

Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental

Coordinadores:

Alberto de la Peña y Mercedes Alda-Fernández

Presentación

Multilevel governance of the commons and environmental sustainability / *Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental.*

DE LA PEÑA VARONA, ALBERTO / ALDA-FERNÁNDEZ, MERCEDES 7-14

Artículos

La gobernanza de las cuencas hidrográficas a partir de la directiva marco del agua: incremento de funciones y pérdida de policy capacity de las confederaciones / *The governance of river basins from the Water Framework Directive: Increase of functions and loss of policy capacity of the confederations*

DE LA PEÑA VARONA, ALBERTO / MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, JAIONE 15-31

El Convenio de Albufeira veinticinco años después: la diplomacia hispano-lusa del agua y la gobernanza multinivel frente al cambio climático / *Albufeira Convention twenty-five years later: Spanish-Portuguese water diplomacy and multilevel governance in the face of climate change*

SERENO, AMPARO 32-41

Europeización y gobernanza hídrica y medioambiental: ajustes progresivos y elementos a debate en el caso de España / *Europeanisation and water and environmental governance: gradual adjustments and elements for debate in the case of Spain*

GARCÍA-LÓPEZ, MONTSERRAT 42-55

Las políticas de clima en contextos de gobierno multinivel: relaciones intergubernamentales a nivel subnacional en España / *Climate policies in multilevel governance contexts: Intergovernmental relations at the subnational level in Spain*

ALDA-FERNÁNDEZ, MERCEDES / RAMOS, JUAN A. 56-73

Climate governance and multilevel policy practices in Thailand and Malaysia / *Gobernanza climática y prácticas de política multinivel en Tailandia y Malasia*

CHAIYAPA, WARATHIDA / ABDULLAH, KAMARULNIZAM / GONZALEZ, PHILLIP / AFIFAH YOGAR, HANNA NUR 74-94

Effects of multilevel governance on the design and implementation of sustainable mobility plans / *Efectos de la gobernanza multinivel en el diseño e implementación de planes de movilidad sostenible*

CEVHERIBUCAK, GÜLFEM 95-108

Multi-level governance and policy contestation: Ambiguity and conflict in the implementation of peatland conservation in Ireland / *Gobernanza multinivel y contestación de políticas: ambigüedad y conflicto en la implementación de la conservación de las turberas en Irlanda*

CONNAUGHTON, BERNADETTE 109-122

GaPP

Número **34**
Nueva época
Marzo, **2024**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

NÚMERO MONOGRÁFICO:
**Gobernanza multinivel de los bienes comunes
y sostenibilidad ambiental**

Coordinadores:

Alberto de la Peña y Mercedes Alda-Fernández



FECYT 2024/2023
Fecha de publicación: 12 de julio de 2019 (1ª convocatoria)
Número de convocatoria: 28 de julio de 2024



ISSN: 1989-8991
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.34.2024>
www.inap.es
<https://gapp.inap.es>

Directora del INAP: Consuelo Sánchez Naranjo
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Editora Jefe: Eloísa del Pino Matute
Instituto de Políticas y Bienes Públicos
(Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC)

Coordinación:
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública
ISSN: 1989-8991
NIPO: 231-24-002-X
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://publicacionesoficiales.boe.es/>

EQUIPO EDITORIAL

Editora Jefe

Eloísa del Pino Matute, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (España).
<https://orcid.org/0000-0001-5497-1302>

Comité editorial

Cristina Ares Castro-Conde, Universidade de Santiago de Compostela (España). Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política y Sociología.
<https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>

Óscar Barberá Arete, Universidad de Valencia (España). Profesor titular. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política.
<https://orcid.org/0000-0003-2424-2605>

Ismael Blanco, Universidad Autònoma de Barcelona (España). Profesor Agregado del Departameto de Ciencia Política y Derecho Público. Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).
<https://orcid.org/0000-0003-2191-5712>

Inés Calzada Gutiérrez, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora ayudante doctora. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología: Metodología y Teoría.

Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Director del Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub).
<https://orcid.org/0000-0002-9184-9696>

Cecilia Güemes Ghirardi, Universidad Autonoma de Madrid (España). Profesora Ayudante Doctora. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
<https://orcid.org/0000-0002-2332-9082>

Jean-Baptiste Harguindéguy, Universidad Pablo de Olavide (España). Profesor Titular. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público.
<https://orcid.org/0000-0003-1151-3007>

Luis Herrera Díaz Aguado, Consejo de Estado (España).

Mario Kölling, UNED (España). Profesor contratado doctor. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política.
<https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

Sandra León Alfonso, Universidad Carlos III de Madrid (España). Profesora y Subdirectora del Departamento de Ciencias Sociales. Directora del Instituto Mixto de Investigación Universidad Carlos III – Fundación Juan March.
<https://orcid.org/0000-0002-4268-0302>

Emanuela Lombardo, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora Titular de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.
<https://orcid.org/0000-0001-7644-6891>

Ainhoa Novo Arbona, Universidad del País Vasco (España).
<https://orcid.org/0000-0001-6184-7916>

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.

Raquel Ojeda García, Universidad de Granada (España). Profesora titular de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.
<https://orcid.org/0000-0002-1948-7678>

Juan A. Ramos Gallarín, Universidad Rey Juan Carlos (España). Profesor TEU de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Departamento de Derecho Público y Ciencia Política.

Laura Román Masedo, Universidade da Coruña (España). Profesora Titular de universidad. Facultad de Sociología. Departamento de Sociología y Ciencias de la Comunicación.
<https://orcid.org/0000-0001-7383-9980>

Luis Rubalcaba, Universidad de Alcalá de Henares (España). Catedrático de Economía Aplicada. Departamento de Economía y Dirección de Empresas.
<https://orcid.org/0000-0001-5724-9091>

Miquel Salvador Serna, Universitat Pompeu Fabra (España). Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración.
<https://orcid.org/0000-0001-8287-0779>

Ana María Sanz León, Universidad de Barcelona (España). Profesora titular. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho.

Secretario

Jorge Hernández-Moreno, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (España).
<https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

Editor técnico

Roberto Tomé, INAP (España)

Comité asesor

Joaquím Brugué, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona (España).
<https://orcid.org/0000-0002-4284-2236>

Ernesto Carrillo Barroso, Vicedecano de Estudios del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España).
<https://orcid.org/0000-0002-9500-659X>

César Colino Cámara, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).
<https://orcid.org/0000-0002-9352-705X>

Nuria Cunill Grau, Profesora Titular del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos - Campus Santiago de Chile (Chile).

Mauricio Ivan Dussage Laguna. Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (México).
<https://orcid.org/0000-0001-7630-1879>

Mila Gascó Hernández, Associate Research Director Center for Technology in Government y Research Associate Professor - Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany (Estados Unidos de América).
<https://orcid.org/0000-0002-6308-8519>

Mariely López Santana, Profesora Titular y Directora del Political Science Graduate Program at the Schar School of Policy and Government. George Mason University (Estados Unidos).

Elke Loeffler, Profesora de la Universidad de Strathclyde (Reino Unido)
<https://orcid.org/0000-0002-9424-8917>

Antonio Natera Peral, Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad Carlos III (España).
<https://orcid.org/0000-0001-8017-3937>

Lourdes Nieto López, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).

José Antonio Olmeda Gómez, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).
<https://orcid.org/0000-0001-5353-061X>

Sonia Ospina Bossi, Profesora de Gestión y Política Pública de la Escuela de Graduados de Servicio Público Wagner en la Universidad de New York (Estados Unidos de América).

Valérie Pattyn, Profesora asistente del Institute of Public Administration. Governance and Global Affairs Faculty (Países Bajos).
<https://orcid.org/0000-0001-7844-8858>

Carles Ramió Matas, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra (España).
<https://orcid.org/0000-0002-3261-5267>

José Manuel Ruano de la Fuente, Profesor Titular de Ciencia Política del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España).
<https://orcid.org/0000-0003-0412-2921>

Joan Subirats Humetes, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona (España).
<https://orcid.org/0000-0002-4738-0739>

Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España).
<https://orcid.org/0000-0002-1055-1995>

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) tiene el objetivo de fomentar los análisis científicos sobre gestión y Administración pública, gobernanza y reforma del Estado, aportando conocimientos teóricos y sustantivos sobre los retos y las tendencias actuales de las Administraciones y sus políticas públicas. Asimismo, GAPP pretende divulgar las mejores prácticas de la Administración pública para orientar tanto a académicos como a profesionales del sector público para la adopción de decisiones, y está especialmente centrada en el ámbito español, europeo e iberoamericano.

Con este propósito *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* publica tanto trabajos académicos como contribuciones de los profesionales de las Administraciones públicas que sirvan para hacerlas avanzar. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* acepta para su revisión y posible publicación estudios científicos, experiencias y casos de investigación y críticas de libros.

A partir de enero de 2021, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* publica tres números por año, con fecha primero de marzo, primero de julio y primero de noviembre respectivamente, uno de ellos monográfico, todos editados únicamente en formato digital. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* utiliza el modelo online first (publicación avanzada). Los artículos aprobados son puestos en línea en espera de ser definitivamente publicados en el número correspondiente.

Los textos que se remitan a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* deben ser originales en español o inglés, no publicados anteriormente y deben seguir las pautas de rigurosidad y éticas aceptadas por la comunidad científica ya que este es el único mecanismo que garantiza la indexación de la revista y su calidad. Los artículos recibidos son sometidos a un riguroso proceso de revisión por pares a doble ciego.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas cree en la difusión libre del conocimiento científico y, por ello, se adscribe a políticas de acceso abierto (OA) a la información.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas es editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y se financia exclusivamente con cargo al presupuesto del organismo editor.



GAPP se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Presentación

Multilevel governance of the commons and environmental sustainability

Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental

DE LA PEÑA VARONA, ALBERTO / ALDA-FERNÁNDEZ, MERCEDES 7

Artículos

La gobernanza de las cuencas hidrográficas a partir de la directiva marco del agua: incremento de funciones y pérdida de policy capacity de las confederaciones

The governance of river basins from the Water Framework Directive: Increase of functions and loss of policy capacity of the confederations

DE LA PEÑA VARONA, ALBERTO / MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, JAIONE 15

El Convenio de Albufeira veinticinco años después: la diplomacia hispano-lusa del agua y la gobernanza multinivel frente al cambio climático

Albufeira Convention twenty-five years later: Spanish-Portuguese water diplomacy and multilevel governance in the face of climate change

SERENO, AMPARO 32

Europeización y gobernanza hídrica y medioambiental: ajustes progresivos y elementos a debate en el caso de España

Europeanisation and water and environmental governance: gradual adjustments and elements for debate in the case of Spain

GARCÍA-LÓPEZ, MONTSERRAT 42

Las políticas de clima en contextos de gobierno multinivel: relaciones intergubernamentales a nivel subnacional en España

Climate policies in multilevel governance contexts: Intergovernmental relations at the subnational level in Spain

ALDA-FERNÁNDEZ, MERCEDES / RAMOS, JUAN A. 56

Climate governance and multilevel policy practices in Thailand and Malaysia

Gobernanza climática y prácticas de política multinivel en Tailandia y Malasia

CHAIYAPA, WARATHIDA / ABDULLAH, KAMARULNIZAM / GONZALEZ, PHILLIP / AFIFAH YOGAR, HANNA NUR 74

Effects of multilevel governance on the design and implementation of sustainable mobility plans <i>Efectos de la gobernanza multinivel en el diseño e implementación de planes de movilidad sostenible</i>	
CEVHERIBUCAK, GÜLFEM	95
Multi-level governance and policy contestation: Ambiguity and conflict in the implementation of peat-land conservation in Ireland <i>Gobernanza multinivel y contestación de políticas: ambigüedad y conflicto en la implementación de la conservación de las turberas en Irlanda</i>	
CONNAUGHTON, BERNADETTE	109

Recensiones

Jorge Hernández-Moreno y Cristina Ares Castro-Conde (coords.): <i>Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación</i>	
PALEO MOSQUERA, NATALIA	123
Yoan Molinero Gerbeau: <i>El medioambiente en las relaciones internacionales</i>	
AHEDO, UNAI	127
Alan Fenna, Sébastien Jodoin y Joana Setzer (eds.): <i>Climate governance and federalism. A forum of federations comparative policy analysis</i>	
GARCÍA-VEGAS, RICARDO	130
Harald. L. Heubaum: <i>Global climate and energy governance: Towards an integrated architecture</i>	
DELGADO GODOY, LETICIA	134

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
 Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
 Sección: PRESENTACIÓN
 Recibido: 16-02-2024
 Aceptado: 19-02-2024
 Publicado: 01-03-2024
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11353>
 Páginas: 7-14



Referencia: De la Peña Varona, A., & Alda Fernández, M. (2024). Multilevel governance of the commons and environmental sustainability. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 7-14. <https://doi.org/10.24965/gapp.11353>

Multilevel governance of the commons and environmental sustainability

Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental

De la Peña Varona, Alberto

University of the Basque Country. Department of Political Science and Administration (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9061-4871>
 alberto.delapena@ehu.es

BIOGRAPHICAL NOTE

PhD in Political Science and Associate Professor in the Department of Political Science and Administration at the University of the Basque Country (UPV-EHU), he has a six-year research period and four five-year teaching periods. His lines of research are mainly focused on environmental and land use planning policies, from the perspective of multilevel governance and public policy analysis.

Alda-Fernández, Mercedes

Rey Juan Carlos University. Department of Public Law and Political Science (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2249-0074>
 mercedes.alda@urjc.es

BIOGRAPHICAL NOTE

PhD in Political Science and Public Administration. Associate Professor of Political Science and Public Administration at the Rey Juan Carlos University since 1998. Her main lines of research, projects and publications are mainly related to Parliaments and Governments, intergovernmental relations, public policies, environmental, climate and energy policies. <https://gestion2.urjc.es/pdi/ver/mercedes.alda>.

ABSTRACT

In this introductory article we address the concepts of “common goods” and “multilevel governance” from a theoretical perspective, while at the same time, the different contributions to this monographic issue of the journal *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* are presented. A series of articles which, as will be seen, deal with particular cases in which, against the common backdrop of environmental sustainability, sectoral policies are deployed on the basis of relational governance patterns and focused on the specific issues of water and the fight against climate change. As can be seen in the development of the text itself, the management of uncertainty and complexity emerges as a recurrent and crucial theme, justifying different institutional mechanisms to achieve consensus, where possible, involving a variable number of actors and territorial levels.

KEYWORDS

Commons; multilevel governance; environmental sustainability; water policy; climate policy.

RESUMEN

En este artículo introductorio abordamos desde una perspectiva teórica los conceptos de «bienes comunes» y «gobernanza multinivel», al tiempo que presentamos las diferentes contribuciones a este número monográfico de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Una serie de artículos que, como se verá, versan sobre casos particulares en los que, con el común trasfondo de la sostenibilidad ambiental, se despliegan políticas sectoriales sobre la base de pautas de gobierno relacional y centradas en las materias concretas de agua y lucha contra el cambio climático. Como se observa en el propio desarrollo del texto, la gestión de la incertidumbre y la complejidad emerge como tema recurrente y crucial, justificando diferentes mecanismos institucionales para lograr consensos, cuando ello fuera posible, que impliquen a un número variable de actores y niveles territoriales.

PALABRAS CLAVE

Bienes comunes; gobernanza multinivel; sostenibilidad ambiental; política hidrológica; política climática.

SUMARIO

1. INTRODUCTION. 2. COMMONS MANAGEMENT IN THE FRAMEWORK OF ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY. 3. MULTILEVEL GOVERNANCE. 4. STRUCTURE OF THE MONOGRAPH. REFERENCES.

1. INTRODUCTION

The very logic of successive research work often leads to the concatenation of initiatives and projects which in turn give rise to new creations, whether initially planned or not, which advance the process of knowledge. In this way, it could be said that the most immediate reason for the proposal of this special issue of the journal *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* is to be found in a previous trajectory of collaboration of its coordinators and substantiated in different initiatives and activities. Among these, the organisation of working groups at the Spanish Political Science (AECPA) congresses in Salamanca and Girona in 2019 and 2022 and, especially, the research on multilevel governance in water policy, carried out together with Juan Antonio Ramos (URJC) and Jaione Mondragón (UPV/EHU), stand out (De la Peña *et al.*, 2022).

The original purpose of this research was to study shared government for the management of water as a common good in the particular Spanish multilevel context. In this study we were basically concerned with studying the interaction between different levels of government involved in the management of water resources in such a complex scenario as the river basin district. All this in a scenario in which the Water Framework Directive has proposed a conceptual and procedural shift that has required the strengthening of institutional and social dialogue in the Spanish territorial model based on autonomous communities.

Logically, this research allowed its authors to meet other researchers whose works dealt with the study of multilevel governance applied either to water or to other environmental resources, which in turn led to a meeting of several of the authors that appear here, at a conference held at the Rey Juan Carlos University in October 2022.

On the basis of this experience, the possibility of publishing a monograph in the GAPP Journal was considered, which offered an ideal forum for expressing this interest in the analysis of the multilevel management of the commons, specifically those related to environmental sustainability, which, due to their characteristics, may range from a local community scale to an international or global scale; or which, in other words, can be well delimited, transboundary or having no clear frontiers. Moreover, the importance of intergovernmental relations is essential to understanding the dynamics of public action in multi-level governance systems. This approach emphasises the relationships that are established between different political-administrative actors involved in decision-making, taking into account the instruments that are used to manage them and the final consequences for the implementation of public policies.

The aim of this special issue, therefore, is to bring together a number of articles (three reviews will also be included) that share a concern and analysis of the management of the commons as shared resources involving different public and private actors.

In this sense, the different studies on the commons remind us that the complexity of many of these assets and resources means that sophisticated and multi-level governance systems are required, rather than

entrusting them to a single agent or level of government. It is not surprising, therefore, to find a variety of experiences that show us different models of associative designs and of coordination and cooperation created for the management of the commons, whether from a sectoral, territorial or comparative perspective. This gives rise to different mechanisms and types of collaboration that facilitate the management of the complexity associated with governance systems characterised by the interaction between a large number of actors.

2. COMMONS MANAGEMENT IN THE FRAMEWORK OF ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY

From a historical point of view, the concept of the commons alludes to a pre-modern reality, basically a subsistence economy, in which the majority of human beings had equal and self-managed access to the resources provided by nature. Hence, the enclosures of common lands in England, which took place as early as the 15th century and practically uninterrupted until the 18th century, are often cited as the trigger for “the great transformation” (Polanyi, 1957) through which a structure of private property is progressively consolidated –precisely at the expense of these commons– which will lead to an accumulation of surpluses and further industrialisation.

This new system was based on the political organisation of the modern state which, at the same time, was to consolidate itself by providing legal and juridical cover for the new order of things. This would pave the way for the consolidation of a capitalist economy, while at the same time extending the idea of property as an exclusive domain related to the notions of territoriality and sovereignty of the state, which originated in Absolutism (Mattei, 2013, p. 57). In any case, the “private property (market)-public property (state)” dichotomy appears to be associated with a specific time period –modernity– as well as with a specific spatial location: the developed economies. The consolidation of this duality is therefore inversely proportional to a system of common goods that would make up that part unaffected by the modernising impulse, which cannot be appropriated by market actors and which has remained with us throughout this time, albeit marginally.

This is why, in the context of the systemic crisis of recent years, there seems to have been a certain revival of interest in the commons. The latest globalisation has brought about a new imbalance in the state-ownership binomial in the form of a frank withdrawal of the former from the market, identified with the crisis of welfare systems and the neoliberal turn of recent decades. This has been reflected not only in privatisations or new forms of government management, but also in a marked increase in inequalities. It is in this context, then, that common goods reappear as an alternative to both the traditional path of the state and that of the market, as they are characterised by aspects that refer to the community, such as universality, cooperation and participation, as opposed to the exclusionary, competitive and ultimately socially disintegrating dynamics of the capitalist system. In short, the widely commented erosion of the legitimacy of liberal-democratic systems, as well as the absence of emancipatory ideological projects, would trigger a return to the commons favoured by the new possibilities of an interconnected world through new technologies.

This general climate has an immediate translation to the academic world: in view of the above mentioned, the relevance acquired by Elinor Ostrom’s work in the field of the commons is not surprising, leading the American author to win the Nobel Prize in Economics in 2009. In her approach, common goods are featured by the fact that they simultaneously combine the characteristics of high rivalry of use and difficulty of exclusion, which would place them in a kind of intermediate environment compared, on the one hand, to public goods based on non-rivalry and universality; and, on the other, to private goods, subject to rivalry and exclusion insofar as they are only available to certain individuals or social groups, whether through legal or market arguments. Based on this principle, the resources of common use, public goods, commons, etc. take on different forms depending on the sphere in which they appear, whether natural (environment, water, air, etc.), social (cultural goods, historical memory, knowledge, etc.), material (urban facilities) or immaterial (internet). In any case, it is important to bear in mind the problematic objectification of these goods, as they hardly fit into the subject-object duality of modernity (Mattei, 2013, p. 67).

