

GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN ESPAÑA:

COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA
EN UN CONTEXTO DESCENTRALIZADO



En marzo de 2019 la Fundación Ramón Areces acogió la celebración de una reunión científica en torno a la gestión del agua y los espacios naturales protegidos en el contexto de descentralización competencial característico del estado autonómico español. La reunión buscaba analizar los retos asociados al desarrollo de mecanismos de coordinación interadministrativa para la gestión de este patrimonio común. El enfoque específico en el agua y los espacios naturales protegidos se debe a que la distribución de competencias en estos ámbitos, y muy especialmente en el terreno de la gestión del agua, ha sido uno de los principales campos donde las tensiones competenciales se han dirimido desde que comenzó el proceso de descentralización político-administrativa con la Constitución Española de 1978.

LUCIA DE STEFANO (UCM) Y NURIA HERNÁNDEZ-MORA (FNCA)

La eficacia de la política de aguas depende de la capacidad de coordinación entre administraciones competentes en distintos ámbitos de la acción pública

Desde la aprobación de la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/CE/67) la política del agua tiene como objetivo prioritario recuperar el buen estado de las aguas y prevenir su deterioro. La consecución de estos objetivos se ve fuertemente condicionada por el desarrollo de otras políticas sectoriales como la agrícola, territorial, urbanística o de protección del medio natural, donde las comunidades autónomas ostentan competencias exclusivas. Por lo tanto, la eficacia de la política de aguas depende de la capacidad de coordinación entre administraciones competentes en distintos ámbitos de la acción pública.

A partir de la creación de la Confederación Hidrográfica del Ebro en 1926, la gestión del agua en España se ha organizado en torno al criterio geográfico de las cuencas hidrográficas, con las confederaciones hidrográficas como organismos públicos con responsabilidades de planificación y gestión. El desarrollo del estado de las autonomías, a partir de 1978, requirió una adaptación de este marco institucional a la nueva realidad político-administrativa, con la incorporación de las comunidades autónomas (CCAA) y administraciones locales en los órganos de decisión de las confederaciones, y un proceso de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA a partir de la Constitución y la Ley de Aguas de 1985 (Ley 29/1985) que no ha estado exento de dificultades (De Stefano y Hernández-Mora, 2018; Del Moral y Hernández-Mora, 2016).

En el ámbito de la gestión de los espacios naturales protegidos y la biodiversidad, el marco institucional ha evolucionado desde una gestión centralizada que comenzó con la Ley de Parques Nacionales de 1916, hacia el paulatino traspaso de competencias a las

CCAA a partir de la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres y de diversas sentencias del Tribunal Constitucional, que ha otorgado a las CCAA competencias exclusivas sobre su gestión.

Por su parte, la declaración y gestión de las figuras de protección derivadas de la normativa europea (Red Ecológica Europea Natura 2000) ha sido desde su inicio con la Directiva Habitats (92/43/CEE) y la Directiva de Aves (2009/147/CE) competencia de las CCAA, excepto cuando se trate de espacios situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección. En ese caso, corresponde al Ministerio la propuesta de LIC y la declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y de ZEPA, así como su gestión. A diferencia del ámbito de la gestión del agua, que utiliza el criterio hidro-geográfico de la cuenca para delimitar competencias, la delimitación de competencias de la red de los espacios naturales protegidos responde fundamentalmente a criterios político-administrativos. Esto presenta retos específicos de coordinación ya que, como es evidente, los procesos naturales de espacios o especies protegidas trascienden las delimitaciones político-administrativas.

En todo caso, los espacios de la Red Natura 2000 y las áreas bajo figuras internacionales como los Humedales Ramsar, Reservas de la Biosfera y otros, están insertos en una matriz territorial compleja (Múgica, 2019) en la que conviven diversidad de actividades socioeconómicas. Por lo tanto, la conservación de los valores naturales o especies que llevaron a su designación dependerá de una eficaz coordinación de las políticas de con-

En el ámbito del agua, la Constitución estableció que la gestión de las aguas que discurren por más de una comunidad autónoma (intercomunitarias) es competencia del Estado.

servación y de otras políticas sectoriales con impacto en el territorio incluyendo, de manera muy especial, la política de aguas, que en muchos casos juega un papel esencial en la funcionalidad ecológica de estos espacios.

El reparto competencial en materia de agua y conservación de la biodiversidad

La Constitución española determina que el Estado tiene competencia exclusiva en la definición de la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” (art.149.1.23 CE), de modo que las CCAA son las encargadas de su desarrollo. Los preceptos constitucionales impulsaron el traspaso progresivo de competencias en materia de conservación de la naturaleza y gestión del agua desde la administración central a las autonómicas, a través de un complejo proceso de desarrollo legislativo y estatutario, y donde las decisiones del Tribunal Constitucional han jugado un papel determinante.

