Blanco, I. (2007). The role of information and trust in the process of risk perception. In *Environmental psychology: putting research into practice* (pp. 74-90).
- García-Mira, R.; Stea, D.; Real, J.E.; Elguea, S. & Coreno, V. (2007). Psychology, participation and environmental policy-making: The case of the Prestige disaster. *Journal of the Academy of Social Sciences*, 2(3), 275-286.
- Hernández-Mora, N., Ferrer, G., La Calle, A., La Roca, F., del Moral, L., & Prat, N. (2010). La planificación hidrológica y la Directiva Marco del agua en España: Estado de la cuestión. *Observatorio del agua de la Fundación Marcelino Botín-Ciclo de Seminarios, Los nuevos planes de gestión de cuenca según la Directiva Marco del agua*. Madrid, 23.
- Hernández-Mora, N. & Ballester Ciuró, A. (2010). Public participation and the role of social networks in the implementation of the Water Framework Directive in Spain. *Ambientalia Special Issue – Ten years of the Water Framework Directive: An Overview from Multiple Disciplines*. http://www.ugr.es/~ambientalia/Imagenes/icono_pdf.jpg

- Lema Blanco, I. (2007). El periodista ante el *Prestige*: la función social y educadora del periodista durante la catástrofe. In *Nuevas tendencias en investigaciones en educación ambiental* (pp. 483-497). Parques Nacionales.
- Lema Blanco, I., & Meira Cartea, P. (2005). La responsabilidad del periodista ante la catástrofe ambiental: el *Prestige* como elemento motivador y concienciador. In *Psicología social y problemas sociales* (pp. 139-146). Biblioteca Nueva.
- Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M. B., & Buttler, A. (2012). A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects. *Journal of environmental management*, 111, 213-219.
- Mostert, E., Pahl-Wostl, C., Rees, Y., Searle, B., Tàbara, D., & Tippett, J. (2007). Social learning in European river-basin management: barriers and fostering mechanisms from 10 river basins. *Ecology and society*, 12(1), 19.
- Pahl-Wostl, C., Craps, M., Dewulf, A., Mostert, E., Tabara, D., & Taillieu, T. (2007). Social learning and water resources management. *Ecology and society*, 12(2), 5.
- Prat, N. (2012). La sostenibilidad en el ciclo del agua. Comparación de dos planes de cuenca españoles. *Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible (CUIDES)*, (8), 47-64.
- Ridder, D., Mostert, E., Wolters, H. A., & Cernesson, F. (2005). Learning together to manage together—Improving participation in water management. *HarmoniCOP-Harmonizing Collaborative Planning Report*.
- Tippett, J., Searle, B., Pahl-Wostl, C., & Rees, Y. (2005). Social learning in public participation in river basin management—early findings from HarmoniCOP European case studies. *Environmental Science & Policy*, 8(3), 287-299.