

XVII Congreso AECPA (Burgos 22-24 julio 2024)

GT 5.12 “Gobernanza Multinivel de los Bienes Comunes y Sostenibilidad Medioambiental”

Título: Gobernanza multinivel en las cuencas hidrográficas de España e Italia: el papel de los organismos de cuenca *

Autores: Alberto de la Peña; Mariachiara Alberton

Alberto de la Peña Varona, 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 cuatro quinquenios de docencia reconocidos. Sus líneas de investigación se centran fundamentalmente en las políticas ambientales y de ordenación del territorio, desde la perspectiva de gobernanza multinivel y el análisis de políticas públicas. Ha sido coordinador del Máster de Gobernanza y Estudios Políticos y Vicedecano de Movilidad de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la UPV-EHU.

Mariachiara Alberton es investigadora principal de Derecho y Política Medioambiental en el Instituto de Federalismo Comparado de Eurac Research (Bolzano, Italia). Sus intereses de investigación se centran en la gobernanza multinivel del medio ambiente y el cambio climático en diferentes sistemas jurídicos. Es autora de varios libros y publicaciones sobre cambio climático, biodiversidad, participación pública en la toma de decisiones medioambientales, agua y aplicación de la legislación medioambiental de la UE. A lo largo de los años ha coordinado y participado en varios proyectos internacionales y nacionales sobre los mismos temas.

Resumen: uno de los principios establecidos por la Directiva Marco del Agua (DMA) es la gestión por cuencas o demarcaciones hidrográficas, sobre la base de la coordinación entre administraciones de diferentes escalas territoriales. Ello implica que se instauren autoridades u organismos de cuenca que, en los casos de demarcaciones inter-regionales, hayan de priorizar una visión de cuenca que armonice en mayor o menor medida los intereses de los territorios que la conforman. Dado que España e Italia tienen modelos territoriales similares de descentralización parcial (sin un sistema claro de *shared-government* que les presente como casos federales), vamos a ver aquí hasta qué punto las autoridades de cuenca juegan un papel similar en ambos casos, esto es, como institución con plena capacidad política para implantar planes de cuenca que aseguren tanto la gestión del recurso-agua como la protección de los ecosistemas fluviales. En particular nos interesa las relaciones entre la administración central y las regiones (o comunidades autónomas en el caso español), para lo cual escogeremos dos casos por país: ríos Po y Tíber en Italia y Ebro y Tajo en España.

*Trabajo en curso: no citar sin el permiso de los autores

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principios establecidos por la Directiva Marco del Agua (DMA) es la gestión por cuencas o demarcaciones hidrográficas, sobre la base de la coordinación entre administraciones de diferentes escalas territoriales. Desde el punto de vista institucional, ello ha implicado la instauración de autoridades u organismos que, en los casos de demarcaciones inter-regionales, deben priorizar una visión de cuenca que armonice en mayor o menor medida los intereses de los territorios que la conforman. Dado que España e Italia tienen modelos territoriales similares de descentralización parcial (sin un sistema claro de *shared-government* que les presente como casos federales), vamos a ver aquí hasta qué punto las autoridades de cuenca juegan un papel similar en ambos casos, esto es, como institución con plena capacidad política para implantar una planificación que asegure tanto la gestión del recurso-agua como la protección de los ecosistemas fluviales.

Por tanto, partimos de la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué papel tienen los organismos de cuenca en la planificación y gestión de los ríos que atraviesan varias regiones en ambos países? Creemos que el interés de esta cuestión se acentúa en los casos seleccionados por cuanto, como se ha dicho, ambos carecen de un marco institucional de gobierno compartido al modo que puedan tenerlo otros países de perfil marcadamente federal. Tanto Italia como España han desarrollado su modelo descentralizador por la vía del autogobierno de regiones y comunidades autónomas (CCAA) respectivamente, teniendo aún pendiente la implantación de mecanismos que integren las administraciones sub-nacionales en las decisiones comunes a todo el Estado. De manera complementaria a esta carencia institucional, es notoria la falta de cierta cultura federal, a través de la cual los actores de distintos niveles territoriales se corresponsabilicen de las decisiones desarrollando comportamientos de lealtad institucional, multilateralidad en las pautas de interacción y cierta visión plural del propio Estado. Frente a esa carencia, estimamos que instituciones como las autoridades de cuenca, surgidas a consecuencia de la entrada en vigor de una normativa europea y por tanto externamente a los casos analizados, podrían introducir una novedad significativa en el sentido de construir gobierno compartido a partir de una realidad fáctica como es la necesidad de planificar y regular el uso de recursos en un ámbito tan complejo como las cuencas hidrográficas. De esta manera, la política hidrológica podría componer una especie de implantación del gobierno compartido por la vía de los hechos, en buena medida consolidando un federalismo práctico y hasta cierto punto basado en el principio de la biomimesis: integrar diferentes escalas para armonizar intereses de los múltiples actores implicados en aras a la sostenibilidad (Máiz, 2013: 98; 2018, 471 y ss.).

En particular nos interesa las relaciones entre la administración central y las regiones (o comunidades autónomas en el caso español), para lo cual escogeremos dos casos por país: las Autoridades de Distrito de Cuenca (*Autorità di Bacino Distrettuale*) (ADC) con competencia sobre los ríos Po y Tíber en Italia y las Confederaciones Hidrográficas (CCHH) del Ebro y Tajo en España.

En esa línea, nos planteamos la siguiente hipótesis de trabajo: dado el escaso nivel de desarrollo del gobierno compartido en ambos casos, la capacidad de las autoridades de cuenca de Italia y España es más bien reducida, lo que se traduce en decisiones escasamente consensuadas, faltas de legitimidad a ojos de otros actores territoriales y, en ese sentido, impuestas por el mero principio de la asignación competencial. Ello llevaría a un escaso cumplimiento del principio de unidad de cuenca en la planificación y gestión de la misma.

2. LAS DEMARCACIONES INTERREGIONALES Y CARACTERÍSTICAS FORMALES DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA EN ESPAÑA E ITALIA

A continuación, exponemos las grandes magnitudes de las demarcaciones hidrográficas, fundamentalmente los datos geográficos y económicos que nos ayudan a hacernos una idea del territorio y la complejidad de la tarea abordada por las autoridades de cuenca de ambos países.

2.1. La organización de las cuencas intercomunitarias del Ebro y el Tajo

En el caso español, la cuenca del Ebro incluye un total de nueve CCAA, abarcando 85.534 Km² o, lo que es lo mismo, el 17% del territorio peninsular del Estado. Visto desde el poder local, 18 provincias y cerca de 1700 municipios, con una población total de 3.200.000 habitantes, lo que arroja una densidad poblacional aproximada de 37 habitantes por Km².

Desde el punto de vista político, las CCAA de la cuenca son sumamente diversas destacando el hecho de una cierta distribución equilibrada entre los territorios, de forma que no se da el caso que acontece en otras cuencas intercomunitarias como, por ejemplo, las del Duero o el Guadalquivir, en las que existen regiones que abarcan la mayor parte del territorio –Castilla y León en el primer caso; Andalucía en el segundo- y que prácticamente copan los intereses territoriales sub-nacionales en los procesos de planificación. En el caso del Ebro, por el contrario, la inter-territorialidad es mucho más marcada con un peso específico relativamente parejo de diferentes CCAA: tan sólo cabría mencionar los casos de Castilla-La Mancha o Valencia con una presencia más bien testimonial dado el escaso territorio de la región que pertenece a la cuenca, pero son un buen número de CCAA en las que la cuenca del Ebro ocupa una parte muy significativa de su territorio –por encima del 10%- como es el caso de Cantabria, Euskadi, Navarra, La Rioja, Aragón o Cataluña. Ello se refleja en la composición de sus órganos colegiados y de participación, en particular el Consejo del Agua de la Demarcación (CAD)², en los que la representación de las mismas varía de acuerdo a su peso demográfico y geográfico como marca el artículo 36.1 del texto refundido de la Ley de Aguas de 2001.

