

## *Sección 2. Introducción a la participación ciudadana en la gestión de las cuencas hidrográficas*

### **2.1. DISPOSICIONES DE LA DIRECTIVA EN RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación ciudadana desempeña un papel fundamental en la Directiva Marco del Agua. Esta sección trata las diferentes disposiciones de la Directiva. En el cuadro siguiente aparece el texto relevante de la Directiva. El artículo 14 es el más importante en el tema que nos ocupa.

#### Punto 14 del preámbulo

- 14) El éxito de la presente Directiva depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales, así como de la información, las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios.

#### Punto 46 del preámbulo

- 46) Para garantizar la participación del público en general, incluidos los usuarios, en el establecimiento y la actualización de los planes hidrológicos de cuenca, es necesario facilitar información adecuada de las medidas previstas y de los progresos realizados en su aplicación, a fin de que el público en general pueda aportar su contribución antes de que se adopten las decisiones finales sobre las medidas necesarias.

#### Artículo 14

##### **Información y consulta públicas**

1. Los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. Los Estados miembros velarán por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los siguientes documentos:
- a) un calendario y programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con inclusión de una declaración de las medidas de consulta que habrán de ser adoptadas, al menos tres años antes del inicio del periodo a que se refiera el plan;

- b) un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del periodo a que se refiera el plan;
- c) ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del periodo a que se refiera el plan.

Previa solicitud, se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca.

- 2. Los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre esos documentos con objeto de permitir una participación y consulta activas.
- 3. Los apartados 1 y 2 serán igualmente aplicables a las actualizaciones de los planes hidrológicos de cuenca.

#### Anexo VII Planes hidrológicos de cuenca

A. Los planes hidrológicos de cuenca incluirán los elementos siguientes:

[...]

- 9. Un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan.
- 11. Los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información a la que se refiere el apartado 1 del artículo 14 y en particular los detalles de las medidas de control adoptadas conforme a las letras g) e i) del apartado 3 del artículo 11 y los datos reales de control recogidos según lo dispuesto en el artículo 8 y el anexo V.



#### **¡Atención! La participación ciudadana en relación con la Directiva**

Como indica el título, esta guía trata en detalle la participación ciudadana en relación con la Directiva y con los preceptos correspondientes. No obstante, la participación ciudadana en general es un proceso para el que no existe un programa único y que debe ser diseñado conforme a las necesidades con los medios y las herramientas disponibles. Si se quiere obtener buenos resultados, es aconsejable prever más allá de los requisitos mínimos.

El punto 14 del preámbulo destaca el hecho de que la participación ciudadana contribuirá al éxito general de la Directiva. El punto 46 del preámbulo hace hincapié en la importancia de informar bien al público en general con el fin de garantizar o más bien facilitar su participación en el proceso de planificación. Según el anexo VII, el plan hidrológico de cuenca debe informar acerca de dónde y cómo se puede obtener información de referencia. Además, dicho plan debe resumir las medidas adoptadas sobre participación ciudadana y debe evaluar sus resultados y su influencia en el plan.

El artículo 14 contiene la disposición fundamental de la Directiva en lo referente a la participación ciudadana. Dicho artículo prescribe las tres formas principales de participación ciudadana:



- Participación activa en todos los aspectos de la implantación de la Directiva, especialmente —pero sin limitarse a ello— en el proceso de planificación.
- Consulta en tres fases del proceso de planificación.
- Acceso a la información de referencia.

Los Estados miembros tienen que *fomentar* la participación activa y *garantizar* la consulta y el acceso a la información de referencia.

Por ejemplo, en el punto 14 del preámbulo queda claro que la participación activa no es lo mismo que la consulta. La consulta significa que el público puede reaccionar ante los planes y propuestas elaborados por las administraciones. Sin embargo, la participación activa significa que los agentes interesados participan activamente en el proceso de planificación, tratando los problemas y contribuyendo a encontrar las soluciones. Para la participación activa resulta imprescindible la capacidad que tienen los participantes de influir en el proceso, lo que no implica necesariamente que se responsabilicen también de la gestión hidrológica.



### ¡Atención! La Directiva requiere algo más que la consulta

Asimismo, hay que fomentar la participación activa en todos los aspectos de la implantación de la Directiva. Además, se tiene que proporcionar acceso a la información de referencia.

Además de los establecidos en la Directiva, existen otros requisitos para la participación ciudadana en otras disposiciones normativas de la Unión Europea, especialmente en la Directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Directiva 2001/42/CE). La relación de la Directiva Marco del Agua con la directiva citada es bastante compleja y tiene que aclararse en relación con el programa de medidas y el plan hidrológico de cuenca.



### ¡Atención! No se requiere sólo participación ciudadana para el plan hidrológico de cuenca

El programa de medidas y las medidas individuales son probablemente más importantes.

El cuadro siguiente ofrece una perspectiva general (glosario) de los principales términos utilizados en la Directiva Marco del Agua y en esta guía. En la sección 2.2 se analizarán más detalladamente las diferentes formas de participación ciudadana, y en la sección 2.4 los diferentes tipos de público.

#### Participación ciudadana

Permitir que el público influya en el resultado de los planes y los procesos de trabajo. En esta guía se utiliza como un concepto que abarca todas las formas de participación en la toma de decisiones. La Directiva Marco del Agua no emplea el término.

#### Público (o «público en general»)

«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» (Directiva 2001/42/CE, conveni- ción Aarhus, apartado 4 del artículo 2).

**Parte interesada (o «agente interesado»)**

Cualquier persona, grupo u organización que tiene un interés o una «participación» en un tema, ya sea porque resulta afectado directamente o porque puede influir en su resultado. «Parte interesada» también incluye a los miembros del público que aún no saben que resultarán afectados (en la práctica, la mayoría de los ciudadanos particulares y muchas empresas y ONG pequeñas).

**ONG**

Organización no gubernamental.

**Público amplio**

Son los miembros del público que tienen sólo un interés limitado en el tema concreto y una influencia limitada en su resultado. Conjuntamente, su interés y su influencia pueden ser significativos.

**Consulta**

Se refiere al nivel más bajo de participación ciudadana si se considera el suministro de información como la base. El gobierno pone los documentos a disposición del público para que éste presente sus observaciones por escrito, organiza la audiencia pública o trata de recabar activamente los comentarios y opiniones del público mediante, por ejemplo, encuestas y entrevistas. En el artículo 14 de la Directiva, «consulta» hace referencia únicamente a las realizadas por escrito, mientras que los puntos 14 y 46 del preámbulo y el anexo VII se refieren a la consulta en general.

