

# LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. ESPECIAL REFERENCIA A LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA\*

ANNA PALLARÈS SERRANO

Profesora Colaboradora Permanente de Derecho Administrativo  
Universidad Rovira i Virgili. Tarragona

I. INTRODUCCIÓN.—II. REFERENCIA AL MARCO JURÍDICO GENERAL RELATIVO A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: 1. *Cuestiones previas*. 2. *Contenido del derecho a la participación del público en el proceso de elaboración de planes y programas en materia de medio ambiente*. 3. *Los miembros del público que tienen la condición de persona interesada*. 4. *El sujeto pasivo del derecho de participación*. 5. *Los planes y programas relacionados con el medio ambiente que contempla la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, con relación al régimen de participación pública en su elaboración, revisión o modificación*.—III. LA NORMATIVA RELATIVA A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA: 1. *La Directiva marco de aguas y su deficiente transposición al ordenamiento interno hasta fechas recientes*. 2. *La Directiva marco de aguas y los mandatos del Convenio de Aarhus*. 3. *La nueva regulación que contempla el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica*: 3.1. La participación pública en el proceso de elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca. 3.2. Análisis sobre la contribución del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, a la transposición de la Directiva marco de aguas de manera completa. 3.3. La integración del régimen de la evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos de cuenca.—IV. REFLEXIONES FINALES.

## RESUMEN

En el presente artículo se estudia el régimen de participación pública aplicable en los procedimientos de elaboración, revisión y modificación de los planes y programas en materia de medio ambiente. Nuestro ordenamiento, siguiendo a las Directivas comunitarias, no establece un régimen de participación pública común para todos los planes y programas en materia ambiental y, por ello, en este estudio se analiza qué régimen de participación pública se aplica a cada uno de ellos y las diferencias existentes desde el punto de vista del reconocimiento de derechos y garantías relativos a la participación pública.

*Palabras clave:* Derecho ambiental; participación pública; planes y programas; planes hidrológicos de cuenca.

---

\* La profesora Anna PALLARÈS SERRANO ha elaborado este artículo en el marco del proyecto de investigación del Ministerio de Educación y Ciencia titulado «El derecho ambiental como modelo para la transformación de la actividad de los poderes públicos» (referencia SEJ 2007-61972/JUR1).

## ABSTRACT

The present article studies the system of public participation that is applied in procedures of drafting, revising and modifying environmental plans and programmes. In accordance with community directives, our legislation does not establish a common system of public participation for all environmental plans and programmes. This study, then, analyzes which system of public participation is applied in each case and the differences between the systems from the point of view of the rights and guarantees of public participation.

*Key words:* Environmental law; public participation; plans and programmes; basin water planning.

## I. INTRODUCCIÓN

Son varias las razones que podemos esgrimir a favor de la participación en general —como garantizar el funcionamiento democrático de las sociedades<sup>1</sup>; introducir mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos<sup>2</sup>; favorecer el conocimiento por parte de la Administración de las cuestiones, intereses y problemas que se suscitan alrededor de una decisión determinada, que le ayudarán a delimitar mejor el interés general; conseguir, a partir de este conocimiento, un mayor acierto en las soluciones adoptadas y reforzar, asimismo, el seguimiento y cumplimiento por parte del público de las medidas decididas<sup>3</sup>—. Además de todos estos motivos, en el ámbito medioambiental la necesidad de la participación ciudadana que-

<sup>1</sup> Como señala GARCÍA URETA, la participación del ciudadano no termina en el momento de las elecciones. En una sociedad compleja como la actual, con una necesidad permanente de adaptación y la aparición de nuevos riesgos y retos, la participación pública busca que las decisiones de la Administración gocen de una mayor legitimidad. Ésta se consigue permitiendo que el público vierta su opinión sobre una decisión administrativa determinada y que los resultados de dicho trámite se integren en la toma de decisiones. *Vid.* GARCÍA URETA (2005), «Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 7, pág. 44.

<sup>2</sup> Es evidente que la participación en los procedimientos administrativos permite controlar, por parte de los ciudadanos, el ejercicio de las potestades administrativas. Además, hemos de tener en cuenta que tanto en el ámbito de la autorización de una actividad que tiene un potencial de impacto sobre el medio ambiente, como en la elaboración de un plan en materia ambiental, como en la producción reglamentaria, el margen de apreciación y de discrecionalidad que tiene la Administración en el ejercicio de tales potestades es importante.

<sup>3</sup> De acuerdo con SUBIRATS HUMET, catedrático de Ciencia Política de la *Universitat Autònoma de Barcelona*, en una sociedad democrática, como la nuestra, los poderes públicos no tienen el monopolio de la construcción y definición de lo que se considera interés general. Las ONGs y los ciudadanos —principales afectados por la concepción de interés general que se haya adoptado— también han de contribuir en su determinación. Además, si los poderes públicos quieren que los planes y las medidas propuestas se apliquen eficazmente, tienen que asumir que necesitan desbloquear los problemas a través de la participación. Como conclusión, una participación bien articulada y abierta a integrar propuestas y sugerencias tendrá como resultado una decisión eficaz, que se aplicará y cumplirá. El autor realizó tales afirmaciones en la ponencia titulada «Ciencia y ciudadanía en la nueva cultura del agua. Proceso de cambio y participación social», presentada en el IV Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua, titulado *Ciencia, técnica y ciudadanía, claves para una gestión sostenible del agua*, celebrado en Tortosa, del 8 al 12 de diciembre de 2004. El texto de la ponencia se puede consultar en <http://www.us.es/ciberico>.

da reforzada por la configuración, en el artículo 45 de nuestra CE, del medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute somos titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que compartimos todos, los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Por ello, en el ámbito de la actividad jurídica administrativa relativa al medio ambiente se han de articular mecanismos que posibiliten y garanticen una participación pública real y efectiva y que sirvan, además, como contrapoder estimulador, para apoyar a la Administración en la difícil tarea de frenar los efectos negativos de la actuación del hombre sobre el medio ambiente, básicamente por el poder que ejercen los intereses económicos, y para arrancar de la Administración el dinamismo necesario que permita sacar al Derecho ambiental de su parálisis e incumplimiento sistemático<sup>4</sup>. Por ello, la ciudadanía deviene, a través de la participación, en actora<sup>5</sup> y garante de la actuación administrativa ambiental y de la protección del medio ambiente<sup>6</sup>.

Además, hemos de tener presente que en los procesos de planificación la participación es un elemento indispensable para que puedan aflorar las distintas posiciones de los diferentes sectores afectados por la ordenación de un determinado ámbito. Recordemos que hoy más que nunca la planificación en materia ambiental representa el instrumento que ha de servir para gestionar los conflictos de intereses que se ciernen alrededor de un ámbito de actuación determinado. Las soluciones y decisiones a las que se llegue se han de reflejar en los planes y se han de gestar durante su elaboración.

Ahora bien, esta necesidad de articular una participación pública real y efectiva no nos puede hacer perder de vista que no se trata que la Administración tenga que consensuar las decisiones que toma con los ciudadanos. La Administración, como sujeto titular de diversas potestades que ha de ejercer sometida al principio de legalidad, es el sujeto que ha de tomar las decisiones finales, pero lo puede hacer de espaldas o no a las demandas e intereses sociales presentes. Con la regulación de la participación pública se establecen los mecanismos para conciliar ambas exigencias<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> En este sentido también se manifiesta PEÑALVER I CABRÉ (2006), «Participación y acceso a la justicia en materia ambiental», en ALONSO GARCÍA y LOZANO CUTANDA (Dir.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, pág. 922.

<sup>5</sup> En palabras de RUIZ VIEYTEZ: «(...) la participación popular en esta función de tutela ambiental encierra otra justificación, cual es la de la necesidad de que, en frecuentes ocasiones, el conjunto social actúe como agente directo de esa vigilancia. Nos encontramos así ante una cotutela ambiental entre la Administración y los ciudadanos (...). Vid. RUIZ VIEYTEZ (1993), *El derecho al ambiente como derecho de participación*, Zarautz, Ararteko, pág. 219.

<sup>6</sup> JORDANO FRAGA, al respecto, afirma: «Las nuevas tendencias de reforma de los sistemas regulatorios no pueden desconocer que la exigencia de participación es una premisa del sistema (...). La implementación del Derecho ambiental requiere efectivos sujetos contrapoder que exijan el cumplimiento de la legislación ambiental (...). Debe de evolucionarse desde la mera posibilidad teórica de participación hacia la efectiva participación respaldada presupuestariamente con capacidad para contrarrestar técnicamente las grandes decisiones burocráticas con incidencia en el medio ambiente». Vid. JORDANO FRAGA (2002), «El derecho ambiental del siglo XXI», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 1, págs. 111-112.

<sup>7</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA (1989), «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa», en GÓMEZ-FERRER MORANT (Coord.), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid, Civitas, págs. 442-443.

## II. REFERENCIA AL MARCO JURÍDICO GENERAL RELATIVO A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

### 1. *Cuestiones previas*

La Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el artículo 10, destaca la trascendencia de la participación pública en materia medioambiental al decir que «el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda (...)» y, por tanto, «toda persona deberá tener (...) la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos (...)». En este principio ya se revela la necesidad de la información para conseguir el objetivo de la participación pública, debido a que no es posible participar de manera real y efectiva sin conocimiento de causa y sin disponer de información relativa al proceso participativo y su articulación.