Cuadro 1: Peso específico de las CCAA en la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE)

Comunidad Autónoma (CA)	Superficie total (Km ²)	Superficie en la cuenca (Km ²)	Superficie CA en la cuenca (%)
Cantabria	5.829	766	13.14
País Vasco	7.250	2.728	37.63
Castilla Y León	94.010	8.186	8.71
La Rioja	5.034	5.013	99.58
Navarra	10.421	9.332	89.55
Castilla la Mancha	79.225	1.103	1.39

² En el CAD del Ebro encontramos un total de 34 representantes de las CCAA, distribuyéndose de la siguiente manera: Aragón 12 consejeros, Cataluña 6, Navarra y La Rioja 4, Castilla y León, País Vasco y Cantabria 2 y, por último, Castilla-La Mancha y Valencia con 1 (Real Decreto 1366/2011, de 7 de octubre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la demarcación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro. Art. 5c.)

Aragón	47.682	42.072	88.23
Comunidad Valenciana	23.260	821	3.53
Cataluña	31.932	14.937	46.78

Fuente: Federación de Comunidades de Regantes de la Cuenca del Ebro
<https://www.ferebro.org/escaparate/verpagina.cgi?idpagina=90798>)

En todo caso, más allá de la representación institucional, la variable territorial influye según la mayoría de las percepciones en la actitud de los representantes autonómicos, cumpliéndose por lo general la regla de que cuanto más extensión territorial de su comunidad en la cuenca, mayor actividad de aquéllos (De la Peña et al. 2022...). En base a esto, el perfil adoptado por las administraciones castellano-leonesa, castellano-manchega y valenciana en el Ebro ha sido, sin duda, bajo, mientras que los representantes de las otras seis CCAA han tendido a estar más presentes tanto en los ciclos de planificación como en episodios particularmente conflictivos de la cuenca.

Frente a este panorama, la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) se ha planteado como organismo de cuenca. En realidad, ésta es una organización de larga trayectoria ya puesto que fue fundada en 1926 bajo un marco normativo que poco tiene que ver con el propio de la DMA y que se caracterizaba por promover fundamentalmente la regulación de los ríos mediante la construcción de embalses. Así, con la implantación de la norma comunitaria, la CHE se mantiene como referencia institucional de la cuenca, pero reformulando su diseño y funcionamiento de acuerdo a una nueva forma de entender y elaborar la política hidrológica. Sin embargo, el contexto en el que se ha afrontado esta transformación organizativa y procedimental no ha sido favorable, por cuanto en los últimos tiempos la CHE sufre una clara descapitalización de medios humanos. De esta manera, en los últimos diez años el número de efectivos de personal laboral ha pasado de 722 a 454, mientras que en cuanto al personal funcionario la plantilla ha descendido de 364 a 323. Datos más recientes nos indican que en 2022 contaba con una plantilla de 713 empleados públicos, 391 laborales y 322 funcionarios³. Además, si nos atenemos a los datos presupuestarios relativos al capítulo de personal durante los últimos años, estos indican un descenso acorde con lo expuesto anteriormente para la plantilla⁴.

La cuenca del Tajo tiene la particularidad de su carácter transfronterizo al dividirse entre España y Portugal y abarcando un total de 88.700 Km², de los que 55.645 se ubican en territorio español. Desde el punto de vista demográfico, es característico el hecho de que la totalidad de la cuenca integra las dos capitales nacionales, Lisboa y Madrid, con lo que se calcula que unos 9 millones de personas dependen directamente de las aguas de la cuenca del Tajo, aparte de otros 2 millones que son abastecidos a través del controvertido Trasvase Tajo-Segura (TTS) del que hablaremos posteriormente. Considerando únicamente la parte española del río, podemos observar que los 6 millones que se encuentran en la parte española de la cuenca representan una densidad aproximada de 108 habitantes por Km², si bien la mayoría de la población se

³ Memoria de la Confederación Hidrográfica del Ebro 2022 (p. 68). <https://www.chebro.es/documents/20121/355685/CHE+Memoria+2022+-+Paginas.pdf/4f7a4fb3-5c37-d3f7-df45-d941fdf41947?t=1696591905438>

⁴ Según datos de los Presupuestos Generales del Estado, Organismos Autónomos, Confederación Hidrográfica del Ebro, los gastos de personal de la Confederación en 2010 eran de 35.268.150 € y en 2021 descendieron a 26.233.110 €.

encuentra concentrada en la parte correspondiente a la Comunidad Autónoma de Madrid, donde se concentran 5 millones de personas.

Desde el punto de vista político, la cuenca incluye un total de cinco CCAA con un perfil político más homogéneo que el que veíamos en la Demarcación Hidrográfica del Ebro, en tanto en todas ellas son hegemónicos uno de los dos grandes partidos de ámbito nacional, no apareciendo en ninguna de ellas la dimensión identitaria o centro-periferia de manera significativa. Considerando el peso de las diferentes CCAA en la cuenca, destacan los casos de Extremadura, Castilla-La Mancha y Madrid como los actores más relevantes por razones territoriales en los dos primeros casos y demográficas en el último, al tiempo que la presencia de Castilla y León y Aragón es más testimonial. Como era el caso en el Ebro, ello se refleja en la composición de sus órganos colegiados y de participación, en particular el Consejo del Agua de la Demarcación, en el que, la representación depende de su peso demográfico y geográfico, de forma que, del total de los 22 representantes autonómicos, 2 son para cada una de las CCAA de Aragón y Castilla y León, mientras que las otras tres tienen 6 cada una. Las entidades locales, por su parte, quedan representadas por 3 vocales procedentes de la Federación Española de Municipios y Provincias

Cuadro 1: Peso específico de las CCAA en la Confederación Hidrográfica del Tajo (CHT)

Comunidad Autónoma (CA)	Superficie total (Km ²)	Superficie en la cuenca (Km ²)	Superficie CA en la cuenca (%)
Extremadura	41.635	16.738	40,20
Madrid	8.022	7.983	99,51
Castilla y León	94.226	3.987	4,23
Aragón	47.720	238	0,50
Castilla La-Mancha	79.463	26.699	33,60

Fuente: elaboración propia a partir de Hispagua-Cedex (<https://hispagua.cedex.es/instituciones/demarcaciones/tajo>)

Profundizando en el sistema de gobernanza del Tajo, merece mencionarse la existencia de intereses económicos integrados en los órganos de participación y derivados de la presencia en la cuenca de actividades de carácter agrario -destacando sobre todo el riego-, energéticos como el caso de numerosos aprovechamientos hidroeléctricos, centrales térmicas y nucleares, de la acuicultura y de usos recreativos. En este sentido, y atendiendo a la información propiciada por la Confederación, los intereses ligados al abastecimiento, la generación de energía y el riego conforman, junto al TTS y el propio carácter transfronterizo del río, los principales elementos configuradores de su gestión (Confederación Hidrográfica del Tajo, 2022, 12-13). Ello también tiene un reflejo en la composición del CAD, donde los 25 vocales representantes de usuarios se distribuyen de la manera que sigue: 8 de abastecimientos, 9 de representantes de regantes y 8 de usos energéticos. Es decir, cada uno de los tres sectores tiene un nivel parejo de representatividad, si bien, comparando con la composición del CAD del Ebro anteriormente analizado, vemos una diferencia notable: abastecimientos y energía muestran una mayor relevancia en el Tajo al tener cada uno el 10,52% del total de vocalías del consejo (frente al 4,01% que representan en el Ebro), mientras que los regantes (11,84%) no llegan a tener el peso que tenían en esa otra cuenca (22,45%).

