

XIV Congreso AECPA

Salamanca, julio de 2019

GT 5.11 Gobernanza multinivel en las políticas ambientales, de clima y energía

TITULO: *Gobierno compartido y planificación hidrológica en España.*

AUTORES: Jaione Mondragon Ruiz de Lezana y Alberto De La Peña Varona

(Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad del País Vasco UPV-EHU)

jaione.mondragon@ehu.eus

alberto.delapena@ehu.eus

RESUMEN:

En los estudios comparados, el gobierno compartido (Hooges, Shakel y Marks, 2008, 2010, 2016), entendido como la posibilidad para actores estatales y subestatales de concurrir a la formación de una voluntad común en una manera mínimamente satisfactoria y legítima, suele ser considerado, aparte del autogobierno, como la otra gran dimensión de la descentralización en los sistemas federales, representando la gestión de la diversidad político-territorial en las decisiones nacionales.

En el caso español, el Estado Autonómico ha sido a menudo calificado como un sistema federal de facto o de tendencia federalizante por lo que cabría asumir la existencia de cauces institucionales para conformar esa integración del nivel sub-nacional en las políticas determinadas a nivel central.

Esta comunicación se orienta hacia el análisis de una política ambiental concreta como es la política del agua, abordándola como expresión más o menos acabada del denominado “*shared government*” esto es, aquella dimensión de la descentralización política que atañe a la toma de decisiones comunes y la coordinación/cooperación entre actores político-administrativos diferentes. A primera vista, el marco institucional para la gestión del agua, conforma efectivamente un ámbito donde se relacionan las administraciones autonómicas y central, llegando a decisiones comunes en una política especialmente compleja y con encontrados intereses territoriales.

Nuestra intención aquí es básicamente verificar este planteamiento, analizando las potencialidades y problemas de los organismos de cuenca como instituciones de toma de decisiones comunes (en otros términos, las denominadas confederaciones hidrográficas) a la hora de abordar la planificación hidrológica. Estas confederaciones configuradas según el criterio geográfico-político, se encargan de desarrollar tanto la planificación de las diferentes demarcaciones como su gestión, integrando a todos los actores territoriales presentes geográficamente en el transcurso del río principal o sus afluentes. Ello hace que las CCHH sean un espacio de encuentro entre diferentes administraciones, convirtiéndose así en un escenario de interés para la investigación social de cara a analizar cómo se articula la toma de decisiones comunes en un ámbito sectorial donde, por lo demás, tan claramente se oponen visiones territoriales discordantes e intereses fuertemente sentidos por los diferentes actores sociales y políticos. La pregunta que nos hacemos es hasta qué punto estos organismos de cuenca funcionan como instituciones de gobierno compartido, en la presunción de que los sistemas territoriales no son tanto realidades inmutables, como entramados de carácter cambiante que responden a procesos dinámicos donde las tendencias centralizadoras y descentralizadoras dependerán en gran medida de las circunstancias socio-económicas, culturales, del signo político de los gobiernos y su carácter más intervencionista o liberalizador.

En este sentido, revisaremos el marco institucional de la planificación hidrológica en las cuencas intercomunitarias del caso español para analizar hasta qué punto compone un ejemplo de “gobierno compartido” o sistema de integración de las administraciones territoriales en la toma de decisiones comunes.

NOTA BIOGRÁFICA DE LOS AUTORES:

Jaione Mondragón Ruiz de Lezana

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco. Ha obtenido el reconocimiento de un sexenio de investigación y cinco tramos de docencia. Es Técnico Superior de la Administración General del País Vasco (en excedencia). Responsable del Máster en Gobernanza y Estudios Políticos de la Universidad del País Vasco. Miembro del Comité de Ética de la Universidad del País Vasco. Sus líneas de investigación prioritarias son: Administración pública, políticas

públicas, relaciones intergubernamentales, gobernanza multinivel, gestión y evaluación de programas públicos, donde cuenta con varias publicaciones, dirección de tesis doctorales y participación en proyectos de investigación.

Alberto De La Peña Varona

Doctor en Ciencia Política y Profesor Agregado en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco (UPV-EHU), cuenta con un sexenio de investigación y tres quinquenios de docencia reconocidos. Sus líneas de investigación se centran fundamentalmente en las políticas ambientales, desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales y el análisis de políticas públicas, ámbito en el que ha participado en diversos proyectos de investigación y publicado diversos trabajos. Desde febrero de 2017, Vicedecano de Movilidad de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la UPV-EHU.

PALABRAS CLAVE: Gobierno multinivel; Gobierno compartido; Política hidrológica; Confederaciones hidrográficas; Relaciones intergubernamentales

INTRODUCCION

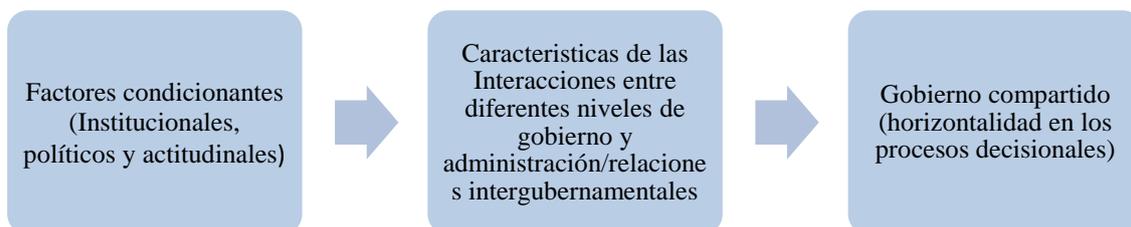
A menudo en la Ciencia Política se traza una división entre centralización y descentralización atendiendo a cómo se distribuye el poder, desde una perspectiva territorial, en los diferentes sistemas políticos. Naturalmente, toda clasificación conlleva un cierto grado de simplificación y, en este sentido, englobar en una categorización dicotómica la inmensa variabilidad de estructuras territoriales no hace sino juntar en un mismo grupo casos concretos muy diferentes entre sí, diluyendo especificidades y desarrollos institucionales de distinto cariz.

El caso español, sin ir más lejos, ha tendido a ser analizado como caso descentralizado o incluso de naturaleza o tendencia federal, oscureciendo de esta manera toda una

complejidad institucional que a menudo nos habla de inercias pasadas y una lógica histórica de naturaleza centrífuga más que centrípeta.