En el ámbito del agua, la Constitución estableció que la gestión de las aguas que discurren por más de una comunidad autónoma (intercomunitarias) es competencia del Estado, pudiendo las CCAA asumir competencias a través de sus Estatutos de Autonomía sobre las aguas que discurren dentro de su territorio (intracomunitarias). La Ley de Aguas de 1985 interpretó el concepto constitucional inconcreto de “aguas que discurren” como referente al ámbito de la cuenca hidrográfica, en consonancia con

el marco institucional para la gestión del agua que representaban las confederaciones hidrográficas (Embid, 2019).

El precepto constitucional se ha ido desarrollando a lo largo de los últimos 40 años a través de distintas normativas y sentencias del Tribunal Constitucional (Del Moral y Hernández-Mora, 2016) para resultar en el mapa competencial que se presenta en la Figura 1. Así, el Estado gestiona la mayor parte de las aguas peninsulares a través de nueve confederaciones hidrográficas, mientras que las CCAA de Cataluña, Galicia Costa, Andalucía, País Vasco, Baleares y Canarias han asumido sus competencias en las demarcaciones hidrográficas¹ en su territorio.

Por otro lado, los más de 8.100 municipios existentes son competentes sobre la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento, con la posible intervención de las Diputaciones en el caso de municipios de menos de 20.000 habitantes. Además, como ya se ha comentado, las comunidades autónomas ostentan competencias exclusivas en diversas políticas sectoriales determinantes para la consecución de los objetivos de la política de aguas.

En lo relativo a los espacios naturales protegidos, y como explica Múgica (2019), la Administración General del Estado (AGE), a través del Ministerio competente en medio ambiente, es responsable de la interlocución con la Unión Europea en todos los asuntos relacionados con la Red Natura 2000 y tiene competencias para la designación y la gestión de ciertas áreas marinas protegidas. Las CCAA cuentan con las competencias para la designación de las zonas de la Red Natura 2000 presentes en sus territorios y para su conservación y gestión. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional

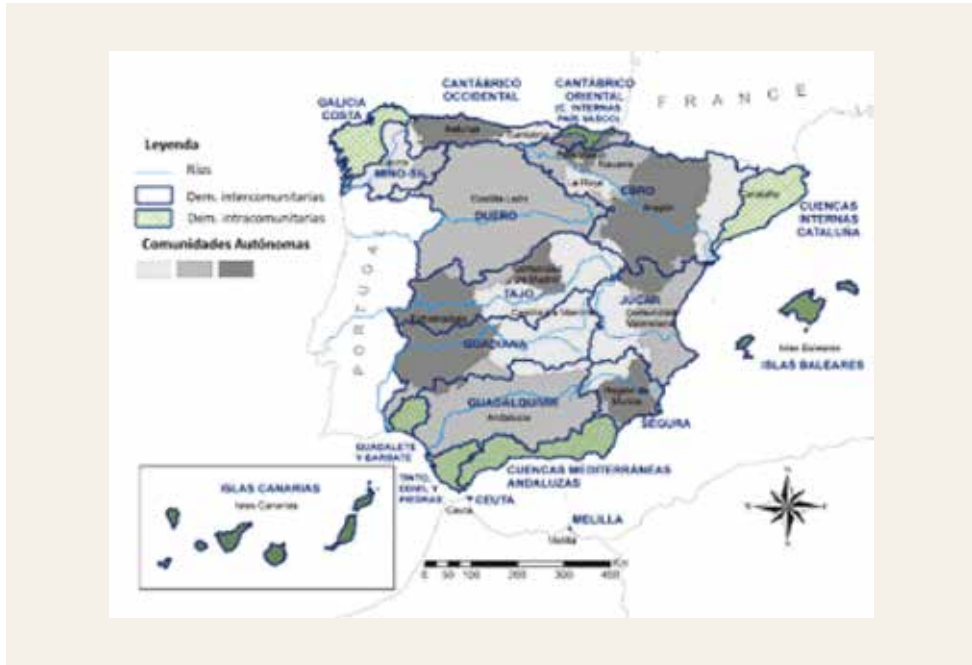


Figura 1. Demarcaciones hidrográficas intercomunitarias e intracomunitarias en España Fuente: Modificado de De Stefano & Hernández-Mora (2018).

194/2004 declaró que la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales es también competencia de las comunidades autónomas. En algunos territorios (como en el País Vasco o en Canarias), las competencias las ejercen las administraciones provinciales (diputaciones forales y los cabildos insulares). Finalmente la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad (Ley 42/2007) y la Ley de Parques Nacionales 5/2007 terminaron de armonizar el ámbito competencial de la gestión de espacios naturales adecuándolo a las sentencias del Tribunal Constitucional y el acervo legislativo comunitario.