En el ámbito de la Comunidad Europea, el artículo 10 del Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente afirma que las metas enunciadas referentes a la política ambiental procurarán alcanzarse mediante el «desarrollo de mecanismos mejorados y reglas y principios generales de buena gobernanza en cuyo marco se consulte ampliamente a los interesados en todas las etapas, de manera que se facilite la adopción de las alternativas más eficaces con el fin de alcanzar los mejores resultados para el medio ambiente y el desarrollo sostenible en relación con las medidas que se propongan».

En aras a establecer instrumentos que generalicen este cambio de paradigma en la participación pública en materia medioambiental, se adopta, en el ámbito geográfico de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, conocida también como el Convenio de Aarhus<sup>8</sup>. El citado Convenio ha sido firmado por la Comunidad Europea y por los Estados miembros de la Unión Europea, así como por otros Estados europeos. Además, el Convenio ha sido ratificado por la Comunidad Europea y por los Estados miembros y, por tanto, forma parte del Derecho comunitario y del ordenamiento de los Estados miembros, vinculando tanto a estos últimos como a las propias instituciones comunitarias<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> La Convención fue adoptada en la Conferencia Ministerial «Medio Ambiente para Europa», celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

<sup>9</sup> Para transponer el Convenio de Aarhus al Derecho comunitario, la Comunidad Europea se comprometió a adoptar las medidas necesarias para garantizar una aplicación eficaz del mismo.

El segundo pilar del Convenio de Aarhus, que se refiere a la participación del público en los procesos de decisión medioambientales<sup>10</sup>, que es el que a nosotros nos afecta a efectos de este trabajo, ha sido transpuesto mediante la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (en adelante, Directiva 2003/35/CE). El Estado español adapta su ordenamiento a la normativa señalada a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en adelante, LAIPPAJ)<sup>11</sup>. En la exposición de motivos, la LAIPPAJ resalta la importancia de la participación pública al afirmar que «para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección *de forma real y efectiva*, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas»<sup>12</sup>.

Para facilitar mejor su comprensión, antes de adentrarnos en el estudio de la configuración de la participación pública tal como la determina nuestro ordenamiento interno, creemos conveniente plasmar algunos aspectos relativos al tratamiento de la cuestión por el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/35/CE.

El Convenio de Aarhus determina la participación del público de manera diferenciada y en artículos distintos en función de si se trata de la participación del público en las decisiones relativas a actividades particulares (art. 6), de la participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente (art. 7) o de la participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general (art. 8)<sup>13</sup>.

El Convenio de Aarhus, aunque se refiere de manera conjunta, en el artículo 7, a la participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente, diferencia en su tratamiento entre los planes y programas, por un lado, y las políticas, por otro. En el sentido de obligar a las Partes firmantes del Convenio a vehicular la participación de una manera determinada y aplicando determinadas disposiciones en la elaboración

---

<sup>10</sup> El primer pilar del Convenio se refiere al acceso de los ciudadanos a la información sobre el medio ambiente, y el tercer pilar del Convenio trata del acceso a la justicia en asuntos ambientales.

<sup>11</sup> Para un estudio completo sobre la citada norma, consultar RAZQUIN LIZARRAGA y APODACA ESPINOSA (2007), *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Cizur Menor, Aranzadi.

<sup>12</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>13</sup> Una exégesis del artículo 8 del Convenio de Aarhus la encontramos en LASAGABASTER HERRARTE (2005), «Participación y protección del Medio Ambiente», en GARCÍA URETA (Coord.), *Estudios de Derecho Ambiental europeo*, Pamplona, LETE argitaletxea, pág. 31.

de los planes y programas<sup>14</sup> y, en cambio, al hacer referencia a la participación en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente no se vincula a las Partes, dándoles libertad de apreciación con relación a su necesidad y articulación<sup>15</sup>. Esta realidad se ha traducido, en nuestro ordenamiento interno, en una regulación diferenciada de la participación pública en estos dos ámbitos mencionados. Así, la LAIPPAJ articula una participación funcional<sup>16</sup> para los planes y programas, tal como determina el Convenio de Aarhus, y una participación orgánica<sup>17</sup> para las políticas ambientales.

Con relación a la transposición del Convenio de Aarhus al Derecho comunitario, creemos conveniente hacer una breve mención relativa a la participación del público en la toma de decisiones. Este segundo pilar del Convenio se ha incorporado al Derecho comunitario a través de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. Como el propio enunciado de la Directiva nos indica, ésta se refiere a la participación del público en los planes y programas y modifica la normativa comunitaria relativa a la prevención y el control integrado de la contaminación y a la evaluación de impacto ambiental en aquellos aspectos que se refieren a la participación pública. De manera que a través de esta norma vemos que se regula de manera general, salvo algunas excepciones, la participación del público en las decisiones relativas a actividades particulares y en los planes y programas. Destacamos, también, en este sentido, que la Directiva citada no sólo contempla la regulación de la participación pública en la elaboración de los planes y programas, como se recoge en el Convenio de Aarhus, sino que amplía el ámbito de aplicación a la modificación o revisión de los planes o programas. Asimismo, la norma estatal dispone, como veremos más adelante, que los preceptos relativos a la participación pública en la elaboración de planes y programas también son aplicables en su revisión y modificación.

---

<sup>14</sup> En concreto, con relación a los planes y programas, el Convenio utiliza la expresión imperativa «*Cada parte adoptará disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente (...)*».

<sup>15</sup> En el ámbito de las políticas a las Partes se les da una posibilidad de apreciación sobre la conveniencia o no de esforzarse en establecer vías de participación del público, a través de la expresión «siempre que convenga, *cada parte se esforzará*». Además, se da total libertad a las Partes para configurar la participación pública como crean conveniente.

<sup>16</sup> En la participación funcional o procedimental el ciudadano realiza funciones públicas desde fuera de la Administración para incorporar determinados intereses sociales.

<sup>17</sup> En la participación orgánica el administrado desde dentro de la organización administrativa hace valer determinados intereses sociales. Con relación a los diferentes tipos de participación ciudadana en la Administración, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA (1989: 443-448) y GARCÍA DE ENTERRÍA (1998), «La participación del administrado en las funciones administrativas», en GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, Civitas, págs. 82-93.

## 2. *Contenido del derecho a la participación del público en el proceso de elaboración de planes y programas en materia de medio ambiente*

Nos parece importante señalar, aunque sea brevemente, que la LAIPPAJ, al ser el medio ambiente un ámbito de competencia compartida con las Comunidades Autónomas, no regula los procedimientos de participación en relación con aquellos planes y programas y con la elaboración de las disposiciones reglamentarias señaladas en la Ley, sino que establece el deber general de promover la participación real y efectiva del público y serán los diferentes poderes públicos competentes en la materia los que, al establecer y tramitar los correspondientes procedimientos, habrán de velar por el cumplimiento de una serie de garantías y principios reconocidos en la legislación comunitaria y en el Convenio de Aarhus y que la Ley mencionada enuncia mayormente. En concreto, se trata de los siguientes principios: a hacer públicamente accesible la información relevante relativa a la decisión que se ventila en el procedimiento<sup>18</sup>; a informar sobre el derecho a participar y sobre la manera en que se puede llevar a cabo<sup>19</sup>; a articular la participación estableciendo plazos y tiempos suficientes para posibilitar la efectividad de la participación; a reconocer el derecho a formular comentarios, opiniones, alegaciones y observaciones desde la fase inicial del procedimiento, cuando aún están abiertas todas las opciones<sup>20</sup>; a que en las decisiones adoptadas sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública<sup>21</sup>; a informar al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basan dichas decisiones<sup>22</sup>.

Desde el momento que nos encontramos ante una normativa que tiene

---

<sup>18</sup> Además, se exige que la información relativa a la decisión sea inteligible. En definitiva, se trata de que la información que se facilite al público sea comprensible para un profano en la materia, es decir, se ha de tratar de información que evite el contenido técnico y la complejidad. Para ello es necesario exigir a quien presente el proyecto que adjunte un resumen no técnico sobre el mismo. De esta manera se pretende evitar que el derecho a la información, necesario para hacer efectiva la participación, no quede truncado por la incompreensión por parte del ciudadano medio de la información que recibe.

<sup>19</sup> Así, la información que ha de llegar al público ha de ser no sólo la información relativa a la cuestión sobre la que se ha de decidir, sino también la información correspondiente a la manera en que se ha de desarrollar el derecho de participación y a la Administración Pública que la ha de vehicular.

<sup>20</sup> En definitiva, se busca que desde el principio las personas sean escuchadas y que sus aportaciones no choquen contra el muro de las decisiones predeterminadas, obstáculo que hace que la participación pierda efectividad. Es evidente que cuanto más definida y cerrada está una decisión, menos predisposición existe a cambiar de planteamiento o de punto de vista.

<sup>21</sup> Por tanto, las aportaciones del público, durante todo el proceso de elaboración, modificación o revisión, se han de tener en cuenta para predefinir, configurar y enriquecer la decisión final.

<sup>22</sup> A través de este mandato a las Administraciones Públicas se pretende que queden motivadas las decisiones adoptadas y que el público pueda conocer cómo el resultado de la participación pública ha influido en la decisión final. En definitiva, la Administración ha de justificar y fundamentar su decisión y se ha de pronunciar sobre la estimación o desestimación de las alegaciones presentadas por el público interesado.

el carácter de legislación básica y que marca unos mínimos que los poderes públicos han de respetar, el legislador estatal y el autonómico pueden superar los derechos reconocidos en el ámbito de la participación pública y, por tanto, se pueden aprobar disposiciones que amplíen los derechos contemplados en la LAIPPAJ. En este último caso, lo previsto en la LAIPPAJ no sustituye, en ningún caso, lo que se pueda establecer en las disposiciones que amplíen los derechos reconocidos en la LAIPPAJ<sup>23</sup>. De acuerdo con lo que acabamos de señalar, en este trabajo, entre otras cuestiones, analizaremos si la regulación de la participación pública en el proceso de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, recogida en el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, amplía y supera los principios recogidos en la LAIPPAJ.