Este paper forma parte de una investigación en la cual analizamos una dimensión del fenómeno descentralizador que atañe a la toma de decisiones comunes y la coordinación/cooperación entre actores político-administrativos diferentes (*shared government*) (Hooges, Shakel & Marks, 2008; 2010; 2016) es decir, la posibilidad para actores estatales y subestatales de concurrir a la formación de una voluntad común en una manera mínimamente satisfactoria y legítima, todo ello en el ámbito de la política del agua en España y con el objetivo de estudiar si las Confederaciones Hidrográficas (CCHH)¹ están funcionando como como instituciones de gobierno compartido.

Concretamente nuestro análisis se dirige a examinar el grado de cooperación existente entre los diferentes niveles de gobierno y administración, indagando en los factores que condicionan las interacciones entre los diferentes agentes multigobierno que participan en los procesos de tomas de decisiones en materia de planificación hidrológica.



Todo ello en la presunción de que los sistemas territoriales no son tanto realidades inmutables, como entramados de carácter cambiante que responden a procesos dinámicos donde las tendencias centralizadoras y descentralizadoras dependerán en gran medida de las circunstancias socio-económicas, culturales, del signo político de los gobiernos y su carácter más intervencionista o liberalizador (Saenz Royo, 2014).

En este sentido creemos que una determinada concepción del Estado, de su pluralidad interna, y una voluntad por llegar a decisiones consensuadas generaría un tipo de

¹ Las Confederaciones Hidrográficas son los órganos de gobierno de las Cuencas Hidrográficas un ámbito considerado como la escala natural de la gestión y planificación del agua. A partir de la entrada en vigor de la Directiva Marco del Agua (DMA), el ámbito de actuación de las confederaciones será la denominada "demarcación hidrográfica" que, aparte del curso natural del río en cuestión, abarcará también (como parte del dominio público hidráulico) los acuíferos y parte de las aguas costeras marinas.

decisiones más acordes con los propios objetivos de la política hidrológica y con la propia pluralidad del modelo territorial español. De esta manera, una planificación hidrológica cooperativa y consensuada entre diferentes gobiernos autonómicos y la administración general del Estado podría ser interpretada como cierta “buena práctica” del intergubernamentalismo, acaso anunciando un potencial desarrollo del caso español por la vía del gobierno compartido y, en definitiva, de una progresiva federalización de su modelo territorial.

El interés por conocer el grado de coordinación y consenso entre diferentes actores en torno a la política del agua se hace más necesario una vez que la Directiva Marco del Agua (WFD), aprobada en el año 2000, ha traído consigo un giro conceptual y procedimental en la gestión del agua, exigiendo un refuerzo del dialogo institucional y social en nuestro Estado de las Autonomías.

Para ello, en este paper comenzaremos tratando el modelo territorial español y la existencia de una administrative gap between hidrological and administrative boundaries. A continuación, se realizará un repaso a las diferentes etapas por las que ha transcurrido la política del agua en España y la caracterización de las interacciones en cada una de estas. Finalizará el paper con un análisis sobre the need for multilateral policentricity has increased with the approval of the WFD.

La contextualización de las instituciones de la política del agua en el modelo territorial español.

En el caso español, el Estado Autonómico ha sido a menudo calificado como un sistema federal de facto o de tendencia federalizante por lo que cabría asumir la existencia de cauces institucionales para conformar esa integración del nivel sub-nacional en las políticas determinadas a nivel central.

La constitución de 1978 aborda los históricos problemas de vertebración territorial del Estado para establecer un nuevo modelo descentralizado sobre la base de las comunidades autónomas (CCAA). Ello se hace en buena medida en un contexto marcado por las reivindicaciones de determinados nacionalismos “históricos” y por el deseo de retener a

sus comunidades de referencia (*hold together*) dentro del proyecto del Estado Español (Linz, 1997, pp. 35-39). En ese sentido, el carácter de consenso y de acuerdo político de la Transición Española y del propio modelo constitucional que se negocia en ese momento implica, a juicio de algunos autores, una cierta vaguedad en la conformación de las instituciones y una ausencia de pautas claras en su funcionamiento, lo que “alimentaría una dinámica bilateral entre CCAA y gobierno central (Máiz 2005, p. 161). En general, esta dinámica marcará una cierta descompensación entre un acendrado autogobierno y una cierta ausencia de instituciones para la toma de decisiones en común (Máiz 2005, p. 163; Máiz, Beramendi & Grau 2002, p. 379), entre otros déficits federales, entre los que destaca la ausencia de un Senado como cámara de representación territorial.

Consecuentemente, la caracterización del modelo territorial español no ha estado exenta de cierta polémica: por una parte, no escasean los estudios que incluyen a España como un estado de tipo federal o similar, insistiendo en la profundidad del autogobierno de las CCAA y reduciendo su configuración como modelo “autonómico” a una mera cuestión nominal (Blanco Valdés, 2012; Bolleyer, 2006; Linz, 1997; Máiz *et al.* 2002; Moreno, 2008).

Por el contrario, otros autores consideran que esa nueva estructura del Estado conformaría más bien una suerte de modelo intermedio entre los extremos unitario y federal precisamente por la propia carencia de espacios de gobierno compartido (Marks, Hooghe & Shakel, 2008) lo que, en definitiva, impediría calificarlo como un ejemplo de federalismo. Nuestra perspectiva se situaría más cerca de esta última corriente por cuanto estimamos que esta aproximación conecta por ejemplo con el escaso rendimiento de las conferencias sectoriales (órganos de encuentro entre CCAA y órganos centrales del Estado) que fue, con anterioridad, objeto de análisis de estos autores que firman el paper (Mondragon *et al.* 2015; De la Peña *et al.* 2015).

El cuadro 1, siguiendo la clasificación que realizan los citados autores, ilustra las diferencias entre las entidades federadas de la República Federal Alemana (RFA) y las CCAA españolas en cuanto al nivel respectivo de descentralización.