La asunción de competencias por parte de las CCAA ayuda a explicar la expansión de superficie terrestre protegida desde las 211.940 hectáreas registradas en 1980, a las más de 7 millones identificadas en la actualidad, una cifra que se duplica cuando se contabiliza la Red Natura 2000 terrestre (a lo que hay que añadir más de 8,5 millo-

nes de hectáreas marinas), con la creación de figuras protectoras, estrategias de gestión e instrumentos de planificación, superpuestos, de muy variada índole, y no siempre coordinados (Mulero, 2019).

Actualmente, el 27,3% del territorio español forma parte de la Red Natura 2000, aunque con implantación desigual en las distintas CCAA como se ve en la Figura 2. El 47% de esta red se solapa con figuras ya



Figura 2. Espacios naturales protegidos en España.

Como reflejo de esas tensiones, en las últimas dos décadas se ha observado una frecuente apelación al Tribunal Constitucional por parte del Estado o las CCAA para aclarar el reparto competencial o la posible vulneración de sus competencias por parte de una ley o decisión ajena

existentes de espacios naturales protegidos (Múgica, 2019): 15 parques nacionales, 150 parques naturales, reservas, paisajes, hasta un total de más de 1.700 espacios naturales protegidos, declarados a través de la legislación básica y autonómica.

En cualquier caso, como señala Colino (2019), el proceso de transferencia competencial se ha caracterizado por su asimetría entre distintas CCAA; el desequilibrio entre el volumen de competencias asumidas por las CCAA y la reducida autonomía de ingresos, ya que la capacidad recaudatoria permanece con el Estado; la ausencia de instrumentos de decisión conjunta o cooperación obligatoria en los órganos intergubernamentales que, en su mayoría, son meramente consultivos; la naturaleza abierta de la distribución competencial; el predominio de la legislación compartida y concurrente; la inoperancia del Senado como cámara territorial para las relaciones intergubernamentales; y el consiguiente papel destacado del Tribunal Constitucional en el diseño del sistema y para dirimir conflictos. Estas características conllevan una tendencia hacia las relaciones verticales bilaterales entre Estado y CCAA frente a las horizontales multilaterales, y a una invasión progresiva del Estado en las competencias autonómicas a través de los procesos de negociación presupuestaria. También redundan en un modelo de relaciones intergubernamentales entre el Estado y las CCAA dominado por esfuerzos por asumir competencias exclusivas en detrimento de la cooperación, coordinación interadministrativa, lealtad institucional y corresponsabilidad entre administraciones (Corominas, 2019).

Como reflejo de esas tensiones, en las

últimas dos décadas se ha observado una frecuente apelación al Tribunal Constitucional por parte del Estado o las CCAA para aclarar el reparto competencial o la posible vulneración de sus competencias por parte de una ley o decisión ajena. En este contexto, la reciente creación de las Comisiones Bilaterales de Cooperación (art 153, Ley 40/2015) ha contribuido a reducir el número de conflictos que llegan al Constitucional, al crear un espacio dentro del cual Estado y CCAA pueden negociar acuerdos durante un tiempo acotado de nueve meses (Embid, 2019).

Ventajas de la descentralización competencial y desarrollo de mecanismos de coordinación

El complejo marco competencial descrito presenta evidentes retos de coordinación y cooperación interadministrativa, pero también ha tenido efectos netamente positivos. Por un lado, como señala Jiménez Pérez (2019) la descentralización de competencias ha resultado en un fuerte desarrollo de las políticas de conservación, con proliferación de los espacios naturales protegidos, catálogos de especies protegidas y planes de recuperación, y el desarrollo de cuerpos técnicos especializados en la conservación de la biodiversidad.

Asimismo, la aplicación del principio de subsidiariedad que subyace a la descentralización competencial permite un conocimiento más cercano de la realidad y de las claves y los medios disponibles para re-



solverlos con más eficacia (Múgica, 2019). Facilita una identificación temprana de los problemas y necesidades, y una mayor capacidad de reacción y de encontrar posibles soluciones locales, utilizando los conocimientos y recursos existentes en el propio territorio (Sánchez, M., 2019).

Como señala Corominas (2019), la gestión del agua y del patrimonio natural y la biodiversidad, conlleva la consideración y posible conflicto en torno a emociones, valores y conocimientos y comprensiones de la realidad distintas y a menudo confrontadas. Es, por tanto, una tarea compleja cuya resolución puede verse favorecida por la participación de las partes interesadas. La cercanía de los ámbitos de decisión al administrado facilita la participación ciudadana en la gestión de una realidad más próxima y sobre la que tiene más conocimiento (Sánchez, M., 2019).