Por otro lado, aunque la LAIPPAJ tiene una redacción muy próxima al artículo 2, relativo a la participación del público en los planes y programas, de la Directiva 2003/35/CE, hay algunas cuestiones que diferencian ambas redacciones. La Directiva, siguiendo el Convenio de Aarhus, señala: que se ha de garantizar que el público tenga posibilidades reales de participar desde el principio en el procedimiento de preparación, revisión o modificación; que la participación del público se ha de determinar de manera que se le permita a éste prepararse y participar eficazmente; que se han de determinar calendarios razonables que permitan plazos suficientes para cada una de las diferentes fases<sup>24</sup> de participación del público. Pues bien, todas estas especificaciones no aparecen recogidas de manera expresa en la LAIPPAJ. Ante esta realidad, tenemos que considerar que necesariamente estas prescripciones se encuentran recogidas implícitamente en la norma cuando ésta expresa la necesidad de que la participación sea *real y efectiva*, ya que sin tener en cuenta estos criterios y medidas señalados difícilmente se conseguirá y garantizará la participación que postula la norma. Así, por ejemplo, es evidente que se necesitan plazos suficientes para poder estudiar las cuestiones que rodean a una decisión determinada y para formular y expresar alegaciones, observaciones y opiniones. De todas formas, hubiera sido deseable que la LAIPPAJ hubiera explicitado dichos extremos y, por tanto, defendemos una reforma normativa en este sentido. Además, teniendo en cuenta esta realidad, postulamos la necesidad de contemplar las medidas señaladas, de manera expresa, en el desarrollo normativo correspondiente.

Además, tanto la Directiva como la LAIPPAJ olvidan explicitar una cuestión importante establecida en el Convenio de Aarhus con relación a la participación del público en los planes y programas relativos al medio ambiente. En concreto, en el artículo 7 del Convenio, referido, entre otras cuestiones, a la participación del público en los planes y programas, se hace una remisión a los párrafos 3, 4 y 8 del artículo 6, relativo a la participación

---

<sup>23</sup> Vid. artículo 16.3 LAIPPAJ.

<sup>24</sup> Vemos que tanto el Convenio de Aarhus (art. 6.3) como la Directiva 2003/35/CE (art. 2) recogen una participación pública dinámica que no se ventila a través de una única fase, sino que se contempla a lo largo del proceso de formación de una decisión.



del público en las decisiones relativas a actividades particulares. El párrafo 3 citado se remite, a su vez, al párrafo 2 del mismo artículo 6, al decir textualmente: «Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se preverán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el párrafo 2 *supra*». Este párrafo 2 determina *toda la información que se ha de trasladar al público interesado* al iniciarse un proceso de toma de decisiones en materia ambiental<sup>25</sup>. Ante este panorama normativo, pensamos que se podría considerar e interpretar que tanto la Directiva como la LAIPPAJ incluyen el contenido de toda la información que se ha de dar al público interesado, de acuerdo con el Convenio de Aarhus, al decir que se ha de poner a disposición del público e informar de manera inteligible sobre las propuestas de planes o programas y su modificación o revisión, sobre la participación del público en los procesos decisorios y sobre la Administración Pública competente a la que se pueden presentar comentarios o formular alegaciones.

### 3. *Los miembros del público que tienen la condición de persona interesada*

La LAIPPAJ diferencia de manera clara entre público y persona interesada para otorgar a cada realidad un ámbito de derechos desigual. Así, de acuerdo con lo que establece la norma, el público, entendido como «cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación», tiene reconocido el derecho de acceso a la información ambiental. En cambio, el derecho a la participación se reconoce a las personas interesadas. Por ello, la Ley objeto de estudio establece que las Administraciones Públicas competentes determinarán qué miembros del

---

<sup>25</sup> Las informaciones se referirán en particular a:

- a) La actividad propuesta, incluida la solicitud correspondiente respecto de la que se adoptará una decisión;
- b) La naturaleza de las decisiones o del proyecto de decisión que podrían adoptarse;
- c) La autoridad pública encargada de tomar la decisión;
- d) El procedimiento previsto, en particular, los casos en que estas informaciones puedan facilitarse:
  - i) La fecha en que comenzará el procedimiento;
  - ii) Las posibilidades que se ofrecen al público de participar en el mismo;
  - iii) La fecha y el lugar de toda audiencia pública prevista;
  - iv) La autoridad pública a la que cabe dirigirse para obtener informaciones pertinentes ante la que se hayan depositado esas informaciones para que el público pueda examinarlas;
  - v) La autoridad pública o cualquier organismo público o competente al que puedan dirigirse observaciones o preguntas y el plazo previsto para la comunicación de observaciones o preguntas;
  - vi) La indicación de las informaciones sobre el medio ambiente relativas a la actividad propuesta que están disponibles; y
- e) El hecho de que la actividad sea objeto de un procedimiento de evaluación de impacto nacional o transfronterizo sobre el medio ambiente.

público tienen la condición de persona interesada<sup>26</sup>. Esta labor la han de llevar a cabo las Administraciones con la antelación suficiente para hacer efectiva la participación en los procedimientos desde el primer momento.

Ahora bien, hemos de tener en cuenta que la norma no es unívoca al referirse al «interesado». Este término tiene diferentes acepciones según se relacione con el ejercicio del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente o se relacione con el ejercicio del derecho de participación en materia ambiental. En referencia al ejercicio del primer derecho, el público, es decir, cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos, adquieren la condición de interesados desde el momento que solicitan información ambiental<sup>27</sup>.

En relación a la cuestión de qué miembros del público tienen la condición de persona interesada, en la participación del público en la elaboración, revisión o modificación de determinados planes o programas relacionados con el medio ambiente, nos encontramos que la norma establece<sup>28</sup> que tienen esta condición toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El artículo citado establece que se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- a) Quienes promueven el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva<sup>29</sup>.

También goza de esta condición de interesado, porque la norma objeto de estudio así lo establece<sup>30</sup>, cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que cumpla con los siguientes requisitos:

<sup>26</sup> Recordamos, en este sentido, que el Convenio de Aarhus establece que el público susceptible de participar en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente será designado por la autoridad pública competente (art. 7).

<sup>27</sup> *Vid.* apartados 1 y 6 del artículo 2 LAIPPAJ.

<sup>28</sup> *Vid.* apartados 2 y 3 del artículo 16 LAIPPAJ.

<sup>29</sup> A este público parece estar refiriéndose el artículo 2 del Convenio de Aarhus cuando establece que «por público interesado se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que tiene un interés que invoque en la toma de decisiones».

<sup>30</sup> Con relación a la consideración de público interesado de las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del medio ambiente, el Convenio de Aarhus, en el artículo 2, hace una remisión a los requisitos que se exijan en el Derecho interno. Al respecto, el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, determina que las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos *en los términos que la Ley lo reconozca*. El ordenamiento lo reconoce en los artículos 2.2, 16.2 y 23 de la LAIPPAJ.

- a) Tener entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
- b) Haberse constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y venir ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.
- c) Desarrollar la actividad en el ámbito territorial que resulte afectado por la actuación o la omisión administrativa.

Además, la norma parece dejar abierta la posibilidad de ampliar los miembros del público que puedan gozar de la condición de persona interesada, para participar en los procedimientos relativos a determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, al señalar que se aplicará en todo caso la normativa que amplíe los derechos reconocidos en la LAIPPAJ<sup>31</sup>. Asimismo, la norma también deja la puerta abierta a que las diferentes normas que se dicten en desarrollo de la LAIPPAJ, relativas a la participación en los procedimientos relativos a la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, abran la participación al público en general, tal como creemos que tendría que haber establecido desde el principio la LAIPPAJ, de acuerdo con los artículos 2.4<sup>32</sup>, 7<sup>33</sup> y 8<sup>34</sup> del Convenio de Aarhus y con la Directiva 2003/35/CE<sup>35</sup>.

A pesar de la observación acabada de esgrimir, podemos decir que en la normativa objeto de estudio el concepto de interesado se ve ampliado, desde el momento que comprende a las personas en que concurren las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, además, también incluye a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan con una serie de requisitos que ya hemos mencionado *ut supra*. Se está reconociendo, con esta incorporación de las ONGs medioambientales, la importante labor que han realizado y realizan en defensa de la conservación y protección medioambiental en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente. Es evidente que en esta ampliación ha sido determinante el Convenio de Aarhus, que, aunque remite al Derecho interno, ya asienta que las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección

<sup>31</sup> *Vid.* apartados 2 y 3 del artículo 16 de la LAIPPAJ.

<sup>32</sup> El artículo 2.4 de Convenio establece: «Por público se entiende una o varias personas físicas o morales y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas».

<sup>33</sup> El artículo citado dice así: «Cada Parte adoptará disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente (...)».

<sup>34</sup> El artículo citado reza así: «Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada (...) durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias (...)».