Cuadro 1: Comparación entre las entidades federadas de la RFA y las CCAA españolas

Dimensiones	Indicador	Länder	CCAA
Autogobierno	Profundidad Instit	3	3
	Amplitud Políticas	3	3
	Autonomía Fiscal	2	3
	Representación	4	4
Gobierno Compartido	Aprobación Leyes	2	0,5
	Control Ejecutivo	2	0
	Control Fiscal	2	1
	Reforma Constit	3	0
Total		21	15,5

Fuente: elaboración propia a partir de Marks, Hooghe & Shakel (2008)

Efectivamente, los datos de Marks y Hooghe & Shakel (2008), ilustran bien una diferencia básica entre el modelo descentralizado alemán y español, por cuanto evidencian la casi total ausencia en este último de instituciones efectivas de gobierno compartido. En buena medida, las diferencias entre uno y otro modelo vienen determinadas por la presencia en el caso alemán de una cámara territorial en un marco de bicameralismo perfecto. En ese sentido, el Bundesrat –si bien es cierto que no de una manera “simétrica” con respecto al Bundestag- integra los gobiernos regionales en la toma de decisiones de la Federación, posibilitando la intervención de aquéllos en la aprobación de leyes, el control del Ejecutivo, la fiscalidad nacional o la reforma de la Ley Fundamental. No es el caso del Senado español que, aunque definido como cámara territorial en la Constitución, no representa propiamente a las CCAA ni trasciende un papel subordinado con respecto a la cámara baja. De ahí que las posibilidades para éstas de incidir en la toma de decisiones nacional sean mucho más limitadas.

Las explicaciones a este cierto fracaso del gobierno compartido irían, de todas formas, más allá de la configuración institucional, por cuanto existen otros factores ligados al proceso político que también parecen impedir al establecimiento de una cierta práctica de gobierno compartido: en ese sentido, cabría citar un tipo de competición interpartidista, propia del modelo español, que subsume el factor territorial como otro aspecto más de la

contienda político-electoral y una cierta cultura político-administrativa tendente a la rivalidad entre diferentes y que parecería haber condicionado fuertemente las negociaciones entre actores territoriales y las escasas instituciones diseñadas para la integración de las CCAA en las decisiones comunes (Mondragón *et al.* 2016, p. 98; León & Ferrín 2012, p. 75). Si esto ha sido la norma en estas últimas, habríamos de esperar a priori que suceda algo similar en aquéllas instituciones pensadas para encauzar un gobierno multinivel en políticas públicas sectoriales como es el caso de los Organismos de Cuenca (OCC)² en la planificación y gestión de las políticas del agua.

El desajuste entre la administración autonómica y la hidrológica.

Como afirma Wälti, (2017, p. 165) el estudio de políticas medioambientales añade otra dimensión al *mix* multinivel, en concreto el nivel natural. La política del agua se desarrolla en sistemas naturales territorialmente complejos como es el caso de las cuencas hidrográficas donde se superponen fronteras naturales e institucionales.

Para el caso español, el proceso de descentralización producido por el Estado de las Autonomías no tuvo lugar en el sector del agua en los mismos términos que en otros sectores. La Ley de 1985³ permitía una descentralización física por territorios, pero no política ni administrativa como requería un gobierno multinivel en el Estado de las Autonomías. No se dio una correlación sistemática entre el modelo político-territorial de un país (unitario o federal) y el mapa institucional para la política del agua (OCDE, 211; Garcia Lopez, 2016; Indset, 2018).

En materia hidrológica, la Constitución de 1978 define un primer reparto competencial en el que, a través del artículo 148, las CCAA podrán asumir competencias en materias relacionadas con la política del agua como la construcción y explotación de los

² Los organismos de cuenca, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Aguas de 1985 (art. 21 del Texto Refundido), se constituyeron sobre la base de las viejas Confederaciones Hidrográficas que mantendrán ese mismo nombre y que comenzarán a gestionar las denominadas “cuencas hidrográficas intercomunitarias”, es decir, aquéllas que exceden del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. En las cuencas hidrográficas intracomunitarias o internas, esto es, aquellas que están comprendidas íntegramente dentro del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, las funciones atribuidas a los citados Organismos de Cuenca en las cuencas intercomunitarias, corresponden generalmente a las administraciones del agua de las Comunidades Autónomas.

³ Ley 29/1985, de 2 de agosto, *de Aguas*. [Disposición derogada]. Publicado en: BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985, páginas 25123 a 25135 (13 págs.).

aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la propia Comunidad Autónoma, reservándose para el Estado las competencias sobre cursos de agua que discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149). Es ahí donde aparece un interesante elemento de reflexión en torno a la estructura territorial del Estado, en cuanto que la división representada por la cuenca hidrográfica se fundamentará en criterios físico-geográficos no coincidentes con la delimitación administrativa de las CCAA. Además, la manera de definir las cuencas hidrográficas en la normativa española hará posible que sólo una parte de las CCAA cuenten con cuencas intracomunitarias y, consecuentemente, puedan asumir competencias en materia de política de aguas. En definitiva, se plantea una tensión entre la estructura territorial autonómica y el principio de unidad de cuenca.

La legislación sobre aguas pretenderá conciliar tal desajuste integrando a las CCAA en la gestión de las cuencas intercomunitarias, básicamente a través de los consejos de agua, si bien reservando la capacidad decisoria para la administración central. Por ello, la historia posterior vendrá marcada en buena medida por los intentos de las CCAA de ganar competencias y protagonismo en esta política sectorial, así como por las resistencias de éstas frente a las decisiones del Estado en materia de redistribución de recursos hídricos en los proyectos de Plan Hidrológico Nacional (PHN).

Estas confederaciones configuradas según el criterio geográfico-político, se encargan de desarrollar tanto la planificación de las diferentes demarcaciones como su gestión, integrando a todos los actores territoriales presentes geográficamente en el transcurso del río principal o sus afluentes. Ello hace que las Confederaciones Hidrográficas (CCHH) sean un espacio de encuentro entre diferentes administraciones, convirtiéndose así en un escenario de interés para la investigación social de cara a analizar cómo se articula la toma de decisiones comunes en un ámbito sectorial donde, por lo demás, tan claramente se oponen visiones territoriales discordantes e intereses fuertemente sentidos por los diferentes actores sociales y políticos.