As is well known, the objective of Ostrom’s research, developed under a neo-institutionalist approach, is fundamentally aimed at detecting those success factors that make the management of common resources or common goods possible (Ostrom, 2011, pp. 165 et seq.), thus opposing the widespread perception of the thesis of the tragedy of the commons, by which Garret Hardin concluded that the latter were little less than unviable given the cumulative effect of individual rationality maximising self-interest. Ostrom contradicts the commonplace conception of human beings as “homo economicus” in order to emphasise the willingness to cooperate as long as there is a favourable institutional context.

In any case, the management of common goods, as shared resources, involves different public and private agents located at different territorial levels, given the interdependence and insertion of common-use resources at other levels, successively nested in systemic and complex structures that should give rise to polycentric governments, as the American author herself points out (Aguilera, 2021, pp. 356-358). Depending on the resource in question, they can range from a local community scale to an international or global scale, while they can be well delimited (a community space or a library), transboundary (rivers flowing through more than one country) or have no clear boundaries (knowledge or the ozone layer) (Hess & Ostrom, 2016).

While the bulk of research on common goods has focused on those made up of natural resources, in recent decades studies on other resources such as knowledge and information have been added. Issues such as public health coordination, humanitarian aid in the face of natural disasters, cyber security, etc. also represent an important part of a global knowledge commons in need of research and best practices (id.).

3. MULTILEVEL GOVERNANCE

In this monograph, we relate common goods to a theoretical construct that is increasingly used in the field of political science, namely “multilevel governance”, whose usefulness lies in the fact that it should mark the way in which those are currently approached and managed politically.

On the one hand, it is known that the concept of governance, in its classic definition, directly alludes to a more inclusive, relational and interactive model of decision-making that would somehow complement the logics of the state and the market (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003) and which is apparently more in line with the idea of power as an “empty place” (Innerarity, 2020). In a broad sense, governance refers to the guidelines and norms through which a political community tries to govern itself in a certain normative sense, highlighting two basic aspects: interaction and complexity, affecting regulations, public policies and decisions aimed at remedying a public problem through a collective course of action. Thus, it involves different public or private actors and takes place in certain institutional, economic, social and historical structures. This, from an analytical point of view, challenges us to study how relationships are articulated in this multiplicity of actors when making decisions concerning public problems, as well as to understand that new ways of designing, implementing and even evaluating policies are necessary given the growing difficulty in conceiving the effects of these policies and the need to integrate dispersed knowledge in a context of uncertainty.

In this sense, the main explanation for the phenomenon of governance has pointed to the loss of states’ decision-making capacity in favour of non-institutional actors: a process that dilutes the traditional concept of government as the centre of political control of society and based on the notion of authority and sovereignty. In contrast to this approach, governance proposes a new model that justifies consensual decision-making by multiple public and private actors with diverse interests and even, often, dissonant visions of the same reality. Consensus is built (or not) within more or less cohesive networks of sectoral policies (Rhodes & Marsh, 1992).

This same power-dispersing logic suggested by governance reappears in the Political Science literature when dealing with relations between governmental actors as state sovereignty seems to migrate in both a supra- and sub-national sense (Marks & Hooghe, 2001), configuring normative and institutional frameworks that bring into contact agents whose sphere of action is deployed through successive territorial levels. In other words, we speak of multilevel governance to define patterns of interaction that take place at different scales defined by their own organisational structure and with a decision-making capacity that cannot be undermined by other territorial spheres without generating an institutional crisis. It is not a concept far removed from classical federalism, although multilevel governance has the particularity of emphasising the aspect of the decision-making process and of including the role of non-institutional actors, as opposed to the institutional and formalistic propensity of the former (Zürn *et al.*, 2010, pp. 2-4).

From a more critical perspective, multilevel governance has also been interpreted as a new version of the intergovernmental relations approach with its own risks insofar as, by emphasising process, it may end up obscuring real decisional responsibility, as well as hindering the necessary accountability to the citizenry (Peters & Pierre, 2002, p. 429). In any case, it makes up an entire body of scholarship of whose practical expression those of us who live within the European Union are particularly aware. In this sense, the performance of EU institutions themselves has been presented primarily as an exercise in power-sharing between states and institutions, with a view to seeking consensus between different levels, which has required a wide repertoire of formalising agreements based on both formal and informal mechanisms (Bomberg, 2004, p. 81).

It is true that not all sectoral policies have been equally receptive to these new patterns of multilevel governance: historically, there has been notable resistance to a supra-nationalisation of state competences in areas such as defence, foreign policy and identity-related policies (Jordan, 2001). However, it is no less true that policies particularly connected to what we call “common goods”, such as sustainable development or more specifically the environment, are among those most clearly subject to a multi-level pattern of decision-making (Fairbrass & Jordan, 2001, p. 148). By way of example, it has been calculated that 63% of all laws passed in Spain in this specific area between 1986 and 2007 derive from EU norms (Palau & Chaqués, 2012, p. 184). Along the same lines, Wälti (2010, p. 420) adds another argument by highlighting that the multilevel governance approach is particularly promising when it comes to accounting for the process of drawing up environmental public policies, given that these involve specific territorial areas such as natural spaces, river basins, coastal ecosystems, etc., which justify the concurrence of different jurisdictions and government structures.

We will therefore see below how the political management of the commons and multilevel governance have come together in order to achieve the systemic challenge of sustainability. If we take into account that, as mentioned above, common goods transcend the state-market duality and that they are based on principles such as participation, solidarity or co-responsibility, a mode of political management adapted to the guidelines of the paradigm of multilevel governance is practically imposed. Even more so if we focus our attention on those common goods of an environmental nature. Although the examples we will see here are varied and adjusted to the particularities of the specific cases, they all refer to basic and essential resources for the planet, such as water and climate. Throughout all of them, we will see that the aforementioned principles of interaction between diversity and complexity tend to be repeated.

4. STRUCTURE OF THE MONOGRAPH

In this monograph we present seven articles that focus mainly on water policy and climate policies. This work allows us to explore different approaches and actions in different countries, focusing, to a greater or lesser degree depending on the case, on intergovernmental relations and multilevel governance, within a context of common goods.

The case studies presented cover different geographical and cultural contexts, which also makes it possible to observe how different States face the challenges that water management and climate change may pose, considering their political-administrative structure, as well as their system of intergovernmental relations and multilevel governance. The cases of analysis are developed in: Spain, Portugal, Ireland, Sweden, Malaysia, and Thailand.

The block related to water policies consists of three articles. These articles, with different approaches, have the Water Framework Directive as their contextual framework. In one case, a question of policy capacity of the body in charge of basin management is raised; in another case, the situation of international basins, and finally, the possibility of Europeanization or not of water policy in Spain.

The first one is the article by Alberto de la Peña and Jaione Mondragón (UPV-EHU) on “The governance of river basins after the Water Framework Directive: increase of functions and loss of policy capacity of the hydrographic confederations”. This article analyzes the Water Framework Directive (WFD) and its double mandate: prioritizing conservationist objectives and adapting water policies to multilevel governance guidelines, which led the water administration in Spain to face the challenge of a substantive and procedural modification of its functions at the beginning of the 21st century. This study focuses on the Tajo and Ebro rivers basins and the hydrographic confederations. In both cases, the planning and decision-making promoted by the WFD, as the article shows, has not only made visible the divergent approaches of the different regional governments, but has also given voice to the hardly reconcilable interests of a good number of private actors, thus shaping a new system of governance in which a loss of policy capacity on the part of the river basin hydrographic confederations seems to be observed. The starting hypothesis that the authors consider is whether the hydrographic confederations have effectively lost their cognitive capacity in relation to the complexity of the public problem and their capacity to lead the planning and management processes because of the new framework established by the WFD. The answer to this question is not easy and cannot do without the different types of nuances that they set out in their work. One of the conclusions they point out is that the evolution undergone by the Administration and a certain political will to control has not allowed a real commitment to the hydrographic confederations. The conflicts and processes that have taken place in these two interregional demarcations illustrate the multilevel management of common goods.

Amparo Sereno Rosado (Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa) presents the article “The Albufeira Convention 25 years later: Spanish-Portuguese water diplomacy and multilevel governance in the face of climate change”. It addresses the Spanish-Portuguese relations in water management in international basins, analyzing the Albufeira Convention (1998), which undertakes cooperation for the protection of the Spanish-Portuguese basins. This Convention was partly the result of what the author calls the “hydro diplomacy” which arose due to the concern generated both by the Tajo-Segura water diversion and the 1994 National Hydrological Plan. The article also deals with the functioning of the existing cooperation organizations which make it possible to implement this Convention. The analysis of the different moments of crisis in Spanish-Portuguese relations must do, among other issues, with the non-fulfillment of the flows foreseen in the Agreement, and with the water transfers that had to do with the international basins, although other elements generating tensions should not be overlooked. The investigation asks whether the two States have cooperated to be able to share the water of the international basin adequately or whether they have acted as rivals trying to monopolize the flows for their own internal basins. From what can be observed, the Albufeira Convention is durable and consistent with both international environmental law and Community regulations (WFD) and allows the adaptation of the flow regime. The Commission for Accompanying and Developing the Convention, which centralizes cooperation between Madrid and Lisbon, does not allow the participation of other types of stakeholders (Autonomous Communities, municipalities, civil society, etc.), which leads one to think that the applicability of multilevel governance is not really considered. Furthermore, the author considers that this institution is a weak institution that should be more at the margin of governments, seeking the use of water as a common good and not a system of competition for water.

The article by Montserrat García López (University of Malaga) entitled “Europeanization and water and environmental governance: Progressive adjustments and elements for debate in the case of Spain”, also has the Water Framework Directive as a backdrop and considers in this case the process of Europeanization of water policy. Her starting hypothesis is that the Spanish system is not aligned with the European system in water management, and that the inertias of water management in Spain condition convergence with Europe, which in turn gives rise to a series of questions that he tries to find out. She compares different elements of governance at the European and Spanish levels, proposing options for elimination, modification and/or maintenance to be aligned with European policy. On the other hand, she examines water reuse as a possible leverage element when converging with the EU in terms of water and in terms of climate change policy. Despite the transposition of the WFD, the author concludes that the Spanish system is not aligned with the European one. The inertias of the past in Spain are still in force, the expectations of participation of the new stakeholders are not fulfilled, and the territorial divisions are not overcome. The river basin districts are recognized according to the Directive, but the concept of district seems to go beyond the concept of river basin. From 2019 there is a new reference framework, the European Green Pact, which aims at climate neutrality in 2050, which may mean a change of model for Spain, and in fact something is glimpsed in the Green Paper on Water Governance (Gobierno de España, 2020).

This is followed by four articles focusing on different aspects of climate policy, which is one of the most serious public problems facing governments today. As with other issues addressed in the monograph, the climate issue is complex and closely related to the commons. From multilevel governance approaches in different countries and levels of government, to the issue of sustainable mobility which clearly impacts on GHG reduction, and culminating with the Habitats Directive, which is linked to the carbon sinks involved in the peatland issue.

In the case of the article by Mercedes Alda-Fernández and Juan A. Ramos (Rey Juan Carlos University), “Climate policies in multilevel governance contexts: Intergovernmental relations at the subnational level in Spain”, the emphasis is placed on intergovernmental relations (IGR) since it is a fundamental component of the study of this policy. Their object of study focuses on the IGR that take place at the subnational levels of government in Spain in the case of climate policies. The analysis of the vertical dimension of IGR (Autonomous Communities-local governments) and the horizontal dimension (between local governments) is considered, with each of the Autonomous Communities (ACs) as units of analysis. In each of them, they focus on three aspects: the structure of the network of political-administrative actors involved in the policy, the fundamental characteristics of the IGR and the instruments used by the actors to manage them. They also pose two research questions: What features characterize the IGRs that are produced? And What are the differences between ACs in terms of these interaction patterns? The article gives an overview of IGRs at the subnational level. In most of the ACs, a relatively formalized space of interaction involving regional and local actors can be identified. In any case, the situation is not uniform. There are differences between territories,

especially regarding the recognition of local governments, especially provincial councils, and island councils. Subnational IGRs are channeled through different instruments of a structural, programmatic, behavioral, and training nature. In some territories, the instruments of local participation appear to be more symbolic than substantive. In most cases, IGRs appear to be more consultative than decisional in nature. The study is mainly descriptive and focused on the more institutionalized aspects of the intergovernmental relations.

The article “Climate governance and multilevel policy practices in Thailand and Malaysia” is developed by a group of researchers composed of Warathida Chaipaya (Chiang Mai University, Thailand); Kamarulnizam Abdullah (Universiti Kebangsaan, Malaysia), Philip Gonzalez (Forum of Federations) and Hanna Nur Afifah Yogar (Chiang Mai University, Thailand). Their paper is a comparative study of two countries (Thailand and Malaysia) based on the premise that federated or decentralized governments can offer an alternative pathway for innovation and policy implementation in the face of complex climate impacts. After posing a series of questions about the relevance of federated states in addressing climate policies, and on the basis that no country is 100% centralized or decentralized, the authors chose to use the term multilevel governance instead of federalism since the former a priori better captures the actual system and mechanism in the cases they analyze: Thailand, as a unitary State with some degree of deconcentration and decentralization, and Malaysia, as a federal State where there is some degree of autonomy. In both cases they investigate the challenges and experience that the countries have had when they have had to translate national climate commitment into action at different levels. The article highlights what each country has learned and holds it up as an example for other countries to follow in addressing the global climate crisis. In their conclusions, among other issues, they point out that clear national guiding legislation helps, provided that the lower levels have, at least to some extent, the fiscal resources and policy space to design their own climate action. This does not contradict the option that, in the face of central government inaction, subnational governments may be able to develop their own initiatives, an issue that is also observed in other countries.

The case of Gülfem Cevheribucak (University of Limerick), deals with sustainable urban mobility, which is one of the issues at stake in reducing GHGs. Her article, “Effects of multilevel governance on the design and implementation of sustainable mobility plans, focuses on Umea (Sweden)”, although she also analyses national issues in the country. Her main objective is to analyse the impact of the design and implementation of sustainable urban mobility projects in a multilevel governance environment. The main question is: What are the effects of multilevel governance on the design and implementation of sustainable mobility plans? although this question is later broken down into a series of more specific questions that allude to formulation processes, blocking mechanisms and other very relevant issues. The case is interesting since Swedish local governments have broad competencies and policy formulation involves different actors from different levels of government that need to interact. The case of Umea is analysed empirically and allows to see the processes of transport policy making with special attention towards sustainable urban mobility in a multilevel governance framework. Although it is a single case, the study identifies political and administrative conditions conducive to multilevel governance frameworks. Close collaboration between the various authorities involved at different levels of government can generate positive effects. This would require a clear division of responsibilities between the various public actors involved, as well as checks and balances. Furthermore, interaction between public and private actors in vertical and horizontal networks would also facilitate the process, as is the case, among others, with transnational networks. A final question raised by the author is whether a change of national government that has resulted in a right-wing coalition will have an impact on sustainable mobility projects by prioritizing the funding allocated to roads.

Bernadette Connaughton (University of Limerick) addresses in her article “Multi-level governance and policy contestation: Ambiguity and conflict in the implementation of peatland conservation in Ireland” the development of the Habitats Directive (92/43/EEC) in the case of Ireland, especially in the case of active raised bogs that support biodiversity and are an important carbon sink. In this context she applies Matland’s (1995) ambiguity and conflict implementation model to analyse the Irish administration’s attempts to comply with the Directive. The author considers the model as a suitable framework for analysing top-down and bottom-up policy implementation in the heavily politicized environment of Irish peatland management. There is a peculiarity in the implementation of the above directive in Ireland. A large proportion of the designated sites are privately owned agricultural land where landowners enjoy strong legal protection. In addition, cultural, economic, and social factors underpin peatland management. This situation generated a conflict when the EU, in a Commission infringement proceeding in 2011, banned peatland logging in designated sites. The issue ended up in the EU Court of Justice in 2019. The article provides an analysis of the difficulties in changing entrenched attitudes and practices in nature conservation management and in trying to achieve collaborative

engagement with different parties at multiple levels of governance. The analysis suggests that policy makers need to pay attention to the clarity and compatibility of objectives between public policies and the potential for conflict needs to be considered.

This monograph also includes three reviews related to the subject of this monograph. Firstly, we find the review by Unai Ahedo Rodríguez (UPV-EHU) of the book by Molinero Gerbeau, Y. *El medioambiente en las relaciones internacionales* (2022). Ricardo García-Vegas (URJC) presents a review of Jodoin, S., Setzer, J., & Fenna, A., *Climate governance and federalism: A forum of federations comparative policy analysis* (2023). Finally, Leticia Delgado Godoy (URJC) reviews the book by Harald. L. Heubaum, *Global climate and energy governance: Towards an integrated architecture* (2022).

REFERENCES

- Aguilera Klink, F. (2021). Elinor Ostrom, las instituciones y los recursos naturales de propiedad común: pensando con claridad más allá de las panaceas. *Revista de Economía Crítica*, 2(14), 340-361. <https://revistaeconomiacritica.org/index.php/rec/article/view/517>
- Bomberg, E. (2004). Adapting form to function? From economic to sustainable development governance in the European Union. In W. M. Lafferty (ed.), *Governance for Sustainable Development* (pp. 61-94). Edward Elgar.
- De la Peña Varona, A., Mondragón Ruiz de Lezana, J., Ramos Gallarín, J. A. y Alda Fernández, M. (2022). *Gobierno multinivel y compartido en España. La interacción entre comunidades autónomas y Administración General del Estado en la planificación hidrológica*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.libreriavirtuali.com/inicio/GOBIERNO-MULTINIVEL-Y-COMPARTIDO-EN-ESPA%C3%91A-Ebook-p504574480>
- Fairbrass, J., & Jordan, A. (2001). Multi-level Governance and Environmental Policy. In I. Bache & M. Flinders (eds.) *Multi-level Governance* (pp. 147-164). Oxford University Press.
- Gobierno de España (2020). *Libro verde de la gobernanza del agua en España*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/libro-verde-gobernanza.html>
- Hess, C., & Ostrom, E. (eds.) (2016). *Los bienes comunes del conocimiento*. Traficantes de Sueños. https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Los%20bienes%20comunes%20del%20conocimiento_Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Jordan, A. (2001). The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government? *Policy and Politics*, 29(2), 193-208. <https://doi.org/10.1332/0305573012501305>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publications.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2001). *Contrasting Visions of Multi-level Governance*. In I. Bache & M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance* (pp. 15-30). Oxford University Press.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Mattei, U. (2013). *Bienes comunes: un manifiesto*. Editorial Trotta.
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Palau, A. M., & Chaqués, L. (2012). The europeanization of law-making activities in Spain. In S. Brouard, O. Costa & T. König (eds.), *The Europeanization of Domestic Legislatures* (pp. 173-196). Springer.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Foro Internacional*, (169), 429-453.
- Polanyi, K. (1957). *The great transformation*. Beacon Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 181-205. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>
- Wälti, S. (2010). Multi-level environmental governance. In H. Enderlein, S. Wälti & M. Zürn (eds.), *Handbook on Multi-level Governance* (pp. 411-422). Edward Elgar.
- Zürn, M., Wälti, S., & Enderlein, H. (2010). *Introduction*. In H. Enderlein, S. Wälti & M. Zürn (eds.), *Handbook on Multi-level Governance* (pp. 1-13). Edward Elgar.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 04-10-2023
Modificado: 14-02-2024
Aceptado: 14-02-2024
Prepublicado: 26-02-2024
Publicado: 01-03-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11273>
Páginas: 15-31



Referencia: De la Peña Varona, A. y Mondragón Ruiz de Lezana, J. (2024). La gobernanza de las cuencas hidrográficas a partir de la directiva marco del agua: incremento de funciones y pérdida de policy capacity de las confederaciones. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 15-31. <https://doi.org/10.24965/gapp.11273>

La gobernanza de las cuencas hidrográficas a partir de la directiva marco del agua: incremento de funciones y pérdida de policy capacity de las confederaciones¹

The governance of river basins from the Water Framework Directive: Increase of functions and loss of policy capacity of the confederations

De la Peña Varona, Alberto

Universidad del País Vasco. Departamento de Ciencia Política y de la Administración (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9061-4871>
alberto.delapena@ehu.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Políticas y profesor asociado en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU). Tiene reconocido un sexenio de investigación y cuatro quinquenios de docencia. Sus líneas de investigación están fundamentalmente relacionadas con políticas medio ambientales y de ordenación del territorio, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas y la gobernanza multinivel.