<sup>35</sup> En este último caso, con relación a los planes y programas, *vid.* artículo 2 de la citada Directiva.

del medio ambiente tienen un interés que invocar en la toma de decisiones<sup>36</sup>.

Igualmente, consideramos que la aplicación del apartado c) del artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el ámbito ambiental significa que existe un potencial de interesados muy amplio, incluyendo aquí a toda la ciudadanía más o menos próxima o en relación con el medio al que afecta la resolución. Está claro que los intereses legítimos colectivos en materia ambiental abarcan un campo tan extenso que es difícil, a veces, diferenciar dicha legitimidad de la legitimidad pública general en materia ambiental<sup>37</sup>.

Veremos también, más adelante, si la regulación específica referida a la participación pública en los planes hidrológicos de cuenca mantiene el concepto de interesado que aparece en la LAIPPAJ o lo amplía.

#### 4. *El sujeto pasivo del derecho de participación*

Con relación a la determinación del sujeto pasivo que interviene en el ejercicio de los derechos que se establecen en la LAIPPAJ, nos encontramos que se utilizan diferentes acepciones de la expresión autoridad pública. Así, de manera general, podríamos decir que la Ley contempla un concepto amplio de autoridad pública cuando se refiere al ejercicio del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente y asume un concepto más estricto de autoridad pública cuando se refiere al derecho de participación pública<sup>38</sup>. Además, hemos de mencionar que en el propio articulado de

<sup>36</sup> Así, en el artículo 2.5 del Convenio de Aarhus se dice: «Por público interesado se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, se considerarán que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno».

<sup>37</sup> La STC 62/1983, de 11 de julio, definió interés legítimo como todo aquel que «hace referencia a la idea de un interés protegido por el Derecho, en contraposición a otros que no son objeto de tal protección»; se ha de tratar de un interés personal, incluyendo tanto los individuales como los comunes, los cuales se caracterizan por tener una naturaleza doble (son personales y comunes a la vez) y basarse en un bien común, como podría ser el disfrute de un medio ambiente adecuado. El TC ha señalado a través de diversas sentencias —entre otras, las SSTC 97/1991, de 9 de mayo, y 192/1997, de 11 de noviembre— que la expresión interés legítimo hace referencia a «cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida», excluyendo el mero interés a la legalidad. Hemos de tener en cuenta que esta ventaja o utilidad jurídica tanto puede ser individual como colectiva y compartida.

<sup>38</sup> Según el apartado 4 del artículo 2 de la LAIPPAJ, tienen la condición de autoridad pública a los efectos de esta Ley:

- a) El gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas.
- b) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y las Entidades de Derecho

la LAIPPAJ<sup>39</sup>, al ordenar la participación pública, el legislador se refiere únicamente a las Administraciones Públicas como sujetos vinculados a determinadas obligaciones y mandatos.

5. *Los planes y programas relacionados con el medio ambiente que contempla la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, con relación al régimen de participación pública en su elaboración, revisión o modificación*

A pesar de que el Convenio de Aarhus no establezca distinciones y se refiera a los planes y programas relativos al medio ambiente en general, la normativa dictada con posterioridad, con el objetivo de contribuir a la aplicación de las obligaciones resultantes del citado Convenio y sin olvidar el sistema normativo del cual se parte, diferencia unos planes de otros en aras a la aplicación de un régimen de participación común o de otro régimen específico para una serie de planes determinados.

Así, en la LAIPPAJ las garantías en materia de participación explicadas *ut supra* se establecen en relación con la elaboración, modificación y revisión de los planes y programas relativos a las siguientes materias:

- Residuos.
- Pilas y acumuladores.
- Nitratos.

---

Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales.

- c) Los órganos públicos consultivos.
- d) Las Corporaciones de Derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

Más adelante se determina que también tienen la condición de autoridad pública, a los solos efectos de lo que se prevé en los Títulos I y II de la Ley, las personas físicas y jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado anterior.

Nos parece que no existe coherencia normativa cuando no se incluye el Título IV, relativo al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales, dentro del ámbito en que se ha de utilizar un concepto amplio de autoridad pública. Hemos de tener en cuenta que el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales se articula, entre otros motivos, para garantizar los derechos en materia de información y participación pública. De manera que si con relación al derecho de información se utiliza un concepto amplio de autoridad pública, necesariamente para garantizarlo hemos de manejar un concepto de autoridad pública que cubra como mínimo las mismas autoridades, si no esta pretensión de garantía en parte podría quedar truncada. A pesar de este *lapsus*, de la interpretación del Título IV y de toda la norma de manera sistemática deducimos que en el ámbito del acceso a la justicia y en la tutela administrativa, al referirse a la autoridad pública, se abarca el concepto amplio.

<sup>39</sup> *Vid.* artículos 16, 17 y 18 LAIPPAJ.

- Envases y residuos de envases.
- Calidad del aire.
- Y aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

Este listado de materias coincide, en líneas generales<sup>40</sup>, con el que prevé la Directiva 2003/35/CE<sup>41</sup>. Por otro lado, la citada Directiva, en el artículo 2.5, excluye de la aplicación del régimen que ordena la participación del público en los planes y programas a los planes y programas para los que se pone en práctica un procedimiento de participación del público con arreglo a la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, o con arreglo a la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en adelante, Directiva marco de aguas).

De acuerdo con la realidad acabada de transcribir, el artículo 17.2 de la LAIPPAJ, en relación a la participación del público, hace una remisión a la legislación específica:

- En planes y programas en materia de aguas.
- En aquellos otros planes y programas afectados por la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente.

De la redacción del artículo 17.2 de la LAIPPAJ se puede interpretar que se realiza, con relación al régimen de participación pública aplicable, una remisión a la normativa sectorial de cada uno de los ámbitos referidos. Del artículo 2.5 de la Directiva 2003/35/CE se puede interpretar que excepciona el régimen general de participación pública para los planes a los que se les

---

<sup>40</sup> Utilizamos la expresión «en líneas generales» porque se pueden detectar pequeñas diferencias. Una de las diferencias que encontramos es que no se explicitan «los residuos peligrosos». Nosotros entendemos que esta divergencia en los listados obedece a que se entiende que éstos se incluyen dentro del concepto amplio de «residuos». Así ocurre en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, en cuyo artículo 2 se afirma que en principio la Ley es de aplicación a todo tipo de residuos, sin excluir de su regulación a los residuos peligrosos. Por otro lado, la Directiva se refiere a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura. En cambio, la LAIPPAJ se refiere a «nitratos», sin especificar ni restringir, de manera que también podríamos considerar aquí incluidos los nitratos procedentes de las aguas residuales urbanas. Finalmente, nos parece trascendente recordar la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de ampliar el citado listado. La diferencia principal entre la normativa europea y la normativa estatal reside en el hecho de que la Directiva 2003/35/CE especifica normativamente, haciendo referencia al artículo y a la Directiva en que se contemplan, los planes y programas a los que se refiere. En cambio, la LAIPPAJ hace una referencia genérica a los planes y programas sobre determinadas materias, independientemente de la norma que los regule, ampliando la posibilidad de referirse a otros planes y programas más allá de los que se señalan en la normativa comunitaria.

<sup>41</sup> La Directiva 2003/35/CE, en el artículo 2.2, remite al anexo I para conocer los planes y programas a los que se les aplicará las disposiciones relativas a la participación pública que dispone la Directiva.

aplica el procedimiento de participación del público de la evaluación ambiental estratégica o el que establece la Directiva marco de aguas. Para compatibilizar ambas interpretaciones y redacciones lo importante, a efectos prácticos, es que tengamos claro que la regulación específica de cada uno de los planes y programas que quedan fuera del régimen general de participación pública, incluyendo aquí los planes y programas en materia de aguas, ha de introducir en el procedimiento administrativo aplicable para su elaboración y aprobación un proceso de evaluación ambiental en el que se ha de recoger necesariamente el régimen de participación pública que contempla la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Lo que queda claro es que en estas materias se desplaza la regulación común por la específica, dando prevalencia a esta última, que es más estricta y concreta. Esto significa que, por ejemplo, si a los planes y programas sobre las materias señaladas al inicio se les ha de someter al procedimiento de participación del público de la evaluación ambiental estratégica, que ocurrirá cuando se trate de planes y programas sobre materias que se incluyan en su ámbito de aplicación y además establezcan el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental<sup>42</sup>, se les aplicará el régimen de participación regulado en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente<sup>43</sup>.

Además, hemos de tener en cuenta que la disposición adicional quinta de la LAIPPAJ dispone que los planes o programas previstos en el listado del artículo 17.1 de la LAIPPAJ que sean de competencia de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos se someterán en su tramitación al procedimiento regulado para los planes y programas estatales por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. En esta disposición, que no

---

<sup>42</sup> En este sentido, el artículo 3.2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, establece como planes y programas que se han de someter a la evaluación ambiental estratégica:

«a) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.

b) Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres».

<sup>43</sup> Sobre el régimen de participación pública en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, *vid.* JARÍA I MANZANO (2007), «La participación del público en la evaluación ambiental estratégica», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 11.

goza del carácter de legislación básica, el legislador estatal ha optado, dentro de su ámbito de competencias, por utilizar de manera generalizada el procedimiento de participación pública establecido en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Por lo tanto, a estas alturas, podemos afirmar que la normativa relativa a la participación pública en la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente se convierte en el régimen de participación pública más generalizado en su aplicación en sede de planes y programas, sobre todo por la importancia y el número de planes y programas que abarca, pero también por la remisión legislativa aplicable a los planes y programas que son de competencia estatal.