Esta situación no se da únicamente en el caso de España, en el contexto de países de la OECD, no systematic correlation can be draw between a given country's institutional organization (Unitary versus Federal) and the institutional mapping of water policy. En el trabajo publicado por la OCDE (2011, p. 55), se dice que some federal countries (United States, Canada, Belgium) have delegated many wáter responsibilities to lower

levels of government, while in other federal states (Mexico, Australia) the central government still plays a strong role (e.g. strategic planning, regulation, etc.). Desde el citado trabajo se señala también que river basin organisations have been set up in federal and unitary countries alike, depending on institutional factors, hidrological considerations and international incentives or regulations, which reflect the varying degrees of “maturity of decentralization” in water policy making.

Evolución de las instituciones de la política del agua en España y la caracterización de sus interacciones.

Uno de los aspectos más destacados de la política del agua en España, sobre todo si la comparamos con otras intervenciones sectoriales que habitualmente se integran en la categoría de “políticas ambientales” es su temprana incorporación a la agenda política. A partir de ahí, la visión más generalizada sobre esta política distingue tres fases principales, iniciadas a finales del siglo XIX hasta la actualidad (Aceros & Domènech, 2010. pp. 11-34; Arrojo Agudo, 2011, pp. 219-228; Cicerone, 2013. pp. 69-89; Espluga Trenc *et al*, 2011. pp. 3-26; Font & Subirats 2010; Hernandez-Mora 2016, pp. 32-46; MMA 1999; Pérez Díaz *et al*. 1996; Sánchez Martínez *et al*. 2011)

En ese sentido, las fases por las que transitará la política hidrológica estarán estrechamente relacionadas con las circunstancias históricas, económicas, sociológicas y políticas del país que la mayoría de las contribuciones teóricas precedentes sintetiza en una evolución desde el primer paradigma desarrollista (preocupado por la oferta de caudal como *input* que paliase el relativo retraso económico español) hasta un momento actual más orientado a la gestión racional y sustentable de los recursos hídricos. Es así como algunas interpretaciones establecen una interesante distinción terminológica entre “política hidráulica” y “política del agua” o “política hidrográfica” para diferenciar una actuación pública, hegemónica durante todo el siglo XX, orientada a la explotación de un ulterior y reciente periodo en el que las instituciones empiezan a tomar en cuenta las funciones ecosistémicas del agua y su importancia para la sostenibilidad ambiental (MMA 1999, p. 509; Aceros y Domenech 2010, pp. 14-15). La aprobación de la DMA en el año 2000 sería algo así como la plasmación legal de ese proceso de maduración.

En la extensa **primera etapa**, que abarcaría aproximadamente desde los últimos años del siglo XIX hasta la Transición Democrática y la instauración del Estado de las Autonomías, se establecen las primeras normas e instituciones así como determinadas categorías para la dimensión territorial de las políticas del agua como el concepto de “cuenca hidrográfica”, fundamental para entender no sólo el sentido que se le da a la actuación pública en la materia, sino para comprender también determinados conflictos políticos que surgirán con posterioridad. Durante toda esta época predomina lo que podría denominarse un enfoque desarrollista, orientado a la explotación del recurso agua a fin de acrecentar el desarrollo económico del país. Producto de ello serán las grandes infraestructuras como pantanos y aprovechamientos energéticos, uno de los aspectos más característicos del Franquismo con el que se pretendía ofrecer una imagen de modernidad y progreso que paulatinamente neutralizase el secular retraso del país en el capítulo de infraestructuras y que casa con una cierta propensión de los regímenes autoritarios hacia la promoción de obra pública. En parte fruto de ello, España se sitúa actualmente como uno de los países con mayor capacidad de agua embalsada (el quinto mundial por detrás de China, EEUU, India y Japón)⁴.

La **segunda etapa** diferenciada por la mayor parte de la literatura, sería la que se inaugura en 1978 y se extiende hasta la aprobación de la DMA. Como es sabido, la constitución de 1978 aborda los históricos problemas de vertebración territorial del Estado para establecer un nuevo modelo descentralizado sobre la base de las CCAA.

Será la Ley 29/1985 la que adaptará más específicamente este nuevo régimen territorial a la política hídrica, aportando por lo demás la novedad de incluir los acuíferos como parte del dominio público hidráulico e incluyendo nuevas instituciones participativas como el Consejo Nacional del Agua. Sin embargo, esta nueva ley también mantendrá ciertos elementos de la normativa preconstitucional como el principio de unidad de cuenca o las confederaciones hidrográficas (CCHH) como organismos de gestión. Es ahí donde aparece un interesante elemento de fricción (desde el punto de vista analítico) con la estructura territorial del Estado, en cuanto que la división representada por la cuenca hidrográfica se fundamentará en criterios físico-geográficos no coincidentes con la delimitación administrativa de las CCAA, fenómeno que, por otra parte, se reproduce en otros casos descentralizados donde también aparece esa disonancia entre fronteras

⁴ Véase <http://www.expansion.com/sociedad/2018/09/23/5ba7dedbe2704e51b08b464d.html>

fluviales y regionales (Embid Irujo, 2008. pp. 13-27). Además, la manera de definir las cuencas hidrográficas en la normativa española hará posible que sólo una parte de las CCAA cuenten con cuencas intracomunitarias y, consecuentemente, puedan asumir competencias en materia de política de aguas, entre las cuales, por otra parte, estarán todas aquéllas que acceden en su momento a la autonomía por “la vía rápida”. En definitiva, se plantea una tensión entre la estructura territorial autonómica y el principio de unidad de cuenca, por lo que la historia posterior vendrá marcada en buena medida por los intentos de las CCAA de ganar competencias y protagonismo en esta política sectorial.

Independientemente de las relaciones entre administraciones, las políticas del agua durante esta época no abandonan un planteamiento predominantemente desarrollista que ve en el agua un recurso para el crecimiento económico: “(...) *policy goals focused on wáter development to meet demands primarily from agricultura, hydroelectricity, and urban and tourism expansión*” (De Stefano & Hernandez Mora, 2018, p.4). Ello no obsta para que, por otra parte, la existencia de las CCAA y la apertura de canales participativos vayan cambiando la configuración de actores influyentes en las políticas del agua, transformándose gradualmente la antaño estable y cohesionada comunidad de política hidráulica en una cierta “red” de agentes caracterizados más por la diversidad de intereses que por su afinidad discursiva. Ello estaría en la base de un cierto periodo de *impasse* y “bloqueo decisonal” en los años 80 y 90, especialmente visible a la hora de aprobar el Plan Hidrológico presentado durante la legislatura socialista de 1993-1996 (Pérez Díaz, Mezo & Alvarez Miranda, 1996. pp.42 y ss).