Aparte de estos sectores, el CAD del Tajo también cuenta con representantes de las organizaciones agrarias (2), conservacionistas (2), empresariales (1) y sindicales (1) que han completado el conjunto de representantes de esta institución que hemos tomado aquí como la principal referencia para comprender la estructura de gobernanza de la demarcación hidrológica.

Como sucedía en el caso del Ebro, el organismo de cuenca ha tenido que afrontar estos ciclos de planificación y gestión propios de la DMA con una estructura desajustada y cada vez más reducida: en el periodo entre 2009 y 2019 la plantilla ha pasado de 548 a 474 efectivos (De la Peña et al., 2022, p. 51). Cifras más recientes de 2021 reflejan que este descenso continúa hasta un total de 409. Del total de efectivos, 165 son personal funcionario y 244 personal laboral⁵. La evolución negativa de la plantilla tiene también su indicador en el descenso del gasto en el capítulo de personal de los presupuestos de la Confederación⁶. También aquí además debemos hacer valer la observación hecha para el caso de la CHE en torno a relativa inadecuación de los perfiles profesionales una vez modificado el objeto de la política de aguas con la DMA: la CHT, diseñada en su día para el incremento del recurso-agua a través de la promoción de la obra pública hidráulica, ha tenido que reformular sus capacidades para abordar la demandada protección de los ecosistemas fluviales, relegando progresivamente los perfiles ingenieriles propios de la obra hidráulica y dando más cabida a profesionales capaces de diagnosticar las presiones sobre las masas de agua y las intervenciones más favorables de cara a su restauración, así como la coordinación y dinamización de procesos participativos.

2.2. La organización de las cuencas interregionales en Italia

En el caso italiano, la cuenca del Po abarca un total de 82.788 km² dentro de territorio italiano, mientras que parte de su superficie se encuentra dentro de Suiza (aproximadamente 4.000 km²) y Francia para sumar un total de 86.859 Km². La cuenca del Po es la más grande de Italia e incluye áreas territoriales con características significativamente diferentes, tanto desde el punto de vista geomorfológico como en lo que respecta a los elementos hidrológicos, así como por las características biológicas y ambientales específicas de los diversos lugares que lo componen. El 58% de toda la cuenca se encuentra en territorio montañoso, mientras que el resto lo componen llanura aluvial.

Este distrito es una zona estratégica para el país, produciendo un PIB que cubre aproximadamente el 40% del nacional sustentado en una impresionante estructura económica (un tercio de las empresas nacionales), que incluye grandes industrias, pequeñas y medianas empresas de los sectores secundario y terciario y un fuerte sistema de actividades agrícolas y ganaderas. Considerando únicamente la parte italiana del río, la cuenca incluye un total de 7 Regiones de “Statuto ordinario”: Piemonte, Liguria, Marche, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna y Toscana, así como una región de “a Statuto speciale”, como es el Valle d’Aosta, y una provincia autónoma (Trento). Por tanto, desde el punto de vista político, destaca la diversidad de las regiones de la cuenca son sumamente diversas, dándose la circunstancia de que territorios como Piemonte, Lombardia y Emilia Romagna caen casi en su totalidad en la cuenca, mientras que la cuenca abarca sólo una parte del territorio de las otras como son Veneto, Toscana, Liguria y Provincia autonoma di Trento.

⁵ Memoria de la Confederación Hidrográfica del Tajo 2021 (p. 117), <https://indd.adobe.com/view/8212991b-4c2b-491e-96b7-8ca52d9afd26>

⁶ Según datos de De La Peña et al. (2022, p. 51) y Memoria de la Confederación Hidrográfica del Tajo 2021 (p. 107) (<https://indd.adobe.com/view/8212991b-4c2b-491e-96b7-8ca52d9afd26>), los gastos de personal de la Confederación en 2010 eran de 20.046.480 €, mientras que en 2021 descendieron a 18.069.700.

Cuadro 1: Peso específico de las Regiones en el distrito del Po

Regione	Superficie total (Km ²)	Superficie en la cuenca (Km ²)	Superficie regional en la cuenca (%)
Valle d'Aosta	3260	3.260	100,00
Piemonte	25.402	24.000	94,48
Liguria	5.422	2.000	36,89
Lombardia	23.844	23.000	96,46
Veneto	18.345	14.000	76,32
Toscana	22.993	1.200	5,22
Emilia Romagna	22.510	21.400	95,07
Marche	9.401	260	2,77
Provincia autónoma di Trento	6.207	1000	16,11

Fuente: Autoridad de la cuenca del Po (<https://www.adbpo.it/territorio-di-competenza/>)

Las funciones de la Autoridad del Po son las previstas mediante Decreto Ministerial n. 52/2018⁷. La dotación de personal de la Autoridad de Cuenca del Po se fijó mediante Decreto del Primer Ministro del 4 de abril de 2018 en un total de 97 personas, además del Secretario General⁸, entre los que encontramos perfiles profesionales diversos como ciencias agrícolas, ingenieros, geólogos, biólogos, expertos en planificación territorial, personal administrativo y de apoyo.

Con decreto del Secretario General n. 431/2019, se aprobó la nueva estructura organizativa de la Autoridad de Cuenca del Po, recientemente modificado mediante el decreto 27/2023. La estructura organizacional de la Autoridad se divide en Personal de la Secretaría General, área administrativa y área técnica. El área administrativa incluye el sector TI y tecnología, y el sector de personal y contratos. El área técnica incluye tres sectores diferentes: Evaluación y gestión de riesgos hidráulicos y geológicos; planificación y protección del agua; planificación y gestión de usos de recursos.

La Autoridad de Cuenca del Distrito del Río Po es un organismo público que opera bajo la supervisión del Ministerio de Medio Ambiente y Seguridad Energética, creado por la Ley 221/2015 que fusionó las autoridades de cuenca preexistentes. La Autoridad está compuesta por los siguientes órganos: la Conferencia Institucional Permanente; el Secretario general; la Conferencia operativa; el Observatorio permanente sobre usos del agua; la Secretaría Técnica Operativa y la Junta de Auditores.

El órgano rector político es la *Conferencia Institucional Permanente*, integrada por los Ministros del Ministerio de Ambiente y Seguridad Energética (MASE), de Infraestructuras, de Patrimonio Cultural, de Políticas Agrarias, del Departamento Nacional de Protección Civil, de los Presidentes de las Regiones del distrito y por el Presidente de la Provincia Autónoma de Trento.

Tiene tareas de: adopción de criterios y métodos para el desarrollo del plan de cuenca en cumplimiento de criterios legales, la definición de tiempos y métodos para la adopción del plan de cuenca, que eventualmente podrá dividirse en planes referidos a subcuencas o temas

⁷ De acuerdo al Decreto del Ministerio del Medio Ambiente n. 294/2016; Resolución n. 1/2017 de 23/5/2017 Aprobación del Estatuto de la Autoridad de Cuenca del Distrito del Río Po. (<https://www.adbpo.it/archiviodelibere/>).

⁸ Véase además la Delibera n. 2/2017 de la Conferencia Institucional Permanente y Decreto n. 175/2018 del Secretario general.

específicos (planes extractos), la adopción de las medidas necesarias para garantizar el desarrollo del plan de cuenca, la adopción del plan de cuenca y de los planos de extracto, la coordinación de planes de restauración y protección del agua y el control de la ejecución del plan de cuenca, de los esquemas de previsión programática y de los programas trienales.