Por otro lado, la involucración de varios niveles administrativos puede proporcionar mayor resiliencia del sistema en su conjunto debido a la aportación de visiones complementarias sobre la misma realidad cuya convergencia puede mejorar los resultados de la gestión, por el conocimiento de la realidad,

por los recursos o capacidades que puede aportar o por su vinculación con y capacidad de movilización de otros actores sociales o políticos (Jiménez García-Herrera, 2019).

Por último, la participación del Estado central, como órgano administrativo superior, y el papel de tutela ambiental que ejerce la Unión Europea, permite modular políticas y enfoques de gestión que, como señala Múgica (2019), en ocasiones pueden estar demasiado condicionadas por intereses y grupos de presión locales. En este contexto, la normativa europea y los acuerdos internacionales actúan como un incentivo a la tutela ambiental, siendo la Administración General del Estado la principal encargada de mediar entre el ámbito europeo/internacional y el sub-estatal.

En cualquier caso, el aprovechamiento de este potencial depende de la articulación de mecanismos eficaces de coordinación entre administraciones competentes y con agentes económicos y sociales. En este sentido, resulta llamativo que existan numerosos organismos y mecanismos de colaboración entre Estado y CCAA, un principio implícito en la Constitución, mientras que hay pocos instrumentos de colaboración entre

CCAA, a pesar de que esa necesidad queda recogida de manera explícita en la carta magna (Embid, 2019).

Los principales mecanismos de cooperación intersectorial, como es el caso de la Conferencia de Presidentes o las Conferencias Sectoriales entre el Estado y los consejeros de las CCAA, dependen de la acción del Gobierno para su convocatoria y funcionamiento, y “desde los años ochenta (...) se con-figuran como mecanismos formalizados de cooperación vertical, multilaterales, de carácter sectorial y de naturaleza política” (Mondragón *et al.*, 2015). Estas funcionan con ritmos e intensidad diversos. Así por ejemplo, los mismos autores señalan que la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, constituida en 1988, se reunió 57 veces entre su creación y 2014 y tiene un reglamento de operación aprobado desde 1992, mostrando un nivel de actividad bastante elevado. Asimismo existen Comisiones Sectoriales en diversas CCAA que funcionan de manera similar pero en el ámbito comunitario.

En los ámbitos que nos ocupan existen mecanismos adicionales de cooperación y coordinación entre la AGE y las CCAA. Destaca la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, creada en virtud de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad como órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas para garantizar una gestión más eficaz y el cumplimiento del principio de solidaridad en la toma de decisiones en esta materia. Esta comisión establece varios comités especializados (entre ellos uno de espacios naturales protegidos, otro de humedales, otro de flora y fauna silvestres, y otros tres sobre aspectos forestales específicamente). También la citada ley creó el Consejo Estatal como un órgano de participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad.

En el ámbito de la gestión del agua, los

procesos de cooperación y coordinación intergubernamentales tienen lugar principalmente en el marco de organismos y procedimientos reglados: los órganos colegiados de los organismos de cuenca, los comités de autoridades competentes o el Consejo Nacional del Agua. Estos órganos vienen siendo criticados desde hace tiempo por su incapacidad de reflejar los debates y la pluralidad de actores actualmente presentes en la sociedad. Aunque han sido bastante útiles para las tareas de asignación de recursos hídricos, entre los principales usuarios, la creciente complejidad institucional, la desconexión entre la amplia responsabilidad de las CCAA sobre políticas sectoriales y su papel subordinado en materia de política del agua, así como la obligación de incorporar los nuevos objetivos de la planificación hidrológica, señalan a la necesidad de articular instrumentos alternativos o complementarios (Del Moral, 2019).

Respecto de los comités de autoridades competentes, de acuerdo con la DMA, la autoridad competente ha de tener facultades apropiadas para coordinar todos los programas de medidas en su demarcación hidrográfica (art. 3.2, 3.4 DMA). Sin embargo, el Real Decreto 126/2007 que regula su composición, funcionamiento y atribuciones, además de atribuirles una composición simplista e inadecuada para abordar los actuales problemas de la interfaz Estado-CCAA, establece que estos no ostentan funciones de coordinación, como sería coherente con el concepto de integración, sino, meramente, de cooperación. Los comités de autoridades competentes cuentan con un representante por cada comunidad autónoma con territorio en la demarcación (independientemente de su peso territorial), tres representantes del gobierno estatal y dos o tres representantes de municipios. A menudo son percibidos como mecanismos formales en los que simplemente se aprueban acuerdos negociados previamente, más que foros en los que se puede articular de



manera eficaz una coordinación entre instituciones.