En la **tercera etapa**, Según De Stefano & Hernandez Mora (2018), tres reformas institucionales van a repercutir en las relaciones intergubernamentales. La primera supone la asunción por algunas comunidades autónomas de full authority over intrarregional river basins and created regional RBAs. La segunda surgiría tras la aprobación de la DMA. La aprobación de la DMA en el año 2000, y su correspondiente trasposición a través del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RD 1/2001), supondrá un cambio trascendental en la política hidrológica tanto en lo que toca al marco de gobernanza multinivel, ofreciendo: “*possibilities for the emergence of new actors, changes in the balances of power, new conflicts, and thus new requirements and opportunities for cooperation or conflict*” (De Stefano & Hernandez Mora, 2018, p 4)

En ese sentido, con la DMA aparece una modificación de los objetivos generales de las políticas del agua en tanto se plantea ya la sostenibilidad como objetivo prioritario. Este cambio de enfoque de la política del agua se evidencia por ejemplo en el hecho de que su objetivo no se cifra ya exclusivamente en el comportamiento de parámetros físico-químicos de las masas fluviales, como en el concepto de “estado ecológico” que incluye, aparte de éstos, toda una serie de indicadores que afectan al río como ecosistema, como pueden ser el nivel de conservación de las riberas, la presencia de especies acuáticas, la preservación del entorno natural del cauce, etc. En definitiva, subyace una concepción del agua como recurso natural frente a la previa idea desarrollista que la consideraba poco más que un factor de desarrollo económico.

Sin embargo, y más allá de sus contenidos concretos, la aprobación de la DMA plantea abiertamente otra cuestión central: la constatación de que la política del agua se inscribe plenamente en el paradigma de la gobernanza multinivel, en la que las instituciones comunitarias ejercen una potestad normativa que necesariamente habrá de ser traspuesta al ordenamiento jurídico interno de los países miembros y convenientemente implementada por las instituciones nacionales. Este aspecto aporta importantes novedades al modo de hacer políticas del agua, concretándose, entre otros, en el mandato comunitario que establece la necesidad de modelos participativos en la toma de decisiones y de coordinación entre instituciones: en concreto, la necesidad de coordinación institucional ya estaba presente en la Ley de 1985, pero es la DMA la que va a establecer tal aspecto como un mandato de la nueva política del agua (especialmente, en los artículos 3 y 13) de la que se deriva, por ejemplo la necesidad de constituir comités de autoridades competentes⁵ en los organismos encargados de la planificación hidrológica.

Por lo demás, el contexto político en el que se va a incorporar la nueva norma europea va a estar fuertemente marcado en su fase inicial por el nuevo proyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) impulsado por el primer gobierno del Partido Popular y fuertemente contestado por una parte importante de las CCAA y actores de la sociedad civil, principalmente a cuenta de los trasvases y la fuerte inversión en infraestructura hidráulica que propugna. Según algunos autores, es entonces cuando se asiste al surgimiento de una

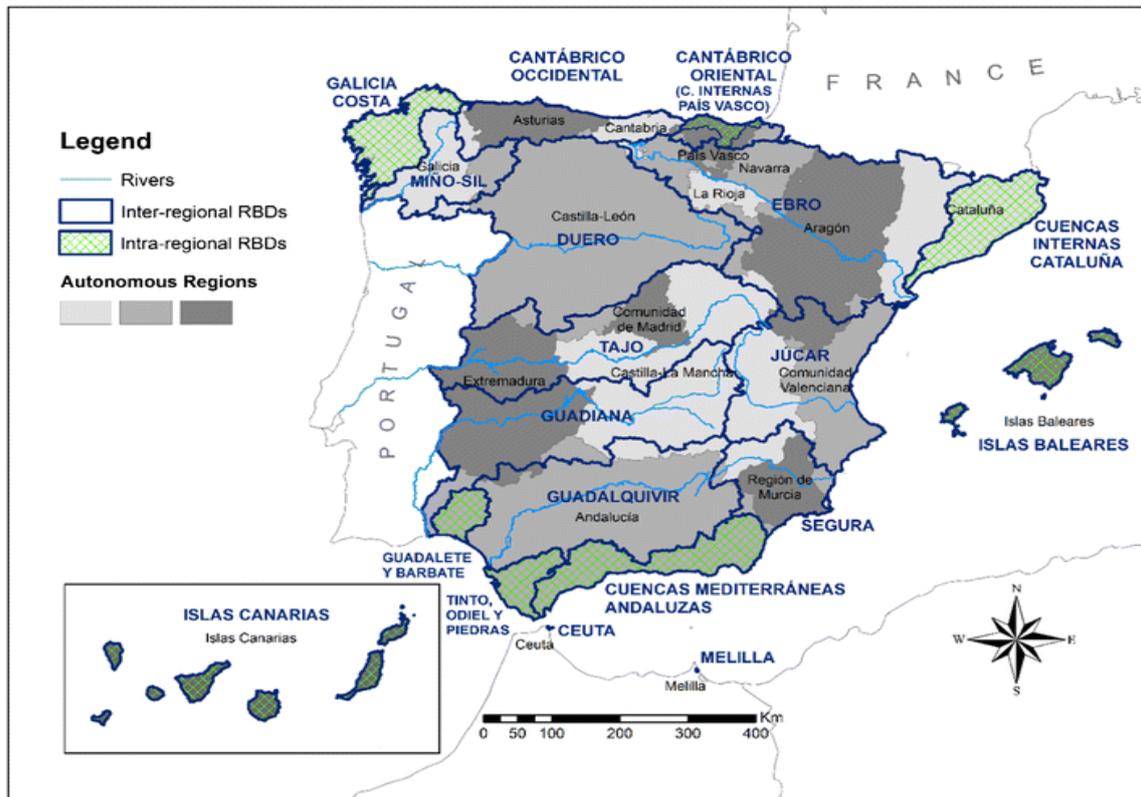
⁵ Son órganos colegiados de los Organismos de Cuenca creados con la intención de reforzar la cooperación entre diferentes actores territoriales.

denominada “nueva cultura del agua” que opone objetivos ambientalistas a la clásica concepción desarrollista de la política hidráulica (Aceros & Domenech, 2010, pp14-15) y que encuentran en la DMA un referente normativo al que aferrarse en su oposición al PHN.