La cuenca del Tíber, anteriormente cuenca nacional según Ley n. 183/1989, ha sido suprimida en 2018 formando parte actualmente del Distrito de los Apeninos Centrales⁹, compuesto por ocho cuencas fluviales (ex art. 64, p. 1, letra d), D.L. n. 152/2006, (sustituído por el art. 51, c. 5, de la Ley n. 221/2015). El distrito tiene una extensión de más de 42.298 km² y un perímetro de más de 1.700 km. El distrito cubre el territorio de las regiones de Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Toscana y Umbría, e incluye 22 provincias y 901 municipios para una población residente de más de 9 millones de habitantes que incluye Roma, capital de Italia. Solo 0,794 km² se ubican en territorio de lo Estado de la Ciudad del Vaticano. La cuenca incluye seis Regiones con un perfil político más homogéneo que el que veíamos en la Demarcación Hidrográfica del Po, en tanto no se incluyen territorios con estatuto especial (art. 114 y 116 Cost.).

Cuadro 1: Peso específico de las Regiones en la Confederación Hidrográfica de los Apeninos Centrales

Regione	Superficie total (Km ²)	Superficie en la cuenca (Km ²)	Superficie Regional en la cuenca (%)
Umbría	8.456	8.142,454	96,86
Lazio	17.242	7.194,825	41,41
Toscana	22.987	1.189,715	6,85
Abruzzo	10.763	618,925	3,56
Marche	9.401	201,355	1,16
Emilia Romagna	22.510	45,51	0,11
Estado de la Ciudad del Vaticano	0,444	0,444	100,00

Fuente: Autoridad de la cuenca de los Apeninos centrales (<https://aubac.it>)

Las funciones del Autoridad de los Apeninos Centrales (que incluye la cuenca del Tíber) son las previstas por el estatuto aprobado mediante el Decreto Ministerial 52/2018, y demás normas complementarias¹⁰. La dotación de personal de la Autoridad de Cuenca del Distrito Central de los Apeninos se fijó mediante Decreto del Primer Ministro del 4 de abril de 2018 en un total de 127 miembros, además del Secretario General. Entre el secretario general y los directores de Áreas y Sectores predomina el perfil ingenieril, con una menor presencia de juristas y economistas.

La estructura organizacional de la Autoridad se divide en distintas unidades como las denominadas Áreas, el Personal de la Secretaría General, Sectores/oficinas territoriales subdistritales, Unidades Organizativas y Oficinas de Propósito. Las Áreas, la Oficina del Personal de la Secretaría General y los sectores/oficinas territoriales subdistritales son oficinas de gestión.

⁹ El apartado 5 del art. 2 del decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 4 de abril de 2018 ha suprimido la Autoridad de la cuenca del río Tíber. Véase el sitio web de la autoridad del distrito: <https://aubac.it/chi-siamo/distretto-idrografico>.

¹⁰ <https://aubac.it/documenti-istituzionali>.

La *Conferencia Institucional Permanente* (CIP) es el órgano político y técnico de la Autoridad. Presidida por el Ministro de Ambiente y Seguridad Energética, o por el Subsecretario de Estado en quien delegue, está integrada por: el Ministro de Infraestructura y Transportes, o por el Subsecretario de Estado en quien delegue; el Jefe del Departamento de Protección Civil de la Presidencia del Consejo de Ministros; los presidentes de las regiones de Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Umbria y Toscana, o por los concejales delegados por los mismos delegados, el Ministro de Agricultura y Soberanía Alimentaria y el Ministro de Cultura, o por los Subsecretarios de Estado en quienes ellos deleguen, en los casos en que se encuentren involucrados sus respectivos ámbitos de competencia.

La Conferencia Institucional Permanente desempeña las siguientes funciones: decide sobre el estatuto de la Autoridad de Cuenca, las estimaciones presupuestarias, las cuentas definitivas y las variaciones presupuestarias, el reglamento administrativo y contable, el plan orgánico, el plan de necesidades de personal y los documentos reglamentarios generales, transmitiéndolos para su aprobación por el Ministro de Transición Ecológica y el Ministro de Economía y Hacienda; adopta criterios y métodos para el desarrollo del Plan de Cuenca de la Autoridad de Cuenca del Distrito de los Apeninos Centrales y adopta el Plan de Cuenca y sus extractos; supervisa la ejecución de los programas de intervención sobre la base de informes regionales sobre los progresos realizados en la ejecución de las propias intervenciones y, en caso de retraso grave en la ejecución de las intervenciones que no son responsabilidad del Estado en comparación con los plazos establecidos en el programa, advierte la administración incumplidora, fijando el plazo máximo para el inicio de las obras.

3. POLÍTICAS HIDROLÓGICAS EN ESTADOS PARCIALMENTE DESCENTRALIZADOS

3.1. Planificación y gestión en la cuenca del Ebro

De acuerdo al marco específico determinado por la DMA, se han sucedido en las diferentes cuencas españolas sucesivos ciclos de planificación hidrológica, así como ha venido desempeñándose la propia gestión de la cuenca, marcada ésta por algunos problemas puntuales que han condicionado sin duda la toma de decisiones y las propias relaciones entre actores públicos y no públicos.

Respecto a la planificación, destaca el hecho de que ésta deba ser sexenal e iterativa, de forma que las autoridades de cuenca quedan emplazadas para definirla de acuerdo a criterios participativos y de cooperación interinstitucional por plazos temporales determinados en la norma. Así, la DMA definió los ciclos 2009-2015, 2015-2021 y 2021-2027 para los cuales debía aplicarse la planificación hidrológica en cada cuenca. En el caso español debe darse cuenta de un retraso generalizado a la hora de desplegarse esta actividad, de forma que los primeros planes fueron elaborados para 2013 teniendo una vigencia de dos años escasos hasta que hubo de ponerse en marcha el nuevo ciclo que ajustaba y ponía al día ya a la administración del agua española. El caso del Ebro no escapó de esta tendencia.

Durante los sucesivos ciclos, cabría citar los caudales ecológicos junto con la de los trasvases, como el principal factor de disenso en la mayoría de las cuencas. En el caso concreto del Ebro, la fijación de caudales determinó, por ejemplo, la oposición a aprobar el segundo ciclo de planificación por parte de los representantes del País Vasco. Este desacuerdo se resolvió mediante negociación directa con el Ministerio que impuso los resultados de la negociación bilateral a la CHE. Asimismo, el establecimiento de caudales ecológicos ha sido una cuestión candente en el caso del Delta del Ebro, en el que las autoridades catalanas denuncian sistemáticamente la escasez de agua en el tramo final del río, excesivamente regulado mediante embalses en el curso medio. Además, se da la circunstancia de que esta falta de agua no sólo

representa un problema en sí mismo, sino que por añadidura estaría posibilitando la progresiva desaparición del Delta por la falta de aporte de sedimentos del propio río. En este conflicto puntual, tanto la Agencia Catalana del Agua como la CHE manejan sus respectivos estudios a veces disonantes, pero ha sido el criterio de ésta el que se ha venido imponiendo en función del principio competencial. Ello no ha obstado, sin embargo, para que las autoridades catalanas hayan llevado a sede judicial los planes finalmente aprobados (De la Peña et al. 2022, 90-97).

