

# Nuevos debates sobre escalas en política de aguas: Estado, cuencas hidrográficas y comunidades autónomas en España

Leandro DEL MORAL ITUARTE & Nuria HERNÁNDEZ-MORA ZAPATA

Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla.

**RESUMEN:** El artículo comienza sintetizando el estado del debate sobre las políticas de escala en la gestión de los recursos naturales en general y del agua en particular. Con este telón de fondo, se revisa la evolución jurídica, territorial y organizativa de los organismos de cuenca en España, desde su creación con la denominación de Confederaciones Sindicales Hidrográficas en 1926 hasta su situación en 2015, a la luz de las actuales aproximaciones críticas a la consideración de la cuenca como unidad incontestable para la gestión del agua. Los autores sostienen que cuando se discute sobre el ‘ajuste espacial’ de la gestión de recursos naturales se debe prestar una especial atención a los cambios en las relaciones sociales y las estructuras de poder que cada opción, en su contexto histórico y geográfico concreto, implica.

**DESCRIPTORES:** Escala. Ajuste espacial. Cuenca hidrográfica. Gestión del agua. Organismos de cuenca.

## 1. Introducción

Durante los últimos años, aunque con precedentes en décadas anteriores (MOS-  
TERT, 1998; NEWSON, 1992), se ha reactivado el debate en torno a la cuenca hidrográfica, cuestionando la idea de que ésta constituya el ámbito indiscutible de la gestión integrada y sostenible del agua (NORMAN & *al.*, 2015; HUITEMA & MAJERINK, 2014; BUDDS & HINOJOSA, 2012; NORMAN & *al.*, 2012; COHEN & DAVIDSON, 2011; GRAEFE, 2011; MOLLE & *al.*, 2009; SCHLAGER Y BLOMQUIST 2008; PERREAULT,

2005). El conjunto de esta literatura denuncia la escasa integración entre planificaciones sectoriales, territoriales e hidrológicas, que el ámbito de cuenca no contribuye a resolver, presentando casos de estudio en Inglaterra y Gales, Países Bajos, Alemania y Suecia (MOSS, 2012). Esta nueva reflexión crítica sobre la cuenca hidrográfica se desarrolla en el contexto de la revisión del ideario y de la práctica real de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) (HERNÁNDEZ-MORA & DEL MORAL, 2015; PITA & *al.*, 2014; PAHL-WOSTL & *al.*, 2011; BLOMQUIST & SCHLAGER, 2005; BISWAS, 2004), y en el marco

Recibido: 19.01.2016; Revisado: 12.04.2016.  
Correo electrónico: lmoral@us.es  
y nhernandezmora@us.es

Los autores agradecen los valiosos comentarios del profesor Embid Irujo y de los evaluadores anónimos.

de una controversia teórica más amplia sobre las políticas de escala en la gestión de los recursos naturales (OSTROM & *al.*, 2007; LOVELL & *al.*, 2002). El debate cobra especial interés en Europa, teniendo en cuenta que el principio de la unidad de gestión por cuencas hidrográficas constituye una de las señas de identidad de la Directiva Marco del Agua (DMA-Directiva 2000/60/EC), cuyo artículo 3 dice:

«Los Estados miembros especificarán las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y, a los efectos de la presente Directiva, las incluirán en demarcaciones hidrográficas».

Hasta hace poco tiempo, en sus análisis de la política del agua en España y a otras escalas, los autores de este artículo han venido aceptando el principio de la cuenca como ámbito unitario de gestión, vinculado al paradigma de la GIRH y de la 'gobernanza participativa'. Asimismo, han criticado la 'fragmentación' que suponen las reivindicaciones, frente a la autoridad del organismo único de cuenca, de las administraciones incluidas en el territorio de las cuencas (regiones, comunidades autónomas) (DEL MORAL, 2000, 2001; FNCA, 2011-2012).

Sin embargo, más de una década después de la aprobación de la DMA, al comienzo del segundo ciclo de planificación de cuencas (2015-2021), las nuevas preguntas que dan origen a este texto son: ¿En qué medida la actual literatura internacional sobre el 'mito' de la cuenca y las críticas a su consideración como 'panacea' para los problemas de gestión del agua (JASPERS & GUPTA, 2014; MOLLE, 2008) se pueden trasladar al caso de España? ¿Es necesario reinterpretar los análisis sobre el origen, el sentido y la trayectoria de la gestión del agua por cuenca hidrográfica en España? ¿En qué medida se confirma, se modifica, se matiza o se reinterpreta la operatividad de la cuenca como unidad de 'gobernanza', a la luz de su funcionamiento real en el contexto de la actual realidad político-administrativa española, de los objetivos que marca la DMA y bajo el foco de estas nuevas reflexiones críticas?

## 2. Telón de fondo: el debate sobre el 'cambio de escala' y el 'ajuste espacial' de la gestión de recursos naturales

En geografía y en estudios regionales, la noción de escala se usa fundamentalmente en tres sentidos: la *extensión* de una determinada

unidad espacial, la existencia de diferentes *niveles* de organización espacial y las *relaciones* entre estos diferentes niveles. Algunos autores también cuestionan la propia existencia ontológica y utilidad analítica del concepto de escala (ver por ejemplo, MARSTON & *al.*, 2005). Sin cuestionar el sentido y la operatividad de cada una de estas acepciones (o la utilidad del propio concepto), en este trabajo la noción de escala se desplaza hacia una conceptualización de la escala como producto del *desarrollo de procesos*. Entroncando con una larga tradición de pensamiento geográfico (LEFEBVRE, 1974), la idea fundamental que se deriva de ello es que cualquier escala espacial es producto de procesos y relaciones sociales, es decir, está construida socialmente a través de las estrategias de diversos agentes sociales. Por su parte, la noción de 'cambio de escala' (*rescaling*) se refiere no tanto a la necesidad de 'subir de escala' (*upscale*) desde los estudios detallados de realidades locales, como a los cambios en la naturaleza y significado de los procesos físicos e institucionales que esos cambios de escala suponen. En este sentido, el concepto de 'políticas de escala', relacionado con los anteriores, se refiere a cómo distintos grupos procuran influir y controlar los diferentes niveles territoriales de organización y las relaciones entre ellos (MACKINNON & TETZLAFF, 2009).

En el campo de la gestión de socio-ecosistemas, el 'ajuste espacial' (*spatial fit*) entre el ámbito de gestión de los recursos naturales (o de los conflictos ambientales) y su correspondiente marco físico-natural siempre se ha considerado una condición conveniente o imprescindible para el planteamiento adecuado de los diagnósticos y la toma de decisiones. En este sentido se expresaba con contundencia Elinor Ostrom cuando decía que:

«las fronteras de la gestión de un recurso común (*common pool resource*, CPR) deben estar claramente definidas: éste constituye el primero de los ocho principios que deben guiar las instituciones de los CPR» (OSTROM, 1990).

Esta misma idea defiende, más recientemente, Oran YOUNG (2005):

«La efectividad de una institución social es función del ajuste entre las características de las propias instituciones y las características de los sistemas biofísicos con los que interactúan» (cit. por MOSS, 2012:2).

Sin embargo, aun reconociendo la importancia de los debates sobre el 'ajuste espacial', la delimitación en términos exclusivamente de fron-

teras naturales de un recurso desconoce o subestima las múltiples geografías políticas, socio-económicas y culturales, de los sistemas socio-ecológicos.

«La escala no es un dato ontológicamente dado, sino socio-ambientalmente movilizado en luchas de poder socio-espaciales y esto, a su vez, da lugar a configuraciones escalares nuevas, a la vez que otras devienen menos importantes» (SWYNGEDOUW, 2015:30).

Entendido de esta manera, el análisis sobre el 'ajuste espacial' da paso al debate sobre las 'políticas de escala', es decir, sobre la relación entre los ámbitos físico-naturales y las unidades humanas (sociales, económicas, culturales, políticas). La idea fundamental que subyace es que la gobernanza ambiental es una realidad inherentemente politizada, los procesos de 're-escalamiento' son resultado de procesos socio-políticos, más que resultado de decisiones políticamente neutras y predeterminadas por realidades físico-naturales incuestionables. De este modo, las variaciones de escala dan lugar a cambios en la identificación, tipo y posición de los agentes sociales, lo que produce modificaciones de las relaciones o 'geometrías' de poder. Por ello, la delimitación del ámbito de gestión requiere la consideración de los marcos institucionales y el análisis de las relaciones de poder implicadas, es decir, requiere un enfoque desde la ecología política (ROBBINS, 2012; NORMAN & *al.* 2012).

De la aplicación de este debate al agua emerge el concepto de 'territorio hidrosocial'. Un concepto que enfatiza la idea de la naturaleza híbrida del agua, de la 'co-producción' de los territorios del agua – una idea opuesta a la concepción del agua como simple elemento o recurso natural, como objeto exterior a las acciones humanas. En este sentido, el territorio no es un contexto en el que el agua está contenida, sino una entidad socio-naturalmente producida. El concepto de territorio hidrosocial entendido en toda su profundidad conecta con el de paisajes del agua (*waterscapes*), entidades espaciales configuradas por flujos físicos de agua, normas de acceso, tecnologías, instituciones, prácticas, discursos y significados que producen y están producidos por relaciones de poder (BUDDS & HINOJOSA, 2012:120). Los territorios hidrosociales se forman a través de procesos socio-ecológicos que se desarrollan a diversas escalas (temporales, institucionales y espaciales) y que, por lo tanto, frecuentemente no pueden encorsetarse en la realidad fisiográfica de la cuenca hidrográfica (SWYNGEDOUW, 1999).

### 3. El caso de la gestión del agua y la cuenca hidrográfica: un terreno especialmente significativo para el debate del 'ajuste espacial'

A pesar de los debates descritos, a primera vista la cuenca hidrográfica destaca por la rotundidad de los factores fisiográficos e hidrológicos que la definen: topografía, cuencas vertientes, continuidad longitudinal, unidad de drenaje e interrelaciones aguas arriba-aguas abajo. Aparentemente el factor de 'naturalidad' implica fenómenos incuestionables, introduce criterios objetivos; parece extraer a las decisiones humanas de los condicionantes de lo subjetivo y transitorio. Además, el ámbito de la cuenca hidrográfica aporta el prestigio de la 'naturaleza', con toda su aureola de 'equilibrios dinámicos' que deben ser respetados. Por otra parte, la experiencia de la política del agua ha puesto de relieve la necesidad de superar la organización sectorial, de avanzar hacia una perspectiva holística, integrada, y la cuenca parece un ámbito adecuado para ello. En ese sentido, en las últimas décadas se ha producido una identificación de la escala de cuenca con la GIRH (BLOMQUIST & SCHLAGER, 2005). Finalmente, como ya se ha dicho, desde su aprobación en el año 2000, la DMA europea ha dado un fuerte impulso a esta identificación.

Las potencialidades de la gestión en base a la unidad de cuenca hidrográfica son numerosas, como sintetiza bien COHEN (2012) y defienden numerosos autores (TECLAFF, 1967; MITCHELL, 1990; SABATIER & *al.* 2005, entre muchos otros):

- Superación de las fronteras político-administrativas, lo que permite adoptar la escala en la que el agua está físicamente conectada. Las cuencas constituyen mejores unidades de gobernanza que los municipios, las provincias y los estados porque sus límites reflejan las interconexiones naturales que determinan la cantidad y la calidad del agua.
- Organización de la participación de los usuarios en la escala de cuenca, donde los usos están interrelacionados y por lo tanto donde se producen los conflictos. La aproximación de cuenca a la gobernanza del agua sostiene que la cuenca es potencialmente más participativa que otras jurisdicciones políticas o administrativas.
- Respuesta a temas de clara naturaleza hidro-ecológica, como por ejemplo las relaciones aguas arriba-aguas abajo, la regulación de avenidas o la definición de caudales ambientales.