Buena parte de estos conflictos vendrán determinados además por intereses territoriales diversos como corresponde a un país con importantes desequilibrios hídricos internos, de los cuales las CCAA serán abanderadas, convirtiéndose frecuentemente en *policy entrepreneurs* (Font & Subirats, 2010, p.10). Lo cierto es que en 2005 el PHN fue modificado parcialmente en sus aspectos más polémicos después de la llegada al gobierno del PSOE que plantea el denominado Programa AGUA y que recoge algunos de las demandas de los actores más conservacionistas (Espluga *et al.*, 2011). En todo caso, a partir de la aprobación de la DMA, y su correspondiente trasposición, se va a implantar un nuevo paradigma de planificación, basado en el concepto de demarcación hidrológica (que incluye aguas subterráneas, costeras y de transición junto con las fluviales en el dominio público hidráulico), estructurado en diferentes ciclos y orientado a la consecución en 2015 de un buen estado ecológico de las masas de agua.

Veamos a continuación el mapa elaborado por De Stefano & Hernández Mora (2018) donde se recogen las demarcaciones hidrográficas y las CCAA en España:

Figura 1: Mapa de demarcaciones hidrográficas en España



Fuente: De Stefano & Hernández Mora, 2018.

Como puede verse en la Figura 1, que recoge el mapa de las demarcaciones hidrográficas y de las CCAA en España, aquéllas están básicamente clasificadas en función de su naturaleza inter o intrarregional. Esto es, según el recorrido de los cursos de agua, si discurren por una o más CCAA, la legislación de aguas distingue entre cuencas intracomunitarias e intercomunitarias. En el primero de los casos, las CCAA adquieren el mayor protagonismo, desarrollando agencias propias de gestión de la política hidrológica; en el segundo, las competencias sobre la planificación y gestión hidrológica se convierten en concurrentes integrando a las administraciones central y de las CCAA afectadas. Es en este último caso, donde fijamos nuestra atención dado el carácter de gobierno compartido que habrían de adquirir de acuerdo al texto de la DMA.

Aunque con retraso y escasa voluntad política a juicio de algunos autores (Hernández Mora, 2012, pp. 40-44), el modelo definido por esta directiva fue traspuesto al ordenamiento jurídico español y aplicado a su política hidrológica. Con ello, se comienzan a aplicar sucesivos ciclos de planificación de 6 años de vigencia en materia de

aguas: habiendo vencido el primero de ellos en 2015, el segundo fue aprobado en enero de 2016 con la elaboración de 17 planes de demarcación, incluyendo las diez cuencas intercomunitarias de la península reflejadas en el mapa.

La creciente necesidad de cooperación interadministrativa tras la aprobación de la DMA

En un contexto institucional de madurez relativa de la administración hidrológica (lo que en política hidrológica se traduce en la aplicación de la DMA, la existencia de unas administraciones autonómicas y estatales fuertes y unos organismos de cuenca consolidados como autoridades independientes) se puede prever razonablemente la existencia de relaciones intergubernamentales caracterizadas por su horizontalidad, multilaterales (protagonizadas fundamentalmente por los Ejecutivos), formalizadas, centradas en aspectos decisorios y protagonizadas a nivel macro, meso y micro simultáneamente. En otros términos, un marco institucional europeizado y donde los diferentes actores territoriales tienen instrumentos de actuación plenamente definidos habría de llevar a unas relaciones intergubernamentales densas en las que se complementasen el gobierno compartido con el principio de unidad de cuenca.

Las confederaciones hidrográficas a partir de 1985 han desarrollado un papel de encuentro entre actores, sin embargo, esto no ha traído consigo una coordinación efectiva en la práctica. Las relaciones entre Estado y CCAA han venido marcadas durante mucho tiempo por el conflicto que se dirimía en el Tribunal Constitucional. La interacción horizontal entre CCAA que comparten territorio de la misma Demarcación Hidrográfica es poco frecuente (Farinós, 2019), predominando las relaciones bilaterales entre CCAA y Estado o Confederación Hidrográfica, prescindiendo de fórmulas multilaterales.

La aprobación de la Directiva Marco del Agua (DMA) en el año 2000, y su correspondiente trasposición a través del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RD 1/2001), supondrá un cambio trascendental en la política hidrológica tanto en lo relativo a su concepción general como en lo que toca al marco de gobernanza multinivel,

En ese sentido, y desde una perspectiva sustantiva, con la DMA aparece una modificación de los objetivos generales de las políticas del agua planteándose la sostenibilidad como objetivo prioritario (Arrojo 2011; Cirone 2013; Espluga *et al.* 2011; Estevan 2006; Font

& Subirats 2010; La Calle 2008; La Roca 2011). Al mismo tiempo, la DMA plantea abiertamente la constatación de que la política del agua se inscribe en el paradigma de la gobernanza multinivel, concretándose el mandato (especialmente, en los artículos 3 y 13) que establece la necesidad de modelos participativos y de coordinación entre instituciones en la toma de decisiones (Espluga *et al.* 2011, p. 16; Sánchez Martínez *et al.* 2010, p. 211). Consecuentemente, a partir de la aprobación de la DMA, y su integración al ordenamiento jurídico español, se va a implantar un nuevo paradigma de planificación, basado en el concepto de Demarcación Hidrográfica (que incluye aguas subterráneas, costeras y de transición junto con las fluviales en el dominio público hidráulico) a desgranarse en diferentes ciclos y orientado a la consecución en 2015 de un buen estado ecológico de las masas de agua de la Unión Europea (Cirone 2013, p. 76). Este modelo fue adaptado tardíamente y con escasa voluntad política al caso español a juicio de algunos autores (Hernández Mora 2012), lo cual no impide que, en sucesivos ciclos de planificación, se hayan aprobado 16 planes de demarcación que incluyen la totalidad de las demarcaciones intercomunitarias de la península.