Los trasvases también han resultado una fuente de tensiones entre actores territoriales de la cuenca. Previamente a la implantación de la DMA, se debatió la posibilidad de trasvasar agua del Ebro al sur de la península ibérica como parte de las medidas contempladas entonces por el Plan Hidrológico Nacional. El hecho de que tal medida fuera desechada no ha evitado que haya sido invocada ocasionalmente en el debate público enfrentando opiniones proclives a entender el agua como un recurso natural frente a planteamientos desarrollistas que ven en ella un mero input de desarrollo económico. Por añadidura, el tema de los trasvases intercuenas también ha estado presente en los ciclos de planificación hidrológica del Ebro por mor del denominado en su día “bitrasvase cántabro”: un trasvase que no fue tal puesto que pasó posteriormente a denominarse “transferencia de caudales” al ser ésta una opción habilitada por la legislación sin tener que reabrir el polémico Plan Hidrológico Nacional. El escaso volumen de agua afectado por esta transferencia, demandada repetidamente por el Gobierno de Cantabria, y el hecho de que fuera dirigido exclusivamente a abastecimiento urbano moderó su impacto político, pero planteó de nuevo la necesidad de que fuera el Consejo de Ministros el que directamente tomase la decisión final, más allá de las funciones del organismo de cuenca (De la Peña et al. 2022, 97-102).

3.2. Planificación y gestión en la cuenca del Tajo

El caso del Tajo siempre ha sido un caso especial por cuanto su planificación y gestión siempre ha estado fuertemente condicionada por el denominado “Trasvase Tajo-Segura” (TTS), cuya escala se extiende más allá del estricto ámbito de la cuenca hidrográfica. En otros términos, explicar el sistema de gobernanza de esta demarcación supone necesariamente tomar en consideración esta realidad que implica una disminución significativa del caudal en el tramo inicial del río, así como una influencia directa de actores institucionales y no institucionales que se sitúan fuera de los organismos representativos de la CHT, lo que, en definitiva, redundará en una limitación clara de las capacidades de ésta.

Por tanto, la realidad de la cuenca del Tajo ha venido condicionada por el TTS y su potencial conflictividad interterritorial. No podemos perder de vista que la mera idea de un trasvase entre cuencas resulta ser un elemento extraño a la concepción del DMA que entiende el agua en su ámbito territorial, es decir, en la propia cuenca hidrográfica. De hecho, el propio diseño del trasvase responde a una época pre-democrática en la que se consideraba el agua exclusivamente como un factor de desarrollo económico. Partiendo de esa base, la función de determinar el agua trasvasable se ha asignado a la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, o bien al propio Consejo de Ministros en situaciones hidrológicas de escasez. En los últimos años y con el fin de adaptar su gestión a la DMA, la normativa reguladora del TTS es modificada en la Disposición Adicional 15ª de la Ley 21/2013, el RD 773/2014 y la Ley 21/2015, mediante el denominado “Pacto del Memorandum”, un acuerdo entre el gobierno central y los autonómicos de Valencia y Murcia, a los que posteriormente se adhirieron las CCAA de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. Se aprovechaba así el momento político con gobiernos del Partido Popular

tanto en Madrid, como en las CCAA de Valencia, Murcia y Castilla La Mancha, históricamente crítica con el TTS por ser el territorio que alberga los mayores problemas de caudales.

En definitiva, el Pacto del Memorándum resulta ser altamente polémico desde el momento en que se aborda como una negociación bilateral entre el Gobierno Central a través de su Ministerio con competencias ambientales y, por otro, la Comunidad de Valencia y la Región de Murcia, beneficiarias del trasvase y portadoras de un discurso fundamentado en argumentos orientados al desarrollo económico regional. En definitiva, el planteamiento del TTS como tema propio de la planificación de escala nacional, superior al ámbito de la cuenca, implica una intervención más directa del Ministerio y, con ello, un proceso de re-escalamiento de la política hidrológica hacia esa dimensión nacional. Ello redundaría en la pérdida de influencia de la CHT, superada al carecer de los recursos legislativos necesarios para abordar este tema y por la propia dimensión política del conflicto.

3.3. Planificación y gestión de cuenca del Po.

El Distrito Hidrográfico del Río Po, a través de la Autoridad Distrital de Cuenca, desarrolla e implementa diversos planes de gestión para garantizar la protección y el uso sostenible de los recursos hídricos. Los planes de gestión clave incluyen: 1) Plan de Gestión del Agua, 2) El Plan de Gestión del Riesgo de Inundaciones, 3) Plan de Manejo Hidrogeológico, 4) Plan de Balance Hídrico.

El Plan de Gestión del Agua es la principal herramienta de planificación para alcanzar los objetivos de calidad y cantidad del agua. Está elaborado de acuerdo con la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) de la Unión Europea. Los principales objetivos de la PGA son: a) Mejorar la calidad del agua: Reducir la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas; b) Garantizar el uso sostenible de los recursos hídricos: Equilibrar las necesidades de uso civil, agrícola, industrial y ambiental; c) Proteger los ecosistemas acuáticos: Salvaguardar la biodiversidad y los hábitats naturales; d) Prevenir y reducir los efectos de inundaciones y sequías: Gestionar el riesgo hidráulico. Con Decreto del Primer Ministro de 7 de junio de 2023, se aprobó la segunda actualización del plan de gestión del agua 2021-2027 de la Autoridad de Cuenca del Distrito del Po.

El Plan de Gestión del Riesgo de Inundaciones está elaborado de acuerdo con la Directiva relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (2007/60/CE) de la Unión Europea. Los principales objetivos del Plan son: a) reducir las consecuencias negativas de las inundaciones: Mitigar el impacto sobre las personas, los bienes, las infraestructuras y el medio ambiente; b) promover la conciencia y la preparación: Informar e involucrar a la población y autoridades locales en la gestión del riesgo de inundaciones; c) integrar las políticas de gestión de inundaciones con otras políticas de gestión de recursos hídricos: garantizar un enfoque coherente y coordinado. Con Resolución no. 5/2021, la Conferencia Institucional Permanente adoptó la actualización del Plan de Gestión del Riesgo de Inundaciones de conformidad con los artículos 65 y 66 del Decreto Legislativo 152/2006.

El Plan de Gestión Hidrogeológico es una herramienta de planificación para la prevención y mitigación de riesgos hidrogeológicos (deslizamientos, inundaciones, erosión costera). Los principales objetivos del PAI son: a) Identificar áreas de riesgo: Mapear las áreas sujetas a riesgo hidrogeológico; b) Definir medidas de prevención y mitigación: Establecer intervenciones estructurales y no estructurales para reducir el riesgo; c) Gestionar y vigilar el territorio: Implantar sistemas de seguimiento y control continuo. El Plan de Gestión Hidrogeológico fue adoptado por resolución del Comité Institucional n. 18/2001 y modificado varias veces durante los años siguientes.

El Plan de Balance Hídrico es una herramienta para la gestión sostenible del recurso hídrico, considerando la disponibilidad y demanda de agua. Los principales objetivos son: a) Evaluar la disponibilidad de recursos hídricos: Monitorear los niveles de aguas superficiales y subterráneas; b) Equilibrar oferta y demanda: Garantizar que se satisfagan las necesidades de los diferentes sectores (civil, agrícola, industrial) sin comprometer el ecosistema; c) Promover la eficiencia en el uso del agua: Implementar prácticas de ahorro y reducción de pérdidas de agua. El Plan de Balance Hídrico fue adoptado con la Resolución del Comité Institucional n.1/2010.

3.4. Planificación y gestión de cuenca de los Apeninos Centrales.

La Autoridad de cuenca de los Apeninos Centrales desarrolla y mantiene actualizado el Plan de Cuenca Distrital y los extractos relacionados, incluido el Plan de Gestión del Agua mencionado en la Directiva 2000/60/CE, el Plan de Gestión del Riesgo de Inundaciones mencionado en la Directiva 2007/60/CE, los planes de gestión hidrogeológica. Además, se pronuncia sobre la coherencia con los objetivos del Plan de Cuenca Distrital, y extractos relacionados, de los planes y programas de la Unión Europea, nacionales, regionales y locales relacionados con la protección del suelo, la lucha contra la desertificación, la protección del agua y la gestión de los recursos hídricos. Finalmente, promueve la implicación y participación de los distintos actores que operan en el territorio mediante el uso de herramientas de planificación estratégica voluntaria y negociada (contratos fluviales).