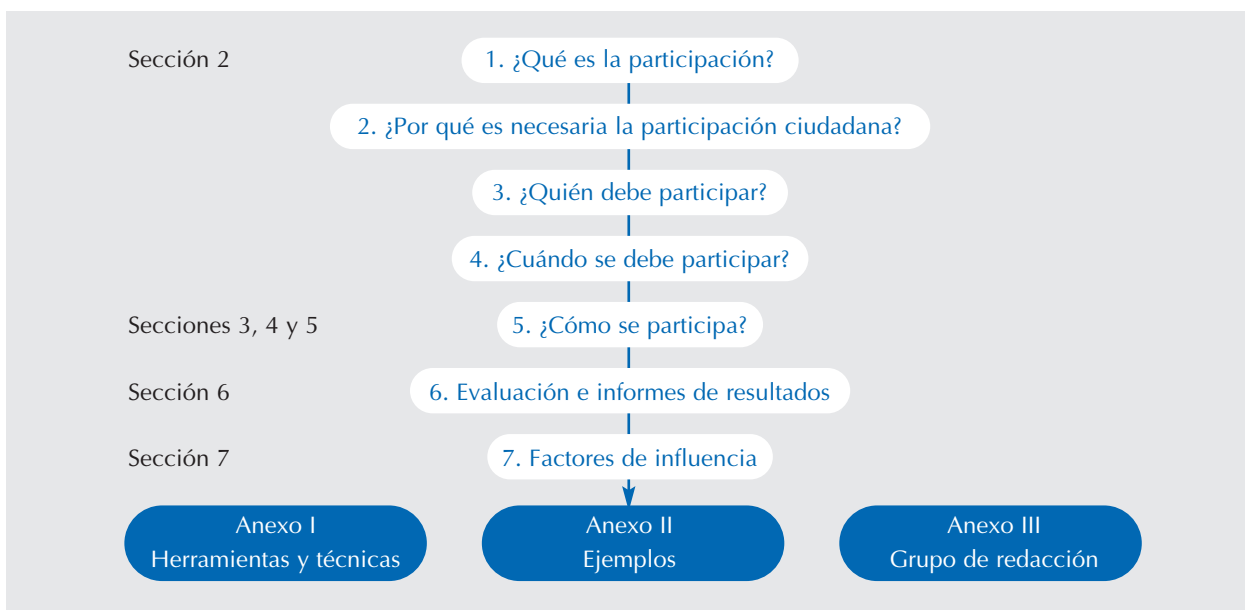
**Participación activa**

Hace referencia a un nivel de participación más alto que la consulta. La participación activa implica que los agentes interesados están invitados a contribuir activamente al proceso de planificación deliberando sobre problemas y contribuyendo a solucionarlos.

**PHC**

Es el plan hidrológico de cuenca, exigido por el artículo 13 de la Directiva.

Antes de tratar el tema de la participación activa, la consulta y el suministro de información en el proceso de planificación, se darán unas indicaciones sobre las cuestiones clave de la participación, que deberán tener en cuenta todos aquellos involucrados en la organización de la misma:



En las secciones 2 a 5 se tratan las cuestiones sobre qué, por qué, quién, cuándo y cómo.



## 2.2. ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

En general, se puede definir la participación ciudadana como el hecho de permitir que la gente influya en el resultado de los planes y los procesos de trabajo. Sin embargo, hay diferentes niveles de influencia.

La base para cualquier forma de participación ciudadana es el **suministro de información** al público. En sentido estricto, la Directiva sólo requiere el acceso a la información de referencia, y no la difusión activa de la información. No obstante, esto último es imprescindible para que funcionen la consulta obligatoria y la participación activa, como también se menciona en el punto 46 del preámbulo.



### ¡Atención! La participación ciudadana abarca una gama más amplia de actividades que las establecidas en la Directiva

La Directiva requiere la participación activa, la consulta y el acceso a la información, aunque para lograr el objetivo de la Directiva (punto 14 del preámbulo) podrían ser útiles más requisitos.

El primer nivel de participación real es la **consulta**. Los organismos administrativos consultan a las personas y a las partes interesadas (agentes interesados) para aprender de sus conocimientos, percepciones, experiencias e ideas. La consulta se emplea para recabar información u opiniones de aquellos a quienes se ha involucrado en la participación a fin de desarrollar soluciones basadas en dichos conocimientos. Se presentan informes, perspectivas o planes y se pide a la gente que dé su opinión sobre ellos. El proceso no permite la participación en la toma de decisiones y los expertos no tienen ninguna obligación formal de aceptar los puntos de vista del público.

En esta guía se distinguen dos tipos de consulta: escrita y oral. La consulta por escrito es el requisito mínimo, como especifica el apartado 1 del artículo 14, es decir, «que se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones». La consulta oral es más activa, y los agentes interesados tienen la posibilidad de dialogar o debatir los asuntos con las administraciones competentes.

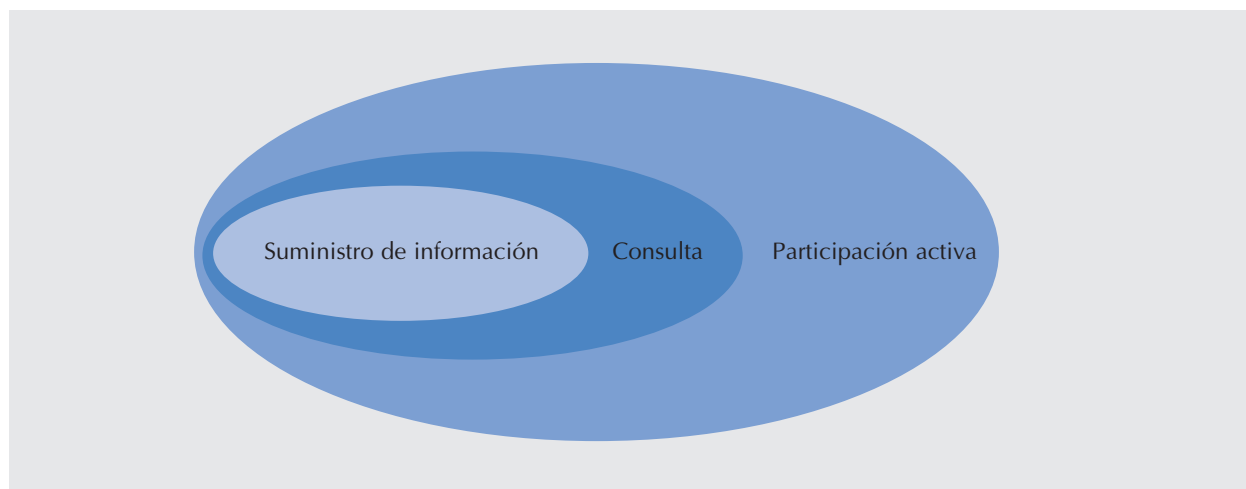
Un nivel de participación más alto es la **participación en la elaboración e implantación de los planes**. Las partes interesadas participan activamente en el proceso de planificación tratando problemas y contribuyendo a solucionarlos. Entre los niveles de participación aún más altos se encuentran **la toma de decisiones compartida** y **la autodeterminación**. La toma de decisiones compartida supone que las partes interesadas no sólo participen activamente en el proceso de planificación, sino que también se responsabilicen parcialmente del resultado. Por ejemplo, los sectores relacionados con el uso del agua podrían estar representados en las organizaciones de la cuenca hidrográfica. La autodeterminación supone que (parte de) la gestión hidrológica pasa a manos de las partes interesadas, por ejemplo, estableciendo asociaciones de usuarios de agua. Fomentar lo primero debe considerarse el requisito central para la **participación activa**; la Directiva no requiere específicamente las dos últimas formas, pero a menudo pueden considerarse como buenas prácticas.