Retos de la descentralización administrativa para la consecución de los objetivos de las políticas de aguas y de conservación de espacios protegidos

En el ámbito de la gestión de espacios protegidos, la transferencia de la competencia sobre la gestión de espacios protegidos a las CCAA ha generado en la creación de un gran número de herramientas autonómicas de gestión muy diversas (Normas de Gestión, Normas de Protección, Plan de Protección, Normas de Conservación, Planes de Gestión para la Conservación y el Ocio, Planes Especiales, Planes de Recuperación, Planes Anuales de Gestión, etc.) que se solapan con los dos instrumentos principales establecidos en la legislación estatal: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión (Mule-

ro, 2019). Si bien este proceso ha llevado a un aumento importante de la superficie protegida, Mulero (2019) observa que la profusión de figuras de protección está en contraposición con uno de los planteamientos de la Directiva Hábitats más celebrado, es decir, el establecimiento de unos criterios homogéneos para la selección de los lugares de interés en todo el territorio comunitario, evitando así caer en la discrecionalidad que al respecto caracteriza a las redes estatales y regionales de espacios naturales protegidos. Esta discrecionalidad y fragmentación a su vez, deriva en una gestión fragmentada por las fronteras político-administrativas de los ámbitos protegidos.

En el ámbito de la gestión de los recursos hídricos, el Texto Refundido de la Ley de Aguas (2001) y la Directiva Marco del Agua establecen un paraguas común bajo el que operan todos los organismos de cuenca – estatales y autonómicos – y que asegura cierta homogeneidad en los planteamientos e instrumentos de la planificación. Sin embargo, existen disparidades de enfoques y prioridades entre organismos de cuenca que actúan sobre distintos territorios. Si

El reparto competencial actual contribuye -pero no es el único causante- al diseño e implementación de las políticas públicas por 'silos' sectoriales

bien esta diversidad permite a determinados organismos de cuenca tener enfoques metodológicos pioneros y adaptados a las peculiaridades de su demarcación, también puede crear disparidad de criterios a la hora de implementar la normativa, lo que hace necesaria una labor de coordinación técnica por parte de la Dirección General del Agua.

El reparto competencial actual contribuye -pero no es el único causante- al diseño e implementación de las políticas públicas por 'silos' sectoriales. Así, en España, las áreas protegidas son gestionadas de manera preponderante desde los departamentos medioambientales de las CCAA, con una escasa implicación del Estado, de los municipios y de la sociedad civil en su declaración y gestión (Mulero, 2019). De la misma manera, en la gestión de los recursos hídricos la comunicación y coordinación entre la política de aguas y las políticas sectoriales autonómicas que influyen sobre ella (p.ej. agricultura; desarrollo rural; ordenación del territorio) son limitadas, incluso cuando la competencia sobre el agua es ostentada por un departamento autonómico (De Stefano y Hernández-Mora, 2018).

En cuanto a la coherencia espacial de las políticas, cabe destacar el predominio de relaciones y negociaciones bilaterales entre CCAA y el Estado sobre las interacciones multilaterales entre CCAA en las que se debata y se tomen decisiones sobre espacios y recursos que crucen fronteras autonómicas. Esto limita la posibilidad de alcanzar acuerdos que tengan en cuenta plenamente las necesidades de procesos naturales y ecológicos que no entienden de delimitaciones político-administrativas (De Stefano y Hernández-Mora, 2018). Así, las directrices planificadoras de los espacios protegidos a menudo carecen de continui-

dad territorial porque se redactan desde una perspectiva regional que no se corresponde con la distribución espacial de los ecosistemas o regiones naturales objeto de la gestión (Mulero, 2019). En materia de agua, el uso de la demarcación hidrográfica como unidad de gestión facilita esa visión espacial de conjunto, pero se enfrenta con otros retos. Por un lado, y como se ha mencionado anteriormente, las políticas territoriales y medioambientales que influyen de manera importante sobre el estado de los ecosistemas acuáticos y el uso de los recursos hídricos son de competencia autonómica y de varias administraciones sectoriales. La fragmentación de visiones y criterios resultante, necesariamente afecta a la coherencia y la eficacia de las decisiones relacionadas con el agua a nivel de demarcación. Por el otro lado, la interconexión hidráulica generada por los trasvases intercuenca existentes o la presencia de divisorias de aguas subterráneas que no coinciden con las divisorias fluviales hacen que la planificación y la gestión del agua, en ocasiones, no pueda seguir solo los límites geográficos naturales de los ríos.

Como se ha apuntado anteriormente, la actual estructura fiscal crea cierta asimetría entre la necesidad de gasto y la capacidad de recaudación de los distintos niveles de la administración. Este modelo contribuye a que en algunos ámbitos (p.ej. la depuración de aguas residuales) los niveles administrativos autonómicos, provinciales o municipales se encuentren con una capacidad recaudatoria que no se corresponde con la magnitud de sus competencias. Esto en ocasiones conduce a carencias en la consecución de los objetivos fijados por ley. Además, y como observa Colino (2019), la falta de criterios objetivos y claros para la redistribución de los ingresos recaudados a nivel estatal a través



del sistema de nivelación, genera una competencia horizontal por los recursos centrales y una tensión vertical para una mayor descentralización de poderes y recursos.