El resultado que contemplamos, después del análisis realizado, no nos parece desacertado. En primer lugar, nos encontramos ante planes y programas que la mayoría se han de someter al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, de manera que la remisión normativa a su legislación específica es una forma de evitar solapamientos de los posibles y diferentes regímenes aplicables<sup>44</sup>. Además, la participación pública, tal como se contempla en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, reúne los elementos garantizadores que se recogen en la LAIPPAJ. No nos ha de extrañar esta última afirmación, desde el momento que aquella norma se aprobó con escasos tres meses de antelación con respecto a la LAIPPAJ.

Como ya hemos avanzado, nos encontramos, asimismo, ante una remisión a la regulación específica en materia de participación pública en los procesos planificadores previstos en la legislación de aguas.

Ante estas remisiones a la normativa específica, la primera cuestión que nos debe quedar clara es que la LAIPPAJ establece como idea fuerza, alrededor de la cual gira toda la normativa, que la participación en todos los procedimientos para la toma de decisiones en materia de medio ambiente, cuya elaboración o aprobación corresponde a las Administraciones Públicas, ha de ser real y efectiva. Esta afirmación significa que los mecanismos para que la participación sea real y efectiva también se han de contemplar en las ordenaciones sectoriales a las que remite la LAIPPAJ y que regulan los procedimientos correspondientes. Por tanto, a esta normativa sectorial también le son aplicables las garantías, mencionadas *ut supra*, que se reconocen tanto en el Convenio de Aarhus como en la legislación comunitaria y que la LAIPPAJ enuncia, mayoritariamente, como principios informadores que los poderes públicos tendrán que tener en cuenta en su actuación con relación a la participación pública en materia de medio ambiente.

---

<sup>44</sup> La evaluación ambiental estratégica significa la introducción de un proceso de evaluación ambiental en el procedimiento administrativo aplicable en la elaboración y aprobación de un plan. La evaluación ambiental estratégica se realiza durante el proceso de elaboración de los planes o programas y antes de su aprobación. *Vid.* artículo 7 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.



### III. LA NORMATIVA RELATIVA A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

#### 1. *La Directiva marco de aguas y su deficiente transposición al ordenamiento interno hasta fechas recientes*

El artículo 14 de la Directiva marco de aguas, que determina los plazos que se han de tener en cuenta con relación al acceso a la información y la participación pública en referencia a una serie de documentos que determinan las etapas del proceso de elaboración y actualización de los planes hidrológicos de cuenca<sup>45</sup>, fue copiado casi literalmente por el legislador estatal, ubicándolo en la disposición adicional duodécima, a través de la reforma del Texto Refundido de la Ley de Aguas<sup>46</sup> (en adelante, TRLA), operada por el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva marco de aguas.

Por otro lado, a través de esta misma reforma se modifica el artículo 35 del TRLA en el sentido de determinar que, en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, el fomento de la información, la consulta pública y participación activa en el proceso planificador corresponden al Consejo del Agua de la demarcación<sup>47</sup> y que para hacer

---

<sup>45</sup> En concreto, en el artículo citado se dice:

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 documentos siguientes:

a) Un calendario y un 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.

<sup>46</sup> Aprobado a través del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 julio

<sup>47</sup> FANLO LORAS siempre ha destacado la importancia de los Consejos del Agua en el proceso planificador por su potencial para cumplir, por su amplia representatividad, la función de coordinación e integración de las restantes políticas sectoriales de las Administraciones

efectiva la participación pública *se determinará reglamentariamente* la organización y el procedimiento. En este sentido, las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias, para transponer la Directiva marco de aguas al Derecho interno, tienen que determinar, entre otras cuestiones, el órgano encargado de llevar a cabo todas las funciones de promoción de la información, consulta y participación pública en el proceso planificador.

Asimismo, a través de la citada reforma se establece, en el artículo 41.2 TRLA, que «el procedimiento para elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca *se regulará por vía reglamentaria*, debiendo contemplar, en todo caso, la programación de calendarios, programas de trabajo, elementos a considerar y borradores previos para posibilitar una adecuada información y consulta pública desde el inicio del proceso».

Ante este panorama normativo, podemos afirmar que con relación a las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias no se había transpuesto bien y de manera completa la Directiva marco de aguas al ordenamiento interno, desde el momento que no se había legislado con relación a los medios procedimentales necesarios para articular los objetivos relativos a la participación activa del público y que nuestro legislador se había limitado a establecer una remisión reglamentaria para regular la organización y el procedimiento para hacer efectiva la participación pública<sup>48</sup> sin que dichas disposiciones reglamentarias se hayan aprobado hasta fechas recientes<sup>49</sup>. Por lo tanto, podemos decir que el Estado español ha estado incumpliendo, hasta julio de 2007, la Directiva marco de aguas, al transponerla mal y de manera incompleta<sup>50</sup>.

Con la pretensión de establecer los cauces para ordenar el acceso a la in-

---

Públicas. Consultar, entre otros, FANLO LORAS (2007), *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas (Estudios y dictámenes jurídico-administrativos)*, Murcia, Instituto Euromediterráneo del Agua, págs. 65-67. Hemos de decir, por nuestra parte, que suscribimos completamente esta opinión y que, por tanto, el legislador ha de aprovechar las posibilidades casi únicas que derivan de este órgano. Al respecto, *vid.* PALLARÈS SERRANO (2007), *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 398-416.

<sup>48</sup> Remisión reglamentaria que encontramos en los artículos 35.2 y 41.2 TRLA.

<sup>49</sup> Lucía CASADO CASADO sostiene, en el mismo sentido, que, a pesar que nuestro ordenamiento jurídico ya contempla medidas de información, participación de los usuarios y del público, las previsiones de la Directiva son más exigentes y a la transposición realizada al Derecho interno le quedaba pendiente el correspondiente desarrollo reglamentario. *Vid.* CASADO CASADO (2007), «Principales repercusiones de la Directiva marco de aguas en el ordenamiento jurídico español», en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (Coord.), *Nuevo Derecho de Aguas*, Cizur Menor, Aranzadi, pág. 184. En sentido contrario, FANLO LORAS considera que las exigencias de participación del público en el proceso de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca que establece la Directiva marco de aguas quedarían cubiertas a través de los mecanismos de participación ya existentes en nuestro ordenamiento. *Vid.* FANLO LORAS (2006), «Planificación hidrológica en España: estado actual de un modelo a fortalecer», núm. 169 de esta REVISTA, pág. 288.

<sup>50</sup> Al respecto hemos de señalar que la LAIPPAJ, al establecer, en el artículo 17.2, que la participación del público en planes y programas en materia de aguas se ajustará a lo dispuesto en su legislación específica, no ha servido para acabar de transponer la Directiva marco de aguas en relación con la participación pública en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios.

formación y una participación real y efectiva, en el artículo 14.1 de la Directiva marco de aguas se prevé que previa solicitud se permita el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca<sup>51</sup> y, en el anexo VII.A.11, que los planes hidrológicos de cuenca tendrán que incluir los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información de referencia utilizada para elaborar el plan hidrológico de cuenca. La transposición al Derecho interno que se realizó se basó en copiar literalmente el texto de la Directiva marco de aguas, añadiendo que el objetivo que fija la Directiva marco de aguas se llevará a cabo en los términos que se establezcan reglamentariamente. Otra vez nos encontramos con evidencias claras de una transposición mal realizada porque no determina cómo se ha de articular el acceso a los documentos y a la información de referencia. Lo que parece claro, de acuerdo con el anexo VII.A.11 de la Directiva marco de aguas y con la transposición realizada a través del artículo 42.1.k) del TRLA, es que el procedimiento, para obtener la información requerida por las consultas públicas y la documentación de base, determinado reglamentariamente formará parte del contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca.

La trascendencia del papel que se otorga a la participación pública en el proceso de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca y en el resultado final de éstos se refleja en el anexo VII.A.9 de la Directiva marco de aguas, donde se establece que los planes hidrológicos de cuenca incluirán en su contenido «un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan». La incorporación al Derecho interno se contempla en el artículo 42.1 del TRLA, donde se realiza una transcripción literal del texto citado. Parece claro que en este punto no es necesario un mayor desarrollo para dar por incorporada tal prescripción.

Creemos que hemos de llamar la atención sobre la realidad de que, a pesar de que el legislador estatal transpuso de manera incompleta la Directiva marco de aguas y de que no se sabía cómo se iban a materializar sus objetivos, la Directiva ya nos señalaba unos planteamientos novedosos a los que no estábamos acostumbrados<sup>52</sup>, sobre todo si tenemos en cuenta que se tra-

<sup>51</sup> *Vid.* artículo 14.1 de la Directiva marco de aguas, transcrito *ut supra*.