Mondragón Ruiz de Lezana, Jaione

Universidad del País Vasco. Departamento de Ciencia Política y de la Administración (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5713-0266>
jaione.mondragon@ehu.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora titular de Universidad (UPV-EHU) y miembro del grupo de investigación Crisis y Experimentismo Democrático. Desde 2017 miembro del Comité de Ética para la Investigación con Seres Humanos (CEISH). Áreas de trabajo: análisis y evaluación de políticas públicas y relaciones intergubernamentales, en las que imparte docencia, ha dirigido proyectos de investigación, tesis doctorales y publicado varios capítulos y artículos.

RESUMEN

Objetivos: se aborda en este trabajo el papel de las confederaciones hidrográficas en las cuencas intercomunitarias en el contexto de la transformación de la política hidrológica española a partir de la aplicación de la directiva marco del agua. Para ello, analizaremos cómo estas, desarrollando la función de organismo de cuenca, han tenido que liderar un sistema de gobernanza complejo en el que se han

¹ Quisiéramos agradecer al equipo editorial de la revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas y a los evaluadores anónimos sus sugerencias y comentarios a la primera versión del artículo.

integrado un número mayor de actores institucionales y no institucionales con percepciones y discursos disonantes en torno a la gestión de este bien común. **Metodología:** se parte del trabajo de campo de un proyecto de investigación previo, consistente básicamente en la realización de entrevistas en profundidad, a las que se ha añadido un número suplementario expresamente para la elaboración de este trabajo. Asimismo, el estudio se fundamenta en el análisis de documentación oficial y bibliografía relevante. **Resultados:** el sistema de gobernanza de la política hidrológica española ha experimentado una complejización como resultado de la aplicación de la referida directiva, justificando, a nuestro entender, la expresión de «problema complejo» (*wicked problem*) para aludir a ella. **Conclusiones:** en ese contexto, las confederaciones han perdido capacidad, no tanto como consecuencia directa de la entrada en vigor de la normativa europea como de determinadas tomas de decisión en la Administración central acaecidas al mismo tiempo que se ha implementado aquella.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza multinivel; bienes comunes; capacidad política; política hidrológica; confederaciones hidrográficas.

ABSTRACT

Objectives: This paper addresses the role of the hydrographic confederations in intercommunity basins in the context of the transformation of Spanish water policy since the implementation of the Water Framework Directive. To do so, we will analyse how such confederations, developing the function of basin organisation, have had to lead a complex governance system in which a greater number of institutional and non-institutional actors with dissonant perceptions and discourses on the management of this common good have been integrated. **Methodology:** It is based on the fieldwork of a previous research project, consisting basically of in-depth interviews, to which a supplementary number have been added expressly for the preparation of this work. The study is also based on the analysis of official documentation and relevant bibliography. **Results:** The governance system of Spanish water policy has become more complex as a result of the application of the aforementioned directive, justifying, in our opinion, the expression «wicked problem» to refer to it. **Conclusions:** In this context, the confederations have lost capacity, not so much as a direct consequence of the entry into force of the European regulations, but rather as a result of certain decisions taken by the central administration at the same time as the directive was implemented.

KEYWORDS

Multilevel governance; commons; policy capacity; water policy; Basin Authorities.

SUMARIO

1. INTRODUCCION. 2. PLANTEAMIENTO GENERAL: APROXIMACIÓN TEÓRICA. 3. GOBERNANZA EN LA CUENCA DEL EBRO: EL PAPEL DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA. 4. GOBERNANZA EN LA CUENCA DEL TAJO: EL PAPEL DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA. 5. CONCLUSIONES: COMPLEJIZACIÓN DE FUNCIONES DESDE LA MERMA DE RECURSOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Habitualmente no requiere una mayor argumentación sostener la idea de que el agua es un bien común necesario para la propia supervivencia de las comunidades humanas. Estamos ante un recurso básico cuya disponibilidad no siempre está garantizada, más aún en un contexto de cambio climático caracterizado por el incremento de la frecuencia y duración de las sequías, con lo que su gestión política debería pasar a primer plano en un buen número de sistemas políticos.

Es precisamente de este problema del que nos vamos a ocupar aquí, dirigiendo la mirada a un caso concreto como el español, sometido a estrés hídrico desde hace décadas, y que afronta un incierto escenario de materializarse las amenazas asociadas comúnmente al denominado efecto invernadero. La gestión del agua siempre ha concitado intereses diversos en España desde su inserción en la agenda pública allá por finales del siglo XIX, ya sea por desajustes entre oferta y demanda o por el desequilibrio entre regiones

húmedas y secas. Si a ello se le añade el hecho de que existen cursos fluviales que atraviesan regiones con variedad de ecosistemas y regímenes pluviométricos, la política hidrológica casi por fuerza ha de ser una cuestión controvertida.

Sobre esta base nuestro objetivo será analizar el papel de las confederaciones hidrográficas dentro del sistema de la gobernanza del agua a partir de la implementación de la directiva marco del agua (DMA). En particular, vamos a ver lo que sucede en los ríos Ebro y Tajo, en cuyas cuencas surgen una muestra representativa de los conflictos posibles en torno al agua y también de sus soluciones, sean estas de mayor o menor duración y legitimidad. El primero de ellos compone la demarcación hidrológica de mayor número de comunidades autónomas, mientras que el segundo es objeto de la más enconada disputa generada por un trasvase en nuestro país. Ambos casos son, por tanto, relevantes de cara a comprender cómo se planifican los recursos hidrológicos en contextos de escasez y de qué manera se armonizan los intereses más diversos en un sistema de gobernanza multinivel como el generado por la aplicación de la DMA. Sobre esa base, trataremos de analizar de qué manera han evolucionado las confederaciones hidrográficas en tanto organismos de cuenca, dilucidando si han visto mermadas o no sus capacidades a partir del nuevo paradigma generado por la normativa europea.

Para ello, hemos recurrido a los datos obtenidos en un proyecto realizado en 2022, financiado y publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, cuyo trabajo de campo ha fundamentado en gran medida las conclusiones aquí sostenidas². Para el desarrollo de ese trabajo de campo se realizaron un total de veintitrés entrevistas a personas seleccionadas como informantes clave y fundamentalmente involucradas en política hidrológica en virtud de su adscripción a diferentes administraciones territoriales. No obstante, y de cara a la elaboración específica de este trabajo, tal información, ha sido reforzada con cuatro entrevistas dirigidas a representantes y técnicos de las confederaciones del Ebro y del Tajo, lo cual nos ha permitido abordar algunas cuestiones nuevas, a la vez que matizar ciertos aspectos que ya aparecían en la publicación del proyecto. Es exclusivamente el material proporcionado por estas últimas entrevistas el que hemos reproducido literalmente en la parte más descriptiva de este trabajo.

Por último, todo este caudal de datos se ha confrontado, lógicamente, con el análisis de la documentación propia de ambas demarcaciones, así como de la evaluación realizada por la Agencia AEVAL en 2010 acerca del papel jugado por las confederaciones en la política del agua.

2. PLANTEAMIENTO GENERAL: APROXIMACIÓN TEÓRICA

La implantación de la DMA en el año 2000 supuso un hito decisivo en la política hidrológica en España, emplazando a la Administración del agua adaptarse a un cambio sin precedentes (AEVAL, 2010, p. 215). Una transformación sustantiva y procedimental desencadenada básicamente por dos razones: en primer lugar, la normativa plantea un objetivo conservacionista sobre una realidad más amplia que el propio recurso-agua, como son los ecosistemas fluviales, lo que implica un cambio en la definición del problema y el propio régimen jurídico del agua (Pérez de los Cobos, 2021, p. 41). En segundo lugar, y en virtud del art. 14 de la propia directiva, se impone un paradigma participativo y multinivel que pluraliza y extiende la red de la política pública, demandando una mayor coordinación interadministrativa (De Stefano y Hernández-Mora, 2018, p. 1583) y dando paso a una mayor variedad de actores privados, aparte de los intereses tradicionalmente movilizados (Espluga *et al.*, 2011, p. 6). En este sentido, la DMA alinea la política hidrológica con el resto de políticas para la sostenibilidad, puesto que ya desde la Declaración de Estocolmo y a partir de la Cumbre de Río de 1992 (Declaración de Río, principio 10), se incide en la necesidad de sensibilización, información y participación ciudadana. Una intención posteriormente apuntalada por otros instrumentos, como el Convenio de Aarhus de 1998, como garantía no solo de legitimidad, sino también de eficacia. En lo que atañe a la voluntad de la DMA de coordinar diferentes niveles político-administrativos en la gestión de las aguas, esta queda determinada en el art. 3 y tiene como consecuencia en España la creación de una institución nueva: el Comité de Autoridades Competentes en las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

² En concreto, el contenido de este artículo parte de un estudio más amplio, de naturaleza comparativa, entre las dos cuencas hidrográficas. Dicho trabajo fue elaborado con el título «Gobierno multinivel y compartido en España. La interacción entre Comunidades Autónomas y Órganos Centrales del Estado en la Planificación Hidrológica» por los autores de este trabajo, junto con Mercedes Alda Fernández y Juan Antonio Ramos Gallarín, y publicado por el INAP en 2022.

Por sí solo, esto acercaría el problema del agua a un estado próximo al de los *wicked problems*, caracterizados por reunir a diferentes actores con marcos interpretativos (*frames*) disonantes cuando no enfrentados. En ese sentido, la planificación y gestión hidrológica sobrepasaría otro concepto parecido, como es la calificación de «problema intergubernamental complejo» (PIC)³, toda vez que abarca a una totalidad de actores institucionales y no institucionales, orientándose más hacia la gobernanza en sí que hacia el más restringido ámbito de las relaciones intergubernamentales.

A partir de ahí cabe plantearse como pregunta de investigación qué efecto tiene este cambio de modelo sobre las organizaciones destinadas a la planificación y gestión del agua en España y, en concreto, si en el proceso de adaptación al nuevo mandato de la DMA, los organismos de cuenca han salido reforzados⁴ o por el contrario se enfrentan a una pérdida de su *policy capacity*. Entendemos esta como la disposición por parte de las instituciones de una particular combinación de habilidades y recursos que les permitan diseñar, implementar y evaluar políticas efectivas y coherentes con las características del problema público y el marco normativo de referencia. Según ciertas interpretaciones, mientras que las competencias pueden ser de tipo analítico, operacional o político, los recursos aparecen a un nivel individual, organizacional o sistémico, por lo que la suma de ambas daría lugar diferentes tipos de capacidades, variables desde el ámbito más micro al más general (Wu *et al.*, 2018, 2015).

Desde una perspectiva más centrada en el procedimiento de toma de decisiones, Dente y Subirats también tratan el tema de la distribución de los recursos entre los actores de las políticas públicas. De esta manera, sostienen que para tomar decisiones que coadyuven al logro de unos objetivos determinados, la institución se vale de recursos políticos, económicos, legales y cognitivos. Desde esta perspectiva, cualquier aminoramiento de estos recursos habría de incidir en una pérdida general de aptitudes para tomar las decisiones estratégicas deseables, adoptar lógicas no inerciales de acción y, en definitiva, cierta pérdida de control sobre el proceso de la política pública (Dente y Subirats, 2014, pp. 84 y ss.).

En definitiva, podríamos percibir la *policy capacity* como aquella disposición de recursos en la que los actores intervinientes en una política sectorial determinada cuentan con más o menos poder de intervención⁵, sin que ello determine necesariamente el éxito de la política pública que, lógicamente, estará sujeta a otros factores derivados del proceso político y su contexto social, cuando no –en el caso que nos ocupa– aspectos propios de la realidad medioambiental.

En la política hidrológica española unas organizaciones clave por la naturaleza de sus funciones son las confederaciones hidrográficas, cuyo papel, especialmente en las cuencas intercomunitarias, va a modificarse notablemente con la aplicación de la DMA al concebirse como organismos de cuenca. Debemos recordar que las confederaciones no son instituciones creadas *ex novo* por parte de la Administración del agua: en concreto, son organismos autónomos encuadrados en la Administración del Estado que permanecen de épocas anteriores, en las que se les atribuía básicamente autorización, inspección y obra pública en esta materia. La aplicación de la DMA, por tanto, significará que han de ir más allá de esas funciones tradicionales para pasar a velar por el buen estado de los ecosistemas fluviales, planificar tomando en cuenta esos complejos objetivos, armonizarlos con la administración del recurso y hacerlo todo ello participativa y coordinadamente en relación con la ciudadanía y al resto de Administraciones implicadas. Una carga añadida para cuyo desempeño no vienen adecuadamente equipadas, puesto que originalmente se diseñan con otros fines.

A raíz de ello, partimos aquí de la hipótesis de que las dos principales novedades aportadas por la DMA –de tipo sustantivo y procedimental–, así como su consiguiente trasposición jurídica al caso español, ha podido traer consigo en la práctica una merma de la *policy capacity* a las confederaciones de las

³ Los PIC se definen como un tipo de problemas de política pública de naturaleza inherentemente intergubernamental y se caracterizan por tres rasgos típicos: 1) abordar sus causas fundamentales no es algo que pueda hacerse mediante las acciones de un solo nivel de gobierno; 2) la propia naturaleza de los PIC requiere altos niveles de coordinación y colaboración entre los Gobiernos implicados, y 3) estos problemas desafían las normas y los lugares existentes de las relaciones intergubernamentales, exigiendo la estrecha colaboración de órganos y Gobiernos que tradicionalmente no trabajan juntos, haciendo a veces necesarias intervenciones conjuntas a pesar de la distribución existente de competencias (Colino, 2021).

⁴ La citada DMA apuesta, siguiendo las recomendaciones del Foro Mundial del Agua, por el refuerzo de los organismos de cuenca (Cañez, 2015), reforzando las funciones y la participación pública en los mismos.

⁵ Quizá el ejemplo opuesto al de la *policy capacity* sería el de «captura de la agencia» o «del regulador», propuesta desde estudios más propios del ámbito del *public choice* (Holcombe, 2016), por el cual se da una sustitución de los objetivos legítimos de un actor político-administrativo por otros acordes con los intereses de un determinado poder fáctico o actor no institucional con recursos suficientes como para imponer sus preferencias sobre las propias de la comunidad.

cuencas intercomunitarias. Una pérdida que aparece en contraposición a lo que cabría esperar si ha de apostarse por su reformulación como organismos de cuenca: una transformación cualitativa y cuantitativa en el sentido de convertirlos en integradoras de las diferentes Administraciones competentes, de los usuarios y de la ciudadanía. Es decir, como «lugar de encuentro» entre intereses, sectores y actores sociales (AEVAL, 2010, p. 47).

Más concretamente, esta pérdida de capacidad de las confederaciones hidrográficas debería producirse en el ámbito de los recursos humanos en un doble nivel: por una parte, con una estructura de personal donde tradicionalmente han predominado perfiles técnicos que servían a la obra pública y la gestión del agua desde la oferta, pensándola como *input* económico. El nuevo objetivo conservacionista introducido por la DMA demandaría así diferentes perfiles cognitivos y profesionales con una mayor proximidad al conocimiento de las dinámicas ambientales y más proclives a conceptualizar el problema del agua desde la demanda. Es por ello que las confederaciones habrían perdido aptitudes al nivel individual, en tanto sus recursos cognitivos estarían pensados para un paradigma anterior más enfocado en la obra hidráulica, con lo que podría esperarse cierta merma en la capacidad analítica, consecuencia de una nueva definición del problema público. A la postre, ello redundaría en una pérdida de capacidad de liderazgo y cierta percepción por parte de otros actores de la red acerca de las connotaciones «políticas» (en el sentido de intereses espurios) de su actuación (Wu *et al.*, 2018, p. 6). Por otra parte, habría que añadir una relativa inexistencia de hábitos negociadores y facilitadores en la toma de decisiones en un tipo de personal que básicamente no estaba reclutado para eso en el anterior paradigma de política hidrológica.

En definitiva, se podría decir que, como consecuencia de la entrada en vigor de la DMA y los nuevos ciclos de planificación planteados por esta, las confederaciones experimentan una reducción de sus capacidades tanto a nivel analítico como operacional (Pattyn y Brans, 2015; Peters, 2015; Wu *et al.*, 2015, p. 167), más aún si tenemos en cuenta que han de concurrir con otros actores públicos –las Administraciones autonómicas del agua– cuya configuración es acorde con sus especificidades territoriales y, a menudo, mejor adaptada al nuevo paradigma de las políticas del agua⁶. A nivel general, la hipótesis de un progresivo debilitamiento de las confederaciones hidrográficas (CC. HH.) parecería reforzarse con la decisión del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010 y plasmada en el Real Decreto 495/2010, disposición adicional 5.^ª, en el marco de un Acuerdo sobre Racionalización de Estructuras de la Administración General y Reducción de Altos Cargos. Con ella se rebaja el rango de los presidentes de CC. HH., equiparándolos con subdirectores generales y eliminando, de esa manera, su status de interlocutor directo con el ministro. A partir de entonces, los presidentes deberían informar directamente a la Dirección General del Agua, en lo que algunos medios interpretaron como una forma de recentralización de las políticas del agua.

A fin de testar esta hipótesis y como ya se mencionaba en la introducción, vamos a revisar lo sucedido en dos cuencas especialmente complejas, como son las del Ebro y Tajo. Para recabar datos sobre estos dos casos, nuestra metodología ha consistido fundamentalmente en técnicas cualitativas, especialmente entrevistas en profundidad orientadas a medir cuál ha sido el papel de las confederaciones hidrográficas como organismos de cuenca en la gestión y resolución de problemas concretos acontecidos en esas cuencas intercomunitarias.

3. GOBERNANZA EN LA CUENCA DEL EBRO: EL PAPEL DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA

Como se mencionado en la introducción, la cuenca del Ebro es la que incluye un mayor número de comunidades autónomas (CC.AA.) –un total de nueve– y abarca 85 534 km² o, lo que es lo mismo, el 17 %

⁶ Desde una perspectiva distinta, pero aludiendo a una problemática semejante, Colino alude a cinco brechas frecuentes que pueden obstaculizar una gobernanza multinivel eficaz entre varios actores político-institucionales en el marco de las diferentes políticas sectoriales: una brecha de información cuando los diferentes niveles de gobierno no tienen la misma cantidad o calidad de la información para el diseño y la ejecución de las políticas públicas; una brecha de capacidad cuando hay una falta de recursos humanos, de conocimiento (basado en las capacidades y el *know-how*) o de infraestructura disponible para llevar a cabo las tareas; una brecha fiscal en los casos en que las unidades subestatales no puedan afrontar los gastos requeridos; una brecha administrativa en el caso desajustes en las áreas de unas y otras administraciones, y por último, una brecha programática que afectaría fundamentalmente la coherencia horizontal de las actuaciones en materias como energía, desarrollo regional, agua, etc. (Colino, 2021, pp. 13-14).

⁷ Real Decreto 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, (BOE núm. 110, de 6 de mayo de 2010), <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/04/30/495>

del territorio peninsular español. Visto desde el punto de vista del poder local, 18 provincias y cerca de 1700 municipios, con una población total de 3 200 000 habitantes, lo que arroja una densidad poblacional aproximada de 37 habitantes por km².

Desde el punto de vista político, las CC.AA. de la cuenca son sumamente diversas y es destacable una cierta distribución equilibrada entre los territorios, de forma que no se da el caso que acontece en otras cuencas intercomunitarias como, por ejemplo, las del Duero o el Guadalquivir, en las que existen regiones que abarcan la mayor parte del territorio –Castilla y León en el primer caso; Andalucía en el segundo– y que prácticamente copan los intereses territoriales subnacionales en los procesos de planificación. En el caso del Ebro, por el contrario, la interterritorialidad es mucho más marcada, con un peso específico relativamente parejo de diferentes CC.AA.: tan solo cabría mencionar los casos de Castilla-La Mancha o Valencia como una presencia más bien testimonial, dado el escaso territorio de las dos comunidades que pertenece a la cuenca, pero son un buen número de CC.AA. en las que la cuenca del Ebro ocupa una parte muy significativa –por encima del 10%–, como es el caso de Cantabria, Euskadi, Navarra, La Rioja, Aragón o Cataluña. Ello se refleja en la composición de sus órganos colegiados y de participación, en particular el Consejo del Agua de la Demarcación (CAD)⁸, en los que la representación de las mismas varía de acuerdo a su peso demográfico y geográfico, como marca el art. 36.1 del texto refundido de la Ley de Aguas de 2001⁹.

TABLA 1. PESO ESPECÍFICO DE LAS CC.AA. EN LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO (CHE)

Comunidad Autónoma (CA)	Superficie total (km ²)	Superficie en la cuenca (km ²)	Superficie CA en la cuenca (%)	% CA en el total de la cuenca
Cantabria	5.829	766	13.14	0.90
País Vasco	7.250	2.728	37.63	3.21
Castilla y León	94.010	8.186	8.71	9.64
La Rioja	5.034	5.013	99.58	5.90
Navarra	10.421	9.332	89.55	10.98
Castilla-La Mancha	79.225	1.103	1.39	1.29
Aragón	47.682	42.072	88.23	49.53
Comunidad Valenciana	23.260	821	3.53	0.97
Cataluña	31.932	14.937	46.78	17.58

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

En todo caso, más allá de la representación institucional, la variable territorial influye en la actitud de los representantes autonómicos, cumpliéndose por lo general la regla de que cuanto más extensión territorial de su comunidad en la cuenca, mayor actividad de aquellos. Basándose en esto, el perfil adoptado por las Administraciones castellano-leonesa, castellano-manchea y valenciana en el Ebro ha sido, sin duda, bajo, mientras que los representantes de las otras seis CC.AA. han tendido a estar más presentes tanto en los ciclos de planificación como en episodios particularmente conflictivos de la cuenca.