Por tanto, la planificación hidrológica, entendida como una fase especialmente relevante en la política de aguas toda vez que en ella se definen aspectos fundamentales del uso y gestión del agua en las demarcaciones hidrográficas, se dirimirá en el marco de las confederaciones hidrográficas (los OOCC) y, en especial, en sus respectivos Consejos del Agua. Es ahí donde el Estado y las CCAA afectadas interaccionarán de cara a establecer un planeamiento estratégico y, en definitiva, a desarrollar lo que en otros conceptos descentralizados se ha venido a denominar “gobierno compartido”.

Sin embargo, en este marco institucional se desencadenan algunas dinámicas que no funcionan de un modo acorde a ese principio del gobierno compartido. En particular, las circunstancias de la competición interpartidista o la forma de entender las competencias institucionales determinarán cierto vaciamiento del sentido que la DMA quiere dar a la gobernanza del agua. En primer lugar, los partidos políticos han encontrado frecuentemente en los temas relativos a la planificación hidrológica un tema relevante para marcar posiciones propias, ligadas a menudo a reivindicaciones territoriales que ven alternativamente en el agua un factor de desarrollo económico o un recurso a proteger si es necesario mediante la inclusión en los textos estatutarios. Quizá el mejor ejemplo de esto es la disyuntiva en torno al PHN desencadenada inmediatamente antes y después de la aprobación de la DMA. Paralelamente, la forma de comprender la configuración

interadministrativa de las demarcaciones parece haber venido marcada más por el principio de exclusión que por el de cooperación o el reconocimiento de la interdependencia multinivel que sería el espíritu que anima las pautas internacionales del buen gobierno del agua, DMA incluida (García López 2016, p. 209). De esta manera, podría sostenerse que cierta concepción, acaso patrimonialista, de las competencias políticas serviría más para afianzar relaciones de poder que para consolidar un sistema cooperativo de toma de decisiones en la línea de lo que debería ser la gobernanza del agua.

No obstante, un grado destacable de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno y administración podemos encontrarlo entre alguna comunidad autónoma y los órganos centrales del Estado. Este es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y, el Estado en lo que tiene que ver con la fase de planificación hidrológica como en la gestión de las cuencas intercomunitarias. Ya en 1994, año en el que se transfieren las competencias sobre materia hidrográfica a la administración vasca se establece una encomienda de gestión para las cuencas intercomunitarias entre la CAPV y el Ministerio de competencias ambientales que ha venido funcionando ininterrumpidamente hasta la actualidad. Ello sería expresión de esa óptima cooperación interinstitucional, favorecida por la aplicación de la DMA que, como se ha dicho, establece, entre otros objetivos, la coordinación interinstitucional para aplicar el principio de unidad de cuenca en la planificación y gestión.

Del análisis de este caso, se puede deducir que las relaciones intergubernamentales entre la AGE y la Administración Vasca han sido continuas. En ese sentido, y ciñéndonos al último ciclo de planificación, para este caso concreto, las dinámicas intergubernamentales entre ambos niveles de gobierno y administración han presentado las siguientes características según la clasificación efectuada por Colino (2017, 241):

- Se han orientado tanto a funciones ejecutivas como normativas, fundamentalmente a través de la encomienda de gestión y a la concreción de los planes de demarcación; han sido relaciones multilaterales, si bien en el caso concreto de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental (por sus circunstancias geográficas) la pauta dominante ha sido la de cierto bilateralismo;

- Aunque persisten contactos informales, las dinámicas intergubernamentales han discurrido por un alto grado de formalización como consecuencia de la existencia de una administración del agua peculiar y plenamente consolidada.
- Se han orientado hacia decisiones (en ello los responsables de la administración vasca marcan una diferencia con respecto al pasado) y han sido gestionadas en el nivel intermedio (meso) por la existencia de organismos político-administrativos auxiliares de las respectivas administraciones ambientales, como son los Organismos de Cuenca (las CCHH) y la Agencia Vasca del Agua (órgano de la administración del agua en la CAPV). La escasa saliencia político-electoral de esta cuestión en Euskadi ha podido facilitar este relativo segundo plano de la planificación hidrológica.

Frente a esta evidencia, una hipótesis que cabría plantear apuntaría a que la existencia de recursos hídricos abundantes puede ser el factor que está en la base de una predominante actitud cooperativa y de una interacción mediada por factores técnicos casi en exclusividad. La política hidrológica no produce en este contexto efectos redistributivos notables, por lo que se convertiría, según esta interpretación, casi en una materia de pura gestión administrativa. Con toda seguridad, faltaría un análisis comparativo más amplio de la planificación hidrológica española para testar cómo y de qué manera la abundancia del recurso facilita la cooperación administrativa.

En todo caso, de todo lo que antecede, cabe deducir que aún quedan obstáculos que vencer para una plena implantación de la DMA. Obstáculos que vendrían dados sobre todo por una manera determinada de entender las competencias y el propio acto de gobierno y que se caracterizaría, sobre todo, por la toma de decisiones más sobre el principio de la imposición y la rivalidad político-administrativa que sobre el de la buena gobernanza.

Desde el punto de vista de la configuración territorial del Estado, las carencias en este modelo español de gobernanza multinivel del agua suponen una evidencia añadida de la ausencia de ese espíritu federal esencial para el gobierno compartido (Elazar 1991, pp. 192-197). Una carencia tanto más relevante en el caso de la política hidrológica por cuanto su sustento físico y la proyección territorial de sus decisiones la convierten en una intervención pública especialmente necesitada de colaboración interinstitucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aceros, J.C. & Domènech, M., (2010). La mancomunidad de política hidrológica española. Sectores y trayectorias políticas en Internet. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (132), 11-34.
- Arrojo Agudo, P., (2011). Tiempos de cambio en materia de gestión de aguas. *Quaderns de la Mediterrània = Cuadernos del Mediterráneo*, (16), 219-228.
- Blanco Valdés, R.L., (2012). *Los rostros del federalismo*. 1 ed. Madrid, España. Alianza Editorial.
- Bolleyer, N., (2006). Intergovernmental Arrangements in Spanish y Swiss Federalism: the Impact of Power-Concentating y Power-Sharing Executives on Intergovernmental Institutionalization. *Regional & Federal Studies*, 16(4), 385-408.
- Cirone, M., (2013). Una introducción a los aspectos más destacables del marco jurídico e institucional sobre la gestión del agua en España. *Derecho y ciencias sociales*, (9), 69-89.
- Colino, C. (2017): Las relaciones intergubernamentales. In J.A. Olmeda Gomez, S. Parrado Diez & C. Colino (eds), *Las administraciones públicas en España*. (pp 237-277)1 edn. Valencia, España. Tirant Lo Blanch.
- De La Peña Varona, A., Elizondo Lopetegui A., Juaristi Larrinaga, P., Mokoroa Arizkorreta, J.L. & Mondragón Ruiz De Lezana, J., (2015). Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (14), 23-41. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10288>
- De Stefano, L. & Hernandez Mora, N. (2018): "Multi-level interactions in a context of political decentralization and evolving wáter-policy goals: the case of Spain. *Regional Environmental Change*. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s10113-018-1318-6>.
- Elazar, D. (1991): *Exploring federalism*. Tucaloosa and London. University of Alabama press.
- Embid Irujo, A., (2008). La política de aguas y su marco jurídico. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, (14), 3-27.
- Espluga Trenc, J., Ballester Ciuró, A., Hernandez-Mora, N. & Subirats I Humet, J., (2011). Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (134), 3-26