Sin embargo, una nutrida corriente dentro de la literatura actual sobre el tema (MOSS, 2012; PAHL-WOSTL & *al.*, 2012; HUITEMA & *al.*, 2009; MOLLE, 2009) viene cuestionando la consideración de la cuenca como unidad de gobernanza (*governance unit*) óptima. Las motivaciones de la crítica, los argumentos y las conclusiones son distintas, pero existe un conjunto de ideas compartidas entre las que destacan las siguientes:

- Heterogeneidad, complejidad y dinamismo de los fenómenos hidrológicos en los que se apoya la definición de la cuenca hidrográfica.
- Diversidad y falta de naturaleza común de su concreción: micro-cuencas, macro-cuencas, sub-cuencas y distintas configuraciones administrativas de cuencas, que dan lugar a una generalizada ambigüedad de sus límites.
- Las cuencas, como unidades de gestión del agua, son resultado de procesos históricos de definición y redefinición socio-política. La propia DMA habla de 'demarcaciones hidrográficas' (*'hydrographic districts'*) como unidades de gestión y planificación.
- Los límites de las cuencas se ven modificados por intervenciones hidráulicas de creciente potencia (trasvases, interconexiones, reutilización y desalinización), de manera que están en constante evolución (SWYNGEDOUW & WILLIAMS, 2016; MARCH & *al.*, 2014).
- Los ámbitos de gestión están también modificados institucionalmente a través de la interconexión de las cuencas con escalas superiores de decisión (por ejemplo, políticas comerciales), introduciendo la realidad crecientemente importante del agua virtual (VELÁZQUEZ, 2008; LLAMAS, 2005).

Estas diversas realidades dan lugar a la falta de ajuste de las cuencas vertientes con los límites político-institucionales, económicos, culturales e identitarios, lo que produce problemas de coordinación real con políticas sectoriales clave: agricultura, medioambiente, ordenación del territorio, urbanismo, paisaje, patrimonio. También causan problemas de desajuste respecto de la organización social y entre mecanismos formales de 'gobierno' y procesos de 'gobernanza'.

Las variaciones de políticas de escala que implica la adopción de la aproximación de cuenca se concretan de manera muy diferente en distintos contextos geo-políticos. En un reciente estudio sobre la implantación de la administración por cuencas en Perú, por ejemplo, la preocupación que se expresa se refiere a la imposición de la escala de cuenca sobre la de gestión local y comunitaria de los regadíos tra-

dicionales en las cabeceras de los ríos. Un proceso que conlleva la constitución de nuevos marcos legales y nuevas estructuras administrativas que se construyen sobre espacios distintos de los preexistentes; y la aparición o fortalecimiento de nuevos actores (empresas mineras, de manera destacada en este caso) que se adaptan con facilidad (y dominan) estos nuevos marcos institucionales (en detrimento de los actores tradicionales), por no decir que directamente los promueven (BUDDS & HINOJOSA, 2012).

En el caso de Canadá, por el contrario, la adopción de la aproximación de cuenca significa, por lo general, la descentralización desde la Provincia a ámbitos de toma de decisión de carácter sub-provincial. En este país la preocupación estriba en que la desigual capacidad institucional de los organismos de cuenca puede implicar una diversificación de los estándares, prácticas ambientales y estrategias de gestión. En cierto sentido, esta variedad tiene mucho sentido, en la medida en que la realidad hidrológica de cada zona es diferente. Pero por otra parte, las especificidades locales pueden implicar merma del respeto a los estándares y guías nacionales diseñados para salvaguardar la salud pública y ambiental (COHEN, 2012).

#### 4. El cambio de escala de la gestión del agua en la Unión Europea: la Directiva Marco del Agua

La Unión Europea (UE) proporciona un buen ejemplo de apuesta por la definición de los ámbitos de gestión del agua con criterios fisiográficos, desde una perspectiva de gestión ecosistémica de cuencas hidrográficas. En este sentido, los artículos 3 y 13 de la DMA definen las cuencas hidrográficas como las unidades básicas para la gestión del agua en la UE. El objetivo fundamental de la DMA, la consecución de un buen estado de las aguas, debe perseguirse en cada una de las cuencas hidrográficas, en las que se han de coordinar:

«las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico» (Considerando 33, Directiva 2000/60/EC).

Tratando de flexibilizar la aplicación de estos planteamientos, la DMA añade el concepto de 'demarcación hidrográfica' (DH), ámbito administrativo en el que se pueden agrupar diver-

sas cuencas hidrográficas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, dando a los estados miembros la autoridad para concretar la arquitectura institucional para su gestión (EMBED & KÖLLING, 2009: 280-281). Además de planes unitarios para cada DH dentro de cada Estado miembro, la DMA exige cooperación entre países ribereños de cuencas transfronterizas, obligando a desarrollar planes conjuntos o al menos coordinados (HERNÁNDEZ-MORA & DEL MORAL, 2015).

Más allá de la política del agua, JOHNSON (2012) ha analizado el cambio de escala en la gobernanza ambiental europea y los cambios de las concepciones de soberanía en las que se basa, caracterizando el actual modelo espacial de gestión del agua como una forma de «gobernanza ambiental post-soberanista». El autor argumenta que la DMA representa:

«una forma híbrida de territorialidad que está cambiando la geografía política de la Unión Europea»,

y que:

«la reconfiguración de las escalas político-administrativas a lo largo de líneas de geografía física (las de las cuencas fluviales) pone de manifiesto la emergencia de una nueva política escalar 'desanidada' (*non-nested*) en la gobernanza en Europa».

En la práctica, aunque este nuevo modelo ha empoderado a importantes grupos de agentes sociales, la iniciativa surge de arriba a abajo, lanzada desde el poder central de la UE, conduciendo en ocasiones a fracturas entre los decisores políticos y los actores locales (DEL MORAL & DO, 2014). Como ha ocurrido en otros casos, el establecimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión en contextos socio-políticos donde esta figura carece de reconocimiento político y legitimidad puede minar las estructuras de gobernanza y las relaciones de poder preexistentes entre agentes sociales (BUDDS & HINOJOSA, 2012).

Este fenómeno y la crítica de pérdida de competencias de escalas de gestión local bien asentadas se expresa con claridad en el debate que se viene desarrollando en Suecia tras la aprobación de la DMA. En este país el agua era gestionada por las autoridades locales, que no han conseguido hasta el momento ser adecuadamente incorporadas al nuevo marco institucional de gestión por demarcaciones hidrográficas que la DMA conlleva (ANDERSSON & al., 2011).

Por su parte, en Alemania la institucionalización de la gestión del agua en el marco de cuencas hidrográficas ha sido especialmente compleja, dado que la competencia sobre los recursos reside en los Estados (*Länder*), lo que da lugar a un clásico caso de 'desajuste espacial' entre los diez distritos hidrográficos y las dieciséis jurisdicciones estatales. En estados federales como Alemania, hay dos opciones básicas para aplicar la gestión de cuencas: una solución organizativa (institucionalmente 'fuerte'), con una autoridad de cuenca dotada de amplios poderes ejecutivos, recursos y presupuesto, o una solución cooperativa (institucionalmente 'suave'), constituida como un foro y una serie de procedimientos y reglas para alcanzar acuerdos entre las diversas jurisdicciones implicadas (MOSS, 2003 y 2012:5). Desde el principio, en Alemania el gobierno federal y los estatales adoptaron esta segunda opción para evitar problemas constitucionales al crear una nueva entidad que invadiría las jurisdicciones administrativas preexistentes. Esto ha conducido a la existencia de dos estructuras paralelas: por una parte, un marco legislativo y ejecutivo organizado sobre las jurisdicciones administrativas preexistentes y, por otra, un marco de planificación organizado principalmente en torno a las cuencas fluviales. La elección de esta vía ha evitado profundas reorganizaciones administrativas pero al precio del importante aumento de los costes de coordinación. Los estados se tienen que coordinar entre ellos en los distritos hidrográficos y en las sub-cuencas que afectan a sus territorios, así como a nivel internacional, en el caso de distritos hidrográficos transfronterizos, por medio de comisiones internacionales para cuencas transfronterizas (MOSS, 2012). Según este autor el resultado ha sido una gran heterogeneidad de planes, propuestas y programas, insuficientemente integrados en algunos casos.

## 5. El modelo de gestión por cuencas hidrográficas en España

El debate sobre las políticas de escala aplicadas a la gestión del agua tiene un especial interés en el caso de España. Mientras que en algunos países la aprobación de la DMA ha supuesto el reajuste del ámbito de gestión desde escalas político-administrativas (casos de Alemania o Suecia, por ejemplo) a la escala hidrográfica, en el caso español el ajuste se produce en sentido inverso. La emergencia del Estado de las Autonomías supuso la acomodación del modelo de planificación y gestión del agua por cuencas hidrográficas, dirigidas des-

de la administración central, a la nueva estructura autonómica del Estado, con la consiguiente reconfiguración de ámbitos de influencia, espacios competenciales, y la emergencia de conflictos de poder aún no resueltos.

La actual geografía del agua de España es el resultado de siglos de interacción socio-ecológica. La cultura, la política y la ingeniería del agua han jugado un papel central en la formación de los paisajes y de las sociedades ibéricas. Como tantas veces ha sido explicado, desde finales del siglo XIX, con el desarrollo del movimiento Regeneracionista encabezado por Joaquín Costa, la regulación de las aguas peninsulares y su movilización como un agente económico fundamental ha constituido una de las principales prioridades de la actuación del Estado. Desde entonces el desarrollo de las obras hidráulicas se configura como un elemento central del discurso de reconstrucción nacional, con un enfoque esencialmente agrarista y el objetivo político de contrarrestar las propuestas revolucionarias coetáneas. Ni la historia del país ni su geografía actual se pueden entender sin considerar la transformación radical de sus paisajes del agua (ORTEGA, 1979, 1999; GÓMEZ, 1992; LÓPEZ, 1995; GIL, 2002; SAURI & DEL MORAL, 2001; PAVÓN, 2012; HERNÁNDEZ-MORA & *al.*, 2014; SWYNGEDOUW, 1999 Y 2015).

Aunque en España el Estado ha sido un motor fundamental de este proceso, su poder ha estado históricamente confrontado a tendencias centrífugas provenientes de las regiones periféricas (GARCÍA ÁLVAREZ & *al.*, 2000). Más concretamente, desde finales del siglo XIX se desarrolla una dinámica de reivindicación de autonomía política que encuentra su primer reconocimiento durante la Segunda República (1931-1939), a la que pone fin la Dictadura de Franco (1939-1975). Desde el reconocimiento del derecho a la autonomía de regiones y nacionalidades por la Constitución Española (CE) de 1978, la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía (1979-1983) y la posterior revisión de muchos de ellos (2004-2007), España ha evolucionado hacia un modelo de 'estado autonómico', que se sitúa no solamente en el centro del debate político general, sino también en el centro del conflicto competencial sobre el agua (EMBID, 2007).

En las siguientes secciones revisamos la evolución de la organización territorial de la política del agua en España en relación con el marco jurídico-institucional y la configuración de actores (sectoriales, político-administrativos, sociales) hasta la situación actual. Centramos

el estudio en las cuencas peninsulares, ya que en las insulares el debate competencial no se ha visto complicado por controversias sobre delimitaciones, claramente definidas por la propia insularidad de estos territorios. Tampoco abordamos la dimensión transfronteriza de las cuencas compartidas con Portugal, que ha sido tratada recientemente en otro trabajo (DEL MORAL & DO, 2014).

