



Congreso Nacional del Medio Ambiente  
CUMBRE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

---

**Sala Dinámica 15**  
MMA-ACUAMED

**José Luis Rodríguez López**

Director Gerente

EMASA

**José Luís Rodríguez López.** *Director Gerente de EMASA.*

La participación ha empezado a tomar fuerza a partir del año 2000 con la Directiva Marco del Agua. He querido hacer un pequeño resumen, desde lo general a lo particular, y por eso mismo me he ido con unos antecedentes donde precisamente se encuentran los primeros pasos, donde se indica la posibilidad de una participación. Ya la Ley de Aguas desde los años antiguos insinuaba o incluso incluía una participación de los usuarios, pero siempre se refería a los usuarios de una forma no tan amplia como hoy la directiva marco nos viene a imponer. La legislación ya existente nos daba ya derecho a las personas a un acceso a la información en materias de aguas, lo cual quiero matizar, no es participación en suma. La participación hasta ahora estaba más bien limitada a las administraciones y, a lo sumo, a los usuarios a través de los organismos de cuencas. La Directiva Marco realmente especifica que ésta tendrá éxito en su implantación con la colaboración estrecha de todas las administraciones y, como manera fundamental, Estado, comunidades y autoridades locales, pero también requiere la información, la consulta y la participación del público, incluidos los usuarios.

Para garantizar esta participación, la Directiva Marco se dirige más al tema de planificación hidrológica, aunque de cualquier manera en su política general la quiere extender a todos los campos de la actividad social. La directiva impone que las autoridades correspondientes deben garantizar el facilitar la información y la consulta. Luego la directiva es un poco más suave en su exigencia e impone fomentar la participación, aunque no de una manera tan taxativa como facilitar la información y como realizar la realización de las consultas.

Ofrecer esa posibilidad de participación al público y a todos los agentes sociales interesados de una manera tan amplia nos representa para los que estamos dentro de esta actividad en una nueva problemática, en una nueva necesidad de cambio de mentalidad. Cuando hemos hablado de la nueva cultura del agua la hemos asociado muchas veces al comparativo entre hormigón o gestión, al comparativo entre presa-desaladora, etc., pero la participación sí que es un cambio de cultura importante. La participación social entendemos que es un nuevo concepto que nos permite a todos en general ser agentes directos de la acción de gobierno. Nos permite además a través de las distintas formas en que puede participar el público, sea vía asociación, comunidad,

etc. influir en la toma de decisiones, en el resultado de los planes y en los planes de trabajo.

La referencia a toda esta nueva cultura ya se empieza a dar en la nueva legislación desde la constitución, que lo insinuaba en el artículo 9.2, pero se han hecho leyes sobre el derecho a asociación, la ley de voluntariado, la ley general de subvenciones, la ley de medidas para modernizar el gobierno local, etc. Desde el punto de vista de la administración la participación tiene algo extraño, por eso lo he titulado: ¿Ésto es una amenaza o es una oportunidad?. ¿Cómo lo vemos los que estamos en las administraciones públicas?. En una primera imagen que recibimos los que estamos metidos en la administración, humilde como es la nuestra a nivel local, la participación la podemos ver o percibir como una invasión de competencias. Es evidente que nuestra competencia decisiva era muy simple y fácil. Ahora esto nos la ralentiza, nos va a retrasar la posibilidad de tomar decisiones. Vemos claramente que van a aumentar los costes del proceso. El dar participación implicará más tiempo, más estudios, más necesidad de convencimiento, etc., lo cual significará mayores costes, y además puede posibilitar que se tomen decisiones que no sean técnicamente perfectas. La participación se aborda desde nuestro punto de vista como administración todavía como un trámite. Por eso creo que es muy importante acelerar el desarrollo de la participación al máximo, porque estamos viviendo ahora esa etapa de transición, estamos viviendo un momento de verdadera revolución en el tema del agua, que se está llevando a mi juicio todavía con relativa tranquilidad y que va a poder seguir adelante.