- Estevan, A. (2006): La Directiva Marco del Agua Europea: un profundo cambio de perspectiva en la gestión del medio acuático. *Temas para el debate*, (137), 47-48
- Farinós, Dasí, J. (2019): “La cooperación horizontal de carácter territorial entre comunidades autónomas. Un reto para la política de ordenación del territorio y para el modelo de organización del estado”, in Farinós Dasí, Ojeda Rivera & Trillo Santamaría (eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp 187-206). Madrid/Barcelona AGE/Geocrítica,
- Font, N. & Subirats, J., (2010). Water management in Spain: The role of policy entrepreneurs in shaping change. *Ecology y Society*, **15**(2), 21.
- García López, M. (2016). Retos para la gobernanza del agua: el caso de las cuencas mediterráneas andaluzas. Tesis Doctoral. Universidad de Málaga. Retrieved from <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/12791>
- Hernández Mora, N., (2012). La planificación hidrológica y la Directiva Marco del Agua ¿Hemos avanzado? *Ríos con vida AEMS*, (88), 40-44.
- Hernández-Mora, N. (2016). *The water framework directive, paradigm shift or unrealized promises? A critical evaluation of its implementation from a boundary, economic and socio-political perspective*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla. Retrieved from <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/47790>
- Hooghe, L. & G. Marks (2010) Types of multi-level governance, in Enderlin, Wälti & Zürn *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. Edward Elgard.
- Hooghes, L, G Marks, A H. Schakel, S Chapman Osterkatz, S Niedzwiecki, S Shair-Rosenfield.(2016). *A Postfunctionalist Theory of Governance. Volume I: Measuring Regional Authority*. Oxford. Oxford University Press. Retrieved from https://www.arjanschakel.nl/regauth_dat.html]
- Indset, M. (2018): “Building bridges over troubled waters: Administrative change at the regional level in European, multilevel water management.” *Regional & Federal Studies*, 28:5, pp 575-596, DOI: [10.1080/13597566.2018.1512976](https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1512976)
- La Calle Marcos, A. (2008). “La adaptación española de la Directiva Marco del Agua” *Fundación Nueva Cultura del Agua: Panel Científico-Técnico de seguimiento de la Política de Aguas*. Retrieved from (<http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/51.pdf>) consultado el 2-5-2016.

- La Roca Cervigón, F., (2011). Del productivismo a la recuperación de los ecosistemas. La difícil transición de la política del agua en España. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica (REVIBEC)*, (16), 99-112.
- León, S. & Ferrín, M., (2012). “¿Qué factores promueven o dificultan la cooperación intergubernamental en el Estado Autonómico?” in C. Colino, S. León & M. Ferrin (eds.), *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*. Madrid, CEPC.
- Linz, J., (1997). Democracy, Multinationalism, and Federalism. *Estudios/Working Papers Instituto Juan March e Investigaciones* 103. Madrid, CEACS.
- Máiz, R., (2005). Estado de las autonomías y federalismo plurinacional. In Valls-Llobet, C. & M. Donaldson: *Hacia una España plural, social y federal*. (pp. 161-176). 1 ed. Editorial Mediterrània,
- Máiz, R., Beramendi, P. & Grau, M., (2002). La Federalización del estado de las autonomías: evolución y déficit institucionales (pp. 424). In: J. Subirats y R. Gallego, eds, *Veinte años de Autonomías en España*. Madrid
- Marks, G.; Hooghe, L. & Schakel, A.H. (2008) Patterns of Regional Authority, *Regional & Federal Studies*, 18:2-3, 167-181, DOI: [10.1080/13597560801979506](https://doi.org/10.1080/13597560801979506)
- MMA (Ministerio de Medio Ambiente), (1999). *Planificación hidrológica y política hidráulica: el libro blanco del agua*. 1999. 1 ed. Universidad de Zaragoza. Editorial Cívitas
- Mondragón Ruiz De Lezana, J., Elizondo Lopetegui, A., De La Peña Varona, A., Juaristi Larrinaga, P., Mokoroa Arizkorreta, J.L. & Novo Arbona, A. (2015). *Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012). Valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos y dinámica de funcionamiento*. Madrid: INAP.
- Moreno Fernández, L., (2008). *La federalización de España: poder político y territorio*. 2ed. Madrid. Siglo XXI de España Ed..
- OECD (2011): *Water Governance in OECD Countries. A multi-level approach*, OECD Studies on Water, OECD publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>
- Pérez Díaz, V., Mezo, J. y Alvarez Miranda, B., 1996. *Política y economía del agua en España: criterios, alternativas y proceso de aprendizaje*. Madrid, Círculo de Empresarios.
- Saenz Royo, E. (2014): *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Madrid. Ed, Marcial Pons.

-Sánchez Martínez, M.T., Rodríguez Ferrero, N. & Salas, M., (2011). La gestión del agua en España. La unidad de Cuenca. *Revista de Estudios Regionales*, (92), 199-222.

-Wälti, S. (2017). Multi-level environmental governance. In H. Enderlin, S. Wälti & M. Zürn (Eds.) *Handbook on Multi-level Governance*. (pp 411-422) Cheltenham, UK Northampton, MA, USA. Edward Elgar.