### ¡Atención! Gestión de las expectativas

Con objeto de evitar decepciones, es muy importante aclarar al público con qué forma de participación ciudadana están tratando y qué papel desempeñan. Durante y después del proceso es preciso dar a conocer a las partes interesadas y a la ciudadanía las opiniones recabadas.

Los diferentes niveles de participación no se excluyen mutuamente, sino que se complementan entre sí: la consulta conlleva suministro de información y la participación activa implica la consulta. Además, los distintos niveles pueden resultar útiles en diferentes fases. La elección del nivel depende de aspectos tales como el calendario de la participación ciudadana y la fase del proceso de planificación, el contexto (político e histórico) para tal participación, los recursos disponibles, los objetivos o las ventajas de la participación ciudadana, y los agentes interesados que vayan a participar.



### Ejemplo

La participación ciudadana puede empezar con un análisis de los agentes interesados por medio de entrevistas a personas seleccionadas, seguir con un debate público en el que se consulte a la población para identificar los temas importantes en materia de gestión de aguas, y continuar con una consulta a los representantes de los usuarios del agua (expertos, asociaciones). Se darán más ejemplos en las secciones 3 y 4.



### ¡Atención! La participación ciudadana no consiste necesariamente en:

- *Que todo el mundo participe:* hay que seleccionar a los participantes y hacer un análisis de los agentes interesados.
- *Que todo el mundo decida:* hay que dejar claras cuáles son las responsabilidades de cada uno.
- *Perder el control:* la participación no puede funcionar si el resultado está totalmente predeterminado, pero hay que organizarla bien.
- *Lograr un consenso a cualquier precio:* hay que dejar claro que será imposible satisfacer cien por cien todos los deseos. La participación ayudará a explicar las decisiones una vez que se tomen y a fomentar que se acepte como propio el resultado al que se ha llegado.

## 2.3. ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

En principio, claro está, es necesaria para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva y para lograr objetivos medioambientales y otros beneficios. Además de estos requerimientos de la Directiva, es bueno hacer hincapié en los motivos fundamentales para poner en práctica la participación ciudadana,



que son garantizar el logro y la implantación eficaz de los objetivos medioambientales de la gestión hidrológica (buen estado en 2015).



### **¡Atención! La participación ciudadana es un medio de mejorar la toma de decisiones**

La participación ciudadana no es un objetivo en sí mismo, sino que ayuda a definir los motivos, el marco, los resultados y la validez de los procesos de toma de decisiones.

La participación ciudadana tiene como principal meta mejorar la toma de decisiones, garantizando que las decisiones estén firmemente basadas en experiencias y conocimientos compartidos así como en pruebas científicas, que las decisiones estén influidas por las opiniones y la experiencia de los afectados por ellas, que se tomen en consideración opciones creativas e innovadoras, y que las nuevas disposiciones sean viables y aceptables para el público.

Las ventajas fundamentales que pueden derivar de la participación ciudadana (que no se excluyen mutuamente) son:

- Aumentar la concienciación del público en relación con los temas medioambientales así como con la situación medioambiental de la correspondiente demarcación hidrográfica.
- Aprovechar el conocimiento, la experiencia y las iniciativas de los distintos agentes interesados y, de este modo, mejorar la calidad de los planes, de las medidas y de la gestión de las cuencas hidrográficas.
- Lograr la aceptación, el compromiso y el apoyo por parte de la ciudadanía en lo referente a los procesos de toma de decisiones.
- Hacer la toma de decisiones más transparente y más creativa.
- Reducir los litigios, malentendidos y retrasos, y conseguir una implantación más eficaz.
- Fomentar la experiencia y el aprendizaje social: si la participación tiene como resultado un diálogo constructivo con todas las partes interesadas relevantes, el público, el gobierno y los expertos pueden aprender los unos de los otros una cierta «conciencia del agua».

Por medio de la participación, se puede llegar a soluciones muy satisfactorias a largo plazo para la planificación de cuenca, lo que puede evitar posibles conflictos, problemas de gestión y costes.

### **Proyecto sobre el uso racional de las llanuras aluviales, LIFE, Medio Ambiente de la Unión Europea (véase el anexo II)**

El proyecto sobre el uso racional de las llanuras aluviales tuvo lugar en Somerset, en el suroeste de Inglaterra, donde propició un diálogo positivo y creativo sobre la gestión futura de casos de inundaciones en la cuenca de alimentación del río Parrett. Tenía como objetivo fomentar el uso racional de los recursos hídricos en las cuencas de alimentación de los ríos para beneficiar a las personas, sus medios de vida y su entorno. Se recibió a todos los agentes interesados en la gestión de los recursos hídricos de la cuenca de alimentación del río Parrett.

En este proyecto la participación tuvo como resultado las siguientes ventajas:

- Ayudó a identificar soluciones sostenibles a largo plazo para las personas, sus medios de vida y su entorno.

- Desarrolló la conciencia de asumir la cuestión como propia y la confianza.
- Supuso una inversión, ya que conllevó la identificación temprana de los temas y la obtención de consenso.
- Creó mayor concienciación en temas de gestión de la cuenca.
- Proporcionó un medio para acceder al conocimiento y la pericia locales.

## 2.4. ¿QUIÉN DEBE PARTICIPAR?

La Directiva emplea diferentes términos para referirse al público o ciudadanía. Con respecto a la consulta y al acceso a la información de referencia, simplemente se usa el término **público**. Dicho término no está definido en la Directiva, pero en la letra *d* del artículo 2 de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, se da una definición, que también es aplicable a la Directiva: «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». El apartado 4 del artículo 2 de la convención Aarhus contiene la misma definición. En los puntos 14 y 46 del preámbulo, la Directiva también emplea las frases «público, incluidos los usuarios» y «público en general» respectivamente, sin ninguna diferencia de significado.

En lo que se refiere a la participación activa, se utiliza el término **parte interesada**. Esta expresión puede interpretarse como cualquier persona, grupo u organización que tiene un interés o una «participación» en un problema, ya sea porque resulta afectado directamente o porque puede influir en su resultado. «Parte interesada» también incluye a los miembros del público que aún no saben que resultarán afectados (en la práctica, la mayoría de los ciudadanos particulares y muchas empresas y ONG pequeñas). Esta guía empleará el término **agente interesado** como sinónimo de «parte interesada».