Con respecto a la información, las administraciones todavía la estamos facilitando bajo demanda. Nos faltan medios para tener la información disponible y al alcance de cualquiera que la solicita entre otras cosas porque no tenemos muchos medios, y hay viene el comentario que al final tiene una trascendencia importante, que es el aspecto político de este campo del agua que las empresas de aguas de Andalucía desde hace mucho tiempo venimos pidiendo el pacto político del agua y que creemos que se terminará alcanzando porque es de sentido común. El agua hay que dejarlo fuera de las herramientas arrojadas políticas, porque es un interés absolutamente general, y si igual que comentábamos antes que no había unas infraestructuras singularizadas con un partido, no debe de haber política de aguas singularizada. Es una necesidad

fundamental que desgraciadamente la Directiva Marco insinúa, pero no lo dice taxativamente.

Desde el punto de vista del público en general, la participación tampoco está muy desarrollada. Hay sectores singulares que sí la están ya solicitando o demandando, pero el público en general está acostumbrado normalmente a delegar su responsabilidad en las administraciones o en las organizaciones existentes. Participar les supone un esfuerzo y no todos estamos dispuestos a asumirlo. La participación se suele producir cuando existe un interés particular, es decir, cuando vamos a pasar el colector de saneamiento por delante de su casa ese señor quiere participar inmediatamente, pero si es por la calle de atrás o por la de delante el moverse ya le cuesta más trabajo. No hay en definitiva una conciencia de responsabilidad individual pero la verdad es que en este momento pues hay un desarrollo extraordinario de asociaciones a niveles locales y generales de todo tipo. Se está fomentando el asociacionismo lo cual es bueno. Es un movimiento que es necesario. Tenemos asociaciones de agricultores, de empresas de carácter ambiental, de vecinos, de grupos de profesionales, sindicatos. Todas estas asociaciones cuando la participación la promueve directamente la autoridad local reaccionan con una desconfianza porque todavía no existe esa conciencia de que la participación es una forma de vida, una forma de cultura. Las dificultades económicas para soportar los costes de la participación frena a estas asociaciones también a meterse dentro de ella. Este tema de los costes de la participación va a ser decisivo para el éxito de la participación local. Nosotros ya en el presupuesto municipal de este año, hemos previsto cantidades importantes de participación, y se está fomentando con un reglamento que se ha hecho de participación ciudadana para intentar ir desarrollando un poco más esta cultura. ¿Qué ventajas facilita la participación a nuestro entender? La directiva marco las da claramente.

Aumenta la concienciación del público, y esto permite aprovechar la experiencia, el conocimiento y las iniciativas de los diferentes agentes que están interesados, y puede facilitar el que se logre una aceptación del tema o del proceso en la toma de decisiones. Desde luego la toma de decisiones es transparente, porque se realiza con toda la participación por delante. Esto permitirá reducir litigios y conseguir que al final la medida que se ha estudiado y analizado dentro de la participación pueda tener una

implantación más eficaz. Es decir, se pueden conseguir soluciones a largo plazo y se pueden consolidar las relaciones entre la administración competente y los agentes interesados. Por otro lado también presenta dificultades. En estos momentos se analiza también una reducida conciencia popular sobre la situación del recurso agua, y la reducida conciencia y conocimiento sobre la problemática de los recursos que tenemos. Esto se traduce en que la presión social real que se está haciendo sobre el estamento político no es muy elevada. La presión social sobre el estamento político la están haciendo asociaciones y organizaciones, pero no el público en general mientras se les satisface sus necesidades. Estamos viviendo una época de sequía muy seria y, sin embargo, no ha habido una gran presión y los gestores seguimos preocupados porque no hemos conseguido la concienciación de la situación por más campañas publicitarias que se estén haciendo, presiones, mailings, etc. Es verdad que se está reduciendo el consumo, algo se ha conseguido, pero no se vive claramente el problema que existe del recurso. La información es insuficiente para la toma de decisiones. Otro problema es la multitud de actores, con más o menos responsabilidad. Concretamente, en esta problemática que vivimos en Málaga, actores con responsabilidad hay un listado de 10 o 12. Tenemos otra dificultad con la multitud de leyes, proyectos de leyes, ordenanzas y reglamentos que necesita. El agua necesita de verdad para terminar en fase tranquila, clara y haciendo lo que su definición indicaba cuando en química nos enseñaban que era incolora, inodora y transparente, pues todavía falta mucho trabajo por realizar.

¿Cómo se puede organizar esta participación? La directiva nos indica que son necesarias por lo menos estos tres conceptos a introducir en nuestro planteamiento.