Finalmente, una dificultad que deriva del reparto competencial actual es la fragmentación normativa entre CCAA, que lleva a una mayor complejidad administrativa, una burocratización de los trámites y diferencia de criterios entre territorios (Embid, 2019). Así, algunos permisos administrativos para utilizar espacios y recursos naturales públicos son emitidos por cada comunidad autónoma, requiriendo que el mismo usuario que, por ejemplo, quiera navegar o pescar en ríos de distintas CCAA o en un río intercomunitario tendrá que realizar varios trámites con requisitos y condicionantes distintos. Esta diversidad de normas y criterios también afecta de manera importante a procesos necesarios para la gestión de los recursos naturales, como es la contratación pública. Embid (2019) apunta que los órganos de interpretación o de resolución de conflictos de la contratación de cada comunidad autónoma (Juntas Consultivas, Tribunales de Recursos Contractuales) pueden dictar resoluciones muy distintas entre sí, lo que genera

cierta confusión e inseguridad jurídica. Así mismo, Cobo (2019) remarca que el modelo de financiación de obras hidráulicas varía de caso a caso, con grandes disparidades en la contribución económica de los beneficiarios de las inversiones, sin que exista un criterio claro y coherente que guíe la aplicación de uno u otro modelo de financiación.

¿Qué se puede hacer para mejorar?

Es interesante observar cómo las propuestas de mejora en la cooperación interadministrativa han sido comunes a los dos ámbitos de gestión abordados en este seminario: espacios naturales protegidos y recursos hídricos.

Así, ha emergido de manera clara la necesidad de consensuar líneas estratégicas y objetivos comunes en el ámbito estatal, que sirvan como elemento armonizador de las actuaciones en los ámbitos autonómico y local, y que tengan continuidad en el tiempo, más allá de los ciclos electorales. Es imprescindible contar con una agenda

común básica consensuada entre todas las autoridades competentes y que se base en un trabajo coordinado y cooperativo en la esfera técnica que pueda informar a la esfera política. En este sentido, hay que reconocer que las directrices en materia ambiental vienen de Europa, lo que debería facilitar el establecimiento de esta agenda común (García Balaguer, 2019). En cualquier caso, la coordinación entre administraciones tiene que ser un proceso continuado, un ejercicio constante, sobre el que se basen las decisiones y las actuaciones tomadas en cada escala administrativa, no consistir en interacciones puntuales cuando emerjan problemas concretos del estado del recurso o razones imperiosas que obliguen a realizar esa actividad de coordinación (Sánchez, M., 2019).

En ese sentido, se considera clave la creación de grupos de trabajo interadministrativos e interdisciplinarios que construyan acuerdos y consensos en el ámbito técnico. Un ejemplo de foro de encuentro técnico es EUROPARC-España, que desde hace 25 años desarrolla un trabajo colaborativo interadministrativo para facilitar las tareas de gestores y planificadores de espacios protegidos (Múgica, 2019). Otro ejemplo es el grupo técnico de trabajo de implantación de la directiva de inundaciones creado en el marco del proyecto Ebro Resilience entre los gobiernos autonómicos de La Rioja, Navarra, Aragón, la CH del Ebro y la DGA del MITECO para tratar la gestión del riesgo de inundación en el eje del Ebro (Sánchez, J., 2019).

Este tipo de grupos de trabajo pueden contribuir a plantear propuestas consensuadas sobre temas que requieren intercambio de información y coordinación para ser abordados. Un ejemplo de ello es el establecimiento de caudales ecológicos, tanto en espacios protegidos, como en otros tramos fluviales. En el marco del reparto de competencias actual, la definición e implementación de los regímenes de caudales ecológicos requieren la coordinación entre los

organismos de cuenca – en su mayoría pertenecientes a la AGE – y los departamentos medioambientales autonómicos. Como apunta Gallego (2019), los instrumentos actuales para llevar a cabo esa coordinación han sido claramente insuficientes. En los primeros dos ciclos de planificación hidrológica (2009-2015; 2016-2021), las CCAA generalmente no han realizado propuestas ni aportaciones sobre los caudales ecológicos en espacios protegidos cuya gestión es de su competencia, y en algunos casos en que se han realizado aportaciones, estas se han hecho en forma de alegaciones a los planes hidrológicos en la fase de consulta pública, evidenciando la falta no ya de coordinación, sino simplemente de diálogo previo (Gallego, 2019). Para resolver esta falta de interacción, sería oportuno desarrollar provisiones normativas y procedimientos específicos de coordinación interadministrativa.