Por razones prácticas es imposible hacer participar activamente a todos los posibles agentes interesados en todos los asuntos. Habrá que hacer una selección, que puede basarse en los siguientes factores:

- La relación del agente interesado con los temas de gestión hidrológica en cuestión.
- Los niveles y el contexto en que suelen actuar, a quién representan.
- Su papel: miembro de la administración; usuario/afectado/agente interesado; experto o gestor.
- Su capacidad para el compromiso.
- El contexto político, social y medioambiental.

Los diferentes agentes interesados pueden hacer distintas contribuciones. Algunos agentes interesados pueden contribuir principalmente mediante sus ideas y la información que poseen. Otros podrían tener intereses más directos, como tierras o propiedades que podrían resultar afectados directamente. En muchos casos las organizaciones pueden representar a los agentes interesados individualmente considerados. Para cada fase del proyecto se debe revisar el papel de los distintos agentes interesados. Algunos resultarán más afectados que otros, representarán a una parte mayor, serán más activos o tendrán más recursos (económicos) o conocimientos. Será más difícil tratar con algunos agentes interesados que con otros, pero eso no debe influir en su identificación como tales.

En el anexo I se presenta una técnica para seleccionar a los agentes interesados relevantes mediante el denominado **análisis de agentes interesados**, lo que le permitirá dar prioridad a aquellos agentes interesados que sean de vital importancia para un asunto en una fase específica del proyecto. Observe que para garantizar transparencia y confianza, es importante poder justificar por qué se ha dado prioridad al grupo final de agentes interesados.

El cuadro siguiente ilustra una tipología de posibles agentes interesados en la gestión hidrológica. No hace ninguna suposición acerca de su importancia relativa.





### Una tipología de posibles agentes interesados

**Profesionales:** organizaciones del sector público y privado, grupos de profesionales voluntarios y ONG profesionales (sociales, económicas y medioambientales). Aquí también se incluyen organismos públicos, grupos conservacionistas, de negocios, industria, grupos de seguros y de la comunidad académica.

**Autoridades, electos:** ministerios, organismos públicos, municipios, administraciones locales.

**Grupos locales:** entidades organizadas no profesionales que funcionan en el ámbito local. Resulta útil que se dividan en:

- *Comunidades centradas en un lugar:* conexión con un lugar, que incluye grupos como asociaciones de vecinos y ayuntamientos.
- *Comunidades centradas en un interés:* por ejemplo, asociaciones de agricultores, pescadores, ecologistas.

**Ciudadanos particulares, agricultores y empresas** que se representan a sí mismos, como los terratenientes particulares más importantes o los vecinos de la zona.

### Un ejemplo de órganos de gobierno en las demarcaciones hidrográficas españolas

Conforme a la Ley española de Aguas y al Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (Real Decreto 927/1988), los distintos órganos decisorios «regulan y gestionan las demarcaciones hidrográficas».

La *Junta de Gobierno* propone el plan de actividades de la institución y su presupuesto anual y, en general, se encarga de todos los asuntos que conciernen a la dirección de la demarcación hidrográfica. Al menos una tercera parte de sus miembros deben ser representantes de los usuarios del agua. Los representantes de las administraciones regional y central constituyen las otras dos terceras partes.

La Ley también establece los denominados «órganos decisorios en régimen de participación», como las *juntas de explotación*.

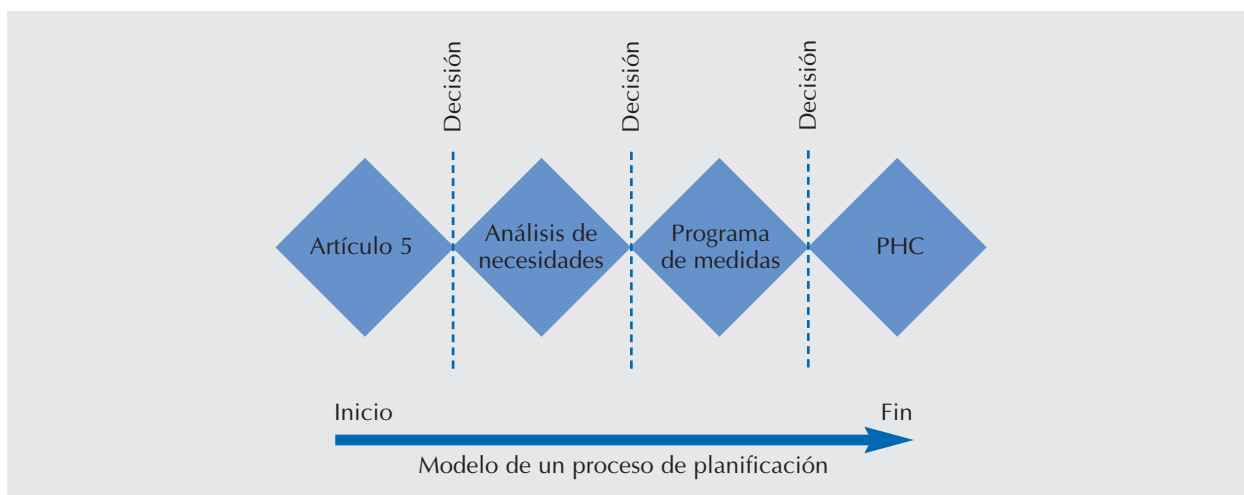
Las *juntas de explotación* tienen que coordinar la gestión de las diferentes estructuras hidrológicas en las subcuencas que normalmente se definen como «sistemas de gestión». En realidad, coordinan que se comparta el agua de la cuenca solucionando conflictos entre los usuarios. Los miembros de las juntas de explotación son usuarios con derechos sobre el agua definidos en el denominado «registro de aguas» e incluyen representantes de cada ciudad, municipio o empresa pública encargada del suministro de agua, representantes de las comunidades de riego, de los usuarios industriales y de las compañías hidroeléctricas. La totalidad de las juntas de explotación según la ley está agrupada en la denominada Asamblea de Usuarios.

(Este ejemplo no aparece en el anexo II).

## 2.5. ¿CUÁNDO SE DEBE PARTICIPAR?

Esta pregunta se puede dividir en dos cuestiones: en primer lugar, el calendario en relación con el proceso; en segundo lugar, la necesidad real de emprender la participación ciudadana, es decir, ¿es el esfuerzo de organizar la participación proporcional a los resultados?

En primer lugar, **el calendario**. Es importante definir claramente las fases del proceso, y cada fase requiere una revisión de la pregunta «por qué» y «cómo». El papel y la participación del agente interesado pueden diferir de una fase a otra. El objetivo del proyecto, la historia y el entorno político, pero también la escala y el tipo de agentes interesados influyen en el calendario de la participación ciudadana. Asimismo, el análisis de los agentes interesados (véase el anexo I) servirá para hacerla más transparente.