Respecto a la estructura de gobernanza del Ebro, cabe destacar asimismo la presencia de actividades socioeconómicas que ciertamente dan una idea del entramado de intereses y actores involucrados en los

⁸ En el CAD del Ebro encontramos un total de 34 representantes de las CC.AA., que se distribuyen de la siguiente manera: Aragón 12 consejeros, Cataluña 6, Navarra y La Rioja 4, Castilla y León, País Vasco y Cantabria 2 y, por último, Castilla-La Mancha y Valencia con 1 (Real Decreto 1366/2011, de 7 de octubre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la demarcación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, art. 5c, BOE núm. 263, de 01-11-2011, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/10/07/1366/con>).

⁹ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, (BOE núm. 176, de 24-07-2001), <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2001/07/20/1/con>

procesos de planificación y gestión. Así, podemos encontrar un peso significativo de la industria, el regadío, la generación de energía hidroeléctrica, la ganadería, la acuicultura, la navegación, así como usos turísticos y recreativos. Es cierto que según los tramos del curso fluvial unos intereses predominan más claramente sobre otros, pero todos ellos convergen de alguna manera en la composición general de los órganos de representación y en el propio entramado de actores más o menos intervinientes de diversas maneras en los procesos decisionales. Con todo y con ello, parece que el peso específico de los actores relacionados con la producción agrícola tiende a ser predominante (De la Peña *et al.*, 2022, p. 40).

Sobre esta base, y dado que la DMA establece un paradigma participativo en el diseño e implementación de la planificación hidrológica, los procesos en esta materia se han abierto en los últimos años a una serie de actores con representación permanente en el CAD. De hecho, de un total de 98 miembros, 38 lo son en calidad de representantes de los intereses de usuarios (32) y asociaciones (6), entendidos los primeros como aquellos que cuentan con un título concesional de aguas.

Un vistazo a esta parte del CAD puede dar idea de la composición particular del sistema de gobernanza de la cuenca: tomando como referencia la elección a vocales celebrada en junio de 2019¹⁰, en esos 32 representantes de los usuarios encontramos cuatro subgrupos que concurren todos ellos con candidaturas únicas, denotando así un alto nivel de consenso interno. El primero de ellos compuesto por cuatro representantes de las entidades de abastecimiento de entidades públicas y semipúblicas (Aguas Municipales de Vitoria, Mancomunidad de Pamplona, Ayuntamiento de Lleida y Ayuntamiento de Clavijo); el segundo conformado por 20 representantes de asociaciones locales de regantes; el tercero por los delegados de empresas energéticas (2 de Endesa y uno por Acciona e Iberdrola respectivamente) y, finalmente, el grupo de otros usuarios, entre los que aparecen concretamente dos regantes individuales, un representante de Piscifactorías y otro del Ayuntamiento de Almodóvar. Por su parte, dentro de la categoría de «asociaciones», hallamos seis representantes que se distribuyen entre agrarias (2), ecologistas (2), empresariales (1) y sindicales (1).

En este marco, de acuerdo con el tenor de la DMA, se han sucedido los diferentes ciclos de planificación hidrológica, así como la propia gestión de la cuenca, marcada por algunos problemas puntuales que han condicionado, sin duda, la toma de decisiones y las propias relaciones entre actores públicos y no públicos. En concreto, cabría citar aquí la gran cuestión de los caudales ecológicos, que junto con la de los trasvases, ha sido el principal factor de disenso en la mayoría de las cuencas. En el caso concreto del Ebro, la fijación de caudales determinó, por ejemplo, el voto en contra de los representantes vascos al Plan Hidrológico del Segundo Ciclo, una negativa que se resolvió mediante la negociación directa con el Ministerio y, de alguna manera, el *puenteo* de la CHE. Asimismo, es también la cuestión de los caudales la que subyace en el problema del delta del Ebro, en el que las autoridades catalanas denuncian sistemáticamente el exceso de regulación del cauce medio del río y la escasez de caudal en su tramo bajo, lo que estaría posibilitando la progresiva desaparición de aquel. En este conflicto puntual, tanto la Agencia Catalana del Agua como la CHE manejan sus respectivos estudios, a veces disonantes, pero ha sido el criterio de esta el que se ha venido imponiendo en función del principio competencial. Ello no ha obstado, sin embargo, para que las autoridades catalanas hayan llevado a sede judicial los planes finalmente aprobados (De la Peña *et al.*, 2022, pp. 90-97).

Respecto a los trasvases, se puede decir que también ha sido una temática presente en la planificación hidrológica del Ebro por mor del denominado en su día *bitrasvase* cántabro, que pasó posteriormente a ser una transferencia de caudales, puesto que era la única opción habilitada por la legislación sin tener que reabrir el polémico Plan Hidrológico Nacional. La escasa entidad de esta transferencia, demandada repetidamente por el Gobierno cántabro, y el hecho de que fuera dirigido exclusivamente a abastecimiento urbano, moderó su impacto político, pero planteó de nuevo la necesidad de que fuera el Consejo de Ministros el que directamente tomase la decisión final, más allá de las funciones del organismo de cuenca (*ibid.*, pp. 97-102).

A partir de estos procesos y la mencionada estructura de gobernanza, hemos elaborado un intento de caracterización y clasificación de actores según sus marcos interpretativos o *frames*, en concreto aludiendo a dos aspectos decisivos de estos: el objetivo general de la planificación y la propia política hidrológica y la escala territorial en la que proyectan las necesarias medidas de este tipo de actuación sectorial. La tabla 2 resume esa variedad, integrando a los diferentes actores intervinientes en los órganos de participación de la cuenca de acuerdo a cómo resuelven esos dos componentes específicos de sus marcos.

¹⁰ Acta de la sesión celebrada por la asamblea de usuarios de la Confederación Hidrográfica del Ebro, el día 26 de junio de 2019, https://www.chebro.es/documents/20121/75201/Acta_AU_20190626.pdf (consultado el 28 de julio de 2023).

TABLA 2. ACTORES INTERVINIENTES EN EL CONSEJO DEL AGUA DE LA DEMARCACIÓN DEL EBRO SEGÚN FRAMES (ENTRE PARÉNTESIS % DE VOTOS EN EL CAD)

DIMENSIONES	Sustantiva: objetivo general	
	Conservacionista	Desarrollista
Territorial: escala		
Favorable a la unidad de cuenca	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones Ecologistas (2,04) • Sindicatos (1,02) • Otros usuarios (1,02) 	<ul style="list-style-type: none"> • Asoc. Regantes (20,41) • Rep. Energía (4,08) • Org. Empresariales (1,02) • Otros usuarios (3,06) • Rep. Abastecimiento (4,08)
Descentralizadora	CC.AA. sin <i>stress</i> hídrico <ul style="list-style-type: none"> • CAPV (2,04) 	CC.AA. con <i>stress</i> hídrico <ul style="list-style-type: none"> • Aragon (12,24) • Cataluña (6,12)
Máxima centralización (Plan Hidrológico Nacional/trasvases intercuenas)	–	CA Cantabria (2,04)

Fuente: elaboración propia.

Ante este panorama de complejización de la planificación y gestión hidrológica, ¿cuál ha sido el papel de la CHE como organismo de cuenca? Para empezar, desde la propia institución tienen claro que la DMA les ha emplazado al cambio, fomentando la participación, al tiempo que ha obligado a cambiar ciertos perfiles profesionales propios:

La entrada de la Directiva Marco del Agua se notó en que había que hacer trabajos que antes no se hacían, todos los trabajos de las redes, diagnóstico del estado de las masas de agua, tener que implantar los indicadores biológicos, los estudios de cómo están los embalses... Esto significó que partidas presupuestarias que antes se destinaban a obras se destinaran a hora a estas cosas (representante de CHE n.º 2).

Yo creo que la DMA cuando te mete las redes de control de estado de las masas de agua te obliga a que mires ese estado, los animales, las riberas... Por ejemplo, en Dirección Técnica –que es la obra, la presa– sí se han tardado más en incorporar los criterios de la DMA... Ha costado mucho tiempo hasta que ellos hayan integrado su lenguaje porque no es su día a día (representante de CHE n.º 1).

Antes predominaba el personal administrativo y los ingenieros, ahora somos más técnicos (ingenieros de caminos, de montes, químicos, geólogos, biólogos, geógrafos, ciencias ambientales, derecho) que personal administrativo (representante de CHE n.º 2).

Consecuentemente, el organismo de cuenca se ha visto obligado a acompasar su funcionamiento a una DMA que impone una nueva forma de entender y elaborar la política hidrológica. En el organismo de la cuenca del Ebro reconocen expresamente un esfuerzo en mejorar el funcionamiento de la estructura de gobernanza, desde esa dimensión participativa, introduciendo mejoras sucesivas en los diferentes ciclos y entendiendo la función de la CHE como agente facilitador y dinamizador de la misma:

Yo pensaba: ¿qué podemos hacer para este nuevo ciclo de participación? Y eran dos ideas: una los pliegos de participación con información desde el principio y dos, comunicación. Yo quiero enseñar a la sociedad lo que hago y la importancia de lo que estamos haciendo. Además, eso a los técnicos que están involucrados en los proyectos hace que se sientan orgullosos. Y, aparte de todo eso, a mí me gustaría también sacar en la web el borrador de los temas iniciales (representante de CHE n.º 1).

Esa es nuestra grandeza y nuestra miseria: estar en medio de todo sin tener una gran capacidad de decidir... Estamos ahí haciéndolo lo mejor que podemos y sabemos. Es complicado... Nuestra vocación es estar en el medio y nuestro gran papel es permeabilizar porque hoy en día la gente no lo hace y estamos nosotros ahí (representante de CHE n.º 1).

No obstante, el contexto en el que se ha afrontado esta transformación organizativa y procedimental no ha sido favorable, por cuanto en los últimos tiempos la CHE sufre una clara descapitalización de medios humanos. Así, en los últimos diez años el número de efectivos de personal laboral ha pasado de 722 a 454, mientras que en cuanto al personal funcionario la plantilla ha descendido de 364 a 323. Datos más recientes nos indican que en 2022 contaba con una plantilla de 713 empleados públicos, 391 laborales y 322 funcionarios¹¹. Además, si nos atenemos a los datos presupuestarios relativos al capítulo de personal durante los últimos años, estos indican un descenso acorde con lo expuesto anteriormente para la plantilla¹².

Para incorporar nuevos efectivos en el organismo, únicamente es posible utilizar los instrumentos de provisión de puestos previstos en la norma, fundamentalmente la oferta de empleo público y el concurso de traslados. Sin embargo, estos procesos no son competencia del mismo, sino de otras instancias, como los ministerios titulares de Función Pública y Hacienda, y se han revelado muy insuficientes para dar solución a este problema. Una situación diferente se observa en las comunidades autónomas a través de sus agencias del agua, que cuentan con la posibilidad de contratar personal laboral:

[...] como había que hacer el plan hidrológico (referencia a hace veinte años) se dejó contratar eventualmente a seis personas para cosas muy puntuales, pero hace mucho que esto no se ha vuelto a ver, todos los temas de personal nos vienen impuestos por el Ministerio de Administraciones Públicas y Hacienda. Nosotros tenemos mucho trato con la Agencia Vasca del Agua y con la catalana y, por ejemplo, ellos (refiriéndose a la catalana) con la sequía que hay han contratado a personal laboral (representante de CHE n.º 2).

Por tanto, actualmente, los organismos de cuenca afrontan un proceso en el que tienen que hacer más con menos profesionales y de forma distinta a la que lo hacían en el pasado. Esta reducción, además, no solo es observable en lo cuantitativo, sino en lo cualitativo. En este sentido, desde la CHE nos avisan de la rebaja de estatus administrativo operada en la ya mencionada decisión del Gobierno de 2010 en torno al perfil de los presidentes de las CC. HH., aduciendo a motivos relacionados con la distribución del poder:

Esto es un hecho: el presidente de la Confederación antes tenía nivel de director general, pero ahora es subdirector general por decisión, en un momento dado, del Gobierno de España... El caso es que esto a nivel de poder político de las CC. HH. es muy importante: es una bajada de escalón que decidieron desde Madrid. Muy importante (representante de CHE n.º 1).

Sobre esta base, la CHE ha asumido el nuevo papel asignado por el paradigma de la DMA, complementando sus propios recursos con cierta externalización de funciones tanto a la hora de establecer diagnósticos sobre la propia cuenca como a la del diseño de procesos participativos:

Tenemos empresas que nos ayudan y eso es fundamental. Una buena empresa te hace respirar. Normalmente son empresas a las que se les pide unas certificaciones importantes... No son cualquiera (representante de CHE n.º 1).

Con el paso de los años vamos tirando con una empresa que se llama TRAGSA. Es una empresa pública que realiza tareas muy variadas. Nos dejan con presupuestos nuestros realizar encargos a TRAGSA. Además, la gestión de algunos canales se la estamos pasando a los regantes (representante de CHE n.º 2).

Aun así, desde la CHE sostienen una firme apuesta por la participación, complementada con cierta idea de que es precisamente esa participación y la presencia del organismo en la cuenca su principal fortaleza para encarar un futuro incierto:

Es muy importante que la confederación tenga su trabajo muy bien ajustado para poder dar lo más importante, que es nuestro servicio a nuestra gente. Eso lo digo siempre: nosotros a lo nuestro y a explicar las cosas a nuestra gente... A nuestros usuarios. Eso es lo nuestro: que nos entiendan y que nosotros les entendamos... (representante de CHE n.º 1).

¹¹ Véase la *Memoria de la Confederación Hidrográfica del Ebro 2022* (p. 68). <https://www.chebro.es/documents/20121/355685/CHE+Memoria+2022+-+Paginas.pdf/4f7a4fb3-5c37-d3f7-df45-d941fdf41947?t=1696591905438>

¹² Según datos de los Presupuestos Generales del Estado, Organismos Autónomos, Confederación Hidrográfica del Ebro, los gastos de personal de la Confederación en 2010 eran de 35268 150 millones y en 2021 descendieron a 26233 110 millones.

Esta definición marca un grupo definido de actores al referirse a los usuarios –los titulares de una concesión de agua–, pero la misma persona entrevistada corrige su expresión para referirse a una función mucho más general de la confederación, ligada a la conciliación de intereses y al cuidado de la unidad de cuenca, materias tanto más sensibles cuanto mayor diversidad de actores regionales implicados:

Es ese papel de las confederaciones de permeabilizar las instituciones. En otras confederaciones que solo tienen una comunidad autónoma mayoritaria quizás no es tan importante, pero en el Ebro es un valor y una fortaleza que, además, ¿cuál es la alternativa a la confederación? El desierto, la pelea, los acuerdos por partes, sentencias en tribunales... El río Colorado que en la desembocadura tiene 5m³/segundo porque se lo llevan todo... La fortaleza de la Confederación es la sociedad. Antes decíamos los usuarios, pero mira, en eso... Ahora yo creo que es la propia sociedad (representante de CHE n.º 1).

Es por tanto la legitimidad por los resultados la que parece conferir su poder al organismo de cuenca, planteándose una relación bidireccional por la que éste gestiona a cambio de la provisión de un servicio¹³.

4. GOBERNANZA EN LA CUENCA DEL TAJO: EL PAPEL DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA

La cuenca del Tajo tiene la particularidad de su carácter transfronterizo al dividirse entre España y Portugal y abarcar un total de 88 700 km², de los que 55 645 se ubican en territorio español. Desde el punto de vista demográfico, es característico el hecho de que la totalidad de la cuenca integra las dos capitales nacionales, Lisboa y Madrid, con lo que se calcula que unos nueve millones de personas dependen directamente de sus aguas, aparte de otros dos millones que son abastecidos a través del controvertido trasvase Tajo-Segura (TTS) del que hablaremos más adelante. Considerando únicamente la parte española del río, podemos observar que los seis millones que se encuentran en la parte española de la cuenca representan una densidad aproximada de 108 habitantes por km², si bien la mayoría de esa población se encuentra concentrada en la parte correspondiente a la Comunidad Autónoma de Madrid, donde se concentran cinco millones de personas¹⁴.

Desde el punto de vista político, la cuenca incluye un total de cinco CC.AA. con un perfil político más homogéneo que el que veíamos en la Demarcación Hidrográfica del Ebro, en tanto en todas ellas son hegemónicos uno de los dos grandes partidos de ámbito nacional, no apareciendo en ninguna de ellas la dimensión identitaria o centro-periferia de manera significativa. Considerando el peso de las diferentes CC.AA. en la cuenca, destacan los casos de Extremadura, Castilla-La Mancha y Madrid como los actores más relevantes por razones territoriales en los dos primeros casos, y demográficas en el último, al tiempo que la presencia de Castilla y León y Aragón es más testimonial. Como era el caso en el Ebro, ello se refleja en la composición de sus órganos colegiados y de participación, en particular el Consejo del Agua de la Demarcación, en el que, la representación depende de su peso demográfico y geográfico, de forma que del total de los 22 representantes autonómicos, 2 son para cada una de las CC.AA. de Aragón y Castilla y León, mientras que las otras tres tienen 6 cada una. Las entidades locales, por su parte, quedan representadas por 3 vocales, procedentes de la Federación Española de Municipios y Provincias¹⁵.

Profundizando en el sistema de gobernanza del Tajo, merece mencionarse la existencia de intereses económicos, integrados en los órganos de participación y derivados de la presencia en la cuenca de actividades de carácter agrario –sobre todo el riego–; energéticos, como el caso de numerosos aprovechamientos hidroeléctricos, centrales térmicas y nucleares; de la acuicultura y de usos recreativos. En este sentido, y atendiendo a la información propiciada por la Confederación, los intereses ligados al abastecimiento, la generación de energía y el riego conforman, junto al TTS y el propio carácter transfronterizo del río, los principales elementos configuradores de su gestión¹⁶. Ello también tiene un reflejo en la

¹³ En esta línea es interesante mencionar el esfuerzo invertido en el denominado Sistema Automático de Información Hidrológica (SAIH), planteado como centro de control de la cuenca con información actualizada que permite tomar decisiones prácticamente instantáneas sobre las eventualidades en forma de avenidas, inundaciones, sequía, etc.

¹⁴ Véase Hispagua, Sistema Español de Información sobre el Agua <https://hispagua.cedex.es/instituciones/demarcaciones/tajo>

¹⁵ En concreto, y aparte de la dimensión autonómica, la cuenca incluye un nivel local que abarca 12 provincias y 528 municipios.

¹⁶ *Memoria de la Confederación Hidrográfica del Tajo 2021* (pp. 12-13), <https://indd.adobe.com/view/8212991b-4c2b-491e-96b7-8ca52d9afd26>

composición del CAD, donde los 25 vocales representantes de usuarios se distribuyen de la manera que sigue: 8 de abastecimientos, 9 de representantes de regantes y 8 de usos energéticos. Es decir, cada uno de los tres sectores tiene un nivel parejo de representatividad, si bien, comparando con la composición del CAD del Ebro anteriormente analizado, vemos una diferencia notable: abastecimientos y energía muestran una mayor relevancia en el Tajo al tener cada uno el 10,52 % del total de vocalías del Consejo (frente al 4,01 % que representan en el Ebro), mientras que los regantes (11,84 %) no llegan a tener el peso que tenían en esa otra cuenca (22,45 %).

TABLA 3. PESO ESPECÍFICO DE LAS CC.AA. EN LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO (CHT)

Comunidad Autónoma (CA)	Superficie total (km ²)	Superficie en la cuenca (km ²)	Superficie CA en la cuenca (%)	% CA en el total de la cuenca ¹⁷
Extremadura	41.635	16.738	40,20	30,08
Madrid	8.022	7.983	99,51	14,35
Castilla y León	94.226	3.987	4,23	7,17
Aragón	47.720	238	0,50	0,43
Castilla-La Mancha	79.463	26.699	33,60	47,98

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

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

Sin embargo, el caso del Tajo es un caso especial por cuanto su gestión política pasa por aspectos que van más allá del estricto ámbito de la cuenca, como es el caso del ya mencionado TTS. En otros términos, comprender el sistema de gobernanza de esta demarcación supone necesariamente integrar en la ecuación a actores que intervienen en ese proceso desde el exterior, no estando presentes en el CAD¹⁸. Si atendemos a la finalidad del agua del TTS, habría que concluir que los regantes, aparte de la representación de las CC.AA. destinatarias, tienen un especial protagonismo, fundamentalmente a través del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (SCRATS).