Otro tema recurrente en el seminario ha sido la constatación de que las labores de coordinación y cooperación requieren recursos humanos, económicos y tiempo asignados específicamente a estas funciones, que no se suelen contemplar en las planificaciones y presupuestos de las administraciones. Sin recursos y sin el reconocimiento del valor aportado por esos esfuerzos integradores, los mecanismos existentes no pueden ser eficaces. Además, es importante buscar nuevas formas de comunicación, con el apoyo de profesionales expertos que ayuden a crear las condiciones más idóneas para el diálogo y la colaboración, y facilitar la formación del propio personal de la Administración en habilidades sociales y mediación de conflictos (Múgica, 2019). En este contexto también es necesario potenciar el conocimiento del funcionamiento y las funciones de las demás administraciones y actores involucrados, para poder detectar sinergias y áreas de coordinación y cooperación y construir relaciones de confianza mutua (Sánchez, M., 2019).

En lo que concierne a los espacios pro-

tegidos, es necesario generar un modelo de gestión integrador basado en directrices, instrumentos y fórmulas de colaboración comunes a los distintos ámbitos administrativos – ya sean provinciales, autonómicos o internacionales. Debido a la gran extensión de los espacios protegidos en España y a la necesidad de gestionarlos en su contexto territorial - y no como “islas” -, es esencial involucrar de manera mucho más significativa a los municipios, la población local y el sector privado. Durante décadas, la gestión de esos espacios ha sido impuesta “desde arriba”, con un claro protagonismo de la administración. Un modelo integrador y sostenible a largo plazo requiere una mayor involucración del tejido social local, para que la conservación de la naturaleza se convierta en un activo patrimonial para el territorio en lugar de un lastre debido a restricciones que se perciben impuestas desde arriba.

Como observa del Moral (2109), la noción de integración presente en la DMA implica también la integración de disciplinas, enfoques y experiencias, y cooperación y coordinación entre administraciones a distintos niveles de decisión (local, regional, nacional, internacional). Paralelamente, la DMA implica también la integración de usuarios, agentes sociales y sociedad civil en los procesos de decisión, impulsando un proceso de aprendizaje social al final del cual emerjan y sean implementados los compromisos alternativos más apropiados.

En este sentido, Jiménez Pérez (2019) apunta que el Art.45 de la Constitución señala:

Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, exigiendo a los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose para ello en la indispensable solidaridad colectiva.

Por tanto la responsabilidad de proteger el medio ambiente no recae solo en la administración sino que se basa en la corresponsabilidad de los distintos estamentos y de los ciudadanos, que tienen que ser involucrados de manera activa y explícita en la planificación y gestión de los recursos naturales.

En materia de agua, del Moral (2019) observa la oportunidad de usar la demarcación hidrográfica como unidad de gestión pero apunta a la necesidad de replantear la capacidad de intervención en la toma de decisiones de las distintas autoridades competentes en el ámbito de esa demarcación. Esto, por ejemplo, implica ampliar la capacidad de decisión de los Comités de Autoridades Competentes y asegurar que las CCAA tengan una capacidad de decisión y veto adecuada a las funciones que desempeñan (territorio, población, competencias). Así mismo, el diseño y funcionamiento de los organismos de cuenca deberían ser objeto de una profunda actualización para adaptarse a un sistema de conocimiento interdisciplinar, una gestión democrática y participativa más activa y real y la consecución efectiva de los objetivos de protección y uso sostenible.

Conclusión

La descentralización de las competencias desde la AGE hacia los demás niveles administrativos es un proceso que se está desarrollando desde la aprobación de la Constitución en 1978 y que, como observa Colino (2019) atraviesa fases de aceleración y deceleración fruto de la tensión entre la descentralización y la asimetría, por un lado, y la recentralización y la re-simetrización por el otro.

La reforma de los estatutos de autonomía, en la primera década del siglo XXI, favoreció la emergencia de intentos de cambiar la distribución vertical de competencias.

Como apunta Colino (2019), uno de los principales objetivos de estas reformas fue el rescate de los poderes regionales exclusivos y su protección mediante la creación de un listado detallado y exhaustivo de competencias autonómicas en forma de sub-áreas de competencia. Al mismo tiempo, la reciente crisis económica y las exigencias de consolidación fiscal parecen haber reforzado algunas tendencias existentes anteriormente en el sistema, como la centralización y la creciente dependencia financiera de las CCAA del gobierno central.

En este contexto de descentralización ‘en proceso’ existen instrumentos de coordinación y cooperación que consiguen sus objetivos con niveles de éxito desiguales. El reto para la consecución del buen estado de las aguas y la protección de espacios naturales no reside solo en el reparto competencial entre niveles administrativos, sino también en la integración efectiva entre políticas sectoriales que intervienen sobre el mismo territorio.