<sup>52</sup> Como ponemos de relieve en PALLARÈS SERRANO (2007: 405-406), «(...) con anterioridad a la transposición, aunque incompleta, al Derecho interno de la Directiva marco de aguas, la participación pública, que se preveía a lo largo del procedimiento de elaboración de los PPHHC intercomunitarios, se daba solo en la primera etapa del citado procedimiento, y consistía en poner a disposición de los particulares o entidades que lo desearan el proyecto de Directrices del plan para su conocimiento y para la formulación de las sugerencias y observaciones que estimaran convenientes (art. 100.4 RAPAPH). El plazo del citado trámite deducimos que era solo de dos meses, al interpretar sistemáticamente el apartado cuarto con el tercero del mismo artículo. Además, no se preveía que el resultado del trámite de participación pública tuviera especiales consecuencias en la redacción de las Directrices del PHC correspondiente». La segunda etapa del procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios se regulaba en el artículo 101 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica y ordenaba la redacción de una propuesta de plan hidrológico y la prestación de su conformidad antes de elevarla al Gobierno.

ta de una regulación anterior a la Directiva 2003/35/CE y a la LAIPPAJ. En definitiva, se trata de poner a plena disposición del público una serie de documentos, en diferentes momentos anteriores al inicio del procedimiento para la aprobación o revisión del plan hidrológico correspondiente, con relación a los cuales se concede al público un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito y de que tales observaciones y alegaciones sean verdaderamente tomadas en cuenta y se reporten los cambios que han provocado en el plan hidrológico de cuenca. En concreto, se trata de los siguientes plazos y documentos.

— Tres años antes, un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, indicando las fórmulas de consulta que se adoptarán en cada caso.

— Dos años antes, un esquema provisional de los temas importantes que se plantean con relación a la gestión de las aguas.

— Un año antes, los ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca.

## 2. *La Directiva marco de aguas y los mandatos del Convenio de Aarhus*

Con relación a la participación pública en el proceso de elaboración y modificación de los planes hidrológicos de cuenca, la Directiva marco de aguas ha seguido totalmente los mandatos contemplados en el Convenio de Aarhus referentes a la participación pública en los planes y programas en materia de medio ambiente:

— En primer lugar, como hemos visto en nota a pie de página 45, para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se prevén plazos razonables que dejan tiempo suficiente para informar al público y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos correspondientes a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones. Así, la Directiva marco de aguas prevé un plazo de seis meses para poder materializar la participación de manera efectiva ante cada uno de los diferentes documentos que marcan las fases del procedimiento de participación en la elaboración y actualización de los planes hidrológicos de cuenca<sup>53</sup>.

— En segundo término, la participación del público comienza desde el inicio del procedimiento, que es cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y cuando el público puede ejercer una influencia real. Recordemos, al respecto, que en la Directiva marco de aguas la participación empieza publicando y poniendo a disposición del público un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan al menos tres años antes del inicio del procedimiento de aprobación del mismo<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Vid. artículo 6.3 del Convenio de Aarhus y apartados 1 y 2 del artículo 14 de la Directiva marco de aguas.

<sup>54</sup> Vid. artículo 6.4 del Convenio de Aarhus y apartado 1 del artículo 14 de la Directiva marco de aguas.

— En tercer lugar, los resultados del procedimiento de participación del público son tenidos en cuenta en el momento de tomar las decisiones sobre las determinaciones del plan hidrológico de cuenca. En este sentido, como ya hemos comentado, la Directiva marco de aguas establece que, además, los planes hidrológicos de cuenca tienen que incluir en su contenido los resultados de la participación pública y los cambios que han supuesto para el plan hidrológico de cuenca respectivo<sup>55</sup>.

— Para acabar, se facilita una serie de información al público de manera eficaz y en el momento oportuno. Como sabemos, la Directiva marco de aguas prevé el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca e información sobre los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información de referencia citada<sup>56</sup>.

### 3. *La nueva regulación que contempla el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica*

El Reglamento objeto de nuestra atención sustituye a las disposiciones establecidas en el Título II del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio. Por lo tanto, el Real Decreto 907/2007 se refiere exclusivamente a la planificación hidrológica y no desarrolla los aspectos relativos a la Administración Pública del Agua.

El régimen de participación pública en la elaboración, aprobación y revisión de los planes hidrológicos de cuenca, objeto de regulación en el Real Decreto 907/2007, es aplicable a los planes hidrológicos intercomunitarios, en virtud del título competencial del artículo 149.1.22 CE, que reserva al Estado la competencia sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma. Ahora bien, existen una serie de artículos, los menos, que se han dictado al amparo del artículo 149.1.13 CE, que reserva al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y que, por tanto, son aplicables tanto en la elaboración y aprobación de los planes hidrológicos intercomunitarios como en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos intracomunitarios.

---

<sup>55</sup> Vid. artículo 6.8 del Convenio de Aarhus y anexo VII.A.9 de la Directiva marco de aguas.

<sup>56</sup> Vid. artículo 6.2 del Convenio de Aarhus y anexo VII.A.11 y apartado 1 del artículo 14 de la Directiva marco de aguas.

### 3.1. *La participación pública en el proceso de elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca*

Antes de abordar la ordenación de la participación pública en el proceso de elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca, nos parece apropiado apuntar brevemente el esquema básico al que responde el procedimiento de elaboración y revisión<sup>57</sup> de los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios. Así:

— La elaboración y propuesta de revisiones ulteriores de los planes hidrológicos de cuenca se realizarán por el organismo de cuenca correspondiente. Éste formulará el proyecto de organización y procedimiento a seguir, de acuerdo con lo indicado en el Real Decreto 907/2007, para hacer efectiva la participación pública en el proceso planificador. En este sentido, se afirma que el proyecto de organización y procedimiento citado ha de contemplar la coordinación del proceso de evaluación ambiental estratégica del plan hidrológico con los procedimientos de información pública, consulta pública y participación activa del plan<sup>58</sup>.

— Con carácter previo a la elaboración y propuesta de revisión del plan hidrológico, se ha de preparar un programa de trabajo que incluya el estudio general sobre la demarcación correspondiente y el calendario sobre las diferentes fases previstas en la elaboración o revisión de los planes hidrológicos. Hemos de tener presente que la propuesta de programa de trabajo para la elaboración de los planes de cuenca deberá coordinar los procesos de consulta propios del plan y los requeridos por la evaluación ambiental estratégica, tomando como referencia lo indicado en el Reglamento objeto de estudio<sup>59</sup>.

— Realizada esta labor, el procedimiento para la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca se ha de desarrollar en dos etapas: una primera en la que se elaborará un esquema de los temas importantes en materia de gestión de las aguas en la demarcación hidrográfica, y otra de redacción del proyecto de plan propiamente dicho.

La participación pública en el proceso de elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca se articula de la siguiente manera:

— En primer lugar, la propuesta de programa de trabajo<sup>60</sup>, desarrollada por el organismo de cuenca correspondiente, es puesta a disposición del público, para la formulación de observaciones y sugerencias durante un plazo

---

<sup>57</sup> La normativa establece, con toda lógica y siguiendo al artículo 14 de la Directiva marco de aguas, que el procedimiento de revisión de los planes será similar al previsto para la elaboración de éstos y remite a los artículos del Reglamento que regulan su elaboración. En concreto, artículos 76 a 82, ambos inclusive.

<sup>58</sup> Vid. artículo 72 Real Decreto 907/2007.

<sup>59</sup> Vid. artículo 77.4 Real Decreto 907/2007.

<sup>60</sup> Cuyo contenido hemos señalado *ut supra*.

no inferior a seis meses, con una antelación mínima de tres años con respecto al inicio del procedimiento de aprobación del plan. De acuerdo con el artículo 74 del Real Decreto 907/2007, la propuesta de programa de trabajo se pone a disposición del público en papel y en formato digital en las páginas electrónicas del Ministerio de Medio Ambiente y en las de las respectivas demarcaciones hidrográficas, y las aportaciones de la consulta pública se integran en informes que forman parte del proceso de planificación y que se recogen en un anexo del plan.

— El esquema provisional de temas importantes en materia de gestión de las aguas de la demarcación, elaborado por el organismo de cuenca correspondiente, se remite a las partes interesadas y al público en general con una antelación mínima de dos años con respecto al inicio del procedimiento de aprobación del plan. Las partes interesadas pueden presentar en el plazo de tres meses las propuestas y sugerencias que consideren oportunas. El público dispone de un plazo no inferior a seis meses para la formulación de observaciones y sugerencias. En ambos casos las consultas se realizan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74, señalado *ut supra*. Durante el desarrollo de la consulta al público en general se inicia el procedimiento de evaluación ambiental del plan con el documento inicial, que incorpora el esquema provisional de temas importantes. Acabadas todas estas consultas, el organismo de cuenca realiza un informe sobre las propuestas, observaciones y sugerencias que se hubiesen presentado e incorpora las que en su caso considere adecuadas al esquema provisional de temas importantes en materia de gestión de las aguas, que requiere el informe preceptivo del Consejo del Agua de la demarcación.

— Seguidamente, el organismo de cuenca, teniendo en cuenta la información facilitada por el Comité de Autoridades Competentes, ha de redactar el informe de sostenibilidad ambiental y la correspondiente propuesta del mismo de acuerdo con el esquema de temas importantes en materia de gestión de las aguas, los contenidos del documento de referencia elaborado por el órgano ambiental dentro del proceso de evaluación ambiental del plan hidrológico y teniendo en cuenta todas las consultas efectuadas.

— La propuesta de proyecto de plan hidrológico y el informe de sostenibilidad ambiental se remiten, con una antelación mínima de un año con respecto al inicio del procedimiento de aprobación del plan, a las partes interesadas para que presenten, en el plazo de tres meses, las propuestas y sugerencias que consideren oportunas. El público dispone de un plazo no inferior a seis meses para la formulación de observaciones y sugerencias. En ambos casos las consultas se realizan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74, señalado *ut supra*. Realizadas las consultas, el organismo de cuenca elabora un informe sobre las propuestas, observaciones y sugerencias que se hubiesen presentado e incorpora las que en su caso considere adecuadas a la propuesta de proyecto de plan hidrológico, que requiere el informe preceptivo del Consejo del Agua de la demarcación. En la redacción final de la propuesta se tendrá en cuenta la memoria ambiental elaborada en el proceso de evaluación ambiental.