Se podría decir que los agentes interesados deben participar lo antes posible, antes de que se tomen las decisiones. Sólo entonces se pueden beneficiar las autoridades óptimamente de su entendimiento, experiencia y conocimiento y permitir la máxima participación, influencia y aceptación ulterior de las decisiones posteriores. Nunca es *demasiado* pronto. Cuando los agentes interesados participan en una primera fase del proceso, debería dejarse perfectamente claro al agente interesado cuál es su papel y cómo se dará curso a su contribución. De lo contrario, no les ofrezca participar. Por ejemplo, cuando se organiza la participación ciudadana durante un estudio de reconocimiento (para determinar la urgencia de los problemas y decidir si se invierte en ello o no), se debe comunicar con antelación que el resultado de dicho estudio puede ser que el proyecto previsto no se realice. El hecho es que la gente dedicará energía y tiempo en debatir los temas, mientras que los políticos aún pueden decidir no realizar la inversión.

Por lo tanto, el grado de participación de los agentes interesados en las primeras fases puede ser distinto del de las fases posteriores. En última instancia, el calendario de la participación ciudadana tiene que ser evaluado caso por caso. Se debe explicar a los participantes qué uso se dará a su participación para evitar falsas expectativas (¡gestión de las expectativas!).

En segundo lugar, **el concepto de proporcionalidad** respecto a la participación. ¿Cuándo es la energía (recursos humanos, dinero) que se dedica al proceso proporcional al resultado? Es necesario equilibrar los costes en cuanto a tiempo y dinero y posibles beneficios, lo que es relevante tanto para el organizador del proceso como para los participantes. Dicho equilibrio tendrá que ser evaluado caso por caso dependiendo de la forma de participación que se tenga intención de utilizar y de factores circunstanciales. La opinión de los expertos y el sentido común serán las herramientas utilizadas para llevar a cabo una especie de análisis de riesgos para determinar la proporcionalidad.

A continuación se plantean algunas preguntas que pueden servir de ayuda para considerar la proporcionalidad de su proceso específico:

- ¿En qué fase del proceso quiere aplicar la participación ciudadana?
- ¿Cuál es el problema específico en esta fase y qué actividades se espera realizar en ella (mejora de la definición del problema)?



- ¿El resultado de esta fase es todavía flexible y está abierto, o determinado y fijo?
- ¿A qué escala tiene pensado trabajar?
- ¿Qué forma de participación piensa emplear?
- ¿A qué agentes interesados les ofrecerá participar?
- ¿Cuáles son sus condiciones límite en lo que se refiere a:
  - a) recursos humanos;
  - b) situación económica; y
  - c) tiempo?
  
- ¿Cómo es el contexto político en relación con su proceso (a favor/en contra/neutral)?
- ¿Cuál es el nivel real de aceptación de los procesos de participación ciudadana?
- ¿Quién decidirá al final?
- ¿Quién participará de su propia organización y de qué modo?
- ¿Hay un proceso/investigación en curso de la misma naturaleza?
- ¿Cómo se van a comunicar? (véase también el anexo I sobre herramientas de comunicación)
- ¿Qué resultados cabe esperar? ¿Es posible que la participación de los agentes interesados pueda influir positivamente en los resultados?
- ¿Qué quiere lograr con la participación ciudadana?
  - La conciencia de asumir el problema como propio por parte de terceros.
  - El compromiso de otras partes.
  - Soluciones innovadoras.
  - La aceptación de las medidas que deben ser adoptadas.
  - Aumentar la concienciación de la ciudadanía.

Los ciudadanos y los agentes interesados deber ser conscientes de que la participación en el proceso de planificación costará tiempo y dinero, como el coste administrativo para las ONG, los agentes interesados y el uso de asesores, etc.

### **Ejemplo del planeamiento territorial en marcha en Suecia**

La consulta al público sobre los planes generales y los planes detallados es obligatoria en Suecia. La consulta y la información son procedimientos importantes para llevar a cabo los planes y evitar recursos en contra de los mismos. El ejemplo de uno de los municipios de Suecia demuestra que hasta el 25% de los costes y del tiempo para elaborar un plan se utiliza en la consulta y la información únicamente para evitar recursos en contra y para que «todo el mundo se suba al carro». Esto puede parecer caro, pero los recursos en contra de los planes pueden demorar la realización de éstos con un elevado coste para los interesados, tanto autoridades como ciudadanos. En Suecia, los costes formales del proceso de participación no recaen en los usuarios, excepto el tiempo que dedican al proceso.

## **2.6. ALCANCE Y CALENDARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Observe que la Directiva nos dice que los Estados miembros *fomentarán* la participación activa y *garantizarán* la consulta. En el primer caso, los Estados miembros tienen que hacer un claro esfuerzo por potenciar y facilitar la participación activa, mientras que en el segundo caso la consulta es una obligación que se tiene que cumplir.

Además, la Directiva no establece unos límites claros en lo referente al alcance de dichas formas de participación ciudadana. Esta guía detalla la gama de posibilidades existentes entre el cumplimiento de los **requisitos mínimos** y las **mejores prácticas** para cada tema. La administración competente, que —como representante del Estado miembro— encargará el proceso de participación ciudadana, decidirá qué posibilidades se usarán en el mismo. Dicha elección depende de varios factores, como los medios económicos disponibles, la escala del proyecto, el contexto cultural, el efecto en el medio ambiente y, por último, pero no menos importante, el contexto político. Al mismo tiempo, se debe recalcar que una autoridad competente no debe temer una forma «más amplia» de participación ciudadana: los beneficios derivados de la mejora en la toma de decisiones y de la aceptación por parte de la ciudadanía de las medidas (impopulares) que se vayan a poner en práctica pueden ser considerables. Además, de conformidad con la Directiva, la autoridad competente precisa de la buena disposición del público para participar en el proceso (de consulta).



### ¡Atención! El Estado miembro es responsable

Se debe tener en cuenta que el Estado miembro —y en la práctica lo más probable es que sea la autoridad competente designada— es el organismo responsable final para lograr los objetivos de la Directiva. En relación con el proceso de participación ciudadana, esto quiere decir que sólo el Estado miembro (y su representante, la administración competente) puede decidir si seguirá siendo responsable de las decisiones finales o compartirá su responsabilidad con los agentes interesados. Por supuesto, todo ello sin perjuicio de las obligaciones de la Directiva.

La primera frase del apartado 1 del artículo 14 trata sobre fomentar *la participación activa de todas las partes interesadas* en todo el proceso de implantación de la Directiva. Es seguro que el éxito de dicha participación se logrará únicamente por medio del proceso de consulta e información en tres fases, conforme a la segunda frase del apartado 1 del artículo 14 de la Directiva: a) un calendario y un programa de trabajo, b) un esquema provisional, y c) ejemplares del proyecto. El plan hidrológico de cuenca es, en gran medida, un resumen y una justificación de todas las opciones posibles, de las decisiones adoptadas como resultado de su análisis y del resultado de la participación del público en el proceso. La participación ciudadana no funcionará si no se ha tenido en cuenta ya desde la fase de definición de las posibles opciones. En definitiva, para garantizar la transparencia y la aceptación, la participación ciudadana tiene que empezar lo antes posible. Además, el procedimiento en tres fases de las letras a, b y c del apartado 1 del artículo 14 tendrá éxito sólo si antes se han dado los pasos previos de suministro de información, aumento de la concienciación ciudadana sobre los problemas existentes y consulta.