El Plan de Gestión del Agua del distrito hidrográfico de los Apeninos Centrales fue adoptado por primera vez en 2010 y aprobado con un posterior Decreto del Primer Ministro en 2013. Por tanto, fue sometido a una primera actualización en 2015 y a una segunda actualización en 2021. La edición del Plan actualmente vigente fue adoptada por la Conferencia Institucional Permanente en 2021 y aprobada por Decreto posterior del Presidente del Consejo de Ministros de 7 de junio de 2023. Las actividades de actualización del Plan se realizan mediante una estrecha coordinación y colaboración con las Regiones y el sistema de agencias medioambientales distritales.

Con respecto al Plan de Gestión del Riesgo de Inundaciones, la responsabilidad de la elaboración de evaluaciones preliminares de riesgos, la elaboración de mapas de peligros y riesgos y la elaboración de planes de gestión está encomendada a las Autoridades Distritales de Cuenca de conformidad con el Decreto Legislativo 152/2006, de conformidad con las actividades de preparación de los Planes de Gestión Hidrogeológica ya realizado. A las Regiones y provincias autónomas, en coordinación entre sí y con el Departamento de Protección Civil, les corresponde elaborar la parte de los planes de gestión del distrito hidrográfico de referencia relativa al sistema de alerta nacional y autonómico del riesgo hidráulico a efectos de Protección civil.

El primer ciclo del Plan tuvo vigencia para el período 2015-2021. Actualmente está en marcha el segundo ciclo de planificación. Con resolución no. 26/2021, la Conferencia Institucional Permanente adoptó la primera actualización del plan de gestión del riesgo de inundaciones 2021-2027 - segundo ciclo de gestión - del distrito hidrográfico de los Apeninos centrales, que fue aprobado posteriormente con Decreto del Primer Ministro de 1 de diciembre de 2022.

El marco actual para la planificación de gestión hidrogeológica de la cuenca del distrito central de los Apeninos incluye una variedad de herramientas heredadas de las anteriores autoridades de cuenca nacionales, interregionales y regionales a que se refiere la Ley 183/1989, y que, desde el 17 de febrero de 2017, de conformidad con la Ley 221/2015 y el Decreto del Primer Ministro 294/2016 se han fusionado en la Autoridad de Cuenca del Distrito de los Apeninos Centrales. En particular, los planes de gestión hidrogeológica actualmente vigentes en el distrito se refieren a las distintas cuencas hidrográficas a las que se refiere el art. 64 del Decreto Legislativo 152/2006.

Actualmente están vigentes en el distrito ocho planes diferentes. Con el fin de estandarizar las diferentes herramientas de planificación, la Autoridad inició el proceso de desarrollo de un plan distrital en 2023 que reemplazará las herramientas actualmente vigentes.

4. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE CUENCA: CONCILIAR LA DIVERSIDAD DE INTERESES Y MARCOS TERRITORIALES

En España 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. Entre otras cuestiones la aprobación de esta norma comunitaria sitúa ésta en el paradigma de la gobernanza multinivel con la correspondiente 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 los comités de autoridades competentes en los organismos encargados de la planificación hidrológica (Espluga et al. 2011: 16; Pérez de los Cobos 2021: 78-79; Sánchez Martínez et al. 2010: 211). Tanto más cuanto que la nueva norma europea determina la primacía del principio de unidad de cuenca que, en el caso de los ríos que discurren por más de una comunidad autónoma, emplazará a los actores territoriales a aplicar la coordinación interadministrativa pensando en los ecosistemas fluviales como una realidad espacial integral no divisible en función de las fronteras regionales.

Será sobre este marco sobre el que acabe implantando un nuevo paradigma de política hidrológica en España, atravesando el modelo territorial del Estado Autonómico: esto es, no cambiándolo, sino adaptándose a su marco institucional. Sin embargo, ello no ha estado libre de tensiones: desde el punto de vista competencial, a partir de 2005 se inició un proceso de reforma estatutaria que afectaría a diferentes CCAA y que, entre otras, incorporarían modificaciones en torno a la competencia sobre aguas. Las propuestas más controvertidas fueron objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional, generalmente por parte de otras CCAA (Pérez de los Cobos 2021: 202), iniciándose la que se dio en llamar “guerra del agua” que parece mantenerse aún hoy en un estado de tensa calma pero que da lugar a constantes pronunciamientos por parte de aquél, mostrando una cierta evolución en los criterios decisionales (Pérez de los Cobos 2021: 33, 128 y cap 4).

En el caso de las dos cuencas del territorio español analizadas en este trabajo la preservación del principio de unidad de cuenca ha sido todo menos pacífica. En el caso del Ebro la fijación de los caudales ecológicos ha determinado las disputas entre actores territoriales no tanto interesados en la preservación de buenas condiciones ambientales en los ecosistemas fluviales, como en la disposición de cantidades suficientes del recurso-agua con el que afrontar planes de desarrollo regionales. El ya mencionado caso del Delta ejemplifica mucho mejor que ningún otro una rivalidad directa entre las autonomías de Cataluña y Aragón en la que la mediación de la CHE ha estado una y otra vez abocada al fracaso y sus decisiones impuestas por un mero principio de distribución competencial. En cualquier caso, los actores apenas han hecho valer en este contexto un modo de planificación y gestión dirigido a la cuenca como realidad integral. Respecto al Tajo, el TTS por sí mismo invalida el principio de unidad de cuenca, toda vez que implica el desvío de caudales hacia otra demarcación hidrográfica amparándose en necesidades económicas y alejadas del objetivo de preservación ambiental plantado por la DMA. Sobre esa base, los posicionamientos de los actores territoriales han venido marcados por la reivindicación

de intereses propios sin poner en valor el carácter integral de la cuenca como realidad ambiental a preservar.

En el caso italiano la implementación de la DMA, de por sí, resultó ser un engorroso proceso de reorganización estructural generador de numerosos conflictos interinstitucionales e incertidumbre en términos de competencias. En la primera fase de implementación de la Directiva 2000/60 surgió un choque de intereses a lo largo de la línea centro-periferia, con una fuerte oposición de los actores regionales y locales a las decisiones tomadas por el Gobierno nacional. Este choque tuvo su origen principalmente en la revisión casi simultánea del Título V de la Constitución sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Regiones. De hecho, después de la profunda reforma de 2001, la Constitución pasó a reservar la “protección del medio ambiente, del ecosistema y del patrimonio cultural”, incluida la protección del agua, a la competencia legislativa exclusiva del Estado.

Este enfoque centralista no implicó ningún mecanismo concreto de coordinación y cooperación entre los niveles central y regional (integración vertical) y provocó la reacción crítica inmediata de las autoridades regionales y de las provincias autónomas. En este contexto, la decisión constitucional ha sido decisiva y ha venido reforzada por la jurisprudencia más reciente a través de cierta erosión de las competencias transversales regionales.