La concepción desarrollista del TTS es obvia más allá del hecho de que se diseñase durante la dictadura: orientada a proporcionar recursos a una región semiárida, como la del sudeste peninsular, para transformarla en un polo de producción agraria. Así, el trasvase somete a un estrés hídrico evidente al curso medio del Tajo que, por otra parte, convive con los vertidos del área metropolitana de Madrid, una de las mayores conurbaciones europeas (Escudero y Martín, 2020, p. 338). Dado el limitado alcance de la depuración en las aguas residuales y el problema de la salinidad de las aguas del río, los efectos del TTS agudizan una notoria merma de la calidad de las aguas, aspecto que, como se ha dicho, supone uno de los principales estándares establecidos por la DMA (Gallego, 2013, p. 55). Este es un problema particularmente grave en la línea Aranjuez-Toledo-Talavera (Hernández-Mora, 2019).

En ese contexto, la función de determinar los excedentes trasvasables se ha asignado a la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura o bien al propio Consejo de Ministros en situaciones hidrológicas de escasez, situados ambos fuera del ámbito de la cuenca. En los últimos años, y con el fin de adaptar su gestión a la DMA, la normativa reguladora del TTS es modificada en la disposición adicional

¹⁷ Para este cálculo se ha tomado en consideración únicamente la parte española de la cuenca (55645 km²), fundamentalmente por la gestión del río, dividida claramente entre legislaciones nacionales.

¹⁸ En este punto conviene tener en cuenta también que los trasvases intercuenas, cuando no están orientados al abastecimiento, como es el caso, plantean una dificultad añadida en tanto cuestionan dos puntales de la DMA: por una parte, el principio de unidad de cuenca y, por otra, el establecimiento efectivo de caudales ecológicos, referencia de la normativa comunitaria para fijar el buen estado de las masas de agua.

15.^a de la Ley 21/2013¹⁹, el RD 773/2014²⁰ y la Ley 21/2015²¹, a través del denominado «Pacto del Memorándum», un acuerdo entre el Gobierno central y los autonómicos de Valencia y Murcia, a los que posteriormente se adhirieron las CC.AA. de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. Se aprovechaba así el momento político con gobiernos del Partido Popular, tanto en Madrid como en las CC.AA. de Valencia, Murcia y Castilla La Mancha, históricamente crítica con el TTS por ser el territorio que alberga los mayores problemas de caudales. En el caso de las tres autonomías, además, estos Gobiernos se asientan en esos años sobre mayorías absolutas, por lo que el Gobierno Central aborda la cuestión del ajuste legislativo en una posición de fortaleza que reduce los incentivos para la búsqueda de consensos entre intereses diferentes. Ello hace que el memorándum resultante de las negociaciones, y que da nombre al pacto interterritorial, adolezca de una baja participación pública, como han destacado algunos observadores (Escudero y Martín, 2020, p. 335) y como se puede apreciar en los documentos que dan forma a su nacimiento²². En efecto, aparte de la Administración central y las mencionadas CC.AA., solamente los regantes están presentes en las negociaciones, con lo que el pacto resultante adapta la gestión del TTS al nuevo marco normativo definido por la DMA, sacándolo de la planificación hidrológica de la cuenca mediante su inclusión en una norma de rango mayor como es una ley, pero con un importante déficit de legitimidad²³. En efecto, en esta comisión tienen voto y capacidad decisora exclusivamente los representantes de la Administración General del Estado. Los delegados de las CC.AA. implicadas, que serán tanto las de la cuenca cedente como las de la receptora (Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, Valencia y Andalucía), tienen voz, pero no voto. Situación idéntica en la que se encuentra el representante del SCRATS²⁴, mientras que no hay representación de la Administración local ni de otras organizaciones habitualmente presentes en los consejos del agua, como son las asociaciones de usuarios, las organizaciones conservacionistas, etc.

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

Complementando, por tanto, la PH de la cuenca con los procesos negociadores derivados del TTS, hemos elaborado una tabla específica para el Tajo en aras a la caracterización y clasificación de actores según sus marcos interpretativos o *frames*. De nuevo, el objetivo general de la política hidrológica y la escala territorial en la que proyectan las necesarias medidas de este tipo de actuación sectorial fundamentan la distribución de actores recogida en la tabla 4. De esta manera, en una perspectiva favorable a la unidad de cuenca y orientada hacia objetivos conservacionistas se sitúan las organizaciones sindicales y ecologistas, con apenas un 4 % de los votos en el CAD, que han sido utilizados fundamentalmente para subrayar el carácter inocuo de una PH que no puede entrar tampoco a regular el TTS y, consecuentemente, a garantizar los caudales ecológicos. En este ámbito de la defensa de los caudales, han tenido habitualmente a favor a los representantes de Castilla-La Mancha, si bien estos parecen apostar más bien por una visión territorial

¹⁹ Ley 21/2013 de 9 de diciembre de evaluación ambiental (BOE núm. 296 de 11-12-2013), <https://www.boe.es/eli/es/2013/12/09/21/con>

²⁰ Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura, (BOE núm. 223 de 13 de septiembre de 2014), <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/09/12/773>

²¹ Ley 21/2015 por la que se modifica la Ley 43/2003 de 21 de noviembre, de Montes (BOE núm. 173 de 21-07-2015), <https://www.boe.es/eli/es/2015/07/20/21/con>

²² Acta de la reunión del día 28 de febrero de 2013 para el estudio de la articulación del trasvase Tajo-Segura, publicado por la Plataforma de Toledo en Defensa del Tajo: <https://tajotoledo.es/wp-content/uploads/2017/05/Acta%20y%20Memor%C3%A1ndum%20Tajo-Segura.pdf>

²³ Desde el punto de vista de su contenido, el Pacto determina un nuevo sistema con diferentes reglas de explotación en función de las existencias del recurso agua de los embalses de Entrepeñas y Buendía. De acuerdo a ese planteamiento, se calculan las cantidades asignadas al trasvase, distinguiéndose cuatro niveles que marcan de mayor a menor la disponibilidad de agua y marcando un máximo anual de 600 hm³ para el Segura y 50 para el Guadiana (Escudero y Martín, 2020, p. 336). Sobre esa base, es la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura la que aprueba los trasvases cuando se den las condiciones hidrológicas previstas en los niveles 1 y 2 (determinadas normalmente por semestres), mientras que en condiciones de mayor escasez, establecidas por el 3, será el Ministerio con competencias en agua quien autoriza (por trimestres). El nivel 4 será causa de no trasvase.

²⁴ El SCRATS canaliza la gestión del TTS como representante del colectivo de regantes y esboza su principal argumento aludiendo a la rentabilidad media del recurso agua cedido por el Tajo en la cuenca del Segura (Escudero y Martín, 2020, p. 339).

que residencie competencias en las CC.AA.. En la parte desarrollista del cuadro podemos encontrar a la mayoría de los actores: unos favorables al principio de unidad de cuenca, como los representantes de intereses económicos situados en la demarcación; otros, los autonómicos no afectados directamente por el TTS, que combinan ese objetivo general con una interpretación favorable a la descentralización autonómica.

TABLA 4. FRAMES DE LOS ACTORES INTERVINIENTES EN LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO (ENTRE PARÉNTESIS, PORCENTAJE DE VOTOS EN EL CAD)

DIMENSIONES	Sustantiva: objetivo general	
	Conservacionista	Desarrollista
Territorial: escala		
Favorable a la unidad de cuenca	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones Ecologistas (2,63%) • Sindicatos (1,32%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Regantes (11,84%) • Compañías Energéticas (10,52%) • Abastecimiento (10,52%)
Descentralizadora	<ul style="list-style-type: none"> • Castilla-La Mancha (7,89%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aragón (2,63%) • Castilla y León (2,63%) • Madrid (7,89%) • Extremadura (7,89%)
Máxima centralización (Plan Hidrológico Nacional/ trasvases intercuenas)	–	Murcia (Sin representación en el CAD) Valencia SCRATS

Fuente: elaboración propia.

Ante todos estos procesos, ¿cuál es el papel de la CHT? Como sucede en el Ebro, el organismo de cuenca ha tenido que afrontar estos ciclos de planificación y gestión propios de la DMA con una estructura desajustada y cada vez más reducida: en el periodo entre 2009 y 2019 la plantilla ha pasado de 548 a 474 efectivos (De la Peña *et al.*, 2022, p. 51). Cifras más recientes de 2021 reflejan que este descenso continúa hasta un total de 409. Del total de efectivos, 165 son personal funcionario y 244 personal laboral²⁵. La evolución negativa de la plantilla, al igual que para la Confederación del Ebro, tiene también su indicador en el descenso del gasto en el capítulo de personal de los presupuestos de la Confederación²⁶.

Nuevamente aparecen alusiones a los perfiles profesionales cambiantes, aunque de una manera más matizada y haciendo alusión a un contexto fluctuante por la diferente concepción de la política del agua de décadas anteriores, en las que la obra hidráulica requería de recursos humanos más numerosos:

Sí que es cierto que este era un organismo donde predominaba el perfil de ingeniero de caminos concretamente, sobre todo en su parte dirigente, pero ya la gente te viene con otra mentalidad hoy día, sea de la profesión que sea (representante de CHT n.º 1).

[...] esta confederación en concreto es de las últimas que se creó: es del año 53. Entonces, las CC.HH. se crearon sobre todo con una intención de implantación y gestión de obras hidráulicas. No tanto de gestión del dominio público-hidráulico, sino de promover obras hidráulicas para el desarrollo económico del país. Eso generaba que hubiera mucho personal laboral porque lo que había básicamente era mucho personal en obra... Hay que poner las cosas en su contexto (representante de CHT n.º 1).

Sin embargo, pese a esa contextualización histórica, las mismas personas nos avisan de causas más relacionadas con procesos de redimensionamiento de la Administración que, por su naturaleza, a veces afectan al total de esta, pero que en algunos casos son exclusivos de las CC.HH.:

²⁵ Memoria de la Confederación Hidrográfica del Tajo 2021 (p. 117), <https://indd.adobe.com/view/8212991b-4c2b-491e-96b7-8ca52d9afd26>

²⁶ Según datos de De La Peña *et al.* (2022, p. 51) y Memoria de la Confederación Hidrográfica del Tajo 2021 (p. 107), <https://indd.adobe.com/view/8212991b-4c2b-491e-96b7-8ca52d9afd26>, los gastos de personal de la Confederación en 2010 eran de 20046480 millones, mientras que en 2021 descendieron a 18069700 millones.

[...] no tenemos ninguna capacidad de contratar. Por ejemplo, ahora vivimos una situación por la cual nosotros tenemos superávit en el capítulo 1 de los presupuestos (personal), pero no tenemos capacidad para usarlo, es decir, para contratar gente con la que afrontar situaciones difíciles que tenemos (representante de CHT n.º 1).

A pesar de que la Escala Técnica Superior está creada para proveer de personal a los organismos autónomos, los funcionarios van a los ministerios hoy día... También es verdad que, desde la crisis del año 2010, que es cuando se produce el famoso acuerdo del Consejo de Ministros donde se establece la tasa de reposición en la AGE y prácticamente se suspende todo el ingreso en la escala del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, hemos estado prácticamente ocho años donde la tasa de jubilación era altísima y la reposición estaba muy por debajo del 10%. Esa situación ha ido mermando recursos de la casa (representante de CHT n.º 1).

Hoy en día, la gente entra en la Administración con un concepto más generalista: hoy estoy en residuos, mañana en Bruselas y pasado en declaraciones de impacto ambiental... Entonces, tener una fidelidad es raro. Además, es que las CC.HH. son de las pocas Administraciones de implantación territorial que le quedan al Estado. Es decir, gestionamos ciudadanos y territorio de manera directa. Eso tiene una parte agradable, que es que tu gestión es tangible, y una parte más desagradable, que es cuando tienes enfrentamiento con el ciudadano... Y cuando hay pocos medios, es más el enfrentamiento que otra cosa y más cuando nuestra función es la protección del dominio público hidráulico, lo que conlleva procedimientos sancionadores y denegaciones de solicitudes. Por decirlo de otro modo, puede ser más cómodo trabajar en otros departamentos de la AGE con un trabajo más burocrático... Mismamente en la Dirección General del Agua los puestos están mejor retribuidos que en las CC. HH. (representante de CHT n.º 1).

En este sentido, y al igual que sucedía en las entrevistas a representantes de la CHE, se mencionan expresamente y de manera crítica las reformas que igualaron en la década anterior el perfil político-administrativo de la presidencia de las CC.HH. al de los subdirectores de la Administración General del Estado:

Esto es un organismo implantado territorialmente y el ámbito de trabajo de la CHT es más grande que la mayoría de las CC.AA. de este país, y me relaciono habitualmente con los presidentes autonómicos y con los consejeros de las CC.AA. Eso para un subdirector de la AGE no se sostiene. Pero es que, además, cualquier presidente de CC.HH. tiene poder de contratación y no hay ningún caso en el que un subdirector tenga esta capacidad... No solo desde el punto de vista del poder, sino de la responsabilidad. (representante de CHT n.º 1).

Otro de los problemas destacados y que afecta al carácter de organismo autónomo de las confederaciones es la implantación de la intervención previa y la modificación de los procedimientos de contratación. Una actuación que, a menudo, implica intervenciones urgentes en situaciones de avenidas, episodios de contaminación o catástrofes en las que se precisa respuesta rápida y se juzga necesaria una correspondencia con la capacidad de contratación que no se tiene al estar sometidos a las mismas limitaciones que el resto de la Administración General del Estado:

Yo creo que hay otro elemento muy importante que se da en el año 2012 también y que afecta a la gestión de las CC.HH., y es que desde entonces estamos sometidos a intervención previa. Si me implantas la intervención previa como al resto de la Administración, tendré que pasar por los mismos procesos que ella. Por eso, desde el 2012 hemos abandonado prácticamente la gestión de emergencias... (representante de CHT n.º 1).

Y nos enfrentamos a la ley de contratos de 2016..., que parece hecha, en un contexto de crisis, para no contratar. Eso todavía nos ralentiza más en nuestra respuesta... (representante de CHT n.º 1).

Lo que da lugar a una situación de gran incertidumbre para cubrir las propias funciones que la legislación asigna a los organismos de cuenca:

La situación es preocupante, en general, y catastrófica, en particular, en esta cuenca. Yo siempre que comento esto en público, digo que si se mantienen las tendencias que venimos sufriendo desde 2011 es complicado que este organismo sobreviva. Y ya no es que tengamos

escasos recursos para implantar la DMA o para cumplir sus objetivos, hablo en general de nuestras funciones y obligaciones (representante de CHT n.º 1).

A esto se añade una problemática propia de la cuenca, proveniente tanto del territorio que le toca cubrir como de las especificidades de su localización geográfica, próxima a la ubicación de otros ministerios y Administraciones, lo que supone una dificultad añadida para asegurar la retención del personal laboral o funcionario:

[...] para un territorio de tantos kms² tenemos unos 50 agentes: más o menos le toca a cada uno unos 1000 km². Eso en un contexto constante de autorizaciones, concesiones, vertidos... Es complicado cumplir con las funciones que tenemos asignadas (representante de CHT n.º 1).

La CHT es muy singular porque los funcionarios de la casa somos del Estado y tenemos a nuestra disposición toda la AGE que está implantada en Madrid... Quiero decir, la CHT no es ni mucho menos la Administración que mejor pague dentro de la AGE y entonces es muy difícil fidelizar a la gente. Si encima estás haciendo un trabajo con muy alta responsabilidad y la retribución no es la de otros ministerios o CC.AA..., entonces tenemos un problema muy complicado de resolver (representante de CHT n.º 1).

En cualquier caso, estas dificultades aparecen vinculadas a la propia evolución de las Administraciones públicas y, en particular, a la del Estado. No es tanto un efecto directo de las exigencias planteadas por la normativa europea. Más bien, da la sensación de que, a ojos de nuestros entrevistados, una aplicación coherente de esta habría de haber dotado a los organismos de cuenca de un nuevo papel con más responsabilidades, pero con mayor protagonismo:

La DMA a nosotros, a la hora de implementarla, nos supone un incremento importante de funciones que no va en ningún caso acompañada con la mejora de dotaciones económicas o medios personales. Y luego hay una cuestión clave: el cambio fundamental de la DMA es que la atención de las demandas (que era el fin para el que se crearon las CC.HH.) se supedita al cumplimiento de objetivos medioambientales. Esta es una cuestión que incluso se niega hoy día desde ciertos sectores políticos (representante de CHT n.º 1).

Dentro de esas responsabilidades, se encuentra obviamente la organización e implementación de procesos participativos para elaborar la planificación hidrológica de la cuenca. Si bien la evolución general en este ámbito es juzgada en términos positivos, lo cierto es que se estima que existen obstáculos difícilmente salvables tanto en términos de gestión del proceso en sí, como de recorrido de sus dinámicas. Dificultades que exigen por momentos la práctica de la externalización como forma más recurrente de solventar la falta de recursos propios:

En el caso concreto de nuestra cuenca, creo que han mejorado enormemente los procesos de participación. Otra cosa es el resultado... Hoy en día seguimos manteniendo consejo del agua, comisión de desembalse, junta de gobierno, comité de autoridades competentes, y se habla prácticamente de lo mismo en todos. Entonces dices: quizá sería tan sencillo como hacer un consejo de la demarcación y sería más fácil (representante de CHT n.º 1).

Es decir, son seis años (el ciclo de planificación hidrológica), pero tienes menos tiempo porque en cada una de esas consultas, tienes que responder a cada una de las observaciones y a veces en un plazo muy corto, con lo que la respuesta se convierte en un trámite... Además, es que hay veces que las observaciones tienen muy poco valor porque parece que a veces la gente no analiza demasiado el documento que tú estás enviando a consulta pública. Lo de la participación yo creo que tiene margen de mejora... (representante de CHT n.º 2).

El problema es que en España se ha optado por un tipo de planificación que tiene un componente político muy fuerte... El hecho de que en nuestro país la planificación hidrológica se apruebe por un real decreto lo condiciona políticamente. Debería ser un proceso de planificación como el que hace la Administración para diferentes aspectos, pero sin ese componente tan político (representante de CHT n.º 1).

[...] como sabéis, la DMA requiere análisis muy complejos, para lo cual necesitas apoyarte en empresas o en recursos propios. Entonces realmente necesitaríamos más encargos de

este tipo que hay que dirigir y coordinar, lo cual es difícil ya con siete personas (representante de CHT n.º 2).

En definitiva, los procesos de participación parecen interpretarse como parte propia de los ciclos de planificación y gestión, si bien suscitan dudas en el personal encargado de dinamizarlos desde el organismo de cuenca. Así, estructuras inadecuadas, un perfil demasiado político y un componente propio de la participación, como es la difícil negociabilidad de los intereses enfrentados, marcan el margen de mejora según nuestros informantes. Lo que no admite discusión es que estos ciclos se viven como un desafío, expresión de que, al menos, en esta cuenca restan parte de una capacidad de intervención de la confederación que antaño parecía mucho mejor definida.

5. CONCLUSIONES: COMPLEJIZACIÓN DE FUNCIONES DESDE LA MERMA DE RECURSOS

Como se ha podido ver, la estructura de gobernanza de las cuencas interterritoriales españolas ha experimentado un cambio con la trasposición de la DMA, que ha modificado las relaciones de poder entre actores implicados a la hora de abordar la política de aguas a escala de cuenca hidrográfica. En ese sentido, hablamos de complejización: por abarcar más actores con visiones y enmarques a menudo disonantes, lo que dificulta el hallazgo de elementos de consenso y aún de terminologías compatibles y donde, en suma, cobra todo su sentido la expresión *wicked problem* para aludir a una cuestión pública difícilmente reconducible al acuerdo. Probablemente esto se acentúa en demarcaciones como las que hemos visto aquí, donde un gran número de agentes y conflictos concretos, como el TTS, a menudo hacen, incluso, que esa estructura de gobernanza sea difícilmente ajustable a las instituciones diseñadas para acoger tal pluralidad, cuestionando frecuentemente el principio de unidad de cuenca.