### 5.1. Del Regeneracionismo a la Segunda República: los orígenes de la gestión de cuencas hidrográficas

Ya en 1865, de manera muy pionera, en España se hicieron esfuerzos para establecer organizaciones de estudio y, en cierta manera, de gestión de aguas basadas en la unidad de la cuenca hidrográfica (MATEU, 1995; DEL MORAL, 1995). Sesenta años después, durante la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) se formuló el cuadro jurídico-administrativo, estrechamente relacionado con el ideario hidráulico regeneracionista, que permitió el establecimiento de auténticas autoridades de cuenca, denominadas en ese momento Confederaciones Sindicales Hidrográficas (CCSSH). La del Ebro fue la primera (marzo de 1926), cuatro más se crean hasta 1929 (Segura, Duero, Guadalquivir y Pirineo Oriental), la del Júcar en 1934 durante la Segunda República, y las restantes cuatro entre 1948 y 1961 (Guadiana, Tajo, Norte de España y Guadalhorce y sus afluentes, denominada a partir de 1960 Sur) (CANO, 1992; FRUTOS, 1995; ORTEGA, 1999; VERA APARICI, 2008). Desde un principio la delimitación de las Confederaciones Hidrográficas (CCHH) estuvo sujeta a diferentes criterios e interpretaciones. Así, por ejemplo, en 1929 el ámbito de la CSH del Pirineo Oriental incluía varias cuencas hidrográficas, mientras que el ámbito de la del Duero se limitó únicamente a la cuenca del río que le da nombre.

La estructura inicial de las CCSSH se basaba en tres principios: la unidad de la cuenca hidrográfica como escala adecuada para la planificación del agua, la participación de los usuarios en la gestión y financiación de las obras hidráulicas, y la descentralización de funciones estatales. Frente al enfoque uniforme del Plan general de canales de riego y pantanos de 1902, que según todas las fuentes resultó sumamente ineficaz (GIL, 2002; ORTEGA, 1999; FRUTOS, 1995; GÓMEZ, 1992; MENÉNDEZ, 1986; ORTEGA, 1979), se defiende ahora un planteamiento decididamente regional, atento a las

diversidades existentes entre diferentes ámbitos; un enfoque que hiciera posible valorar la variedad de condiciones, iniciativas y posibilidades —geográficas y productivas, sociales y económicas— de cada territorio concreto, de cada cuenca hidrográfica (ORTEGA, 1999:171). Se trataba de una orientación de política hidráulica que pretendía salvar los escollos del uniformismo anterior y favorecer la transformación de los ámbitos regionales mejor predispuestos y más activos. Pero esta perspectiva:

«tendió, al ponerse en práctica, a fomentar desigualdades territoriales crecientes, y a alentar un dinamismo autónomo de las Confederaciones que [...] ponía en peligro la viabilidad de la necesaria coordinación de la política hidráulica» (ORTEGA, 1999: 172-173).

Esta tensión entre las tendencias centralistas y descentralizadoras está en el centro del debate de la etapa fundacional y se ha mantenido en el tiempo.

El establecimiento de las CCSSHH dio lugar a una intensa actividad proyectista orientada fundamentalmente a la regulación de las aguas superficiales. En los casos de cuencas con gran desarrollo de regadíos históricos (como los ríos Turia, Júcar y Segura), la participación de los usuarios históricos (sindicatos centrales de riego, derivados de la figura de 'Comunidades de regantes y sus Sindicatos' previstos en el art. 228 y ss. de la Ley de Aguas de 1879) fue determinante (SANCHÍS, 2012; MATEU, 2011; MELGAREJO, 1988; MENÉNDEZ, 1986). En estas cuencas la construcción de grandes embalses permitía aumentar la garantía de suministro de las huertas, colmando una aspiración largamente sentida. Pero al mismo tiempo, la regulación, con la aparición de nuevos agentes sociales vinculados a ella (cuerpos técnicos, empresas constructoras y aprovechamientos industriales, principalmente hidroeléctricos) significaba la alteración del *statu quo* y de los equilibrios de poder en las cuencas, poniendo en riesgo la hegemonía de las zonas regables tradicionales. A las expectativas de nuevos recursos disponibles creados por la regulación se añadía el favorable régimen concesional y jurídico vigente (Ley de Aguas de 1879, modificada por el RD de 14 de junio de 1921) que permitía conceder derechos de uso por 99 años (reducidos en 1921 a 75), además de la posibilidad de asignar reservas de tramos fluviales a empresas hidroeléctricas, a través de la figura de 'servicios del Estado' (EMBID, 2015, comunicación personal). Estas circunstancias atrajeron nuevos competidores agrícolas e industriales que amenaza-

ron la posición histórica de los usuarios de los caudales permanentes de los ríos (SANCHÍS, 2012; BARTOLOMÉ, 2007).

Se ha señalado de manera creíble que la experiencia de las cuencas con gran desarrollo del regadío tradicional (Júcar, Segura) contrasta con la de las cuencas de menor desarrollo de los usos tradicionales (Duero, Guadalquivir, o el caso especial del Ebro), en las que el desarrollo institucional responde fundamentalmente al impulso de la ingeniería y la administración pública (SANCHÍS, 2012). En cualquier caso, el proceso constituyente de las CCSSHH en esta primera etapa fue siempre el resultado de los equilibrios logrados entre los intereses de las élites locales y las élites ingenieriles, cuyos pactos y desacuerdos se desarrollaron con desigual fortuna en un contexto político convulso y cambiante (MELGAREJO, 1988; FRUTOS, 1995; ORTEGA, 1999; PAVÓN, 2008; MATEU, 2011; SANCHÍS, 2012).

Durante la Segunda República, la inestabilidad política del periodo afectó al proyecto confederal. El reformismo republicano recibió con desconfianza unas instituciones heredadas de la Dictadura de Primo de Rivera e inmediatamente, en junio de 1931, las transformó en Mancomunidades Hidrográficas, reduciendo la participación de los usuarios, sólo parcialmente rehabilitada en 1932. Las Mancomunidades fueron reemplazadas por las Delegaciones de Servicios Hidráulicos en octubre de 1933, reinstaurándose como Confederaciones Hidrográficas (ya su nombre definitivo, sin el adjetivo de «sindicales») a partir de febrero de 1934 (MENÉNDEZ, 1986; CANO, 1992; SANCHÍS, 2012).

Esta primera etapa de existencia de las CCHH (importante como punto de referencia para su larga existencia posterior) está rodeada de paradojas y de algunos interrogantes todavía no despejados. Las CCHH están inspiradas por el objetivo de cooperación Estado-iniciativa privada, en un marco de participación de los usuarios y con un telón de fondo de potenciación de las energías regionales. En la CSH del Ebro, la pionera y más representativa, la Asamblea, pilar principal de su estructura organizativa, estaba formada por 121 miembros, 113 de ellos electos (68 agrícolas, 29 industriales y 16 corporativos) (FRUTOS, 1995: 210). Pero las promueve la Dictadura, que había venido a cancelar las libertades públicas y el desarrollo de las dinámicas regionalistas.

Por otro lado, aunque ha sido objeto de largos debates entre los estudiosos de la materia (ver, por ejemplo, LÓPEZ, 1995), existe una coinci-

dencia generalizada sobre la oposición de la gran propiedad de la tierra (temerosa de los procesos de parcelación y la conflictividad laboral que el regadío pudiera generar) a los planteamientos regeneracionistas, en general, y a los nuevos organismos de cuenca, en particular (ORTEGA, 1979: 59-60; ROMERO, 1995: 266-268). En frase de Manuel Marraco, estrecho colaborador de Lorenzo Pardo en el Ebro:

«...el agua captada con trabajo es incompatible con el latifundio» (cit. por FRUTOS, 1995:196).

Pero al mismo tiempo, los estudios confirman el alineamiento del régimen político que crea las CCSSHH con esos intereses, que constituyen una de sus bases de apoyo fundamentales. Una gran propiedad que fue claramente respetada y, más exactamente, favorecida y potenciada por la Dictadura (VICENS 1961, VELARDE, 1973, citados por ORTEGA, 1999:60).

El gobierno de la Dictadura, a lo largo de los años 1929 y 1930, ya durante el Gobierno Berenguer, va reduciendo la autonomía de las CCSSHH, que también reciben duros ataques de sectores financieros y de empresas energéticas. Estas últimas, con un importante papel que ha sido puesto de relieve reiteradamente (MATEU, 2011; ROMERO, 1995: 268-270), aunque interesadas en las obras, no estaban acostumbradas a someterse a un plan y a tener que contribuir económicamente a la financiación de la administración (ORTEGA, 1979; FRUTOS, 1995). Pero quien acaba de cancelar la experiencia es el nuevo régimen democrático, la Segunda República, en la que, paradójicamente, estas élites pierden poder político.

Con el cambio de régimen se retira el aval del Estado para los empréstitos de las CCSSHH, se suspenden las obras «cuya utilidad no estuviera probada» y se disuelven las Asambleas (Decreto de 24 de junio de 1931), que son sustituidas por Comisiones Gestoras controladas directamente por el Gobierno (FRUTOS, 1995: 252). Es de destacar que la transformación de las Confederaciones por el gobierno republicano respecto de la manera en la que fueron concebidas en el Decreto fundacional de 1926 ha recibido escasa atención en la bibliografía (ORTEGA, 1979: 65-65 y 107-108, MENÉNDEZ, 1986:503).

La significación de la accidentada trayectoria de las CCHH durante la etapa republicana no está suficientemente aclarada, pero seguramente no puede desvincularse del hecho de

que, aunque durante este periodo se desarrolló una primera experiencia de autonomía política en Cataluña y el País Vasco (y desarrollo de proyectos autonómicos en otras regiones), al mismo tiempo se produjo una 'renacionalización' de la política del agua, de la que el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 —y su núcleo estratégico, el trasvase de aguas a Levante— es la máxima expresión. Una concepción hidráulica unitaria que suponía:

«la supeditación de cualquier posible interés particular —privado o regional— al horizonte establecido en términos generales o nacionales» (ORTEGA, 1999:176).

Para completar el escenario de las paradojas, Lorenzo Pardo, inspirador e infatigable defensor de la estrategia confederal, de la mano de sectores regionalistas (Félix Martínez Lasierra, Manuel Marraco, José Valenzuela) (FRUTOS, 1995:188; ROMERO, 1995: 262-65), se pone a la cabeza de la nueva argumentación del régimen republicano, y defiende el discurso del 'interés nacional' y la crítica de la dispersión de esfuerzos provocada por las dinámicas regionales:

«No era —escribe Lorenzo Pardo refiriéndose a la experiencia confederal ya reconducida— la organización completa. Tenía, además, el grave achaque de la desigualdad; obedecía más a estímulos locales y a esfuerzos personales que a razones de alcance nacional» (LORENZO, 1933, citado por ORTEGA, 1999:173).

## 5.2. El énfasis centralizador del período franquista: las Confederaciones Hidrográficas como instrumentos de desarrollo sectorial

La tendencia a la centralización de la política de aguas se acentuó durante el régimen de Franco (1939-1977), que mantuvo las CCHH como meras herramientas periféricas al servicio de la política estatal de explotación de los recursos hídricos. En esta etapa se refuerza la provincia como órgano periférico de la administración, mientras que otros ámbitos como las CCHH y las regiones quedan fuera de la organización político-administrativa del territorio. En este contexto hay que entender las denominaciones de grandes operaciones de puesta en riego de la época, como el Plan Badajoz (1952) o el Plan Jaén (1953) (CANO, 1992:319).

La concepción de la CH como organismo autónomo con participación de los usuarios se difumina progresivamente, con sucesivas reorganizaciones administrativas. Así, en 1959 se crean las Comisarias de Aguas en el ámbito de cada una de las CCHH existentes, argumentándose, aparte del

«extraordinario volumen y variedad de los asuntos de aguas»,

que en éstas:

«...se juegan intereses que es preferible sean objeto de un control ajeno a su propia organización» (Decreto de 8 de octubre de 1959, Presentación).