Cabe destacar que los conflictos entre el Estado y las Regiones/Provincias Autónomas aumentaron con la aprobación del Decreto Legislativo n. 152/2006. Dicho decreto detalla la nueva división constitucional de competencias en materia de medio ambiente transfiriendo el poder regulatorio de los organismos locales a los centrales y centralizando muchas de las competencias administrativas previamente compartidas con las Regiones y Provincias. Además, derogó casi todas las leyes italianas anteriores en el campo de la gestión y protección del agua¹¹. Con referencia específica a las demarcaciones hidrográficas, el Decreto Legislativo n. 152/2006 arregló la división de todo el territorio nacional en distritos hidrográficos, reemplazando así las cuencas fluviales nacionales, regionales e interregionales existentes. Las autoridades de cuenca existentes estaban destinadas a ser suprimidas, mientras que por decreto ministerial debían crearse nuevas autoridades de distrito de cuenca con funciones de planificación y programación, con vistas a que Italia se ajustara a la estructura organizativa establecida por la Directiva. Las Regiones no aceptaron un papel legislativo, reglamentario y administrativo limitado y trataron de impugnar muchas de las disposiciones del nuevo decreto¹². Además, incluso promulgaron leyes regionales sobre protección y gestión del agua recordando su competencia concurrente en sectores transversales a las cuestiones ambientales, lo que requirió la intervención del Tribunal Constitucional, que finalmente falló a favor del Estado al derogar esas disposiciones regionales sobre protección del agua.

La lucha institucional, sin embargo, ha sido casi generalizada. La identificación de las Autoridades Distritales, encargadas de la elaboración y ejecución de los planes hidrológicos y programas de medidas de cuenca, y, en particular, de la composición y funciones del principal órgano de decisión de las Autoridades, es decir, las denominadas Conferencia Institucional Permanente, han estado en el centro de los conflictos institucionales entre el Estado y las Regiones, obstaculizando así toda la transposición de las disposiciones de la Directiva.

En este escenario conflictivo, las nuevas Autoridades Distritales no fueron creadas dentro del plazo establecido, por lo que la supresión de las Autoridades de Cuenca existentes fue pospuesta por el Decreto-Ley n. 208/2008. Estas últimas facultades fueron otorgadas por la Ley núm. 13/2009 la responsabilidad de la elaboración de planes hidrológicos de cuenca, en colaboración con las Regiones interesadas, con el objetivo específico de cumplir el plazo del 22 de diciembre de 2009, fijado por la Directiva para la presentación de estos documentos a la Comisión de la UE. Por lo tanto, el contenido de los planes hidrológicos de cuenca tuvo que recopilarse en unos

¹¹ Incluidas la Ley n. 183/1989, la Ley n. 36/1994 y el Decreto Legislativo n. 152/1999.

¹² Corte constitucional n. 232 y 233/2009, 246/2009, 254/2009, 1/2010, 142/2010, 325/2010.

pocos meses y, como consecuencia, la mayoría de las medidas de planificación y protección del agua se trasplantaron directamente de los planes regionales existentes a los nuevos planes.

Tales retrasos en la implementación de los requisitos institucionales y de procedimiento de la Directiva han socavado inevitablemente el logro de sus objetivos sustantivos, por ejemplo, un sistema estable y coordinado de medidas de gestión y protección del agua a escala de demarcaciones hidrográficas, capaz de superar las dificultades previas de fragmentación existente de competencias y funciones en la planificación, gestión y protección del agua entre diferentes organismos territoriales y agencias funcionales (Comisión de la UE 2009).

Además, el último avance en el intento de alcanzar los objetivos de la Directiva arrojó algo de luz sobre las diferencias significativas en el enfoque y el calendario de las acciones entre las Regiones, incluidas las que pertenecen a las mismas demarcaciones hidrográficas. De hecho, la elaboración de planes hidrológicos de cuenca y programas de medidas resultó ser más rápida y eficaz en aquellos distritos donde las autoridades de cuenca habían estado promoviendo prácticas de toma de decisiones cooperativas e inclusivas durante años, mientras que, en general, la organización del procedimiento de consulta pública exigido por la Directiva se redujo tanto en duración como en alcance, convirtiéndose, en la mayoría de los casos, en un mero trámite.

Después de varios años de ajustes institucionales provisionales, la Ley n. 221/2015 finalmente creó las Autoridades Distritales de Cuenca, reemplazando los artículos correspondientes del Decreto 152/2006 con nuevas disposiciones. Así, el Ministerio del Medio Ambiente es responsable de la coordinación general, dirección política y supervisión de las Autoridades, preservando así un papel central.

Las nuevas autoridades distritales finalmente estuvieron en pleno funcionamiento tras la aprobación del Decreto del Ministerio de Medio Ambiente del 25 de octubre de 2016. El personal, los recursos financieros y la sede se transfirieron de las antiguas autoridades de cuenca a las nuevas autoridades distritales. Así, sólo después de diez años, tras la aprobación del Decreto Legislativo n. 152/2006 y la derogación de las antiguas Autoridades de Cuenca, finalmente se ha completado la reforma institucional en materia de gestión y protección del agua.

Con ello, se abre una nueva fase en la que se da la creación efectiva de los nuevos distritos y el inicio del segundo ciclo de planificación relativo al período 2015-2021. Este nuevo ciclo fue acordado entre las Regiones Distritales y la Autoridad hidrográfica con el objetivo de optimizar los recursos humanos y financieros disponibles, y promover la integración entre las diferentes herramientas de planificación y programación sectoriales (protección de suelos, agricultura y áreas protegidas) que en diversas maneras afectan la protección y gestión del agua. A partir de esta voluntad de seguir estrategias de planificación comunes y de superar los límites (también destacados por la Comisión Europea en los informes de seguimiento del primer ciclo) que surgieron en el primer ciclo de planificación, las Regiones y las autoridades distritales han llevado a cabo un trabajo coordinado e integrado, que aportó una mayor homogeneidad y coherencia en la elaboración del segundo plan de gestión de la demarcación hidrográfica de 2016. Así, también para el tercer ciclo de planificación (2021-2027) fue trabajado para lograr la mayor integración posible de los niveles de planificación. Dentro de esta perspectiva de planificación diferente, los planes regionales de protección, que en la primera fase habían constituido íntegramente el contenido del plan de gestión distrital, pudiendo definirse el plan distrital como la suma de los planes regionales de protección presentes en el distrito en ese momento, se configuran tras la aprobación de la ley n. 221/2015 como instrumentos subordinados al plan de ordenación distrital. Por tanto, su elaboración tiene lugar temporalmente después de la adopción del plan de gestión.

En particular, esta diferente perspectiva llevó durante el tercer ciclo de planificación a la revisión de los planes regionales de protección del agua como planes sectoriales que implementan la planificación del distrito. En el distrito del Río PO ha comenzado la revisión de los planes regionales de protección a la luz del nuevo plan de gestión del distrito. Se han aprobado algunos

planes de protección regionales, mientras otros aún están en revisión. Cabe señalar que, si bien la autoridad del distrito de Po ya aprobó el nuevo plan de gestión en 2023, la autoridad del distrito central de los Apeninos, con el decreto secretarial n. 80/2023, sólo inició el procedimiento para la elaboración del Plan de Cuenca mediante la elaboración del "Documento del plan de primer nivel" que contiene el calendario, el programa de trabajo y las medidas consultivas. Por lo tanto, será necesario verificar si, tras la aprobación del plan distrital, se llevarán a cabo realmente las revisiones de los planes regionales de protección.

5. CONCLUSIONES

En las páginas precedentes hemos podido ver la evolución de ambos modelos español e italiano de política hidrológica. Como se puede apreciar, solo de una manera muy limitada se puede sostener que ésta haya desarrollado y fortalecido pautas de gobierno compartido, sobre todo, si identificamos éste con un tipo de toma de decisiones consensuadas, participadas y tendentes a la consolidación del principio de unidad de cuenca. Más bien, la planificación de los ecosistemas fluviales ha sido ejemplo de tensiones entre territorios y de éstos con los niveles centrales en ambos casos. Si bien en el caso italiano, las tensiones han venido determinadas por reformas constitucionales y normativas que han redistribuido las competencias en materia de agua, en el caso español, los conflictos parecen venir determinados por el propio despliegue de la planificación y el punto en el que ésta resulta más o menos concordante o disonante con los intereses regionales.