Llegados a este punto, sin embargo, deberíamos poder dilucidar la cuestión que planteábamos en nuestra hipótesis de partida: si efectivamente las confederaciones hidrográficas han perdido capacidad cognitiva en relación con la complejidad del problema público y, asimismo, para liderar los procesos destinados a la planificación y gestión a raíz del nuevo marco establecido por la DMA. La respuesta a este interrogante no puede prescindir de matices: con la vista puesta en los datos y las apreciaciones de nuestros informantes, sí parece claro que el cambio de paradigma operado por la norma comunitaria ha complicado la toma de decisiones y la propia percepción del problema público, más abierto ahora a múltiples interpretaciones. Hemos visto que, para afrontar esta realidad, las confederaciones hidrográficas han debido utilizar recursos humanos y materiales menguantes, incrementando la contratación externa con cierta asiduidad a la hora de encargar informes u organizar procesos participativos, como, por otra parte, ya se señalaba en la evaluación realizada por AEVAL hace unos años en torno a las confederaciones del Guadiana y el Segura (AEVAL, 2010, p. 39). Sin embargo, y al igual que se indicaba en el mencionado informe, no está tan claro que esta pérdida de capacidad haya sido consecuencia directa de las bases establecidas por la DMA. Más bien, esta parece haber coincidido en el tiempo con reformas estructurales y procedimentales de la Administración General del Estado, que sitúan en una posición precaria a las CC.HH. en su papel de organismos de cuenca. Unas modificaciones que han redundado en ciertas tendencias calificadas en nuestras entrevistas como marcadamente centralizadoras, en el sentido de mayor dependencia del departamento ministerial competente, y que han transformado a las confederaciones en instituciones que operan más como Administración periférica que como organismo autónomo.

En definitiva, la evolución general de la Administración y una cierta voluntad política de control sobre ellas no han posibilitado una apuesta convencida por las confederaciones hidrográficas como organismos de cuenca, mermando su capacidad de liderar procesos y teniendo que afrontar la creciente competencia de otras Administraciones del agua autonómicas con recursos crecientes y mejor adaptados al marco normativo.

En todo caso, y más allá de todo esto, creemos que los conflictos y procesos acontecidos en esas dos demarcaciones intercomunitarias componen una viva ilustración de la compleja gobernanza y la gestión multinivel de los bienes comunes. Complejidad y escenarios multiescalares que acercan esta política sectorial a la noción de *gobierno policéntrico* de Ostrom y que, en última instancia, deberían llevar a las instituciones a la gestión del pluralismo y, esperemos, a decisiones más legítimas a través de la movilización y la confrontación de la disonancia cognitiva. La política del agua suma, además, un nuevo ámbito territorial a la sucesión de niveles administrativos que habitualmente se toma en consideración en los estudios de gobernanza mul-

tinivel: tal es el caso de la cuenca hidrográfica. Una delimitación espacial añadida que, a la vez que complica el problema público, promete mayor potencial a esos estudios (Wälti, 2010, p. 420). Es, sin duda, esa paradoja entre dificultades y promesas una razón más para el análisis de este bien común, imprescindible para la vida en el planeta, que es el agua.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEVAL (2010). *Evaluación de la gestión y funcionamiento de las confederaciones hidrográficas*. Ministerio de la Presidencia, AEVAL. <https://funcionpublica.digital.gob.es//dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Evaluaciones/2009/E17.pdf>
- Cañez, A. (2015). La gestión integrada de recursos hídricos en la política federal del agua: propuesta para la nueva ley general de aguas en México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (13), 69-83. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i13.10232>
- Colino, C. (2021). Los retos de la coordinación y la cooperación en el Estado autonómico. En C. Colino (coord.), *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 11-33). Instituto Nacional de Administración Pública.
- De la Peña Varona, A., Mondragón Ruiz de Lezana, J., Ramos Gallarín, J. A. y Alda Fernández, M. (2022). *Gobierno multinivel y compartido en España. La interacción entre comunidades autónomas y Administración General del Estado en la planificación hidrológica*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- De Stefano, L. y Hernández-Mora, N. (2018). Multi-level interactions in a context of political decentralization and evolving water-policy goals: The case of Spain. *Regional Environmental Change*, (18), 1579-1591. <https://doi.org/10.1007/s10113-018-1318-6>
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Escudero Gomez, I. A. y Martin Trigo, A. (2020). La gestión pública de una obra hidráulica compleja, entre el marco internacional y los intereses regionales privados: el caso del trasvase Tajo-Segura (España). *Relaciones Internacionales*, (45), 327-344. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.45.015>
- Espuga, J., Ballester, A., Hernández-Mora, N. y Subirats, J. (2011). Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (134), 3-26. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.134.3>
- Gallego, M.^a S. (2013). El abastecimiento de Madrid y el trasvase Tajo-Segura en la planificación y gestión de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. En P. Chainho, D. Baeza, J. Lino Costa, M.^a J. Costa, T. Ferreira, M.^a S. Gallego, N. Hernández-Mora, M. Á. Sánchez y G. Silva (auts.), *El Tajo. Historia de un río ignorado* (pp. 35-88). Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Hernández-Mora, N. (2019). *A vueltas con el trasvase Tajo-Segura*. Fundación Nueva Cultura del Agua. <https://fnca.eu/73-boletin/titulos/567-a-vueltas-con-el-trasvase-tajo-segura>
- Holcombe, R. G. (2016). *Advanced Introduction to Public Choice*. Edward Elgar.
- Pattyn, V. y Brans, M. (2015). Organisational analytical capacity: Policy evaluation in Belgium. *Policy and Society*, 34(3-4), 183-196. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.009>
- Pérez de los Cobos, E. (2021). *Litigios competenciales en materia de aguas*. Tirant lo Blanch.
- Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 219-228. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>
- Wälti, S. (2010). Multi-level environmental governance. En H. Enderlein, S. Wälti y M. Zürn (eds.), *Handbook on Multi-level Governance* (pp. 411-422). Edward Elgar.
- Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2018). Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components. En X. Wu, M. Howlett y M. Ramesh (eds.), *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice* (pp. 1-25). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_1

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 13-10-2023
Modificado: 05-02-2024
Aceptado: 05-02-2024
Prepublicado: 26-02-2024
Publicado: 01-03-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11278>
Páginas: 32-41



Referencia: Sereno, A. (2024). El Convenio de Albufeira veinticinco años después: la diplomacia hispano-lusa del agua y la gobernanza multinivel frente al cambio climático. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 32-41. <https://doi.org/10.24965/gapp.11278>

El Convenio de Albufeira veinticinco años después: la diplomacia hispano-lusa del agua y la gobernanza multinivel frente al cambio climático

Albufeira Convention twenty-five years later: Spanish-Portuguese water diplomacy and multilevel governance in the face of climate change

Sereno, Amparo

Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa – ISCAL (Portugal – Portugal)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5051-5139>

amparosereno@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Professora de Direito en el Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) de la Universidad Politécnica de Lisboa (IPL). Investigadora integrada no Observatório de Relações Exteriores, Observare (Universidade Autónoma de Lisboa).

RESUMEN

Objetivos: este artículo analiza sintéticamente el Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas (Convenio de Albufeira, 1998), así como el funcionamiento de los organismos de cooperación creados para aplicarlo. Se analizan los más de veintidós años de funcionamiento efectivo de los mismos y evaluar si se ha adaptado al cambio climático, que exigía respetar el caudal ecológico exigido por la directiva marco del agua. **Metodología:** se realiza una revisión de toda la legislación relevante nacional (española y portuguesa), internacional y de la UE, especialmente sobre trabajos anteriores de la autora y otros documentos relevantes. **Resultados:** como consecuencia de la centralización de la «cooperación Madrid-Lisboa» y la falta de una real participación pública, las demandas de agua de algunas comunidades autónomas y comunidades locales no están siendo debidamente discutidas. Esto dificulta la cooperación, suscita algunas tensiones y perjudica la adaptación al cambio climático al Convenio. **Conclusiones:** la falta de una auténtica gobernanza multinivel y participación pública son dos aspectos clave que deberían ser potenciados para dinamizar la cooperación luso-española en la política del agua, así como para hacer frente a los desafíos del cambio climático.

PALABRAS CLAVE

Convenio de Albufeira; directiva marco del agua; cambio climático; cuencas hispano-lusas; gobernanza multinivel.

ABSTRACT

Objectives: This article briefly analyzes the 1998 Albufeira Convention –on cooperation for the protection of the Spanish-Portuguese basins –as well as the functioning of these cooperation bodies created to apply the Convention: analyze the more than 22 years of their effective operation and assess whether they have

managed (or not) to adapt the AC to climate change, respecting the ecological flow required by the Water Framework Directive. **Methodology:** In this work, a review of all relevant legislation is carried out, at national (Spanish and Portuguese), international and EU level, especially previous works carried out by the author and other relevant documents **Results:** As a consequence of the centralization of «cooperation Madrid-Lisbon» and the lack of real public participation, the water demands of some Autonomous Communities and local communities are not being properly discussed, which makes cooperation difficult, raises some tensions and makes adaptation to the climate change of the Albufeira Convention difficult. **Conclusions:** The lack of authentic multilevel governance and public participation are two key aspects that should be promoted to boost Portuguese-Spanish cooperation in water matters, as well as to face the challenges of the climate change.

KEYWORDS

Albufeira Convention; Water Framework Directive; climate change; Portuguese-Spanish river basins; multi-level governance.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. METODOLOGIA. 3. RESULTADOS. 4. DISCUSIÓN. 5. LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA. 6. EL MODUS OPERANDI ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL RÉGIMEN DE CAUDALES. 7. PROBLEMAS LATENTES: TRANSVASES A PARTIR DEL TAJO Y DEL GUADIANA. 7.1. TRANSVASES EN EL TAJO. 7.2. LOS TRANSVASES EN EL GUADIANA. 8. DOS MODELOS DE GESTIÓN DEL AGUA EN LA PENÍNSULA IBÉRICA: ESTADO UNITARIO VERSUS ESTADO «FEDERAL». 9. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones hispano-lusas sobre recursos hídricos han sido bastante más amistosas que las experiencias entre otros países vecinos. Casos de estudio típicos, como por ejemplo EE. UU. y México o EE. UU. y Canadá, así lo confirman. Hasta la década de los cincuenta del s. xx, EE. UU. –que ocupaba casi siempre una posición geográficamente privilegiada (aguas arriba respecto de sus vecinos)– usó y abusó de la tesis de la soberanía territorial absoluta, también denominada *doctrina Harmon*. De acuerdo con la misma, los EE. UU. tenían derecho a ejercer su soberanía sobre todos los recursos (incluyendo aguas internacionales) situados en su territorio. Por lo tanto, podían ejecutar obras hidráulicas, independientemente del daño que estas pudieran causar aguas abajo; o sea, en el territorio canadiense o mejicano. Desde 1864, España y Portugal han firmado diversos acuerdos sobre ríos internacionales (Serenó, 2011; 2012a), pero para establecer la frontera y para repartir equitativamente el potencial hidroeléctrico o hidráulico de los ríos internacionales. Ninguno de los vecinos de la península ibérica invocó la tesis de la soberanía territorial absoluta o su antítesis: la doctrina de la integridad territorial absoluta. Esta –también conocida como *no harm* (no causar ningún daño en el territorio del vecino)– constituye en la práctica un derecho de veto sobre cualquier proyecto realizado aguas arriba. Hasta hace poco, Egipto (Serenó, 2012a, cáp. I) ha venido invocando la misma contra países vecinos de la cuenca del Nilo situados aguas arriba (como Etiopía), impidiendo la construcción de embalses en su territorio e incluso obstaculizando –por la vía diplomática (u otras)– que terceros países o fondos internacionales apoyaran el financiamiento de obras hidráulicas en Etiopía.

Así, se puede afirmar que ni Portugal adoptó nunca una posición semejante a la de Egipto ni España la de los EE. UU. Sin embargo, en la década de los sesenta del s. xx fue aprobada la que es considerada hasta hoy la obra hidráulica española de mayor envergadura, el Acueducto Tajo-Segura (ATS). Para la *hidro-diplomacia* portuguesa no era una buena noticia que el vecino proyectase transferir agua desde una cuenca internacional, aunque considerada *excedentaria* (el Tajo) para otra interna y *deficitaria* (el Segura). Hubiera preferido que el acueducto se construyese entre cuencas internas españolas (por ejemplo, Ebro-Segura). No obstante, Portugal consintió el transvase hasta un caudal máximo de 1000 hm³ anuales, aunque el volumen total acordado¹ nunca llegó a ser transvasado debido a la cada vez menor disponibilidad de agua en los em-

¹ El volumen de los 1000 hm³ estaba previsto en el Convenio de 1968 y consta en el Convenio de Albufeira, una vez que esta reconoce ciertos derechos adquiridos por España en convenios anteriores.

balses de cabecera del Tajo. Pero más tarde, a través del Proyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) de 1994, el Gobierno español proponía obras hidráulicas mucho más ambiciosas, con nuevos trasvases desde diferentes cuencas, incluida la del Duero². Este PHN hizo «sonar las alarmas» en el país vecino –que hasta el momento había tenido una actitud bastante permisiva–, dando paso a negociaciones que finalizarían con la aprobación del Convenio del Albufeira (CA) de 1998. En síntesis, la *hidrodiplomacia* portuguesa tenía dos objetivos: uno, evitar que los nuevos trasvases proyectados por España se realizasen a partir de cuencas internacionales; otro, garantizar caudales mínimos –tanto en cantidad como en calidad– que entrasen en los tramos fronterizos de las cuencas hispano-lusas (CHL) provenientes de España.

La verdad es que los sucesivos proyectos transvase de los diferentes PHN existentes desde la década de noventa hasta 2001 fueron consecutivamente *bloqueados*. Entre las causas (Serenó, 2012a, cap. V) que explican la paralización de los mismos, hay razones de carácter interno –oposición de las CC.AA. cedentes, organizaciones gubernamentales y otros agentes interesados–, pero también, y aunque a menudo olvidadas, razones de carácter internacional. La *hidrodiplomacia* portuguesa hizo su *lobby* para influenciar la decisión de abandonar los proyectos de nuevos trasvases con origen en CHL y de recurrir a la única opción nacional para transferir agua de norte a sur: el Ebro. Sin embargo, este proyecto acabó por ser también abandonado –y sustituido por las plantas desalinizadoras construidas en el litoral levantino–. En esta decisión habrá pesado sobre todo las condiciones impuestas por la directiva marco del agua (DMA), que entró en vigor en el 2000, pero también las cada vez mayores reticencias de la UE a financiar este tipo de *obras faraónicas*, con elevado impacto ambiental y coste económico.

Hay que decir, no obstante, que existen numerosos *transvases* construidos –incluso después de la DMA–, tanto en España como en Portugal. Pero nada comparable a la dimensión del Acueducto Tajo-Segura. Además, y debido a la escasez de agua –provocada principalmente por cambio climático (CC) y por el regadío– las dos CHL situada más al sur (Tajo y Guadiana) se han revelado como las más vulnerables. De ahí que las negociaciones hispano-lusas no se pueden dar por acabadas con la entrada en vigor del CA –aunque este fue un momento crucial–, sino que los organismos de cooperación instituidos por el Convenio desempeñan un papel esencial en la aplicación del CA y su adaptación al CC. Así, en este trabajo se realiza un breve análisis de los ya más de veintitrés años de funcionamiento de estos organismos –desde el 2000–, especialmente en relación con otras entidades situadas en la escala regional o local, para concluir sobre la real existencia (o no) de una verdadera gobernanza multinivel.

2. METODOLOGÍA

En este trabajo se realiza una revisión de toda la legislación relevante –a nivel nacional (española y portuguesa), internacional y de la UE–, así como de las referencias bibliográficas existentes sobre el objeto de estudio, especialmente trabajos anteriores realizados por la autora, como su tesis de doctorado y otros artículos posteriormente publicados. También se compara con las aportaciones de otros autores que han publicado sobre este tema específico después de mi tesis doctoral, ya que las referencias de los que lo han hecho anteriormente se pueden encontrar en la bibliografía de mis trabajos aquí citados³.

Además, este estudio ha sido actualizado con las consultas de documentos oficiales a través de las respectivas páginas web. Específicamente, la de los organismos hispano-lusos de cooperación y las respectivas administraciones del agua portuguesa y española. Además, se ha hecho una revisión de las noticias vehiculadas por los principales medios de comunicación –tanto españoles como portugueses– sobre las relaciones bilaterales en materia de aguas internacionales.

Así, este estudio analiza con especial atención los momentos de crisis en las relaciones hispano-lusas que están directamente relacionados con el incumplimiento de los caudales previsto en el CA e, indirectamente, con los trasvases (realizados o proyectados) a partir de las CHL. Obviamente, existen otras causas para el incumplimiento del referido régimen de caudales –como la gestión realizada por las empresas hidroeléctricas, la contaminación o la falta de comunicación previa a la ejecución de un determinado proyecto–, pero la verdad es que debido al CC y a la cada vez mayor escasez de agua, los trasvases han jugado y pienso que jugarán en el futuro un papel clave. Por eso, parte del trabajo analiza el modo en como los

² Hay que recordar aquí la relevancia estratégica que tuvo para Portugal –y que todavía tiene– la cuenca del Duero, al ser la más importante, no solo en términos de volumen de caudal, sino también en términos de producción de energía hidroeléctrica.

³ O consultarse en: <https://www.cienciavita.pt/portal/EF1A-B327-CD89> o en <https://orcid.org/0000-0002-5051-5139>

dos principales actores (España y Portugal) han cooperado para compartir adecuadamente el agua de las cuencas internacionales o, por el contrario, se han comportado como rivales que compiten por el preciado líquido. Dicho de otro modo, han optado por desviar el caudal de las CHL para cuencas internas de cada una de las partes.

3. RESULTADOS

El principal resultado de este estudio es la demostración de que los organismos de cooperación hispano-lusos –creados por el CA de 1998 y que entraron en funcionamiento en 2000– cooperan desde el principio (y todavía hoy así es) de modo muy centralizado.

Esta fuerte centralización, que deriva en una total ausencia de gobernanza multinivel –junto con la escasa participación pública–, hace que las demandas de agua de algunas CC.AA. y comunidades locales a partir de las cuencas hispano-lusas no estén siendo discutida en sede propia. Es decir, en el seno de los organismos de cooperación del CA. Esto dificulta la cooperación, suscita algunas tensiones y perjudica la adaptación al cambio climático del Convenio de Albufeira, especialmente en lo que se refiere a su protocolo adicional, «Régimen de caudales», donde se establece numéricamente (en hectómetros cúbicos) el volumen de agua que España debe «entregar» en la frontera portuguesa demarcada por los ríos internacionales. Lo que establece el Convenio es que estos volúmenes debían adaptarse a las vicisitudes de cada época, entre las que puede incluirse el cambio climático. Pero esto solo ha ocurrido una vez, lo que es manifiestamente insuficiente ante la disponibilidad cada vez menor de agua en las CHL, especialmente las situadas más al sur, como el Tajo y el Guadiana.

4. DISCUSIÓN

En este trabajo se discute si los organismos de cooperación instituidos por el CA continúan a funcionar de modo centralizado o si, por el contrario, podemos actualmente afirmar que existe gobernanza multinivel en el *modus operandi* de los mismos.

También se discute si los mismos han cumplido adecuadamente su principal misión (o no). Es decir, si estos han conseguido realizar una repartición equitativa y pacífica de los caudales de las CHL, atendiendo a las exigencias europeas establecidas en la DMA, lo que significa adaptar los caudales al cambio climático. O, dicho de otro modo, evaluar si ante la cada vez mayor escasez de recursos hídricos, se confiere (o no) prioridad al agua para consumo humano y al caudal ecológico sobre la demanda de agua para otros usos económicos –sean estos últimos agrícolas industriales o recreativos– y si en esta gestión de la demanda se ha tenido en cuenta el cambio climático.

Por último, se discute hasta qué punto las decisiones internas (nacionales, regionales o locales) de las políticas públicas de agua pueden incidir o influenciar la cooperación a nivel internacional.

5. LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA

El Convenio crea dos organismos de cooperación: la Conferencia de las Partes (CP) y la Comisión para el Acompañamiento y Desarrollo del Convenio (CADC). La CADC es una comisión técnica, mientras que la CP es de carácter marcadamente político, actuando como una segunda instancia que interviene en caso de controversia entre las partes en el seno de la CADC. El *modus operandi* del binomio CP-CADC recuerda el dúo creado por el Convenio del Rin: Comisión Técnica-Comisión de Representantes de los Gobiernos, que se reúne para solucionar los diferendos entre las partes en el seno de la Comisión Técnica y dinamizar la cooperación.

Tras más de veintitrés años de funcionamiento efectivo de los organismos de cooperación, se puede afirmar que estos están lejos de alcanzar las metas preconizadas por el Convenio debido a las siguientes razones:

- a) La CADC demostró ser un órgano menos dinámico de lo que debía, ya que ni siquiera cumplió totalmente sus funciones prioritarias, o sea, sujetas a plazo por el Convenio (Sereno, 2012a).