De la comparación de algunas experiencias europeas (España, Italia y Reino Unido), Alberton (2019) concluye que los mecanismos de cooperación entre distintos niveles de gobierno y entre los distintos actores, así como las normas para redimir acuerdos son elementos determinantes en la gestión de políticas tan transversales como las medioambientales. Así mismo, destaca la gran influencia de los factores históricos, sociales, y políticos, que están en constante evolución, en el funcionamiento de esos mecanismos.

Aunque sigue habiendo necesidad de definir de forma puntual nueva normativa y nuevos espacios de diálogo, de la experiencia de las últimas décadas queda patente que lo que más se necesita es un cambio en la actitud de todas las administraciones competentes y del tejido social hacia una apertura a la comunicación, el diálogo y la búsqueda de elementos de consenso. Un cambio de este tipo puede parecer, a primera vista,

inalcanzable y utópico, pero solo puede ocurrir de manera gradual, facilitado por la puesta en marcha de procesos, dinámicas e iniciativas a todas las escalas – desde la internacional a la individual – de naturaleza muy diversa. Cada uno de ellos, de manera aislada, no puede conseguir el cambio necesario, pero conjuntamente pueden contribuir a avanzar hacia una cooperación y coordinación tan necesarias para garantizar el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Créditos

Este artículo ha sido redactado a partir del debate surgido durante el seminario y de las contribuciones de los ponentes del mismo. Las autoras agradecen sinceramente a los participantes y a los ponentes, asumiendo la responsabilidad de cualquier imprecisión.

REFERENCIAS

¹ Demarcación hidrográfica es el ámbito de gestión introducido por la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE) para referirse a “la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas” (Art. 2.15).

Alberton, M. (2019) Gestión de recursos naturales en otros sistemas descentralizados en Europa. Conferencia impartida en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

Colino, C. (2019) Características del Estado de las Autonomías en España: Hitos y comparativa con otros estados federales. Conferencia impartida en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

Cobo R. (2019). Notas para la mesa redonda sobre los retos de la gestión de recursos naturales en el estado de las autonomías: Una visión desde la política y la gestión, en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

Corominas, J. (2019) Notas para la mesa redonda sobre los retos de la gestión de recursos naturales en el estado de las autonomías: Una visión desde la política y la gestión en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

Del Moral, L. & N. Hernández-Mora (2017) Nuevos debates sobre escalas en política de aguas. Estado, cuencas hidrográficas y comunidades autónomas en España. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 190(XLVIII): 563-583.

Del Moral, L. (2019) La coordinación institucional en la gestión del agua: escalas de gestión, instrumentos de coordinación y perspectivas de mejora. Conferencia impartida en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

De Stefano, L. y N. Hernández-Mora (2018) Multi-level interactions in a context of political decentralization and evolving water policy goals: the case of Spain. *Regional Environmental Change, Special issue: Water Governance in Federal Rivers: Building Resilience to Water Scarcity and Droughts*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10113-018-1318-6>

Embid, A. (2019) El reparto competencial de la gestión del agua y la biodiversidad en España. Conferencia impartida en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

Gallego M.S. (2019). Caudales ecológicos en zonas protegidas: distribución y coordinación de competencias. Ponencia impartida en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

García Balaguer, E. (2019) Participación en la mesa redonda sobre los retos de la gestión de recursos naturales en el estado de las autonomías: Una visión desde la política y la gestión, en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019

Jiménez García-Herrera, J. (2019). Notas para la mesa redonda sobre los retos de la gestión de recursos naturales en el estado de las autonomías: Una visión desde la política y la gestión, en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

Jiménez Pérez, J. (2019) Espacios protegidos: la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. Retos y oportunidades de mejora. Conferencia impartida en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

Mondragón, J., Elizondo, A., de la Peña, A., Juaristi, F., Mokoroa, J.L. y A. Novo (2015) *Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012). Valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos y dinámica de funcionamiento*. Colección INNAP Investiga, Serie Estudios Territoriales.

Múgica, M. (2019) Espacios protegidos: la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. Retos y oportunidades de mejora. Conferencia impartida en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

Mulero, A. (2019) Espacios protegidos: la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. Retos y oportunidades de mejora. Conferencia impartida en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

Sánchez, F.J. (2019) Gestión de inundaciones. Conferencia impartida en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

Sánchez, M. (2019). Notas para la mesa redonda sobre los retos de la gestión de recursos naturales en el estado de las autonomías: Una visión desde la política y la gestión, en la Jornada Científica *Gestión de los recursos naturales en España: Cooperación interadministrativa en un contexto descentralizado*. Fundación Ramón Areces, 26 marzo 2019.

Varela, C. y N. Hernández-Mora. (2010) Institutions and institutional reform in the Spanish water sector: A historical perspective. En: *Water Policy in Spain*. Garrido, A. and M.R. Llamas (Ed.) CRC Press/Balkema, Leiden, The Netherlands.