En esta doble organización de la administración del agua, le correspondía a las CCHH la formación de planes de aprovechamientos, aforos, estudio, ejecución y explotación de obras. Por su parte, a las Comisarias les correspondía el ejercicio de las llamadas 'funciones soberanas' del Estado: tramitación y resolución de expedientes sobre aguas, cauces, servidumbres, deslindes, policía de aguas y aprovechamientos (MENÉNDEZ, 1986: 503-505). Siete años después (Decreto de 13 de agosto de 1966) se amplían las competencias de las Comisarias, a expensas de las de las CCHH, en materia de inspección, explotación y conservación de obras, estudios hidrológicos, previsión de avenidas y expropiaciones, entre otras materias (MENÉNDEZ, 1986: 504; CANO 1992).

Paralelamente, desde mediados de los 60 se inicia un proceso de devolución a las CCHH de su sentido original como organismos aglutinadores de los usuarios. De esta manera, por una parte se crean las Juntas de Explotación y las Juntas de Obras (Decretos de 8 de mayo de 1965 y de 14 de febrero de 1974, ampliando contenidos del anterior). Las primeras deberían coordinar:

«a representantes de todos los usuarios de las aguas públicas para el mejor y más exhaustivo aprovechamiento de las mismas»,

con competencias sobre propuesta de normas de explotación, informes sobre concesiones, conservación y explotación de obras, presupuestos y promoción de Comunidades de Regantes. Las segundas se ocuparían del aprovechamiento de aguas públicas para todo tipo de usos. Finalmente, en 1979, ya en los primeros años del nuevo régimen, se abordó la remodelación general de las CCHH, con el objetivo de:

«potenciar al máximo los instrumentos de participación establecidos en el Real Decreto fundacional de 5 de marzo 1926» (R.D. de 14 de septiembre de 1979).

Se restablece la Asamblea, constituida por representantes de los usuarios, la Administración y los 'intereses generales' (provincias, cajas de ahorros y banca, cámaras agrarias y cámaras de comercio e industria), con la novedad de la constitución de un Consejo de usuarios, integrado por los representantes de los mismos en la Asamblea (MENÉNDEZ, 1986:505-506). Estos órganos de representación fueron ocupados por portavoces de los principales usuarios del agua, componentes de lo que PÉREZ DÍAZ & *al.*, (1996) llamaron la 'comunidad de política hidráulica'. Durante las últimas décadas del régimen de Franco y las primeras del régimen constitucional posterior de hecho sirvieron (y en buena parte siguen sirviendo todavía en la actualidad) de caja de resonancia del ideario de desarrollo hidráulico heredero del regeneracionismo (VARELA Y HERNÁNDEZ-MORA, 2009; ESPLUGA & *al.*, 2011).

Durante este período se consolida la delimitación de los 10 ámbitos peninsulares de planificación y gestión del agua, que se mantendrán hasta la adecuación del marco político-administrativo a los requerimientos de la DMA. Estos incluyen tanto ámbitos de gestión con una sola cuenca hidrográfica (CCHH del Duero y del Tajo) como con múltiples cuencas, como la CH del Sur de España (40 cuencas), Júcar (26) o Pirineo Oriental (24) (PAVÓN, 2008:451; VERA APARICI, 2009).

### 5.3. La emergencia del estado de las autonomías: el reajuste hidropolítico de la escala de cuenca

La transición democrática (1975-1978) y el proceso de desarrollo y consolidación del Estado de las Autonomías supusieron la irrupción de intereses y poderes regionales en el modelo de gestión del agua por cuencas hidrográficas (LÓPEZ-GUNN, 2009). Los nuevos contextos económicos, sociales y políticos, y la introducción de nuevos argumentos y actores (partidos políticos, asociaciones agrarias, sindicatos obreros, entidades ambientalistas) debilitaron la fuerte cohesión interna de la comunidad de política hidráulica, aunque la estructura de poder de esta red socio-política y su influencia sobre los organismos de cuenca en gran parte se mantiene (SAURI & DEL

MORAL, 2001). Hay que recordar que el paradigma hidráulico tradicional («el viejo sueño de Costa») alcanza su máxima expresión con la formulación del Sistema Integrado de Equilibrio Hidrológico Nacional (SIEHNA), contenido fundamental del anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional de 1994, enfocado a la corrección de los desequilibrios geográficos mediante el trasvase de agua entre las cuencas hidrográficas peninsulares (DEL MORAL, 2000; HERNÁNDEZ-MORA & al., 2014).

Con ese telón de fondo, la delimitación de competencias y responsabilidades entre el estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) en relación con el agua ha sido (y sigue siendo) uno de los aspectos más polémicos del proceso de desarrollo autonómico. La (cambiante) configuración del actual mapa hidropolítico español (FIG. 1) es resultado de una evolución no lineal en la que se pueden distinguir cuatro etapas o procesos interrelacionados.

5.3.1. *Un primer reparto de competencias entre el Estado y las CCAA: la Constitución Española (1978) y la Ley de Aguas (1985)*

La primera etapa comienza con la división competencial en materia de aguas enunciada por la Constitución Española (CE) en 1978, que fue concretada en la Ley de Aguas de 1985 (LA85) y consolidada por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 227/1988 (EMBID, 1993; MARTÍN-RETORTILLO, 1992; DELGADO, 1988). La CE cedía a las CCAA competencias en materia de obras hidráulicas «de interés para la CA» (art.148.1.10) y reservaba al Estado competencias exclusivas sobre la «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una CA» (Art.149.1.22ª). Sin embargo será la LA85 la que equipare el indefinido concepto constitu-

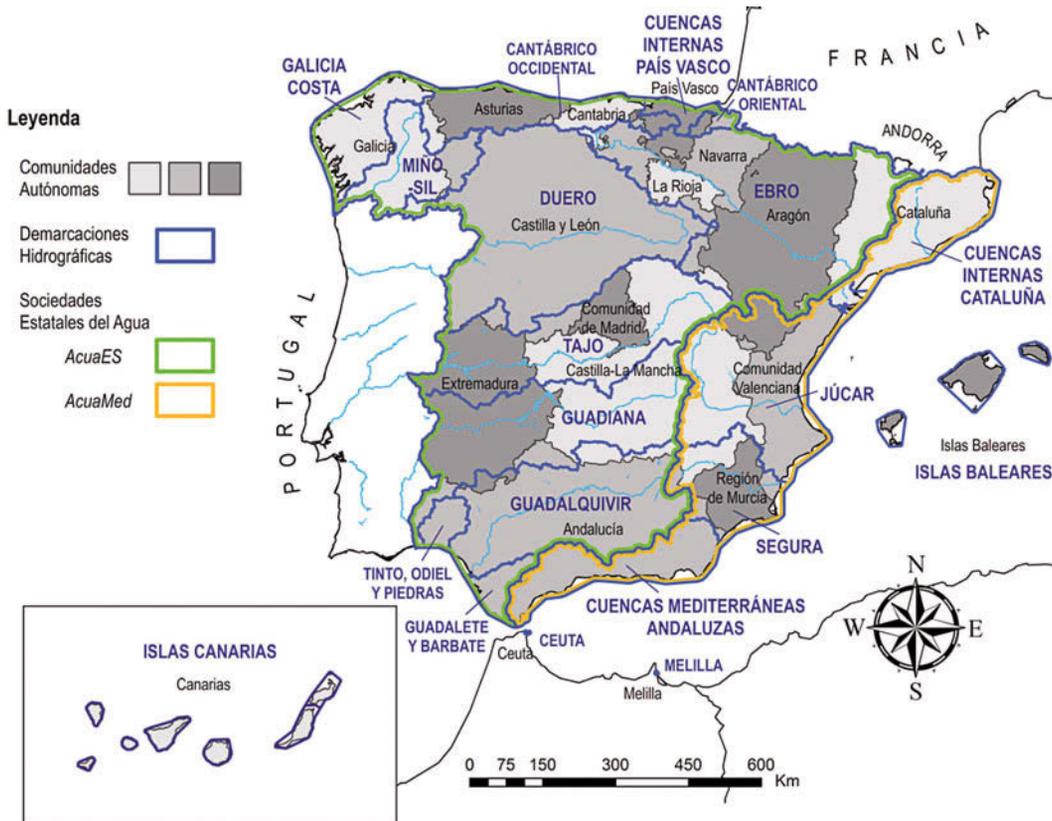


FIG. 1/ El mapa hidropolítico de la España peninsular: Comunidades Autónomas, Cuencas Hidrográficas y Sociedades Estatales del Agua

Fuente: elaboración propia.

cional de «aguas» con el de «cuencas hidrográficas», utilizando un criterio geográfico para distinguir entre cuencas intracomunitarias, competencia de las CCAA, e intercomunitarias, competencia del Estado (EMBID, 2007). La STC de 1988 confirmó esta interpretación. Como resultado de estas reformas, algunas competencias sobre el agua fueron paulatinamente transferidas a las CCAA (ciclo urbano del agua, inundaciones en espacios urbanos, así como la totalidad de la gestión y planificación en cuencas intracomunitarias), mientras que la gestión y planificación de las cuencas intercomunitarias siguieron bajo el control directo del gobierno central.

La LA85 realizó otras dos reformas relevantes. Por un lado, incorporó a las CCAA a los órganos colegiados de gobierno, gestión y planificación de los Organismos de Cuenca (OCC)<sup>1</sup> intercomunitarios y al Consejo Nacional del Agua, con el fin de facilitar la colaboración entre estas y el Estado en el ejercicio de sus respectivas competencias. Por otro, también introdujo en estos mismos órganos una representación muy minoritaria de organizaciones ambientales, sindicales y sectoriales, incluyendo así nuevos actores y perspectivas, aunque manteniendo en ellos la hegemonía del bloque hidráulico tradicional (VARELA & HERNÁNDEZ-MORA, 2009; ESPLUGA & *al.*, 2011). Unos meses después de la aprobación de la LA85, las Comisaría de Aguas que habían sido creadas en 1959 fueron integradas en las CCHH con el fin de superar «la fragmentación de competencias entre diversos Entes y organismos territoriales» (RD 1821/1985), uniendo así bajo una misma institución todas las competencias relacionadas con la planificación y gestión en alta del dominio público hidráulico (MENÉNDEZ, 1986: 506-507).

### 5.3.2. *Estatutos de Autonomía y primeras transferencias de competencias (1979-1986)*

El segundo proceso se desarrolla en paralelo al primero e incluye el debate y eventual aprobación entre 1979 y 1983 de los Estatutos de Autonomía (EEAA) de primera generación, así como los decretos de transferencia de competencias a las CCAA en materia de abastecimiento, saneamiento, encauzamientos, defensa de márgenes y, en algunos casos, obras hidráulicas, entre 1983 y 1986. Los EEAA fue-

ron aprobados con anterioridad a la aprobación de la LA85 y la STC 227/1988 y, por lo tanto, antes de la definición precisa de la distribución competencial en materia de aguas. De acuerdo con las posibilidades legislativas que proporcionaba la CE, únicamente las CCAA llamadas «de primer orden» o de competencia plena (Cataluña, País Vasco y Galicia, y más tarde Andalucía, Navarra y Valencia), podían en un primer momento asumir competencias en sus cuencas intracomunitarias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (EMBID, 2007). Sin embargo, muchos EEAA incorporaron lenguaje que indicaba la intención de las CCAA de asumir competencias que excedían las contempladas por la CE (EMBID, 1993), aunque las llamadas «de segundo orden» solo pudieron hacerlo tras la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992 (DELGADO, 1988; MARTÍN-RETORTILLO, 1992).

Como señala EMBID (2007), las CCAA expresaron cierta insatisfacción sobre la distribución de competencias en materia de aguas, especialmente debido a la falta de coherencia entre sus competencias exclusivas en otras materias (agricultura, industria, ordenación del territorio, urbanismo y turismo) estrechamente relacionadas con el agua, y sus limitadas competencias sobre ésta.