- b) La estructura de la CADC se reveló frágil, por depender de la labor de grupos de trabajo (GT) *ad hoc* precarios y casuísticos.
- c) El acceso a la información y la participación pública son áreas claramente deficitarias, lo que se traduce en un distanciamiento entre la Comisión y la sociedad civil. La situación es especialmente grave por la opacidad existente –como mencioné en trabajos anteriores (Sereno, 2012a, p. 693 y ss.), la principal fuente de información (la página web de la CADC) ha funcionado de modo intermitente–, pero también por el elitismo con que se practica. En este sentido, investigaciones recientes basadas en métodos empíricos –como entrevistas de algunos de los actores principales, miembros de la CADC– revelan que algunos llegaron incluso a verbalizar que no se debe integrar a la ciudadanía «no especializada» en procesos de participación sobre el agua (Palermo *et al.*, 2022, pp. 38 y 41).
- d) La falta de interacción con otras autoridades cuyas competencias inciden en el ámbito territorial de las CHL –tanto en la escala horizontal, como en la vertical– impide la aplicación del principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel. Hasta la fecha no fueron creadas las subcomisiones por CHL –previstas en el acta de la Reunión Plenaria de la CADC (2000)– y que permitirían a la Comisión tener un contacto más próximo con las autoridades que operan a nivel regional y local e incluso permitir la participación de estas en sus decisiones.

En síntesis, se puede afirmar que, hasta el momento no ha habido voluntad política para que –tal como sucede con sus congéneres europeas– la CADC sea una institución robusta, con personalidad jurídica y presupuesto autónomo. Por el contrario, ni siquiera ha sido aprobado el estatuto de la CADC, por lo que no existe un criterio objetivo para nombrar los miembros que la integran –el Convenio tan solo refiere que la CP es una conferencia de los ministros (español y portugués) responsables por la gestión de las cuencas internacionales, pero nada dice sobre quiénes deben ser los miembros de la CADC. Así, esta comisión se configura como un organismo intergubernamental, centralizado y muy dependiente del «gobierno de día». La fragilidad institucional de la misma se pone de manifiesto sobre todo en los momentos de crisis. Es decir, cuando se produce un incumplimiento del régimen de caudales⁴.

6. EL *MODUS OPERANDI* ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL RÉGIMEN DE CAUDALES

Este régimen puede ser descrito sucintamente –de modo más extenso ya lo hice en trabajos anteriores, a los que me remito (Sereno, 2012a, pp. 693 y ss.)– como los valores numéricos (en hectómetros cúbicos) que España está obligada a permitir que fluyan hacia la parte portuguesa de las CHL anualmente, y que son monitoreados en determinados puntos de control situados en embalses cercanos a la frontera (tanto del lado español como del portugués), con la excepción de Ponte de Muge (cerca de la desembocadura del Tajo) y Crestuma (próximo de la del Duero). Estos valores anuales y totales son diferentes en cada CHL, atendiendo a la menor disponibilidad de agua en las cuencas situadas más al sur.

El protocolo adicional del Convenio (donde se establece el régimen de caudales) fue revisado por primera y única vez en 2008, con el objetivo de que los caudales no fuesen controlados y *depositados* tan solo anualmente, sino también trimestralmente y semanalmente. En el caso del punto de control de Pomarão (Guadiana, del lado portugués cerca de la frontera), el caudal medio diario de 2m³/s fue establecido por Portugal unilateralmente⁵, asunto sobre el que volveremos más adelante.

Una vez que la posición española es siempre aguas arriba –con la excepción del Guadiana, en Pomarão–, la mayoría de los incumplimientos son españoles. En las dos últimas décadas, España incumplió en todas las CHL, salvo en el Miño/Limia. Pero también Portugal incumplió en el Guadiana (Pomarão) y en el Tajo (Ponte de Muge). Como refiere Palermo (2020), no se puede saber con exactitud si Portugal cumplió el régimen de caudales (o no) en Ponte de Muge durante los más de veintitrés años de vigencia del CA, una vez que no existían las condiciones técnicas para conferirlo. Hasta se puede afirmar que es algo irrelevante, ya que el incumplimiento en Ponte de Muge no originaría daños en territorio español. Sin embargo, hay que recordar que el Convenio remite a la DMA y que este volumen de caudal fue establecido

⁴ Cf. art. 16.º del CA y protocolo adicional: «Régimen de caudales».

⁵ Cf. art. 5.º 2 b) del AP de la CA. Sin embargo, la AC no menciona que este caudal fue establecido unilateralmente por Portugal. Esta información fue obtenida posteriormente a través de declaraciones en los medios de comunicación y presentaciones públicas de trabajos sobre AC, concretamente en Serra (2018): Grupo de Trabalho «Revisão da Convenção de Albufeira». Apresentação na Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (Asssembleia da República).

para garantizar lo que se estipuló como el mínimo necesario para alcanzar el buen estado del agua en el estuario del Tajo y en las aguas costeras hasta una milla náutica –exigencia de la DMA (art. 2.º, 15). Esta misma explicación justifica la existencia de otra estación de monitoreo en el embalse de Crestuma (antes de la desembocadura del Duero).

Respecto a Pomarão (situado cerca de la localidad fronteriza portuguesa de Mértola, en la margen izquierda del Guadiana), los caudales fueron unilateralmente decididos por Portugal y el ministro de Ambiente luso⁶ fue uno de los primeros en comunicar públicamente este incumplimiento por parte de los portugueses.

Aunque se podría afirmar que, por los daños causados aguas abajo, los incumplimientos españoles son más graves y frecuentes, la verdad es que (tanto en unos casos como en otros), la CADC ni se ha pronunciado sobre los mismos ni parece haber tomado medidas para responsabilizar al transgresor (Serenó, 2012a, pp. 693 y ss.). El *patrón de conducta* en estos casos es: denuncia del incumplimiento por parte de la ciudadanía –ONG, alcaldes ribereños, asociaciones de pescadores o deportistas náuticos, etc.–, divulgación por la comunicación social y *guerra de datos* entre la sociedad civil y las fuentes oficiales– Agência Portuguesa do Ambiente (APA) u otras fuentes de los ministerios de Medio Ambiente respectivos. A veces, el *ministro del día* justifica el incumplimiento español y desmiente los datos de otras fuentes que circulan en los *mass media*. O sea, la CADC no *da la cara* por el modo en cómo se aplica el Convenio. Los problemas se solucionan con *secretismo* y centralismo en los ministerios de Medio Ambiente, sin que sepamos cuál es la responsabilidad (o indemnización) por el daño causado fruto de incumplimiento de los caudales acordados en el Convenio. Con frecuencia, a través de los medios de comunicación se informa de que España compensa entregando los «caudales» que debe y que no «depositó» en el plazo acordado debido a la sequía, obras, etc. Este *modus operandi* desvirtúa lo previsto en el Convenio, pues el mismo establece que, en caso de una fuerte disminución del caudal embalsado en sus presas, España puede declarar el estado de excepción, lo que la exime de la obligación de cumplir el régimen de caudales. Sin embargo, España insiste en incumplir sin declarar el estado de excepción y Portugal tolera. ¿Por qué tolera? De modo expreso, no encontramos una sola acta de la CADC que refiera las razones –diplomáticas u otras– que justifiquen esta tolerancia. Especialmente, en los casos más graves de incumplimiento –ocurridos tanto en el Tajo como en el Guadiana– España podría haber declarado estado de excepción por una de las cada vez más frecuentes sequías, pero no lo ha hecho. También en el Duero –a pesar de que es una cuenca situada más al Norte y con más disponibilidad de agua– hubo incumplimientos. La mayoría relacionados con la gestión del caudal realizado por la hidroeléctrica –actualmente una empresa privada situada en territorio español– y no con la real escasez de agua. Sin embargo, en 2022⁷, debido a la expansión del regadío en la parte española de la cuenca del Duero, testimoniamos reivindicaciones de agricultores castellanoleoneses que pedían al Gobierno español retener el agua en los embalses, impidiendo la afluencia del caudal hacia la frontera, lo que en la práctica significa incumplir el Convenio. Una vez más, Portugal toleró el incumplimiento. Incluso la «Agência Portuguesa del Ambiente⁸ (APA)» lo justificó, pero con una justificación típica del Ministerio de Agricultura: «El agua que la agricultura no consume se pierde en el mar!». Parece que al final el verdadero enemigo es el mar, cuando este no hace más que *reclamar* lo que le pertenece: como está ampliamente documentado, tanto el caudal líquido como el sólido que transportan los ríos tiene dos consecuencias en el litoral: primera, impide que el agua salina penetre cada vez más arriba en el cauce del río; segunda, transporta el sedimento de los ríos hacia la costa. Claro que el agua dulce es un recurso de vital importancia para la agricultura, pero la arena que transportan los ríos, y que acaba en la playa no lo es menos para el turismo.

⁶ Durante la anterior sequía en la península (la que coincidió con los trágicos incendios de 2017), llegó a la opinión pública –en concreto, a través de LUSA (27-11-2017), y tras ella otros medios de comunicación portugueses– la noticia de que España no cumplió con los caudales mínimos ni en el Duero ni en el Tajo ni en el Guadiana durante el año hidrológico anterior (entre el 1 de octubre de 2016 y el 30 de septiembre de 2017). Esta noticia, basada en información cuya fuente era la ONG Zero, fue posteriormente desmentida tanto por el ministro del Medio Ambiente portugués como por su homólogo español. Ambos coincidieron en que el único incumplimiento (durante una semana) se había producido en el Tajo por obras en el embalse de una presa española en la zona de Cáceres –alegando la entonces ministra española que una vez finalizadas las obras, España entregó los caudales necesarios para cumplir el Convenio– y en el Guadiana. Pero, en este caso, el incumplimiento fue por parte de Portugal y no de España.

⁷ Cf. *Jornal de Notícias* (19-09-2022). «Protesto. Milhares de agricultores espanhóis querem impedir envio de água para Portugal». Disponible en: <https://www.jn.pt/nacional/milhares-de-agricultores-espanhois-querem-impedir-envio-de-agua-para-portugal-15178290.html>

⁸ APA, <https://www.apambiente.pt/>

7. PROBLEMAS LATENTES: TRANSVASES A PARTIR DEL TAJO Y DEL GUADIANA

7.1. Transvases en el Tajo

Como antes se refirió, el CA (en el anexo al protocolo adicional 1b) establece que a partir del Tajo pueden ser transferidos para otras cuencas internas españolas hasta 1000 hm³. Este volumen nunca llegó a ser transferido y todo indica que nunca lo será, ya que el cambio climático está poniendo en evidencia que el Tajo no es una bacía *excedentaria*, como se pensaba en los años sesenta –hay que recordar que en aquella época ni existía legislación ambiental ni se oía hablar del cambio climático–. En principio, se podría afirmar que de todas las CHL el Tajo (Serenó, 2013) es la más vulnerable porque cada vez será más difícil que otra obra hidráulica de la envergadura del Acueducto Tajo-Segura (ATS) sea aprobada. Pero la verdad es que, salvo raras excepciones, nunca hay consenso entre las CC.AA. cedentes y receptoras sobre el caudal que debe ser transferido, lo que ha dado lugar a numerosos conflictos sociales y judiciales internos. De entre estos últimos, cabe destacar sentencia del Tribunal Supremo, de 11 marzo de 2019, sobre el Plan de la Parte Española de Cuenca del Tajo. Esta jurisprudencia sienta un importante precedente, pues afirma que para cumplir la DMA es necesario considerar como uso prioritario la «demanda ambiental» del Tajo –y no otras demandas de carácter económico, tanto internas como externas a la cuenca (o sea, transvases)–, salvo el consumo doméstico, que constituye un derecho humano (Serenó, 2022). Esta sentencia obligó al Gobierno español⁹ a cumplir el caudal ecológico del Tajo y a reducir los transvases a través del ATS, provocando las quejas del Sindicato de la Comunidad de Regantes del Aprovechamiento Tajo-Segura (SCRATS) y de los presidentes de las CC.AA. receptoras (Valencia, Murcia y Andalucía). En mi opinión, esta decisión del Gobierno español es una buena noticia, pues si España internamente está obligada a cumplir el caudal ecológico en el Tajo, no hay razón para que no lo haga internacionalmente. Es decir, debería establecerse un caudal diario para el Tajo, alterando (una vez más) el protocolo adicional («Régimen de caudales») del CA y controlando de modo más riguroso el modo en cómo las hidroeléctricas privadas (Gonçalves Henriques, 2018; Serenó, 2020, 2021, 2022) realizan la gestión del caudal. Paralelamente, la falta de caudal que se verificó en el Tajo portugués se pretende solucionar con la construcción de más embalses. Estos proyectos son *vendidos* como una cuestión de *independencia nacional* –respecto al vecino español–, cofinanciados por los fondos Next Generation de la UE y teniendo como casi única finalidad el uso agrícola, ya que para producir electricidad existen otras formas más rentables: eólica, fotovoltaica, etc.

7.2. Los transvases en el Guadiana

El CA (anexo al protocolo adicional 1c) establece que para el Guadiana se reconoce a España el derecho a trasvasar caudales a partir del Chanza (afluente de la margen izquierda, la española) y a Portugal en el tramo del Guadiana comprendido entre dos de sus afluentes, Caia (margen derecha) y Chanza (justo donde se encuentra el punto de Pomarão). Como antes se mencionó, este es el único punto de la frontera donde Portugal tiene una posición aguas arriba respecto a España. En esta estación de control de caudales los vecinos ibéricos no han llegado a un acuerdo sobre el volumen mínimo de agua que Portugal debe entregar a España. Unilateralmente (y de modo provisional), los lusos establecieron 2 m³/segundo. Pero no se sabe si este caudal es suficiente para mantener el buen estado del agua (exigido por la DMA) en el tramo internacional que va desde Pomarão hasta la desembocadura del Guadiana, pues desde 2002 están pendientes de conclusión estudios (art. 28 del CA) que, o nunca se concluyeron o nunca llegaron a ser publicados y debidamente divulgados.

Poco después del punto de Pomarão, España mantiene una captación media anual de 35 hm³ desde la toma de Bocachanza (antes de la confluencia del Chanza en el Guadiana) y que puede alcanzar los 80 hm³ en caso de sequía. Esta captación fue permitida por Portugal para el abastecimiento de Huelva en caso de extrema escasez de agua y, provisionalmente, hasta la entrada en funcionamiento del embalse de Andévalo, que comenzó a funcionar en 2003 y ya está también en funcionamiento Andévalo II. Pero los estudios antes referidos –sobre los caudales ecológicos en el tramo internacional debajo de Pomarão y en el estuario del Guadiana– no. O, por lo menos, no han sido divulgados públicamente. Sin embargo, en 2005 la Junta de

⁹ Cf. «El Gobierno trata de frenar una guerra del agua ante las elecciones», *El País*, 11-01-2023; «Espanha aprova caudal ecológico para o Tejo e redução de transvases», LUSA, 24-01-202; «El Gobierno aprueba el caudal ecológico para el Tajo e insiste en la desalación para paliar la reducción del trasvase», *El País*, 24-01-2023.

Andalucía recibió la *encomienda* –delegación de gestión por parte de Administración central (a través del Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre)– de la captación permanente y sistemática del Bocachanza y de su transvase hacia las cuencas internas del Tinto, Odiel y Piedras. Este transvase no fue acordado ni por los organismos de cooperación del Convenio ni –por lo menos que se sepa públicamente– fue objeto de evaluación de impacto ambiental transfronterizo (exigido en el anexo I del Convenio). Paralelamente –y como parte del «Plano Regional de Eficiência Hídrica do Algarve (PREHA)»–, Portugal proyecta una nueva captación en el tramo del Guadiana antes de Pomarão (pero en la parte portuguesa) para transvasar agua a pequeñas cuencas internas situadas en el Algarve, donde existe una fuerte demanda sobre todo para el turismo en el verano, pero también para regadío. Aunque se trate de *microtransvases* a partir del Guadiana, la verdad es que no son los únicos. También existen entre el Guadiana y el Sado, una cuenca interna portuguesa situada al sur del Tajo, pero cerca del mayor lago artificial de Europa (el embalse de Aqueva), que está situado en el Guadiana. Además, el Plan de Regadío 2030 proyecta nuevos embalses y *microtransvases*.

Ignoro, concretamente, la cantidad total de hm³ transvasados –o que se planea transvasar– a partir del Guadiana para otras cuencas internas portuguesas. No sé si globalmente son más o menos que los que España transvasa para las cuencas internas de Tinto, Odiel y Piedras. Pero lo que sí se puede concluir es que en el Guadiana los dos vecinos ibéricos están compitiendo por el agua (y no cooperando). Es decir, cada Estado parece estar preocupado con garantizar su desarrollo agrícola y turístico a corto plazo y no con los impactos en el estuario del Guadiana, uno de los valores ambientales más valiosos, tanto para los ecosistemas ribereños como para los marinos.

8. DOS MODELOS DE GESTIÓN DEL AGUA EN LA PENÍNSULA IBÉRICA: ESTADO UNITARIO VERSUS ESTADO «FEDERAL»

Como referimos previamente, la *guerra del agua* entre las CC.AA. y las competencias de estas en la materia han incidido en la cooperación internacional (Madrid-Lisboa), a pesar de la inexistencia (en la práctica) de gobernanza multinivel en los organismos instituidos por el Convenio (CADC y CP). Lo mismo no se puede decir de Portugal, que en el art. 6.º de su Constitución se define como un «Estado unitario»¹⁰. O sea, el polo opuesto a España, por cuanto es un Estado de autonomías, muy próximo al modelo federal o casi federal¹¹. De ahí que, actualmente, no exista en Portugal un *escalón intermedio* (homólogo a las CC.AA.) entre la Administración central del Estado y la Administración local, aunque se hayan reforzado los poderes de esta última comparados, por ejemplo, con la Administración local española. No vamos a desarrollar aquí la teoría jurídico-política sobre las formas de Estado, simple o compuesto –materia sobre la que ya existe numerosísima literatura jurídica y política–, ni sobre las diferencias obvias entre España y Portugal, sino para decir –volviendo al tema del agua– que el mismo ha influenciado no solamente las decisiones internas sobre la materia en España, sino también la relación bilateral con Portugal. Como refieren algunos autores (Thiel *et al.*, 2011): «[...] we have to consider that it makes a difference if re-scaling is negotiated in a federal or in a unitary state, and whether negotiations are settled as a constitutional matter of distribution of competencies among levels of representative government [...]». Efectivamente, lo que se constata es la necesidad de equilibrio entre las dos escalas de gobierno (central y regional) para que se puedan aplicar, en la práctica, las decisiones tomadas a nivel internacional. En contraste con el Estado unitario, en el Estado federal las opciones deben ser conceptualizadas en las dos escalas para armonizar los intereses nacionales y regionales, que muchas veces no coinciden. Como refiere Putnam, «in two-level games only those alternatives are realisable and credible which reach consensus on both levels [...]» (Putnam, 1988, p. 28; Tsebelis, 1995).

En España, los conflictos entre CC.AA. cedentes y receptoras han sido enormes desde la ley de aguas de 1986. Como explico más detalladamente en un trabajo anterior (Serenó, 2012b), muchas CC.AA. blindaron sus estatutos para impedir los transvases o, al contrario, para garantizar *ad eternum* los caudales

¹⁰ A pesar de que la regionalización también estaba contemplada en la Constitución, esta nunca fue puesta en práctica. En 8 de noviembre 1998 tuvo lugar un referéndum en que se instó a la ciudadanía a pronunciarse a favor o contra la regionalización, y la respuesta fue negativa.

¹¹ Aunque España se denomine «el Estado autonómico» o «el Estado de las autonomías», lo cierto es que la palabra *federal*, entendida como una forma de convivencia sobre el mismo territorio de poderes centrales –el Estado federación– y de poderes territorialmente descentralizados –las CC.AA.–, se puede aplicar al caso español. En este sentido Antonio Embid, comparando España con un Estado federal en sentido clásico, como Argentina, menciona que «dada la evolución que en la doctrina especializada tiene el concepto de lo “federal”, podría hasta ser adecuado indicar que ambos países tienen estructuras federales de gobierno [...]» (Embid, 2010, p. 23).

externos a sus cuencas. La del Tajo es, probablemente, el máximo exponente de esta *guerra interna* del agua, que acabó por tener sus reflejos a nivel internacional, o sea, en las relaciones hispano-lusas. La sentencia del Tribunal Supremo de 2019 antes citada –obliga al Gobierno español a garantizar un caudal ecológico en el Tajo, lo que solo es posible disminuyendo los transvases– es paradigmática no sólo a nivel interno, sino también internacional. O sea, en mi opinión será difícil justificar que internamente se respetan los caudales ecológicos y en la frontera portuguesa no. Ya en los casos del Guadiana y del Duero, tanto Andalucía como Castilla y León incluyeron en los respectivos estatutos preceptos dirigidos a aumentar sus competencias sobre cuencas intercomunitarias casi totalmente incluidas en su territorio. Pero mientras que en el Duero la delegación de competencias nunca llegó a producirse –lo que algunos autores (Thiel *et al.*, 2011) justifican por razones políticas o afinidad entre la Administración autonómica y central, en el caso de Andalucía, y viceversa– en el caso de Castilla y León. Pero también, como los mismos autores mencionan, en el caso de Duero Portugal intervino oficiosamente para impedir que las competencias sobre esta cuenca fuesen transferidas a Castilla y León. Tal actitud puede entenderse más fácilmente si la comparamos con lo sucedido en el Guadiana y, más concretamente, en el Chanza. En virtud del Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre, el Estado transfirió a la Agencia Andaluza del Agua pequeñas cuencas internas, antes gestionadas por la Confederación del Guadiana. Pero también, y lo que es más preocupante, delegó en la referida Agencia la gestión de varias subcuencas del Guadiana: la del Chanza y otras de menor dimensión que desembocan en su tramo internacional anterior al estuario. Posteriormente, el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la ley de aguas de la misma comunidad introdujeron preceptos dirigidos a reforzar las competencias de Andalucía en estas mismas subcuencas, así como en las obras públicas estatales construidas en las mismas, como, por ejemplo, los embalses de Andévalo I y II (antes referidos, pues de ellos parten los transvases del Guadiana para las cuencas intracomunitarias de Tinto-Odiel y Piedras).