### ¡Atención! Calendario

Inicie la participación ciudadana lo antes posible.

En la sección 2.8 se expone el calendario para la participación ciudadana y las fases del proceso de planificación. En las secciones 3, 4 y 5 se explica más detenidamente cómo se pueden aplicar las tres formas de participación ciudadana en relación con las fases del **proceso de planificación**. Pero antes, se trata el tema de la escala en relación con la participación ciudadana.



## 2.7. ESCALA DE LA PARTICIPACIÓN

La implantación de la Directiva requerirá actividades a niveles muy diferentes: demarcación hidrográfica, cuenca y subcuenca hidrográficas, masa de agua, nivel nacional, parte nacional de una demarcación hidrográfica internacional, nivel de gobierno local y regional, etc. Una cuestión importante es a qué nivel debe organizarse la participación ciudadana.

Del artículo 14 de la Directiva se deduce que la participación activa debe fomentarse a todos los niveles donde tengan lugar actividades para implantar la Directiva. Debe tenerse en cuenta no sólo el área donde se lleven a cabo las actividades, sino toda el área donde pueda sentirse su efecto. La consulta es necesaria en el proceso de planificación del plan hidrológico de cuenca y, por lo tanto, en el ámbito de la demarcación hidrográfica o de las partes nacionales de una demarcación hidrográfica internacional.



### **¡Atención! ¡No se olvide de toda la zona afectada y de su población!**

Cuando organice la participación ciudadana sobre un tema concreto, no se centre exclusivamente en el área donde se tomarán las medidas. Tenga en cuenta toda el área que podría resultar afectada.

Un requisito de la participación ciudadana a un nivel concreto no significa que se deba organizar la participación ciudadana a ese nivel. Hay buenas razones para organizar la participación ciudadana en niveles inferiores. Los efectos de la gestión se sentirán más directamente a escala local, y habrá una mayor respuesta por parte de los agentes interesados de la zona si se organiza la participación ciudadana a este nivel. Si, por ejemplo, en una demarcación hidrográfica se celebra sólo una reunión, únicamente se puede deliberar sobre temas de carácter general y los participantes tendrán que recorrer distancias grandes. Es preferible celebrar varias reuniones locales o regionales de participación ciudadana, organizadas bien por la autoridad competente para toda la demarcación, bien por los gestores del agua a nivel regional. Claro está que haría falta tener en cuenta los costes y necesidades del personal.

Para abordar el tema de la escala en la participación ciudadana, pueden seguirse estas cinco fases:

- 1. Determinar qué temas se deben tratar y a qué nivel.**  
Las administraciones competentes en cada demarcación hidrográfica, en colaboración con los principales agentes interesados, deben definir y analizar los temas más importantes y su ámbito geográfico. En las grandes demarcaciones hidrográficas internacionales se requerirá coordinación internacional. Si se acuerda que un tema debe tratarse, por ejemplo, a nivel regional, se podría considerar un ejercicio similar en el ámbito regional para determinar qué aspectos del tema pertinente se pueden tratar a nivel local. Además del ámbito geográfico del asunto, también hay que tomar en consideración la estructura institucional existente, en particular la distribución de tareas y competencias.
- 2. Determinar qué tipos de público pueden hacer qué tipos de contribución y qué clase de participación ciudadana es la más adecuada para los diferentes tipos de público y las posibles contribuciones en cuestión.**  
Como ya se ha dicho, los diferentes tipos de público pueden hacer distintas contribuciones en las diferentes fases.
- 3. Organizar la participación ciudadana tan cercana al público como sea posible, dadas las limitaciones de personal y presupuestarias.**

4. Comunicar los (primeros) resultados lo antes posible, difundiéndolos entre los diferentes niveles y entre las unidades relevantes del mismo nivel.

Habrá que incluir mucha información local y muchas preocupaciones y soluciones locales, de una forma agregada, en el plan hidrológico de cuenca de la demarcación hidrográfica («agrandar la escala»). Los temas que están a un nivel superior deben comunicarse y tratarse a nivel local («reducir la escala»). También puede ser necesario comunicar la información, preocupaciones y soluciones locales a zonas aguas arriba y aguas abajo y a zonas vecinas fuera de la cuenca (comunicación horizontal).

5. Informar sobre el seguimiento no sólo en el plan hidrológico de cuenca, sino también en el nivel en el que fue organizada la participación ciudadana.

En el plan hidrológico de cuenca se podrían perder muchos detalles que son importantes para el nivel local o regional. Hay que reconocer las aportaciones de los participantes.

En este enfoque la iniciativa procede de la autoridad competente en la demarcación. Además de esto, las iniciativas de la participación ciudadana pueden adoptarse en niveles inferiores y luego *ampliarse*. La gestión de la cuenca hidrográfica puede beneficiarse si hay lugar para la experimentación.

En principio, cualquier nivel de participación ciudadana puede organizarse a cualquier escala, incluso a la correspondiente a una demarcación hidrográfica internacional. En la actualidad, muchos agentes interesados están representados por organizaciones internacionales más grandes, lo que supone una ventaja para el proceso de participación ciudadana a escalas mayores. La cuestión principal es encontrar para cada tema de la Directiva la combinación adecuada de escala, agentes interesados, métodos y niveles de participación ciudadana. Para ello puede resultar muy útil el análisis de los agentes interesados (véase el anexo I).



#### **¡Atención! Análisis de los agentes interesados (véase el anexo I)**

El análisis de los agentes interesados le ayudará a prepararse para la participación ciudadana a cualquier nivel.

En los cuatro recuadros que siguen se dan ejemplos de participación ciudadana a escala local y en la demarcación hidrográfica internacional y nacional. El primer ejemplo muestra, en primer lugar, que se puede organizar la participación ciudadana a nivel local manteniendo al mismo tiempo el control del proceso, y en segundo lugar, que es posible implicar de forma activa a un público amplio. El segundo, tercer y cuarto ejemplos muestran que también es posible la participación activa en la demarcación hidrográfica internacional y nacional. El anexo II muestra muchos más ejemplos sobre todos los tipos de participación ciudadana a todos los niveles (véase especialmente la matriz).