### 5.3.3. *Delimitación de ámbitos territoriales de los Organismos de Cuenca, primeros Planes Hidrológicos y creación de las Sociedades Estatales de Agua (1987-2001)*

La tercera etapa arranca con la delimitación de los ámbitos territoriales de los OCC peninsulares mediante el RD 650/1987, con excepción del Pirineo oriental, cuyas competencias ya habían sido transferidas a Cataluña en 1985. El RD también identificaba las CCAA que podían ejercer su opción de incorporarse a sus órganos colegiados. La delimitación respetó los 10 ámbitos territoriales de las CCHH de períodos anteriores. A lo largo de los años siguientes se desarrolló la actividad planificadora del Estado y los OCC, aunque no fue hasta 10 años después, mediante el RD 1664/1998 cuando se aprobaron los primeros Planes Hidrológicos de Cuenca (PHC) peninsulares. Los conflictos competenciales entre el Estado y las

<sup>1</sup> La LA85 utiliza el término Organismo de Cuenca (OCC) para denominar tanto a las Confederaciones Hidrográficas en cuencas intercomunitarias, como a las entidades de

derecho público que se van creando a partir de 1988 para gestionar las cuencas intracomunitarias en distintas CCAA.

CCAA se manifestaron con especial crudeza durante los debates del Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) de 1994 y de nuevo durante la elaboración de los PHC de 1998 y el PHN de 2001, que enfrentó de manera muy particular a las CCAA de Cataluña y Aragón con el Estado (FNCA, 2011-2012, LA CALLE, 2008). La expresión social, política y jurídica de estos conflictos puso de manifiesto el difícil encaje del tradicional modelo de gestión por cuencas hidrográficas en el nuevo marco político-territorial.

El segundo aspecto relevante de esta etapa se produce con la transferencia de competencias sobre construcción y gestión de infraestructuras hidráulicas desde las CCHH a las Sociedades Estatales de Agua creadas entre 1997 y 2001 en el ámbito territorial de cada CH (además de algunas con fines específicos) en base a la ley 13/1996 (EMBED, 2016, VERA APARICI, 2008). El ámbito geográfico de actuación de las Sociedades Estatales ha evolucionado a lo largo del tiempo a través de diversas fusiones, de manera que de las doce iniciales, en 2015 existían únicamente tres (ver FIG. 1): AcuaEs y AquaMed, con competencias en materia de obras hidráulicas de interés general en todas las cuencas vertientes al Atlántico y Cantábrico la primera, y al Mediterráneo la segunda; y Canal de Navarra, cuyo fin específico es el desarrollo de las obras de dicho Canal. En el momento de redactarse este artículo, las dos grandes Sociedades Estatales están gobernadas por un Consejo de Administración en el que no tienen representación ni las CCAA ni otros usuarios e intereses. De este modo, una parte importante del ámbito competencial de los OCCC, la construcción de infraestructuras hidráulicas que eran el objeto fundamental de las CCHH en sus orígenes (EMBED, 2016), es ahora gestionado por dos grandes sociedades estatales dependientes del gobierno central y sin participación de otros agentes ni actores políticos.

Es también durante este período cuando arranca uno de los conflictos competenciales en materia de aguas más significativos desde la perspectiva escalar, que se ha prolongado en el tiempo y aún no está resuelto: la delimitación del ámbito de la CH del Júcar y la consiguiente pugna por mayores niveles de influencia sobre su gestión entre las CCAA de Castilla-La Mancha (CLM) y Valencia. En efecto, la representación de las CCAA en los órganos colegiados de las CCHH es proporcional al territorio y población incluidos en su ámbito territorial. El Júcar es una Confederación multi-cuenca que incluye cuencas intercomunitarias

(como el Júcar, Turia, Mijares o Vinalopó) e intracomunitarias, tanto valencianas (como el Cervera o Serpis) como castellano-manchegas (como la cuenca endorreica de Pozohondo), y abarca el territorio de 5 CCAA: Valencia (49,49% del territorio de la DH del Júcar), CLM (37,73%), Aragón (11,3%), Cataluña (1%), y una pequeña superficie de Murcia. La decisión de incluir múltiples cuencas en el ámbito de la DH, tiene efectos políticos evidentes. Así por ejemplo, si el ámbito de la CH del Júcar se redujera a la cuenca de este río, CLM tendría el 71% del territorio y de la representación en la misma (DELGADO, 2007). Por lo tanto la delimitación del ámbito geográfico de la CH afecta al peso relativo de cada CA en sus órganos colegiados, pero también a la consideración de trasvases entre cuencas (del Júcar para el abastecimiento de Valencia, en la cuenca del Turia, o del Júcar al Vinalopó) como trasvases dentro de una demarcación, que pueden ser aprobados dentro del PHC, o trasvases inter-cuencas, que deben ser aprobados por el PHN, con evidentes repercusiones en las diferentes redes de actores y geometrías de poder que influyen en la toma de decisiones a estas dos diferentes escalas.

La relación entre CLM y Valencia ha estado marcada por el conflicto competencial en relación a la delimitación del Júcar, un conflicto en el que se alinean diferentes intereses agrarios, industriales y políticos en cada una de las CCAA. Como describe FERRER (2014), la confrontación arrancó con el recurso interpuesto por la Fundación para el Progreso de Albacete al PHC de 1998. La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 3850/2004 falló a favor de los demandantes y derogó diversos artículos del PHC excluyendo las cuencas intracomunitarias valencianas de su ámbito al considerar que su gestión era competencia de la Generalitat Valenciana. En aplicación de dicha sentencia, el RDL125/2007 —que delimitó los ámbitos territoriales de las nuevas demarcaciones hidrográficas bajo la DMA— excluyó las cuencas intracomunitarias valencianas del ámbito de la demarcación del Júcar, pero las dejó adscritas temporalmente en tanto en cuanto la Generalitat no asumiera competencias sobre las mismas. Esta disposición fue recurrida a su vez por Valencia, argumentando que el RDL únicamente excluía cuencas intracomunitarias valencianas y por lo tanto era discriminatoria al existir también cuencas intracomunitarias castellano-manchegas que no estaban explícitamente reconocidas (y por lo tanto potencialmente excluidas). El carácter político-territorial de dicha disputa queda claramente reflejado en la argumentación que la Junta Central de

Regantes de la Mancha Oriental (JCRMO) (personada como co-demandada en este recurso) presentó ante el Tribunal Supremo. Así la JCRMO argumentaba:

«la auténtica pretensión de la Generalitat Valenciana es que el ámbito territorial de la CH Júcar siga siendo aquél con el que se creó en 1934, y ello para perpetuar la posición de ventaja que las instituciones y usuarios valencianos tienen en el seno de ese Organismo de cuenca» (STS 27/09/2011).

El Supremo falló a favor de los demandantes y declaró nula la delimitación propuesta por el RD 125/2007.

En 2013 un nuevo RD (RD 255/2013) propuso una nueva delimitación del ámbito territorial de la demarcación en aplicación de las sentencia de 2011, mencionando la cuenca endorreica intracomunitaria castellano-manchega de Pozohondo, que como las valencianas quedaban excluidas de la demarcación pero temporalmente adscritas a la DH del Júcar. Este RD también propuso una nueva composición del Consejo del Agua de la demarcación, asignando 11 vocales a Valencia (52% de los asignados a CCAA), 6 a CLM (29%), 2 a Aragón (10%) y 1 a Murcia y Cataluña respectivamente (5% cada una), más o menos proporcionalmente al peso relativo de cada CA en el ámbito de la demarcación multicuenca. En total las CCAA tienen asignados un 26% de las vocales del Consejo del Agua y los usuarios un 33%. De nuevo el RD fue recurrido por regantes valencianos que exigieron la consideración expresa de otras cuencas endorreicas castellano-manchegas. Una nueva STS de junio 2015 consideró parcialmente la demanda, abocando a una nueva revisión del RDL 125/2007 que incluía mención expresa de estas nuevas cuencas endorreicas como intracomunitarias y por lo tanto pendientes de transferencia a CLM. De este modo el ámbito de gestión y planificación del Júcar sigue pendiente de posteriores decisiones políticas y jurídicas, justificadas con argumentos de carácter técnico-científico<sup>2</sup>. En palabras de DELGADO (2007):

«Así como el ámbito de las cuencas es una cuestión de hecho geográfica inalterable (...) la delimitación de las demarcaciones y las confederaciones es una cuestión política y mutable».

<sup>2</sup> Otras sentencias se refieren también (y complican aún más) esta materia, como la STC 149/2012 que, en respuesta a un recurso planteado por la Junta de Andalucía afirma que no hay base jurídica para incluir cuencas intracomunitarias

#### 5.3.4. *Agencias autonómicas, adaptación a la DMA y reforma de los Estatutos de Autonomía (2004-2011)*

La última etapa de esta dinámica también tiene tres vertientes que se solapan y complementan y que han dado como resultado el mapa competencial que se muestra en la Figura 1: la asunción de competencias sobre cuencas intracomunitarias por algunas CCAA, la implementación de la DMA, y la reforma de los EEEA.

En lo que se refiere al primer aspecto, Cataluña asumió competencias de manera pionera en 1985 y creó la Agencia Catalana del Agua (ACA) en 1998. Galicia asumió competencias mediante Ley 8/1993, aunque no creó el organismo autónomo Aguas de Galicia hasta 2010. El País Vasco asumió competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos mediante RD 1551/1994, y creó la URA/Agencia Vasca del agua en 2006. Por último, Andalucía asumió competencias sobre las cuencas intracomunitarias incluidas en la antigua CH del Sur, que pasó a denominarse Cuencas Mediterráneas Andaluzas, en enero de 2005, y sobre las Cuencas Atlánticas Andaluzas (Tinto, Odiel y Piedras, que anteriormente eran parte de la CH Guadiana; y Guadalete-Barbate, anteriormente asignadas a la CH del Guadalquivir) en enero de 2006.

De manera paralela se produjo la adaptación de la legislación española a la DMA comenzando con la transposición de la misma al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 62/2003 y continuando hasta nuestros días con diversas reformas legislativas. En cuanto a los aspectos de ajuste espacial, este proceso significó la redefinición de los ámbitos de planificación a las demarcaciones hidrográficas, lo que se hizo mediante el RDL 125/2007 mencionado anteriormente. En su exposición de motivos, éste reconoce que:

«En el caso específico de España (el concepto de Demarcación Hidrográfica) no puede operar sobre el presupuesto de un hipotético vacío previo, sino, al contrario, sobre una estructura de cuencas hidrográficas más que consolidada y ajustada en líneas generales a la estructura organizativa y de división competencial entre el Estado y las CCAA. Por eso se ha optado por

(de competencia autonómica) dentro de Demarcaciones Hidrográficas de competencia del Estado. Es decir rechaza las «Demarcaciones mixtas» propuestas por el RD 125/2007. (Embid Irujo, Comunicación personal, 2016).

mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de cuencas hidrográficas».

Es decir, a diferencia de otros países europeos, España partía de una tradición de planificación y gestión en el marco de la cuenca hidrográfica, en plena transformación como resultado de las reformas geopolíticas que venían desarrollándose desde el final del régimen de Franco. La delimitación de las demarcaciones hidrográficas que surgió del RD 125/2007 se ha visto alterada en diversas ocasiones para dirimir conflictos competenciales o cumplir sentencias judiciales tanto nacionales como europeas, de manera que de los 13 ámbitos de planificación peninsulares establecidos en 2007 (9 intercomunitarios y 4 intracomunitarios) hoy hay 17: 10 intercomunitarios (Miño-Sil, Cantábrico Occidental, Cantábrico Oriental, Ebro, Duero, Júcar, Tajo, Guadiana, Segura, Guadalquivir) y 6 intracomunitarios (Galicia-Costa, C.I. País Vasco, C.I. Catalanas, Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Tinto, Odiel y Piedras, y Guadalete Barbate).