La trascendencia que se da a la participación pública en todo el proceso planificador se refleja no sólo en la elaboración de informes que, como hemos visto, integran las aportaciones de la consulta pública y forman parte del proceso planificador, sino también en el hecho de que estos informes acabarán recogiendo en un anexo del plan<sup>61</sup>. En este sentido, recordemos que el TRLA establece que formará parte del contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan<sup>62</sup>.

Finalmente, y en referencia a la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca, la propuesta de proyecto de plan hidrológico, con la conformidad del Comité de Autoridades Competentes, se remitirá por el Ministerio de Medio Ambiente al Consejo Nacional del Agua para que emita el informe preceptivo previsto en el artículo 20 del TRLA. Emitido este informe, el Ministerio de Medio Ambiente elevará al Gobierno los planes hidrológicos para su aprobación mediante real decreto<sup>63</sup>.

Con relación al sujeto activo en la participación pública, como hemos podido ver a lo largo del procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, la normativa comprende tanto a las partes interesadas como al público en general<sup>64</sup>, dando un tratamiento diferenciado según se refiera a unos o a otros. Esta distinción ya se apunta al señalarse que se fomentará la participación activa de las partes interesadas, y con relación al público sólo se indica que también se extenderá la participación a ellos<sup>65</sup>. La diferencia principal radica en el hecho que a las partes interesadas la Administración se encarga de remitirles el documento correspondiente, ya sea el esquema provisional de temas importantes en materia de gestión de aguas o la propuesta de proyecto de plan hidrológico, y, además, se prevé un plazo de consulta más reducido. En cambio, para el público en general está previsto que la Administración ponga a su disposición los documentos correspondientes, eso sí, en un plazo más dilatado. Con relación a la propuesta de programa de trabajo que realiza el organismo de cuenca se prevé la puesta a disposición del público en general. Pensamos que la razón es que se trata de un trabajo previo que se ha de realizar necesariamente para entrar en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de

---

<sup>61</sup> *Vid.* artículo 74.3 Real Decreto 907/2007.

<sup>62</sup> *Vid.* artículo 42.1.i) TRLA.

<sup>63</sup> Los planes hidrológicos de cuenca serán aprobados si se ajustan a las prescripciones relativas a su contenido obligatorio, a los apartados 1, 3 y 4 del artículo 40, no afectan a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional.

<sup>64</sup> El artículo 14 de la Directiva marco de aguas, al referirse a la participación pública en el proceso de elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca, también comprende tanto a todas las partes interesadas como al público en general.

<sup>65</sup> Evidentemente, la redacción de los preceptos ya da a entender que se aplicará con una intensidad diferenciada la participación pública de las partes interesadas y la participación pública del público en general. *Vid.* artículos 75.1 Real Decreto 907/2007 y 14 Directiva marco de aguas.



cuenca y que es en este procedimiento, no antes, donde las partes interesadas pueden verse afectadas por los contenidos de los documentos que se presentan.

Recordemos, además, tal como hemos indicado en páginas anteriores, que, de acuerdo con la LAIPPAJ, las ONGs son consideradas partes interesadas. Por otro lado, el Real Decreto 907/2007 deja abierta la posibilidad de que se constituyan foros o grupos de trabajo en los que participen, además de las partes interesadas, personas de reconocido prestigio y experiencia en materia de aguas para asesorar en el proceso de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca. Esta participación de expertos y de personas con renombre y autoridad en materia de aguas puede servir para, a partir de una posición de más independencia y neutralidad, limar las tensiones de los intereses opuestos y acercar posiciones hacia la decisión más apropiada para los intereses generales<sup>66</sup>.

Por todo lo comentado hasta el momento, vemos que el Real Decreto 907/2007 opta, tal como permite la LAIPPAJ, por abrir la participación pública al público en general.

### 3.2. *Análisis sobre la contribución del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, a la transposición de la Directiva marco de aguas de manera completa.*

Como se señala en la parte expositiva del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, este desarrollo reglamentario se realiza en base a las modificaciones introducidas en el TRLA y con relación a aquellos aspectos de la Directiva marco de aguas relacionados con la planificación hidrológica que no fueron incorporados en la transposición que se realizó en el TRLA, a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva marco de aguas. Por lo tanto, este texto tendría que dar respuesta a los mandatos de desarrollo reglamentario que se contemplan, tal como hemos remarcado *ut supra*, en el TRLA. Pasamos a analizar si ocurre de esta manera.

El TRLA hace una remisión al Reglamento con relación a la regulación de la organización y el procedimiento para hacer efectiva la participación pública en el proceso planificador<sup>67</sup>, y con relación a la articulación del acceso a los documentos y a la información de referencia utilizada para elaborar el plan hidrológico de cuenca.

Con relación a la primera remisión vemos que el Reglamento cumple con el cometido de la regulación de la organización y el procedimiento para hacer efectiva la participación pública en el proceso planificador. Al respec-

<sup>66</sup> *Vid.* artículo 75.2 Real Decreto 907/2007.

<sup>67</sup> *Vid.* artículo 35 TRLA.

to, hemos de comentar que si bien en un inicio la redacción aislada del apartado 1 del artículo 72 puede hacer pensar que queda en manos de los organismos de cuenca la formulación de la organización y el procedimiento a seguir para hacer efectiva la participación pública en el proceso planificador, la interpretación sistemática de la norma nos revela, a medida que avanzamos en su lectura, que la formulación que han de realizar los organismos de cuenca se ha de llevar a cabo de acuerdo con lo indicado en el Reglamento objeto de estudio, que nos indica cómo se ha de materializar esta participación pública en las diferentes etapas del procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca.

En referencia a la regulación del acceso a los documentos y a la información de referencia utilizada para elaborar el plan hidrológico de cuenca, el Reglamento se limita a establecer una remisión a lo que se determine al respecto en la propuesta de programa de trabajo que ha de desarrollar el organismo de cuenca. En concreto, el artículo 77 del Reglamento establece que la propuesta del programa de trabajo para la elaboración de los planes de cuenca se ha de desarrollar por los organismos de cuenca y que dicho programa de trabajo ha de incluir, entre otros contenidos<sup>68</sup>, los puntos de contacto y los procedimientos requeridos para obtener la documentación de base y la información requerida por las consultas públicas. Con relación a la ordenación de dichos procedimientos para obtener la información y la documentación señalada, el Reglamento no añade nada más y se limita a hacer una remisión a la normativa relativa al acceso a la información en materia de medio ambiente, es decir, a la LAIPPAJ. Así, el artículo 73 del Real Decreto 907/2007 establece que en el proceso de elaboración de los planes se han de incorporar los requerimientos establecidos en la LAIPPAJ referentes al suministro activo de información sustantiva para el proceso de planificación. En vista de todo lo comentado hasta el momento, podemos llegar a la conclusión de que en este punto no se ha transpuesto la Directiva marco de aguas, tal como había determinado el TRLA, es decir, a través de un desarrollo reglamentario propiamente dicho, sino que se ha realizado a través de una remisión a una Ley realizada vía reglamentaria.

### 3.3. *La integración del régimen de la evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos de cuenca.*

En la parte expositiva del Real Decreto 907/2007 ya se manifiesta que en dicha reglamentación se ha tenido en cuenta la modificación introducida en nuestro ordenamiento a través de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, a efectos de coordinar los trámites y actuaciones en ella previstos

---

<sup>68</sup> El programa de trabajo ha de incluir las principales tareas y actividades a realizar, el calendario previsto, el estudio general de la demarcación y las fórmulas de consulta.

con los que se regulan en el citado Reglamento. Esta previsión está en total consonancia con la regulación que se hace de la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente en la citada Ley, desde el momento que se contempla que el proceso de evaluación ambiental se ha de introducir en el procedimiento administrativo aplicable en la elaboración y aprobación de los planes y programas correspondientes<sup>69</sup>, a través de la integración, por el órgano promotor<sup>70</sup>, de los aspectos ambientales mediante las siguientes actuaciones<sup>71</sup>:

a) La elaboración de un informe de sostenibilidad ambiental, cuya amplitud, nivel de detalle y grado de especificación serán determinados por el órgano ambiental<sup>72</sup> a través del documento de referencia<sup>73</sup>. Estamos hablando de un informe elaborado por el órgano promotor que debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida, entre otras, la alternativa cero, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa. A estos efectos, se entenderá por alternativa cero la no realización de dicho plan o programa<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, establece que la regulación correspondiente ha de asegurar que la evaluación ambiental siempre se realice durante el proceso de elaboración de los planes y programas y antes de la aprobación.

<sup>70</sup> Según el artículo 2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, el órgano promotor es aquel órgano de una Administración Pública, estatal, autonómica o local, que inicia el procedimiento para la elaboración y adopción de un plan o programa y, en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales en su contenido a través de un proceso de evaluación ambiental. En el caso de los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios, el órgano promotor es el organismo de cuenca.

<sup>71</sup> *Vid.* artículo 7.1 Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

<sup>72</sup> El órgano ambiental es el órgano que vela por la integración de los aspectos ambientales en la elaboración de los planes y programas. En los planes y programas promovidos, como es en nuestro caso, por la Administración General del Estado y sus organismos públicos, el órgano ambiental es el Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>73</sup> El Ministerio de Medio Ambiente determinará la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación del informe de sostenibilidad ambiental, tras un periodo de consultas, y lo comunicará al órgano promotor mediante un documento de referencia.