### **2.7.1. Participación activa de un público amplio a escala local**

#### **El proyecto de la llanura aluvial de Fens, en el este de Inglaterra (proyecto sobre el uso racional de las llanuras aluviales) (véase el anexo II)**

En los *fenlands* o terrenos pantanosos del este de Inglaterra, el proyecto sobre el uso racional de las llanuras aluviales se proponía dialogar con los habitantes del lugar además de hacerlo con los agentes interesados y las organizaciones a nivel estratégico de toda la llanura aluvial. Dadas las limitaciones de presupuesto, se tomaron como muestra las opiniones de las comunidades de dos pueblos representativos dentro de la cuenca hidrográfica, que cuenta con una superficie de



4.000 km<sup>2</sup>. Se invitó a participar a distintos habitantes del lugar, desde escolares hasta adultos y jubilados. Se les pidió que formularan cualquier propuesta que desearan para hacer la llanura aluvial más sostenible. Se desarrolló un método llamado «planificación para las llanuras aluviales», que implicaba que los habitantes del lugar pusieran símbolos en una maqueta realizada a partir de un mapa para indicar los proyectos de restauración de la llanura aluvial que querían. Se hicieron doscientas propuestas diferentes en cada pueblo (el 2% de la población).

Luego se compararon los resultados de la participación de la comunidad local con las opiniones de otros agentes interesados recabadas mediante otras técnicas de participación (por ejemplo, seminarios y talleres a nivel de la cuenca hidrográfica) para evaluar hasta qué punto coincidían las propuestas de los ciudadanos con las de las organizaciones más importantes. Los resultados fundamentaron propuestas para la restauración de la llanura aluvial a partir de un amplio proyecto existente sobre la cuenca de alimentación llamado «Wet Fens for the Future».

La participación local demostró que, incluso tomando sólo muestras de participación en dos pueblos de la subregión, puede extraerse información útil que confirme las propuestas existentes o que permita evaluar si merece la pena invertir en un proceso de participación a mayor escala.

### 2.7.2. Participación activa y consulta de los agentes interesados en las demarcaciones hidrográficas nacionales

#### **Los planes SDAGE (Planes Maestros de Aprovechamiento y Gestión de las Aguas), Francia (véase el anexo II)**

Para cada una de las diez grandes cuencas hidrográficas francesas, se ha elaborado un plan hidrológico conforme a la Ley francesa de Aguas de 1992, llamado SDAGE. Con algunas modificaciones, se convertirá en el plan hidrológico de cuenca realizado según la Directiva. El denominado Comité de Cuenca se encargó de su elaboración inicial. Dicho comité está compuesto por los representantes de todos los agentes interesados y usuarios de la demarcación hidrográfica (unos cien miembros):

- Una tercera parte de funcionarios electos locales (es decir, alcaldes, comunidades locales).
- Una tercera parte de usuarios, consumidores, organizaciones no gubernamentales.
- Una tercera parte de representantes del Estado.

El Comité de Cuenca define el plan hidrológico (SDAGE) y coordina para que exista coherencia entre los planes SAGE (planes hidrológicos a nivel local y de la subcuenca). Actúa como mediador en los conflictos por causa del agua, decide los impuestos que deben pagar los usuarios y define programas de actuación. El documento SDAGE se puso a disposición del público en general sólo después de su aprobación, pero esto tendrá que cambiar.

Cada Comité de Cuenca creó una Comisión de Planificación y varias Comisiones Geográficas (implantadas a una escala más local) en las que tuvieron lugar una serie de debates y reuniones. Cientos de partes interesadas pudieron expresar sus opiniones en las reuniones de dichas comisiones geográficas. Por ejemplo, en la cuenca Ródano-Mediterráneo-Córcega (RMC), se consultó a las partes interesadas por medio de 10 comisiones geográficas, 6 comités técnicos y 7 comités socioprofesionales. Además, el proyecto del SDAGE fue sometido a la consideración de las asociaciones mediante una forma de diálogo específico. Se recibieron 1.500 comentarios por escrito de los agentes interesados y del público en general.



### Consejo Nacional del Agua, España

Conforme a la Ley española de Aguas y al Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (Real Decreto 927/1988), el Consejo Nacional del Agua es el órgano consultivo superior en materia de agua en el ámbito nacional. El Consejo está compuesto por tres tipos de miembros: natos, designados y electivos. El primer grupo está formado por *puestos* en lugar de personas concretas (por ejemplo, el director del Agua), el segundo está formado por representantes designados que son miembros del Consejo durante un periodo de tiempo no limitado, y el último incluye miembros que tienen que ser elegidos cada cuatro años.

*Los miembros natos son:*

- Presidentes de las distintas demarcaciones hidrográficas (12).
- Directores de diferentes ministerios con responsabilidades relacionadas con el agua, como Medio Ambiente, Agricultura, Economía, etc. (por ejemplo, el director del Agua) (8).

*Los miembros designados son:*

- Representantes nombrados por los diferentes ministerios con responsabilidades relacionadas con el agua, tales como Medio Ambiente, Agricultura, Economía, etc. (11).
- Representantes de cada una de las comunidades autónomas (17).
- Un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias.
- Un representante de las comunidades de regantes.
- Un representante de las compañías hidroeléctricas.
- Un representante de las empresas de suministro de agua.
- Un representante de las cámaras de comercio.
- Tres representantes de los agricultores.
- Dos representantes del campo de la limnología.
- Tres representantes de ONG ecológicas.
- Tres representantes de la universidad y del campo de la investigación.
- Un experto en técnicas de riego (designado por el Ministerio de Agricultura).

*Los miembros electivos son:*

- Representantes de los Consejos del Agua de cuenca, elegidos entre los vocales representantes de las comunidades autónomas (12).
- Representantes de los Consejos del Agua de cuenca, elegidos entre los vocales representantes de los usuarios de la cuenca respectiva (12).

Conforme a la Ley, el Consejo Nacional del Agua deliberará y aprobará o rechazará, entre otros, los siguientes temas:<sup>1</sup>

- El Plan Hidrológico Nacional, antes de que lo aprueben el Gobierno y el Parlamento.
- Los planes hidrológicos de cuenca antes de que los apruebe el Gobierno.

---

1. El Consejo Nacional del Agua es un órgano consultivo, de manera que sus decisiones no son vinculantes desde el punto de vista legal. No obstante, en la práctica, no hay constancia de que una decisión del Consejo no haya sido aprobada por el Gobierno.





- Proyectos de disposiciones de carácter general de aplicación en todo el territorio español que afecten al dominio público hidráulico.
- Proyectos y planes sectoriales de agricultura, territorio, energía o industria si se consideran de «interés general» y afectan a la planificación hidrológica o a los usos del agua.
- Todos los temas que afecten a dos o más demarcaciones hidrográficas.

Debe tenerse en cuenta que hay que evaluar esta situación y modificarla en consecuencia, siguiendo los objetivos y consecuencias legales de la Directiva.

(Este ejemplo no aparece en el anexo II).