La creación *ex-novo* de organismos de cuenca insertados en la organización administrativa autonómica, teóricamente libres de las inercias heredadas del pasado, abría la posibilidad de hacer frente de manera ambiciosa a los nuevos objetivos de política de aguas que introducía la DMA e incorporar nuevos planteamientos y alianzas. Puede argumentarse, de hecho, que tanto la agencia catalana (ACA) como la vasca (URA) fueron pioneras en la implementación de la DMA, con cuadros profesionales multidisciplinares, procesos de participación pública avanzados y plurales, incorporación de nuevos actores a los procesos de toma de decisión, y establecimiento de objetivos ambiciosos en cuanto a recuperación del buen estado de los ecosistemas. También en Andalucía destaca la aprobación de la Ley autonómica de Aguas (Ley 9/2010) con importantes innovaciones en cuanto a gestión participada, recuperación de costes u objetivos ambientales. Sin embargo, en última instancia, la gestión del agua sigue siendo rehén de las estrategias hidráulicas impuestas por las tradicionales redes de actores hegemónicos, reconfiguradas y adaptados a las nuevas estructuras políticas y administrativas sectoriales autonómicas. La inclusión de nuevos actores y la exclusión de otros tradicionales —provocada por los cambios de escala, la fragmentación de los intereses dominantes y la democratización—, y la emergencia de nuevos valores y objetivos sociales, no han conseguido socavar decisivamente la fuerte cohesión de los intereses representados por este potente grupo de poder.

En el caso de las cuencas intercomunitarias, se produjo un intento de integración eficaz de las escalas político-administrativas y de cuenca por medio de la figura de los Comités de Autoridades Competentes (CAC) (RD 126/2007), órganos creados con la intención de favorecer la cooperación interadministrativa para alcanzar los objetivos de la DMA. Sin embargo, como han señalado diversos autores (DELGADO, 2007; LA CALLE, 2008; COROMINAS 2011; FNCA, 2011-2012), los CAC han supuesto una oportunidad perdida y su estructura, funciones y operativa no han sido los adecuados para alcanzar esos objetivos. Los CAC están compuestos por 4 representantes de la administración central, un representante de cada CA con territorio en la demarcación (independientemente del peso relativo de cada una), y otro de las entidades locales. Esta inadecuada representación se pone de manifiesto por ejemplo en el CAC del Guadalquivir, en el que tiene el mismo peso Andalucía que ocupa el 90% de la cuenca, que Castilla-La Mancha, que sólo ocupa el 7%. En cuanto a su operatividad, los CAC han funcionado, en la práctica, como meros entes protocolarios que aprueban los planes y programas propuestos por las CCHH, desde donde realmente emanan los esquemas de planificación y se conduce la gestión del agua, con limitada participación de las CCAA.

El tercer aspecto de esta última fase es el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía (EEAA) promovidos por distintas CCAA a partir de 2004, en lo relativo a su contenido en materia de aguas. En efecto, a raíz del insatisfactorio encaje competencial entre el Estado y las CCAA, y tras los conflictos surgidos en torno a la aprobación del PHN (2001), diversas CCAA emprendieron reformas de sus EEAA encaminadas a ampliar sus competencias en materia de aguas, y obtener, mediante estas reformas, mayor capacidad de decisión sobre la asignación y gestión de recursos hídricos (FNCA, 2011-2012; COROMINAS, 2011; EMBID, 2007, DELGADO, 2007). Así Andalucía asumió competencias exclusivas sobre las aguas del Guadalquivir «que no afectan a otra CA» en su artículo 51 (LO 2/2007) y Castilla y León sobre las aguas del Duero en su artículo 75.1 (LO 14/2007). En el caso de Andalucía, la reforma del Estatuto dio lugar a una transferencia de funciones y medios desde la CH Guadalquivir a la recientemente creada Agencia Andaluza del Agua (RD 1666/2008). Sin embargo ambos artículos estatutarios fueron recurridos por Extremadura ante el Tribunal Constitucional y declarados inconstitucionales mediante sendas sentencias (Andalucía SCT 30/2011 y Castilla-

León STC 32/2011), lo que abocó en el caso andaluz a una compleja devolución de competencias, recursos y medios a la CHG (THIEL, 2015).

Por su parte Valencia, Aragón y Castilla-La Mancha utilizaron las reformas estatutarias para posicionarse en relación a los trasvases propuestos (Ebro) o existentes (Tajo-Segura) que afectaban sus intereses (EMBID, 2007). Así, Valencia incluyó en el artículo 17 de su EA un:

«derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias»,

mientras que Aragón intentaba impedir potenciales futuros trasvases del Ebro mediante una reserva de 6.550 hm<sup>3</sup>

«para uso exclusivo de los aragoneses» (Disp. Ad.5ª, LO 5/2007).

El texto final de estos artículos fue modificado en su trámite en Cortes, sometiendo estas aspiraciones bien a la planificación hidrológica, bien a los dictados del Estado, y ajustándolos así a la Constitución (EMBID, 2007). De este modo los textos reflejan más bien una intención política de incidir de manera más decisiva en la gestión de cuencas intercomunitarias que una asunción real de competencias.

En el caso de Castilla-La Mancha (CLM), su situación geográfica en el centro de la Península con territorio (y por tanto representación y peso político) minoritario en 7 demarcaciones hidrográficas (Tajo, Guadiana, Júcar, Segura, Guadalquivir, Ebro, Duero) explica la importancia concedida a la temática de aguas en el borrador de Estatuto de Autonomía que aprobaron por unanimidad las Cortes de CLM en enero de 2007. A través de distintos artículos, CLM aspiraba a lograr una mayor participación en los órganos colegiados de las CCHH en las que tiene territorio, asumir capacidad para emitir informes vinculantes sobre futuros trasvases y lograr el cierre progresivo del Trasvase Tajo-Segura antes de 2015 (DELGADO, 2007). En realidad el Estatuto aspiraba fundamentalmente a incrementar el peso político de CLM en el Tajo, Segura, Júcar y Guadiana, cuatro cuencas que considera claves para su articulación económica, social, y territorial, y sobre las cuáles tiene un poder político limitado (LUENGO, 2015). El borrador de estatuto fue sustancialmente modificado en el

trámite parlamentario, eliminando los aspectos prioritarios para CLM en materia de aguas cuya constitucionalidad había sido cuestionada (EMBID, 2007). Como consecuencia, en 2010 el gobierno de CLM solicitó al Congreso la retirada del borrador por la falta de apoyo recibida al mismo.

Tras los debates estatutarios, en los últimos meses de la legislatura 2008-2011, el gobierno socialista impulsó una última reforma descentralizadora en materia de aguas, transfiriendo a las CCAA que lo tuvieran previsto en sus estatutos (Andalucía, Aragón y Cataluña) la competencia sobre funciones de policía del dominio público hidráulico en cuencas intercomunitarias (RDL 12/2011), una competencia que hasta entonces había residido en las Comisaría de Aguas de las CCHH. Esta reforma generó un amplio debate social en torno, precisamente, a la idoneidad del concepto de unidad de cuenca que muchos consideraban había sido puesta en entredicho durante los debates estatutarios. En torno a la defensa de ese concepto, expresando una de las características más significativas del debate actual sobre la cuenca hidrográfica, se produjo la confluencia de grupos de interés muy enfrentados entre sí (ONG ambientales, asociaciones agrarias, organizaciones sindicales, Colegio de Caminos<sup>3</sup>), pero unidos en su oposición a la reforma tanto por el procedimiento (aprobación de urgencia mediante RDL) como por el contenido, al entender que se vulneraba el principio de unidad de cuenca. En una nota informativa de octubre de 2011 CCOO, afirmaba:

«Para UGT y CCOO la cuenca hidrográfica (...) es el ámbito para una gestión integral, sostenible, democrática y participativa».

Por su parte, las principales federaciones de regantes (FENACORE, FERAGUA, FEREBRO), ONG ambientales y algunos colegios profesionales, firmaban una declaración conjunta<sup>4</sup> en la que expresaban también su preocupación:

«por la actual situación de desmantelamiento de la unidad de cuenca en España».

Al mismo tiempo, se reconocía el fracaso del debate estatutario y la necesidad de emprender una reforma de la Ley de aguas que lograra una adecuada y satisfactoria distribución de competencias estatales y autonómicas y una coordinación eficaz de las mismas.

<sup>3</sup> [http://www.ciccp.es/ImgWeb/Sede%20Nacional/nuevo\\_home/Nota\\_prensa\\_Confed.pdf](http://www.ciccp.es/ImgWeb/Sede%20Nacional/nuevo_home/Nota_prensa_Confed.pdf)

<sup>4</sup> [http://assets.wwf.es/downloads/declaracion\\_conjunta\\_de\\_expertos\\_regantes\\_y\\_ong.pdf](http://assets.wwf.es/downloads/declaracion_conjunta_de_expertos_regantes_y_ong.pdf)

Tras las elecciones de noviembre 2011, el nuevo gobierno del Partido Popular reactivó la centralización de la gestión del agua, eliminando la posibilidad de conferir facultades de policía del DPH a las CCAA por un lado, y reduciendo la categoría funcional de los Presidentes de CCHH que pasaban a ser Subdirectores generales, por debajo del rango del Director General del Agua del Ministerio competente, del que dependen funcionalmente.

## 6. Recapitulación y conclusiones

Durante las últimas décadas, lo que ha venido a denominarse Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) ha adquirido progresivamente aceptación global como el enfoque adecuado (la 'panacea', según las interpretaciones críticas) para abordar con eficacia los retos de la gestión del agua. En el marco de este paradigma, se entiende la cuenca hidrográfica como la unidad territorial adecuada para la gestión sostenible y participada de los recursos hídricos. En el ámbito europeo, la DMA, una de las expresiones más avanzadas de la estrategia de GIRH, ha dado un fuerte impulso a este modelo de gestión integrada, que incluye la consideración del agua como bien económico y enfatiza la gobernanza participativa. A esto, la DMA añade la visión de la cuenca hidrográfica como ámbito de gestión ecosistémica del agua —en contraste con su entendimiento como territorio privilegiado del desarrollo regional— lo que requiere la transformación de las estructuras administrativas, los actores, los objetivos y los métodos de gestión.

Sin embargo, aunque este modelo de gestión recibe un generalizado apoyo institucional, la investigación aplicada y la experiencia van mostrando sus limitaciones. Efectivamente, un creciente volumen de autores defienden convincentemente que —sin ignorar las indiscutibles interrelaciones naturales que se producen en el ámbito de la cuenca hidrográfica— la delimitación del ámbito de gestión de un recurso en términos de fronteras naturales desconoce o subestima las múltiples geografías políticas, socio-económicas y culturales de los sistemas socio-ecológicos. Estos trabajos argumentan que la gestión del agua se desarrolla en el ámbito de territorios hidro-sociales, configurados por flujos físicos de agua, normas de acceso, tecnologías, instituciones, prácticas, discursos y significados que producen y están producidos por relaciones de poder; territorios construidos a través de procesos socio-ecológicos que se desarrollan a

diversas escalas (temporales, institucionales y espaciales) y que, por lo tanto, frecuentemente no pueden encajarse en la realidad fisiográfica de la cuenca hidrográfica.

Hemos argumentado en este artículo que España proporciona un contexto privilegiado donde testar las hipótesis que rodean el debate sobre la idoneidad de la cuenca como ámbito indiscutible para resolver los retos de la gobernanza del agua. A diferencia de otros países europeos, en los que la planificación y gestión por cuencas hidrográficas se ha establecido sobre una división competencial previa basada en límites político-administrativos, en España se parte de una larga tradición de gestión del agua por organismos de cuenca, fuertemente dependientes del gobierno central, cuyas estructuras de gestión están dominadas por una comunidad política hidráulica constituida por los principales usuarios del agua. En este contexto, a partir de la transición democrática irrumpen nuevos actores y argumentos que cuestionan la preeminencia de la cuenca y reclaman una descentralización hacia las CCAA, en un complejo proceso de redefinición de competencias y ámbitos territoriales de gestión que afectan a las estructuras de poder protagonistas del reparto de recursos. Parece claro que los responsables políticos del anteproyecto de PHN se equivocaban cuando afirmaban que el reparto del agua, con el que se pretendía diseñar el futuro mapa urbano, turístico, agrícola, energético y medioambiental del país, no se podía entender como un problema de las CCAA, sino de las cuencas hidrográficas:

«No es un problema que haya que discutir entre las autonomías, no es un problema de división política del Estado, es de organización física del Estado español» (declaraciones de José Borrell, *El Mundo*, 16 de enero de 1993).