<sup>74</sup> La información que como mínimo ha de contener el informe de sostenibilidad ambiental es la siguiente:

- a) Un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y relaciones con otros planes y programas conexos.
- b) Los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicar el plan o programa.
- c) Las características ambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa.
- d) Cualquier problema ambiental existente que sea relevante para el plan o programa, incluyendo en concreto los relacionados con cualquier zona de particular importancia ambiental designada de conformidad con la legislación aplicable sobre espacios naturales y especies protegidas.

b) La celebración de consultas. La fase de consultas sobre la versión preliminar del plan o programa, que incluye el informe de sostenibilidad ambiental, implica las siguientes actuaciones:

- Puesta a disposición del público.
- Consulta a las Administraciones Públicas afectadas y al público interesado<sup>75</sup>, que dispondrán de un plazo mínimo de cuarenta y cinco días para examinarlo y formular observaciones<sup>76</sup>.

c) La elaboración de la memoria ambiental. Éste es el documento que elaboran conjuntamente el órgano promotor y el Ministerio de Medio Ambiente y que valora la integración de los aspectos ambientales realizada durante el proceso de evaluación, así como el informe de sostenibilidad ambiental y su calidad, el resultado de las consultas y cómo éstas se han tomado en consideración, además de la previsión sobre los impactos significativos de la aplicación del plan o programa, y establece las determinaciones finales. La memoria ambiental es preceptiva y se tendrá en cuenta en el plan y programa antes de su aprobación definitiva<sup>77</sup>.

d) El órgano promotor elaborará la propuesta de plan o programa tomando en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, las alegaciones formuladas en las consultas<sup>78</sup> y la memoria ambiental.

---

e) Los objetivos de protección ambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o nacional que guarden relación con el plan o programa y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto ambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración.

f) Los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico, el paisaje y la interrelación ente estos factores. Estos efectos deben comprender los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos.

g) Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, contrarrestar cualquier efecto significativo en el medio ambiente por la aplicación del plan o programa.

h) Un resumen de las razones de la selección de las alternativas previstas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia) que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida. La selección de las alternativas, en caso de propuestas tecnológicas, incluirá un resumen del estado del arte de cada una y justificará los motivos de la selección respecto a las mejores técnicas disponibles en cada caso.

i) Una descripción de las medidas previstas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación y ejecución de los planes y programas, para identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos.

j) Un resumen no técnico de la información facilitada para facilitar la participación.

k) Un informe sobre la viabilidad económica de las alternativas y de las medidas dirigidas a prevenir, reducir o paliar los efectos negativos del plan o programa.

<sup>75</sup> El concepto de público interesado es el mismo que se contempla en la LAIPPAJ con relación a la participación pública en planes y programas en materia de medio ambiente.

<sup>76</sup> El Real Decreto 907/2007 contempla un periodo de tres meses para la consulta del público interesado.

<sup>77</sup> *Vid.* artículos 2, 12 y 22 Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

<sup>78</sup> Incluyendo en su caso las consultas transfronterizas.

e) Una vez aprobado el correspondiente plan o programa se ha de dar publicidad sobre una determinada información relativa a la evaluación ambiental<sup>79</sup>.

Del análisis del procedimiento establecido para la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca realizado con anterioridad, vemos que en él se contemplan todas las actuaciones dispuestas para llevar a cabo una evaluación ambiental de los citados planes, integrándose, por tanto, todo el régimen de participación y consulta pública de la evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos de cuenca. Tarea esta última de integración que, en teoría, no debería haber presentado muchas dificultades si tenemos en cuenta que el régimen de participación pública de los planes hidrológicos de cuenca es de los más generosos que existen, si no el más, en el ámbito medioambiental y, por tanto, es más amplio que el que se contempla en el proceso de evaluación ambiental estratégica.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Con relación al contenido del derecho a la participación del público en el proceso de elaboración de planes y programas, hemos visto que la LAIPPAJ ha sido muy parca a la hora de recoger los principios y garantías reconocidos en la legislación comunitaria y en el Convenio de Aarhus y, aunque es posible a través de una interpretación hermenéutica entender comprendidos tales postulados, creemos que los desarrollos normativos que se lleven a cabo a partir de esta norma los tendrían que recoger de manera expresa, tal como sucede en la regulación establecida en el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

---

<sup>79</sup> Una vez aprobado el correspondiente plan o programa, el órgano promotor pondrá a disposición del Ministerio de Medio Ambiente, de las Administraciones Públicas afectadas, del público y de los Estados miembros consultados la siguiente documentación:

- a) El plan o programa aprobado.
- b) Una declaración que resuma los siguientes aspectos:
  - 1. De qué manera se han integrado en el plan o programa los aspectos ambientales.
  - 2. Cómo se han tomado en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, los resultados de las consultas, incluyendo en su caso las consultas transfronterizas, la memoria ambiental, así como, cuando proceda, las discrepancias que hayan podido surgir en el proceso.
  - 3. Las razones de la elección del plan o programa aprobados, en relación con las alternativas consideradas.
- c) Las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa.
- d) Un resumen no técnico sobre la documentación contenida en los puntos b) y c).

En general, podemos considerar que la LAIPPAJ es una norma de mínimos y que para encontrar reconocidos plenamente los principios y garantías relativos a la participación pública, recogidos en el Convenio de Aarhus y en la Directiva 2003/35/CE, hemos de dirigirnos a normas sectoriales como el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, y la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La participación pública de los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios goza de una consideración diferenciada, desde el momento que aunque los planes se tengan que someter a la evaluación ambiental estratégica mantienen un régimen de participación pública estimado aparte, donde se integra la participación pública de la evaluación ambiental estratégica. Esta opción legislativa viene dada por el hecho que la Directiva marco de aguas ha ordenado un régimen de participación pública más amplio que el régimen básico que establece la LAIPPAJ.

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, esta amplitud con la que se contempla la participación pública es característica de la planificación hidrológica de cuenca. El resto de planes y programas en materia ambiental no contemplan la participación pública con la misma generosidad. Por ello, el régimen de participación pública de estos otros planes o bien ha de seguir el régimen general regulado en la LAIPPAJ o bien, en el caso que sean planes que se han de someter a evaluación ambiental estratégica, el régimen de participación pública regulado por la norma correspondiente donde se integren las exigencias de la evaluación ambiental estratégica contempladas en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. De manera que, por esta razón, en la LAIPPAJ se excluye a los planes hidrológicos de cuenca de la aplicación del régimen de participación pública allí regulado y se opta por hacer una remisión, en este caso, a su legislación específica.

Nos sorprende el contraste existente entre el destacado papel que otorga el TRLA a los Consejos del Agua de la demarcación con relación al fomento y promoción de la información, consulta y participación pública en el proceso planificador y el papel que les reserva de manera explícita el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. La explicación que podríamos dar a este fenómeno acabado de señalar se podría fundamentar en que, con relación a la regulación de la participación pública, el Real Decreto mencionado sigue la estela del Convenio de Aarhus, de la Directiva marco de aguas y, sobre todo, de la LAIPPAJ. Todas estas normas, como hemos podido comprobar, en relación a los planes y programas en materia de medio ambiente, en general, y en referencia a los planes hidrológicos de cuenca, en particular, vehiculan la participación pública a través de la llamada participación funcional y marginan y prescinden de la participación orgánica. Esta realidad no es óbice para abandonar los elementos consustanciales propios y característicos de nuestro ordenamiento, y menos para generar contradicciones en nuestro

sistema jurídico. Además, el Consejo del Agua de la demarcación es un instrumento que en ningún momento conviene relegar; al revés, pensamos que es necesario dotarle de un mayor protagonismo en este ámbito ya que, debido a su composición —donde están representadas todas las Administraciones que tienen competencias en materia de aguas, los distintos usuarios y diferentes asociaciones y organizaciones en defensa de intereses relacionados con el agua—, ha de jugar una función coordinadora e integradora en un ámbito donde tantas posiciones encontradas se generan. Por lo tanto, queremos creer que quizá la modificación reglamentaria relativa a la Administración Pública del Agua, pendiente desde hace mucho tiempo, potencie el papel de los Consejos del Agua, concretando que cuando en el Real Decreto estudiado se menciona de manera genérica a los organismos de cuenca<sup>80</sup> se está refiriendo, como así intuimos en algunos casos, al Consejo del Agua directamente, a la Comisión de Planificación del Consejo del Agua o a sus organismos de apoyo técnico. Si finalmente así se concreta, los Consejos del Agua jugarán el papel que les corresponde de acuerdo con los postulados del TRLA.

---

<sup>80</sup> Aparte de las menciones y encargos expresos que se realizan a los Consejos del Agua, que ya hemos señalado *ut supra*, el Real Decreto objeto de estudio otorga de manera genérica los siguientes cometidos, entre otros, a los organismos de cuenca:

- Formular el proyecto de organización y procedimiento a seguir para hacer efectiva la participación pública en el proceso de planificación.
- Fomentar la participación activa de las partes interesadas en el proceso de planificación, extendiendo dicha planificación al público en general.
- Desarrollar la propuesta del programa de trabajo para la elaboración de los planes de cuenca.
- Elaborar, a partir de diferentes aportaciones, el estudio general de la demarcación.
- Elaborar el esquema de temas importantes en materia de gestión de aguas.
- Elaborar la propuesta de plan hidrológico.