### 2.7.3. Participación activa de los agentes interesados, consulta y acceso a la información en la demarcación hidrográfica internacional

#### Comisión del Danubio y Foro Ambiental del Danubio (véase el anexo II)

La planificación de la cuenca hidrográfica del Danubio se lleva a cabo a varios niveles, desde la subcuenca/comunidades hasta las comisiones internacionales. La participación de los agentes interesados tiene lugar de distintas maneras a diferentes niveles en todo el proceso. La gran cantidad de maneras de abordar la participación ciudadana, desde trabajar directamente con las comunidades a un nivel hasta garantizar que participen a escala internacional las organizaciones representativas, es un buen ejemplo de cómo la participación ciudadana puede entenderse de formas distintas a diferentes niveles, pero debe respetar una serie de principios comunes relacionados con la transparencia del proceso y la inclusión.

El organismo coordinador de los aspectos internacionales de la Directiva en la cuenca del Danubio es la Comisión Internacional para la Protección del Danubio (CIPD). La CIPD fomenta la participación ciudadana en el proceso de planificación mediante el sostenimiento económico del Sistema de Información de la CIPD, incluida la revista *Danube Watch*, además de redes operativas tales como el Foro Ambiental del Danubio (DEF, Danube Environmental Forum), la vigilancia, análisis y gestión de la información (MLIM, Monitoring, Laboratory and Information Management) y el sistema de avisos de emergencia en caso de accidentes en el Danubio (AEWS, Accident Emergency Warning System).

Varias grandes ONG internacionales tienen estatus de observadores en la CIPD. Pueden participar en las reuniones de la CIPD pero no tienen derecho a voto en sus grupos de trabajo. Realizan aportaciones importantes para el trabajo de la Comisión (por ejemplo, en la creación de un Grupo de Expertos en Medio Ambiente). Por medio de sus redes proporcionan a ONG pequeñas (nacionales y locales) acceso directo o indirecto a la arena internacional.

Es fundamental para tratar el tema de la escala en la gestión de la cuenca hidrográfica la comunicación y la coordinación entre todos los niveles y entre las unidades del mismo nivel (por ejemplo, países o regiones aguas arriba y aguas abajo). Esto se ve facilitado gracias al desarrollo de redes formales y, especialmente, informales que unan niveles y entre las unidades del mismo nivel. Los miembros del personal de una administración competente podrían asistir a las reuniones organizadas por otras autoridades competentes relevantes y viceversa. Además, podría considerarse el establecimiento de una central de intercambio de información en cada demarcación hidrográfica para la participación ciudadana a fin de intercambiar los resultados y experiencias derivados de tal participación. Obsérvese que la participación ciudadana a nivel de la demarcación hidrográfica internacional fomenta el proceso de partici-

pación a escalas menores dentro de la demarcación. En las cuencas donde se hablan idiomas distintos es necesario disponer de fondos suficientes para la traducción de los documentos más importantes.



**¡Atención! Manténganse informados recíprocamente en todos los niveles**

Manténganse informados recíprocamente sobre todos los procesos de participación ciudadana que tienen lugar en una demarcación hidrográfica por medios formales pero, especialmente, informales. Es necesario disponer de fondos suficientes para la traducción de los documentos más importantes.

**2.8. ¿CÓMO SE PARTICIPA?**

El calendario, que está relacionado con el ciclo de programas de la Directiva, como se describe en la sección 3, es otro factor determinante en la coordinación de la participación ciudadana. Las diferentes fases de la planificación ofrecen distintas posibilidades de participación ciudadana. La Directiva define una serie de fases y plazos para su implantación, como se muestra más abajo (la enumeración no es exhaustiva).

<p><b>Fase 1</b> Se realizó hasta finales de 2003</p>	<p><b>Marco</b> Identificación de la cuenca hidrográfica. Asignación de las demarcaciones a las administraciones competentes. Transposición de la Directiva a la legislación nacional.</p>
<p><b>Fase 2</b> Se realizó hasta finales de 2004</p>	<p><b>Caracterización y análisis (art. 4)</b> Caracterización de la demarcación hidrográfica, revisión de la incidencia medioambiental de las actividades humanas y análisis económico del uso del agua. Evaluación de la probabilidad de que las masas de agua superficial dentro de la demarcación hidrográfica no se ajusten a los objetivos de calidad medioambiental fijados para las mismas de conformidad con el artículo 4 (véase el análisis de necesidades en el anexo II, 1.5).</p>
<p><b>Fase 3</b> Finales de 2006</p>	<p><b>Planificación para establecer programas de medidas y trazar las líneas generales de los planes hidrológicos de cuenca</b> Caracterización adicional de necesidades respecto a las masas que previamente se consideraron en riesgo de no cumplir los objetivos medioambientales, con el objeto de optimizar el programa de seguimiento y el programa de medidas. Inicio de los programas de seguimiento. Para información y consulta públicas sobre los PHC, los Estados miembros ponen un calendario y un programa de trabajo a disposición del público a fin de recabar observaciones para la elaboración de los PHC (los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones sobre dichos documentos).</p>
<p><b>Fase 4</b> 2007</p>	<p>Para la información y consulta públicas sobre los PHC, los Estados miembros ponen a disposición del público un esquema de los temas de gestión hidrológica más importantes dentro de las demarcaciones</p>



	hidrográficas a fin de recabar observaciones (los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones sobre dichos documentos).
<b>Fase 5</b> 2008	Para la información y consulta públicas sobre los PHC, los Estados miembros ponen a disposición del público un ejemplar del proyecto de plan hidrológico de cuenca a fin de recabar observaciones (los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones sobre dichos documentos).
<b>Fase 6</b> 2009	Se publica el texto final del plan hidrológico de cuenca. Se establecen los programas de medidas.
<b>Fase 7</b> 2012	<b>Implantación</b> Se implantan los programas de medidas.
<b>Fase 8</b> 2015	<b>Evaluación y actualización, derogaciones</b> ¿Se ha logrado un buen estado de las aguas? ¿Se han logrado los objetivos para las Zonas Protegidas? Establecimiento y publicación de los siguientes planes y programas. Derogaciones.
<b>Fase 9</b> 2027	Plazo final para lograr los objetivos, una vez cumplidos los dos periodos de prórroga de seis años cada uno.

En las secciones siguientes la guía describe cómo pueden organizarse los tres niveles diferentes de participación en las distintas fases de la planificación:

- Participación activa (sección 3).
- Consulta en tres fases (sección 4).
- Suministro de información (sección 5).

Como se ha expuesto muchas veces antes, cada proceso de consulta o participación activa es único y depende del contexto y de las circunstancias. La sección 7 le ayudará a reflexionar sobre la participación ciudadana en su situación.



### ¡Atención! Recuerde la importancia de la comunicación

El eje de la participación ciudadana es la comunicación bidireccional entre las autoridades competentes, los participantes y todas las demás partes interesadas. Es imprescindible la transmisión de la información entre las distintas fases de la planificación. En el anexo I se describen herramientas para facilitar la comunicación y la interacción, como reuniones, entrevistas, talleres, etc.