Creemos que no es un detalle menor el carácter de los organismos designados como autoridad de cuenca en uno y otro caso. En el caso español han sido las viejas confederaciones hidrográficas quienes han asumido ese rol una vez implantada la DMA. Por esa parte, dado que las confederaciones estaban planteadas desde sus inicios para proyectarse sobre el ámbito territorial de la cuenca, parecería que la mencionada unidad de cuenca debería ser una realidad tangible en la política hidrológica española. Sin embargo, ese no ha sido el caso: concebidas sobre una forma abiertamente desarrollista de entender la política de aguas, las confederaciones han debido encarar un proceso de reconversión interna para pasar de un papel promotor de obras públicas a otro orientado hacia la conservación y gestión sostenible de los ecosistemas fluviales. Ello ha redundado en una pérdida de policy capacity que ha dificultado la relación con otros actores territoriales y, en definitiva, la consolidación de la cuenca como una realidad integral sobre la que se decide y planifica. En el caso italiano los organismos designados como autoridad de cuenca han sido diferentes en función del marco normativo, recayendo en las autoridades de distrito de cuenca a partir de 2016. Con ello ha sido difícil consolidar una forma institucionalizada de toma de decisiones que haga prevalecer el mencionado principio de unidad de cuenca que, por otra parte, tampoco parece acabar de imponerse con las últimas modificaciones normativas: en ese sentido entendemos como un detalle significativo el hecho de que las autoridades de distrito no llevan el nombre de los propios cursos fluviales, sino de una delimitación más bien administrativa.

Con todo y con ello, y más allá de los vaivenes normativos y las guerras del agua entre territorios, lo cierto es que asistimos a una progresiva consolidación del sistema de planificación previsto por la DMA por lo que no es descartable que aspectos como la unidad de cuenca acaben por imponerse siquiera parcialmente, abocando al desempeño de un determinado federalismo de facto que, a la postre, podría fortalecer el gobierno compartido. Obviamente, la cuestión es si este modelo que poco a poco y con dificultades se abre paso puede favorecer ese gobierno compartido en estados descentralizados de tipo "intermedio" como son el español y el italiano

y de qué manera habrá de hacerlo. En ese sentido, cabría esperar que la rutinización de encuentros multilaterales acaben consolidando hábitos negociadores y cierto “*thinking federal*”, nuclear al funcionamiento de las federaciones y, de momento más bien ausente tanto en Italia como en España.

6. REFERENCIAS

Alberton M. (2021). Governance ambientale negli ordinamenti composti. Traiettorie italiane e spagnole tra unità e asimmetria. ESI.

Aru, S. (2019). La gestione del servizio idrico tra Europa, Stato, Regioni e volontà popolare. *Federalismi.it*, 2019(6), 2–55.

Caretti, P. & Boncinelli V. (2009). La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V. *Giurisprudenza Costituzionale* 6 (2009): 5179.

Carrozza, C. (2008). La riforma italiana dei servizi idrici. Modi locali di governo fra continuità e rottura. *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 5–36.

Citroni, G., & Lippi, A. (2006). La politica di riforma dei servizi idrici: istituzioni, processi e poste in gioco. *Le istituzioni del federalismo*, 2, 239–275.

Citroni, G., Giannelli, N., & Lippi, A. (2008). Chi governa l’acqua? Studio sulla governance locale. Rubbettino.

Colino, C., (2022). Los retos de la coordinación y la cooperación en el Estado autonómico. En C. Colino (coord.) *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro*. 1 ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 11-33

De la Peña Varona, A. y Mondragón, J., (2022). La Planificación hidrológica como gobierno compartido o el nexo entre sostenibilidad y federalismo. *Política y Sociedad (Madr.)* 59(1). <https://dx.doi.org/10.5209/poso.74627>

De la Peña Varona, A.; Mondragón, J.; Ramos Gallarin, J.A.; Alda, M., (2022). Gobierno multinivel y compartido en España. La interacción entre Comunidades Autónomas y Administración General del Estado en la planificación hidrológica. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección INAP Investiga. Serie Estudios Territoriales, ISBN 978-84-7351-748-5

De Stefano, L. y Hernandez Mora, N. (2018). Multi-level interactions in a context of political decentralization and evolving water-policy goals: the case of Spain, *Regional Environmental Change*, 18 (6): 1579-1591. <https://doi.org/10.1007/s10113-018-1318-6>

D’Atena, A. *L’Italia verso il “ federalismo”*. Taccuini di viaggio. Milano: Giuffré, 2001.

Escudero, I. A. y Martin Trigo, A. (2020). La gestión pública de una obra hidráulica compleja, entre el marco internacional y los intereses regionales privados: el caso del trasvase Tajo-Segura (España). *Relaciones internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, (45), pp. 327-344. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.45.015>

Espluga, J., A. Ballester, N. Hernández-Mora and J. Subirats (2011), “Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (134): 3-26.

EU Commission. (2015). Assessment of member states' progress in the implementation of programmes of measures during the first planning cycle of the water framework directive. COM/2015/120 final.

Hernandez-Mora, N. (2019). A vueltas con el trasvase Tajo-Segura. Fundación Nueva Cultura del Agua. Disponible en: <https://fnca.eu/73-boletin/titulos/567-a-vueltas-con-el-trasvase-tajo-segura>

Jager, N. W., et al. (2016). Transforming European water governance? Participation and River Basin management under the EU water framework directive in 13 member states. *Water*, 8(4), 1–22.

Kessen, A., et al. (2010). European River basin districts: Are they swimming in the same implementation Pool? *Journal of Environmental Law*, 22(2), 197–221.

Lee, M. (2009). Law and governance of water protection policy. In J. Scott (Ed.), *Environmental protection: European law and governance* (pp. 27–55). Oxford: Oxford University Press.

Maddalena, P. (2010). L'interpretazione dell'Articolo 117 e dell'Articolo 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente. *Federalismi.it.*, 2010(9), 1–16.

Máiz Suárez, R. (2018): *Nacionalismo y federalismo: una aproximación desde la teoría política*, 1 edn. Madrid, Siglo XXI de España.

Máiz, R. (2013): "Beyond institutional design: the political culture of federalism (A normative approach)", en VV. AA. *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Volume I. 1 edn. Springer, pp. 83-102. Mangiameli S. (2016). Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforme. *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2 (2016): 1-36.

Martinez L., Il governo delle risorse idriche tra competenze statali e territoriali, in *Rassegna dell'avvocatura dello stato*, 2012(3), 251 ff.

Massarutto, A. (Ed.). (2003). *Privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici: prospettive per il Nord Est*. Forum.

Massarutto, A. (2005). La legge Galli alla prova dei fatti: riflessioni su una riforma incompiuta. *Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente*, 1, 63–80.

Muratori, A. (2010). Recepita con D.Lgs. n. 49/2010 la «Direttiva alluvioni», sperando che non piova.... *Ambiente & Sviluppo*, 6, 505–510.

Palermo, Francesco. 2021. Federalism. *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*: 1–36.

Pérez de los Cobos, E. (2021), *Litigios competenciales en materia de aguas*. 1 edn. Valencia, Tirant lo Blanch.

Sánchez Martínez, M.T., Rodríguez Ferrero, N. and M. Salas Velasco (2011), "La gestión del agua en España. La unidad de Cuenca". *Revista de estudios regionales*, (92): 199-222. EU Commission. (2009). Report from the Commission to the European Parliament and the Council in accordance

with article 18.3 of the Water Framework Directive 2000/60/EC on programmes for monitoring of water status. COM (2009) 156 final.

Website Autorità Distretto Appennini centrali: <https://aubac.it/documenti-istituzionali>

Website Autorità Distretto del Po: <https://www.adbpo.it/>