- Primero un calendario. El ciudadano, el público, la asociación que queremos que participe necesita que tenga claramente definido el calendario de hitos en los que va a participar. Necesita conocer el alcance, debe dejarse claro en cada proceso cual es el papel de la participación, porque sería contraproducente defraudar a alguien que ha tenido la voluntad y la iniciativa de participar y que luego aquello no termine o no esté definido claramente.
- La proporcionalidad. Es decir, cuando definamos y preparemos una participación debemos analizar la proporcionalidad entre coste y beneficio.

Lógicamente no se puede preparar participaciones multitudinarias para discutir si se planta un arbolito en la esquina de una calle. Es necesario valorar siempre la relación coste-beneficio. Es decir que coste va a tener la participación y que beneficios vamos a sacar.

- Y por último, la representación. Ahí viene el tema más delicado y una asignatura que creo que nos queda por aclarar, concretar y definir. La directiva marco no lo deja nada claro. Dice que en cada lugar, momento y circunstancia se analizará y estudiará quién y como participa. Entresacando ideas, nosotros consideramos que la representación que se debe buscar en esta participación debe considerar los aspectos técnicos y sociales de los proyectos, el trabajo en equipo multidisciplinar, es decir, que no se limite exclusivamente a un factor, que no nos llamen a los ingenieros de caminos exclusivamente para resolver el trabajo. Hay no sólo que apoyar el concepto de comunidad, sino intentar trasladarlo a todos los participantes, sobre todo porque hay que enfocar cualquier solución como solidaridad y sostenibilidad. Hay que facilitar la participación de todos y no sólo de los líderes, pues es conveniente tener la opinión y dejar la participación a todos. Hay que buscar un equilibrio entre los diferentes grupos de interés y con peso ponderado. Y hay que evitar también la suplantación de la responsabilidad final de la autoridad competente. Es decir, que como nos descuidemos, al final es el grupo el que toma decisiones, pero tenemos que ser conscientes que la responsabilidad definitiva debe quedar en la autoridad competente. Asumir la gobernabilidad y, por lo tanto, la responsabilidad de definir lo que se tiene que hacer, evidentemente con la participación de todos y desde un punto de vista de participación institucional.

Yo quería resaltar aquí los tres conceptos que para mí son principios y no deben faltar. Debe figurar en esta participación evidentemente la competencia, o sea la invasión de las competencias de una administración en otra debe respetarse y evitarse. Debe haber una lealtad interinstitucional y debe haber una proporcionalidad en los intereses representados. La gestión hidráulica ya no es responsabilidad única de las autoridades, se trabaja codo con codo con organizaciones, empresas, etc.

El Programa Agua en Málaga lleva en funcionamiento desde hace unos cuantos meses y se están realizando dos actuaciones fundamentales dentro del mismo aunque se tiene ya prevista la continuación de varios proyectos. En este programa ha habido una participación institucional clara entre la Agencia Andaluza del Agua, Acuamed, Ayuntamiento de Málaga, la Cuenca Mediterránea y la Junta de Andalucía. Se está preparando el consorcio del bajo Guadalorce que en un desarrollo ya firmado y desarrollado por todos los municipios, y dentro de la participación social municipal nosotros ahí humildemente hemos empezado a hacer algo. Lo primero que hemos hecho es formalizar unos acuerdos con las asociaciones de consumidores, hemos participado en el desarrollo del plan Estratégico de Málaga y realizar una colaboración y participación importante en el desarrollo de la Agencia del Agua. Los puntos positivos de este programa son:

- La reutilización de las aguas residuales que es el proyecto que nos está moviendo en este momento.
- Y la conducción de Cerroblanco a la planta del Atabal para el aprovechamiento de las aguas derivadas. Son aguas que sobran en épocas invernales en el río y vamos a intentar aprovecharlas, no es que se pierdan.

Con la Agenda Local 21, el plan Estratégico de la ciudad y el reglamento de participación ciudadana que os he anticipado previamente y que estamos desarrollando ya de una manera bastante eficaz, ya está el reglamento aprobado por el pleno municipal.

Esto de los órganos de participación y los consejos sectoriales de participación va a ser el elemento fundamental. Se han desarrollado 15 consejos sectoriales donde existe una representación política proporcional a la que está en el pleno municipal. Todas las organizaciones ciudadanas tienen su representación. Hay técnicos y personas a título individual también participando y otros organismos.