Pero al creciente papel de lo regional en la política de aguas, que acentúa el papel de esta escala como escenario privilegiado para la confrontación y la lucha por el apoyo social y la legitimación política, se añade el aumento del papel de la escala global (mediatizada, en el caso de España, por la europea) que introduce nuevos condicionantes económicos, políticos y culturales. En este segundo sentido, juega un papel fundamental la aprobación en el año 2000 de la DMA europea, que entiende el concepto de cuenca como espacio de relaciones ecosistémicas, no prioritariamente como instrumento de desarrollo económico sino como ámbito hidrográfico en el que conservar o restaurar en buen estado ecológico

gico. Aunque se ha afirmado que España fue pionera en la gestión del agua por cuencas hidrográficas y por lo tanto se encontraba en una posición privilegiada para la implementación de la DMA, el análisis de la realidad muestra una situación muy distinta. Desde la creación de las CCSSHH a partir de 1926, la función que históricamente ha desempeñado la unidad de cuenca en España ha sido la de instrumento del enfoque técnico-hidráulico que ha permitido una gestión del agua orientada a la satisfacción de las demandas, en particular de los usuarios del regadío y de la energía hidroeléctrica. Una visión de la cuenca hidrográfica como espacio preferente para el fomento de la riqueza regional y el desarrollo económico.

El proceso de evolución institucional de la administración del agua en España, desde sus orígenes hasta nuestros días, puede analizarse desde una perspectiva doble, entrelazada y complementaria: desde la perspectiva de la geografía política, interesada por el análisis de conflictos entre territorios (geopolítica) y desde la perspectiva de la ecología política, interesada por los conflictos entre redes de agentes sociales dentro de un mismo territorio, sin perder de vista en ambos casos las dimensiones interescales.

Desde la primera perspectiva, se constata a lo largo de todo el complejo proceso de desarrollo político-administrativo del agua en España durante la etapa democrática una constante tensión centralizadora-descentralizadora aún no resuelta, muy vinculada a procesos políticos autonómicos que exceden el ámbito del agua. Es significativo que el principal argumento que ha caracterizado esta confrontación en el terreno del agua no se ha modificado sustancialmente en más de 100 años. En gran medida el foco principal se sigue situando en la reivindicación de derechos sobre volúmenes de agua entendidos como claves del desarrollo regional y no tanto sobre responsabilidades para la obtención de los nuevos objetivos de buen estado ecológico que demanda la DMA.

Desde la segunda perspectiva, distintas redes de actores movilizan el concepto de cuenca como ámbito de gestión para diferentes y con-

tradictorios objetivos. Regantes, constructores o hidroeléctricos se sienten cómodos en las tradicionales estructuras de las CCHH, donde históricamente han ostentado representación mayoritaria e interlocución preferente, y por lo tanto se oponen a una descentralización de la gestión que les obligaría a una reestructuración operativa. Pero, a su vez, los nuevos actores (intereses ambientales, grupos ciudadanos, organizaciones sindicales, consumidores urbanos y usuarios lúdicos), con la cobertura institucional del modelo de gestión ecosistémica que promueve la DMA, defienden esa misma unidad de cuenca, organizándose y articulando sus discursos en esa escala (HERNÁNDEZ-MORA & *al.*, 2015), aunque reclamando una transformación en los procesos de toma de decisiones y en los contenidos de las mismas.

Paralelamente, nuevos instrumentos tecnológicos desarrollados en las últimas décadas, como la mejora y el abaratamiento de los costes de depuración y desalación, han ampliado el ‘mix’ de recursos disponibles. La incorporación de estos nuevos recursos, de manera destacada la incorporación de las aguas del mar —que más que ‘otras aguas’ constituyen ‘otra sustancia’— ha implicado el desarrollo de nuevas instituciones y normas de acceso, nuevas redes de actores y una reestructuración de los equilibrios de poder, todo ello con implicaciones escalares, o más bien, produciendo un nuevo ‘ajuste escalar’ (*‘scalar fix’* en la conocida expresión de Neil Smith) que nos introduce en una nueva etapa de la historia de la política del agua en España.

En coherencia con la literatura científica actual, la experiencia española confirma la existencia de múltiples geografías del agua, formadas por espacios sociales, económicos, políticos, culturales y físicos que se superponen. Confirma también la necesidad de articular formas flexibles y colaborativas de trabajar a través de los límites que estos distintos espacios suponen. La gestión del agua por cuencas no debe ser entendida como una ‘panacea’, sino como una práctica de (co-)gestión adaptativa, involucrando, de manera eficaz, a un amplio espectro de actores relevantes que operan en distintas escalas y contextos espaciales.

## 7. Bibliografía

- ANDERSSON, I. & M. PETERSSON & J. JARSJÖ (2011): «Impact of the Water Framework Directive on local-level water management: case study Oxunda catchment, Sweden», en *Land Use Policy*, 29: 73-82.
- BARTOLOMÉ, I. (2007): *La industria eléctrica en España (1890-1936)*, Banco de España, Madrid.
- BISWAS, A. K. (2004): «Integrated water resources management: a reassessment (a Water Forum contribution)», en *Water International*, 29: 248-256.
- BLOMQUIST, W. & E. SCHLAGER (2005): «Political pitfalls of integrated watershed Management», en *Society & Natural Resources*, 18 (2): 101-117.
- BUDDS, J. & L. HINOJOSA (2012): «Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: The co-production of waterscapes in Peru», en *Water Alternatives*, 5 (1): 119-137.
- BUKOWSKI, J. (2011): «Sharing water on the Iberian Peninsula: A Europeanisation approach to explaining transboundary cooperation», en *Water Alternatives*, 4 (2): 171-196.
- CANO GARCÍA, G. (1992): «Confederaciones Hidrográficas», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL, (eds.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*: 309-355, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, Madrid.
- COHEN, A. (2012): «Watersheds as boundary objects: Scale at the intersection of competing ideologies», en *Environment and Planning A*, 44: 2207-2224.
- & S. DAVIDSON (2011): «The watershed approach: Challenges, antecedents, and the transition from technical tool to governance unit», en *Water Alternatives*, 4 (1): 1-14.
- COROMINAS, J. (2011): «Reflexiones sobre las competencias del agua en relación con los objetivos de la Directiva Marco del Agua», Ponencia presentada en las jornadas: *La organización administrativa del agua: ¿Qué modelo necesitamos para el siglo XXI?*, Madrid, 17 octubre. <http://www.fnca.eu/actividades-iv>
- DEL MORAL, L. (1995): «El origen de la organización administrativa del agua y de los estudios hidrológicos en España. El caso de la cuenca del Guadalquivir», en *Estudios Geográficos*, LVI: 219: 371-393.
- (2000): «Problemas y tendencias de la gestión del agua en el marco de la organización autonómica del Estado español», en R. LOIS & M.<sup>a</sup> A. MARTÍN-LOU & R. MATA & M. VALENZUELA (eds.), *Vivir la diversidad en España. Aportación Española al XXIX Congreso de la UGI Seúl 2000*: 313-336, AGE, Madrid.
- (2001): «Planification hydrologique et politique territoriale en Espagne», en *Hérodote. Revue de Géographie et de géopolitique*, monográfico *Géopolitique de l'eau*, Paris, 102: tercer trimestre: 87-112.
- & A. DO O. (2014): «Water governance and scalar politics across multiple-boundary river basins: states, catchments and territorial powers in the Iberian Peninsula», en *Water International*, 39 (3): 333-347.
- DELGADO PIQUERAS, F. (1988): «La distribución de competencias estado-comunidades autónomas en materia de aguas: La sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988», en *Revista de Administración Pública*, 128: 271-294.
- (2007): «Organización de las cuencas hidrográficas», en A. EMBID IRUJO (Dir.), *Agua y Territorio: Consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía*: 185-196, Thomson Civitas-Aranzadi, Navarra.
- Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000* (establishing a framework for Community action in the field of water policy).
- EMBID IRUJO, A. (1993): «Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 37: 37-79.
- (2007): «Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en A. EMBID IRUJO (Dir.), *Agua y Territorio: Consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía*: 13-80, Thomson Civitas-Aranzadi, Navarra.
- (2016): «La empresa pública en el ciclo del agua. Infraestructuras hidráulicas, distribución y depuración», en *Presupuesto y Gasto Público*, [En prensa].
- (dir.) & M. HÖLLING (coord.) (2009): *Gestión del Agua y Descentralización Política. Conferencia Internacional de Gestión del Agua en Países Federales y Semejantes a los Federales*, Zaragoza 9-11 de julio de 2008, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra.
- ESPLUGA, J. & A. BALLESTER & N. HERNÁNDEZ-MORA & J. SUBIRATS (2011): «Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España», en *Revista de Estudios e Investigaciones Sociales*, 134: 3-26.
- FANLO, A. (2008): «La gestión del agua en la cuenca del Ebro», en Pinilla, V. (ed.) *Gestión y usos del agua en la cuenca del Ebro en el siglo XX*: 97-132, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, E. (1986): «Las Confederaciones Sindicales Hidrográficas durante la Dictadura de Primo de Rivera», en J. VELARDE, *La Hacienda Pública en la Dictadura, 1923-1930*: 335-361. IEF, Madrid.
- FERRER, G. (2014): *Evaluación del primer ciclo de planificación en la Demarcación Hidrográfica del Júcar*, Observatorio de las Políticas de Aguas, Fundación Nueva Cultura del Agua. [http://www.fnca.eu/images/documentos/ODMA/5%20AA%20FASE/3\\_DH%20J%20C3%BAcar%20final.pdf](http://www.fnca.eu/images/documentos/ODMA/5%20AA%20FASE/3_DH%20J%20C3%BAcar%20final.pdf)
- FRUTOS MEJÍAS, L. M. (1995): «Las confederaciones sindicales hidrográficas (1926-1931)», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds), *Planificación hidráulica en España*: 181-256, Fundación Caja del Mediterráneo, Murcia.

- FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA (FNCA) (2011-2012): *La organización administrativa del agua: ¿Qué modelo necesitamos para el siglo XXI?*, Madrid, Barcelona, Zaragoza, Córdoba, Valencia. <http://www.fnca.eu/actividades-iv>
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. & J. GÓMEZ MENDOZA & R. MATA OLMO (2000): «Los geógrafos y la regionalización política de España (siglos XIX-XX)», en R. LOIS, M.<sup>a</sup> A. MARTÍN-LOU, R. MATA & M. VALENZUELA (eds.), *Vivir la diversidad en España. Aportación Española al XXIX Congreso de la UGI Seúl 2000*, 281-299, AGE, Madrid.
- GIL OLCINA, A. (2002): «De los planes hidráulicos a la planificación hidrológica», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds.), *Insuficiencias hídricas y Plan Hidrológico Nacional*: 11-44 Universitat d'Alacant. Alacant.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1992): «Regeneracionismo y regadíos», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*: 231-262, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, Madrid.
- GRAEFE, O. (2011): «River basins as new environmental regions? The depolitization of water management», en *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 14: 24-27.
- HERNÁNDEZ-MORA, N. & L. DEL MORAL (2015): *Evaluation of the Water Framework Directive Implementation Process in Europe*. Proyecto SWAN, Deliverable 3.2, Sevilla. [https://www.researchgate.net/publication/281269059\\_Evaluation\\_of\\_the\\_Water\\_Framework\\_Directive\\_Implementation\\_Process\\_in\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/281269059_Evaluation_of_the_Water_Framework_Directive_Implementation_Process_in_Europe)
- V. CABELLO & L. DE STEFANO & L. DEL MORAL (2015): «Networked water citizen organizations in Spain: Potential for transformation of existing power structures for water management», en *Water Alternatives*, 8 (2): 99-124.
- L. DEL MORAL & F. LA ROCA & A. LA CALLE & G. SCHMIDT (2014): «Interbasin water transfers in Spain. Interregional conflicts and governance responses», en G. Schneider-Madanés (ed), *Globalized water: A question of governance*, Dordrecht, Springer: 175-194.
- HUITEMA, D. & S. MEIJERINK (eds.) (2014): *The Politics of River Basin Organisations. Coalitions, Institutional Design Choices and Consequences*, Edward Elgar, Northampton.
- E. MOSTERT & W. EGAS & S. MOELLENKAMP & C. PAHL-WOSTL & R. YALCIN (2009): «Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (cor.) management from a governance perspective and defining a research agenda», en *Ecology and Society*, 14 (1): 26. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art26/>
- JASPERS, F. & J. GUPTA (2014): «Global water governance and river basin organisations», en D. HUITEMA & S. MEIJERINK (eds.), *The Politics of River Basin Organisations. Coalitions, Institutional Design Choices and Consequences*: 38-66, Edward Elgar, Northampton.
- JOHNSON, C. (2012): «Toward post-sovereign environmental governance? Politics, scale, and EU Water Framework Directive», en *Water Alternatives*, 5 (1): 83-97.
- LA CALLE, A. (2008): «La adaptación española a la Directiva Marco del Agua», en *Panel Científico-Técnico de seguimiento de la Política de Aguas*, Fundación Nueva Cultura del Agua-Universidad de Sevilla. <http://www.fnca.eu/images/documentos/politica/informes/La%20adaptaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola%20de%20la%20Directiva%20marco%20del%20agua.pdf>
- LEFEBVRE, H. (1974): *La production de l'espace*, Anthropos, París.
- LLAMAS, R. (2005): «Los colores del agua, el agua virtual y los conflictos hídricos», en *Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, 99 (2): 369-389.
- LOPEZ-GUNN, E. (2009). «Agua para todos: A new regionalist hydraulic paradigm in Spain», en *Water Alternatives*, 2 (3): 370-394.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1995): «Situación y planificación de las obras hidráulicas en España según los Congresos nacionales de Riegos (1913-1934)», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds.), *Planificación hidráulica en España*: 137-180. Fundación Caja del Mediterráneo, Murcia.
- LOVELL, C. & A. MANDONDO & P. MORIARTY (2002): «The question of scale in integrated natural resource management», en *Conservation Ecology*, 5: 2-25.
- MACKINNON, D. & D. TETZLAFF (2009): «Conceptualising Scale in Regional Studies and Catchment Science-Towards an Integrated Characterisation of Spatial Units», en *Geography Compass*, 3 (3): 976-996.
- MARCH, H. & D. SAURÍ & A. M. RICO-AMORÓS (2014): «The end of scarcity ¿Water desalination as the new cornucopia for Mediterranean Spain? en *Journal of Hydrology*, 519, 2642-2651.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1992): «Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas», en *Revista de Administraciones Públicas*, 128, 23-83.
- MARSTON, S. A. & J. P. JONES III & K. WOODWARD (2005): «Human geography without scale», en *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30 (4), 416-432.
- MATEU BELLÉS, J. F. (1995): *Planificación hidráulica de las Divisiones Hidrológicas (1865-1899)*, en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds.): *Planificación hidráulica en España*: 69-105. Fundación Caja del Mediterráneo, Alicante.
- (2011): *La primera Confederación Hidrográfica del Júcar (1934-1942)*, Confederación Hidrográfica del Júcar, Valencia.
- MELGAREJO, J. (1988): *La política hidráulica primorri-verista: la Confederación Sindical Hidrográfica del Segura*, COIAM, Murcia.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1986): «La Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y la evolución posterior», en A. GALLEGO ANABITARTE & A. MENÉNDEZ REXACH & J. M. DÍAZ LEMA (eds.), *El Derecho de Aguas en España*, Ministerio de Obras Pública y Urbanismo, Madrid.
- MITCHELL, B. (1990): *Integrated water management: international experiences and perspectives*, Belhaven Press, Londres.

- MOLLE, F. (2006): *Planning and managing water at the river-basin level: Emergence and evolution of a concept* (Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture, Research Report No. 16). Colombo: IWMI.
- (2008): «Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models: Insights from the Water Sector», en *Water Alternatives*, 1 (1): 131-156.
- (2009): «River-basin planning and management: The social life of a concept», en *Geoforum* 40 (3): 484-494.
- P. P. MOLLINGA & P. WESTER (2009): «Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power», en *Water Alternatives* 2: 3: 328-349.
- MOSS, T. (2003): «Solving problems of 'fit' at the expense of problems of 'interplay'? The spatial reorganisation of water management following the EU Water Framework Directive», en H. BREIT & A. ENGELS & T. MOSS & M. TROJA (eds.), *How institutions change: perspectives on social learning in global and local environmental contexts*: 85-121, Leske and Budrich, Opladen.
- (2012): «Spatial fit, from panacea to practice: implementing the EU Water Framework Directive», en *Ecology and Society*, 17 (3): 2.
- MOSTERT, E. (1998): «River basin management in the European Union: how it is done and how it should be done», en *European Water Management*, 1 (3): 26-35.
- NEWSON, M. D. (1992): *Land, Water, and Development: River Basin Systems and Their Sustainable Management*, Routledge, Londres.
- NORMAN, E. S. & C. COOK & A. COHEN (eds.) (2015): *Negotiating Water Governance. Why the Politics of Scale Matter*, Ashgate, Surrey.
- NORMAN S. E. & K. BAKKER & C. COOK (2012): «Introduction to the Themed Section: Water Governance and the Politics of Scale», en *Water Alternatives*, 5 (1): 52-61.
- ORTEGA CANTERO, N. (1979): «Política hidráulica y política colonizadora durante la Dictadura de Primo de Rivera», en *Cuadernos Económicos del ICE*, 10: 353-381.
- (1999): «La política hidráulica española hasta 1936», en R. GARRABOU, & J. M. NAREDO (eds.), *El agua en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*: 159-180, Fundación Argentaria, Madrid.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- M. JANSSEN & J. ANDERIES (2007): «Going beyond panaceas». *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104, 15.176-15.178.
- PAHL-WOSTL, C. & L. LEBEL & C. KNIEPER & E. NIKITINA (2012): «From applying panaceas to mastering complexity: Towards adaptive water governance in river basins», en *Environmental Science & Policy*, 23: 24-34.
- PAVÓN, D. (2012): «From private initiative to public intervention in Spanish water management: the case of the Muga and Fluvià rivers (1850-1930)», en *Journal of Historical Geography*, 38 (2012): 220-233.
- (2008): *Gran obra hidráulica i territori a les conques de la Muga i del Fluvià (1850-1980)*, Institut d'Estudis Empordanesos-Patronat Francès Eiximenis-Universitat de Girona-Figueras.
- PÉREZ-DÍAZ, V. & J. MEZO & B. ÁLVAREZ-MIRANDA (1996): *Política y economía del agua en España*. Círculo de Empresarios, Madrid.
- PERREAULT, T. (2005): «State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia», en *Environment and Planning A*, 37 (2): 263-284.
- PITA LÓPEZ, M. F. & L. DEL MORAL & B. PEDREGAL & N. LIMONES & N. HERNÁNDEZ-MORA (2014): «Nuevos paradigmas en la gestión de recursos y riesgos hídricos: datos e información necesarios para una Gestión Integrada del agua», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 65: 519-542.
- ROBBINS, P. (2012): *Political Ecology: A critical introduction, 2<sup>nd</sup> Edition*, Wiley-Blackwell.
- ROMERO, J. (1995): «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Precedentes y condicionantes», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds.): *Planificación hidráulica en España: 257-282*, Fundación Caja del Mediterráneo, Alicante.
- SABATIER, P. & W. FOCHT & M. LUBELL & Z. TRACHTENBERG & A. VEDLITZ & M. MATLOCK (2005): *Swimming upstream: collaborative approaches to watershed management*. Cambridge, USA: MIT Press.
- SANCHIS IBOR, C. (2012): «La confederación fallida. Administración y usuarios en la cuenca del Turia (1928-1936)», en *Cuadernos de Geografía* 91/92: 19-42.
- SAURÍ, D. & L. DEL MORAL, (2001): «Recent developments in Spanish water policy: alternatives and conflicts at the end of the hydraulic age». *Geoforum*, 32, 351-362.
- SERENO, A. (2012): «La 'territorialización' de la política nacional de aguas: Efectos a nivel internacional», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, julio: 1-16.
- SWYNGEDOUW, E. (1999): «Modernity and hybridity: nature, regeneracionisme, and the production of the Spanish waterscape, 1890-1930», en *Annals of the Association of American Geographers*, 89 (3): 443-465.
- (2015): *Liquid power. Contested hydro-modernities in twentieth-century Spain*. MIT Press, Cambridge.
- & J. WILLIAMS (2016): «From Spain's hydro-deadlock to the desalination fix», en *Water International*, 41 (1): 54-73.
- TECLAFF, L. A. (1967): *The river basin in history and law*, Nijhoff, The Hague.
- THIEL, A. (2015): «Dynamics towards Domestic Territorialization of Water Governance in the EU: The Case of Southern Spain», en E. S. NORMAN & C. COOK & A. COHEN (eds.) (2015). *Negotiating Water Governance. Why the Politics of Scale Matter*, Ashgate, Surrey.
- VARELA, C. & N. HERNÁNDEZ-MORA (2009): «Institutions and institutional reform in the Spanish water sector: A historical perspective», en A. GARRIDO & M. R. LLAMAS (eds.) *Water Policy in Spain*: 115-129. CRC Press/Balkema, Leiden, The Netherlands.
- VERA APARICI, J. A. (2008): *La gestión institucional del agua en España 1979/2008*. Liteam, Madrid.
- VELÁZQUEZ, E. (2008): «El agua virtual: Una manera alternativa de gestionar los usos del agua», en *Cuadernos*, 8 (1): 61-79.

**Abreviaturas**

<b>ACA:</b> Agencia Catalana del Agua.	<b>EEAA:</b> Estatutos de Autonomía.
<b>CAC:</b> Comité de Autoridades Competentes.	<b>GIRH:</b> Gestión Integrada de Recursos Hídricos.
<b>CCAA:</b> Comunidades Autónomas.	<b>JCRMO:</b> Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental.
<b>CH:</b> Confederación Hidrográfica.	<b>LA85:</b> Ley de Aguas de 1985.
<b>CCHH:</b> Confederaciones Hidrográficas.	<b>LO:</b> Ley Orgánica.
<b>CHG:</b> Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.	<b>OCC:</b> Organismos de Cuenca.
<b>CHJ:</b> Confederación Hidrográfica del Júcar.	<b>ONG:</b> Organización no Gubernamental.
<b>CCSSHH:</b> Confed. Sindicales Hidrográficas.	<b>PHC:</b> Plan Hidrológico de Cuenca.
<b>CLM:</b> Castilla-La Mancha.	<b>PHN:</b> Plan Hidrológico Nacional.
<b>DH:</b> Demarcación Hidrográfica.	<b>RD:</b> Real Decreto.
<b>DMA:</b> Directiva Marco del Agua.	<b>STC:</b> Sentencia del Tribunal Constitucional.
	<b>STS:</b> Sentencia del Tribunal Supremo.
	<b>UE:</b> Unión Europea.