Lo curioso del caso es que aunque las pretensiones de Castilla y León sobre el Duero resultaron frustradas por las correspondientes sentencias del Tribunal Constitucional (Serenó, 2012b), no ha ocurrido lo mismo en el Guadiana. En este momento, en Andalucía continúa en vigor la delegación de competencias sobre la subcuenca del Chanza y otras pequeñas cuencas afluentes al tramo internacional del Guadiana en su margen izquierda (o sea, en la española). Lo que, en la práctica, significa que las decisiones de transvasar un caudal más o menos abundante depende del Gobierno andaluz (y no del español), aunque la responsabilidad a nivel internacional recaiga en este último. Así, aunque el Gobierno andaluz no está representado en la CADC, tiene una influencia directa en el conflicto latente existente en el Guadiana. Conflicto este que, como dice Putman, necesita ser solucionado tanto a nivel interno como internacional.

9. CONCLUSIONES

El Convenio de Albufeira (CA) ha demostrado ser un acuerdo equilibrado, duradero y en armonía con el derecho internacional medioambiental y de la UE. Es decir, la DMA y posterior legislación sobre la materia. Si bien es necesario adaptar el régimen de caudales a los escenarios actuales y futuros –debido al cambio climático–, lo cierto es que esta adaptación está prevista en el mismo Convenio. Así, se llevó a cabo una vez (en 2008) y deberá realizarse tantas veces como sea necesario para asegurar el buen estado del agua. Además, como prevé el propio CA, en caso de sequía extrema este régimen puede resultar imposible de cumplir. Pero ante tal situación, lo previsto en el CA es que se declare el estado de excepción y CADC controle su veracidad. Lo que ha sucedido hasta ahora es que una de las partes incumple el acuerdo y la otra tolera. En estos casos de crisis, la CADC ha permanecido *muda y parálitica*, dando lugar al denominado problema de las *many voices*. Es decir, hay demasiados interlocutores que denuncian o justifican el incumplimiento –ONG, APA, ministerios de Medio Ambiente (español y/o portugués), alcaldes de municipios ribereños, etc.–, pero la verdadera autoridad (la CADC) guarda silencio. Al mismo tiempo, este *modus operandi* alimenta sentimientos de incertidumbre en la opinión pública y desacredita la actuación de los organismos de cooperación.

Además, respondiendo directamente al que era uno de los principales temas de discusión de este trabajo, la CADC continúa siendo un organismo que centraliza la cooperación (en Madrid y Lisboa) y que no se abre a otros actores –CC.AA., municipios, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil (en general)– que podrían enriquecer el debate y dialogar para solucionar los *problemas latentes* que antes identificamos y que se agravarán en el futuro debido al cambio climático. O sea, nunca hubo ni hay voluntad de los Gobiernos español y luso para aplicar una verdadera gobernanza multinivel. Sin embargo, como

demostramos en este artículo, las decisiones de las CC.AA. en materia de gestión del agua acaban por incidir en las relaciones luso-españolas. Esto no sucede de modo tan evidente en el caso de Portugal porque, al contrario de España (y como antes se refirió), es un Estado de estructura unitaria.

Así, en mi opinión, se puede afirmar que el Convenio de Albufeira está preparado para el cambio climático, pero la que no lo está es la CADC. Esta comisión ha sido hasta hoy una institución débil, por lo que es necesario fortalecerla y dotarla de mayor autonomía respecto a los Gobiernos. Para ello, España y Portugal deben comenzar a mirar hacia cada una de las cuencas hispano-lusas como un bien común y no competir por el agua –como sucedió en el Tajo y más recientemente en el Guadiana– para garantizar las actividades agrícolas, turísticas, hidroeléctricas u otros usos económicos por encima de la salud de los ecosistemas acuáticos, lo que en último término es también salud humana.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Embid, A. (2010). Prólogo. De la necesidad y de las dificultades para conseguir un sistema de gestión de las aguas basado en las cuencas hidrográficas. En A. Embid y M. Mathus (dirs.), *Organismos de cuenca en España y Argentina: organización, competencias y financiación* (p. 23). Dunken.
- Gonçalves Henriques, A. (2018). Reflexões sobre a monitorização dos recursos hídricos, a Convenção de Albufeira e o licenciamento de descargas nas massas de água, a propósito do incidente de poluição do rio Tejo de janeiro de 2018. *Revista Recursos Hídricos*, 39(1), 9-17.
- Palermo, R. (2020). *Os desafios da gestão partilhada das bacias hidrográficas luso-espanholas. Estudo de Caso do Rio Tejo* [tesis doctoral]. FCT/FCSH-Nova. <http://hdl.handle.net/10362/107458>
- Palermo, R., Ventura, J. E. y Pereira, M. (2022). Bacias hidrográficas luso-espanholas. Desafios da governança para a sustentabilidade. *Revista Recursos Hídricos*, 43(1), 37-46. <http://dx.doi.org/10.5894/rh43n1-cti3>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Sereno, A. (2011). *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los Convenios Hispano-Lusos sobre aguas internacionales*. Fundación Lex Nova. <http://hdl.handle.net/11144/1918>
- Sereno, A. (2012a). *O Regime Jurídico das Águas Internacionais. O caso da Região Hidrográfica Luso-Espanhola* [tesis doctoral]. Fundação Gulbenkian (FG) y Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).
- Sereno, A. (2012b, 2 de julio). La «territorialización» de la política nacional de aguas. Efectos a nivel internacional. *Actualidad Jurídica Ambiental*. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00043>
- Sereno, A. (2013). Trayectoria reciente, situación actual y perspectivas de la gestión transfronteriza de los ríos ibéricos. En *Libro de actas del VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água* (Lisboa, 5-7 de diciembre de 2013). Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Sereno, A. (2020). As relações luso-espanholas a volta do Tejo. Não só de caudais mínimos «vivem» os rios. *Anuário Janus*, (2020-2021), 16-17. <http://hdl.handle.net/10400.21/13504>
- Sereno, A. (2021). A Convenção de Albufeira 20 anos depois. Rever já ou esperar que os Tribunais façam o que a Comissão não faz? En J. Poças Martins y F. Godinho (eds.), *A água e os rios no futuro. Contributos do CNA para decisões estratégicas no setor da água* (pp. 191-198). Conselho Nacional da Água (CNA).
- Sereno, A. (2022, 3 de noviembre). A Cimeira Luso-Espanhola e a «Diplomacia da Água». *Público*. <https://www.publico.pt/2022/11/03/opiniao/opiniao/cimeira-luso-espanhola-diplomacia-agua-2026412>
- Thiel, A., Sampedro, D. y Schröder, C. (2011). Explaining re-scaling and differentiation of water management on the Iberian Peninsula. *VII Congresso Ibérico sobre Gestão y Planificación del Agua «Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA»* (16-19 de febrero de 2011, Talavera de la Reina). Fundación Nueva Cultura del Agua. <https://fnca.eu/biblioteca-del-agua/directorio/file/1441-1306271428-22-thiel>
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007225>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 05-10-2023
Modificado: 08-01-2024
Aceptado: 08-01-2024
Prepublicado: 01-02-2024
Publicado: 01-03-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11272>
Páginas: 42-55



Referencia: García-López, M. (2024). Europeización y gobernanza hídrica y medioambiental: ajustes progresivos y elementos a debate en el caso de España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 42-55. <https://doi.org/10.24965/gapp.11272>

Europeización y gobernanza hídrica y medioambiental: ajustes progresivos y elementos a debate en el caso de España

Europeanisation and water and environmental governance: gradual adjustments and elements for debate in the case of Spain

García-López, Montserrat
Junta de Andalucía (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3581-6785>
monsegarlo@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Derecho por la Universidad de Málaga. Funcionaria del Cuerpo Superior de Administradores Generales (Junta de Andalucía). Profesora asociada en el Departamento de Ciencia Política, Derecho Internacional público y Derecho Procesal de la Universidad de Málaga (España). Colabora con el Instituto Andaluz de Administración Pública como docente y en evaluación de políticas públicas. Investiga en materia de evaluación y políticas hídricas.

RESUMEN

Objetivos: el artículo aporta una visión de la europeización de la política española de aguas en el nuevo marco de referencia que configura el Pacto Verde Europeo (2019) y tras la decisión de la Comisión Europea de revalidar los compromisos medioambientales contenidos en la Directiva Marco del agua (DMA) e insta a los Estados miembros a su cumplimiento. **Metodología:** el estudio responde a un modelo deductivo, analiza tres aspectos clave de la gobernanza hídrica europea en el caso español, utiliza informes y dictámenes de instituciones europeas y españolas, así como fuentes secundarias de los principales analistas en gobernanza hídrica y procesos de europeización. **Resultados:** la trayectoria histórica de la gestión del agua en España ha dejado su impronta en el sistema vigente, con especial incidencia en la Gestión Integral de los Recursos Hídricos, el enfoque ecológico y la imbricación en la toma de decisiones de los aspectos sociales, tecnológicos y naturales. Ello ha incidido en el proceso de convergencia con Europa. **Conclusiones:** los progresivos ajustes nacionales en las políticas medioambientales y de lucha climática fuertemente impulsados desde la UE pueden contribuir a un cambio en la gestión hídrica española para implementar la DMA.

PALABRAS CLAVE

Gestión del agua; gestión integral de los recursos hídricos; planificación hidrológica; gobernanza del agua; cambio climático.

ABSTRACT

Objectives: The article provides a vision of the Europeanisation of Spanish water policy in the new reference framework set by the European Green Deal (2019) and following the European Commission's decision to revalidate the environmental commitments contained in the Water Framework Directive (WFD) and urges Member States to comply with them. **Methodology:** The article follows a deductive model, analyses three key aspects of European water governance in the Spanish case, uses reports and opinions from

European and Spanish institutions, as well as secondary sources from major analysts in water governance and Europeanisation processes. **Results:** The historical trajectory of water management in Spain has left its mark on the current system with special emphasis on Integrated Water Resources Management, the ecological approach and the interweaving of social, technological and natural aspects, it has affected in decision-making, which has had an impact on the process of convergence with Europe. **Conclusions:** The progressive national adjustments in environmental and climate battle are strongly promoted by the EU can contribute to a change in Spanish water management in order to implement the WFD.

KEYWORDS

Spanish water management; integrated water resources management; river basin management plan; water governance; climate change.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL MARCO DE REFERENCIA EUROPEO: LA DMA EN ESPAÑA. 2. EL AGUA Y LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL Y DEL CAMBIO CLIMÁTICO. 3. UN SISTEMA DE GOBERNANZA A DEBATE. 3.1. ELEMENTOS QUE ELIMINAR. 3.1.1. La visión territorialista. 3.1.2. La visión reduccionista. 3.2. ELEMENTOS QUE MODIFICAR. 3.2.1. Un giro hacia las masas de agua. 3.2.2. Un giro en las instituciones. 3.3. ELEMENTOS QUE MANTENER. 3.3.1. La ventaja estratégica de la experiencia propia. 3.3.2. La ventaja estratégica de la competencia tecnológica. 4. LA REUTILIZACIÓN DEL AGUA. UN ELEMENTO PARA LA CONVERGENCIA EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE AGUAS. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

Han transcurrido más de dos décadas desde que la UE estableció el marco jurídico para proteger y regenerar el agua. La directiva marco del agua (DMA) adoptó un enfoque integral que trabaja sobre los ecosistemas. La evaluación de la política de aguas realizada por la propia UE (fitness check) diecinueve años después de su entrada en vigor mantiene intactos los objetivos para alcanzar el buen estado medioambiental de las masas de agua. La Comisión Europea ante las nuevas crisis de cambio climático o degradación del medio ambiente no solo ha decidido no modificar la Directiva, sino que se centra en su aplicación y cumplimiento, para lo que el Pacto Verde Europeo será determinante.

Esa introspección invita a analizar en el caso español el proceso de europeización de la política de aguas, entendido como la convergencia gradual (Arregui, 2022) del sistema español con el europeo en la protección y gestión del recurso. Como afirma Closa (2001), los efectos de la integración en la UE no son ajenos a los elementos que conforman el sistema político de cada Estado miembro. Por ello, este trabajo estudia la transformación española a resultas del marco establecido por la UE en materia de aguas, las potencialidades del sistema español y los déficits desde la perspectiva de la estructura territorial autonómica, la trayectoria histórica de las confederaciones hidrográficas y la confusa relación en el proceso de toma de decisiones de los enfoques técnicos, naturales y sociales en el sector del agua.

Sin duda, España ha experimentado cambios perceptibles en varios aspectos: cambios legislativos, renovaciones y nuevos actores en las estructuras institucionales y los esfuerzos en la aprobación de planes y programas, publicación de guías con objeto de optimizar la gestión dada la dispersión de entes que conocen la materia en el gobierno multinivel español, la digitalización del sector, incluso la apuesta por emprender en proyectos piloto como SuWaNu². Sin embargo, el sistema sigue cuestionado: la tensión territorial por la disponibilidad del agua, las visiones enfrentadas entre los usuarios (agua como recurso económico o como elemento natural), las sentencias condenatorias en diferentes estancias judiciales, especialmente el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), son indicadores de un sistema con ciertos desequilibrios.

El objetivo de este artículo es aportar una visión de la europeización del sistema español. La hipótesis de partida es que el sistema español no está alineado con el sistema europeo en la gestión del agua; las

¹ Mi agradecimiento a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista por sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

² Disponible en: <https://suwanu-europe.eu/water-reuse-projects-europe/>

inercias de la gestión del agua en España condicionan la convergencia con Europa. Se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿por qué el sistema español no está alineado con el europeo? ¿Qué instrumentos, visiones y/o dinámicas se identifican en la disimilitud? ¿Qué otros contribuyen a crear sinergias en el proceso de convergencia? Para ello, el artículo compara los elementos gobernanza del agua europea en relación con la gobernanza española, propone aquellos que eliminar y modificar y sugiere aquellos que mantener a efectos de alinear la política española de aguas con la europea. Por último, examina la reutilización de aguas regeneradas como elemento palanca hacia la convergencia hídrica con la UE y con la política europea de cambio climático.

El estudio se centra en la interacción de los dos sistemas de gobernanza del agua, español y europeo, siguiendo el marco teórico sobre europeización de autores como Arregui (2022) y la remodelación de la política doméstica para reflejar las prácticas y preferencias de la gobernanza de la UE (Bache y Jordan, 2006). El artículo muestra a través del análisis documental cómo la política española de aguas, a pesar de adoptar el marco legal e institucional que impone la UE (definir la demarcación hidrográfica, la creación de los comités de autoridades competentes, cumplir con los sexenios de planificación...etc.), presenta ciertos déficits para converger con la UE: las dinámicas del pasado siguen presentes, especialmente el peso de la obra hidráulica en la toma de decisiones, las expectativas de participación de los nuevos actores medioambientales no se cumplen y las divisiones territoriales no se superan. Si bien, se abren opciones de un cambio de paradigma en la estrategia de la UE establecida en el Pacto Verde Europeo³.

El análisis se articula en cuatro secciones: primero, estudia la DMA en España, en concreto la gestión integral del agua y sus implicaciones en el sistema de gobernanza español. La segunda sección hace referencia a los procesos de europeización de las políticas españolas medioambientales y climáticas, sus diferencias con la política de aguas. La tercera sección profundiza en los elementos que provocan disimilitud o sinergia con la convergencia europea. El cuarto apartado hace especial referencia a la reutilización del agua por su encuadre en las estrategias de cambio climático, y el trabajo finaliza con unas breves conclusiones.

1. EL MARCO DE REFERENCIA EUROPEO: LA DMA EN ESPAÑA

Europa adoptó un nuevo sistema de gobernanza del agua con la aprobación de la DMA en el año 2000. Sin embargo, España ya contaba con un sólido sistema de gestión cuyos antecedentes se remontan a principios del siglo xx. Con anterioridad a la DMA, la gestión del agua en España se vertebraba con el principio de *unidad de cuenca* trabajado desde instituciones periféricas del Estado (las confederaciones hidrográficas) u organismos de cuenca de las comunidades autónomas, y elabora planes hidrológicos. También depende de la etapa histórica, con la participación de los usuarios especialmente el sector agrícola. En una primera aproximación se podría concluir que el sistema español contaba con los elementos de gobernanza europeos. En ese contexto, el Estado español decidió que la implementación de la Directiva operase sobre la organización consolidada.

Sin embargo, a pesar de los ajustes en la normativa (la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas [TRLA] en el 2003 y la modificación de la Ley del Plan Hidrológico Nacional) y los cambios institucionales (la creación de los comités de autoridades competentes y la definición de las demarcaciones hidrográficas españolas) de la primera etapa de implementación, se suceden los pronunciamientos judiciales que evidencian los incumplimientos respecto a la DMA. A modo de ejemplo procede reseñar los siguientes casos: retrasos en la aprobación de los planes hidrológicos (STJUE de 4 de octubre de 2012, C-403/11; STJUE de 26 de septiembre de 2019 C-556/18); deficiencias en la transposición de la DMA (STJUE de 24 de octubre de 2013, C-151/12); deficiente depuración de las aguas residuales (STJUE de 14 de abril de 2011, C-343/10); no haber tenido en cuenta las extracciones de agua ilegales, así como no evitar las alteraciones de los tipos de hábitats protegidos en el Parque Natural de Doñana (STJUE de 24 de junio 2021, C-559/19).

La interacción de lo español y lo europeo también genera tensión en el ámbito doméstico. Por ejemplo, respecto a la transferencia de ida y vuelta de la gestión de las aguas del Guadalquivir: el Tribunal

³ El plan de acción para la economía circular –la nueva estrategia de adaptación al cambio climático– hace referencia a la reutilización del agua con el objeto de responder a las crecientes presiones sobre los recursos hídricos, que podría mejorar mediante una mayor reutilización de las aguas residuales tratadas. (Comisión Europea, 2022).

Constitucional considera que su tratamiento jurídico es de cuenca intercomunitaria y, por tanto, la gestión corresponde al Estado y no a la Junta de Andalucía (STC 30/2011, de 16 de marzo de 2011); nulidad de los planes hidrológicos por omisión de informes preceptivos (STS 1655/2019 de fecha 21 de mayo de 2019), y reconocimiento de la obligación de establecer un régimen de caudales ecológicos (STS 856/2019 de fecha 11 de marzo de 2019).

Para identificar las tensiones en el proceso de integración, se analizan tres aspectos de interés del nuevo sistema europeo: la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), el enfoque ecológico, la Directiva se aparta de la visión del agua como recurso económico, y la vinculación entre la planificación y participación para alcanzar los objetivos de calidad de las masas de agua.

Respecto a la GIRH, la Directiva de la UE queda alineada con los enfoques internacionales adoptados por la Asociación Mundial para el Agua (GWP, 2000, 2009) o la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), centrados en las cuencas, los hábitats y los ecosistemas como valores a preservar. En esa dinámica, la DMA adopta la demarcación hidrográfica, esto es, el espacio físico donde trabaja la interdependencia hidrológica, social, económica y medioambiental del entorno y reconoce los accidentes naturales, las cuencas y los acuíferos asociados como los elementos apropiados sobre los que actuar. A partir de ese esquema de trabajo, establece las relaciones entre los territorios, entre los actores vinculados a los mismos y desarrolla los programas, sistemas y procesos de gobernanza (García-López, 2019).

Parte de la doctrina española interpreta que, en cierta medida, la GIRH en la Directiva validó o importó la gestión por cuencas hidrográficas implantada en el sistema español a principios del siglo xx (Fanlo Loras, 2007; Pérez y Sánchez, 2011; Sánchez-Martínez *et al.*, 2011). Sin embargo, las diferencias entre ambas figuras van más allá de lo físico (las demarcaciones incluyen aguas costeras y de transición) y, como se verá en el apartado dedicado a la territorialidad, mantener las reminiscencias del siglo pasado ha sido problemático en la implementación de las demarcaciones hidrográficas y en la planificación hidrológica.

Respecto al enfoque ecológico, la política europea de aguas estaba centrada en el control de la contaminación para proteger la calidad de las aguas. No es hasta la aparición de la Directiva cuando se acomete una reforma de la acción comunitaria en materia ambiental, se huye de la sectorialización y la fragmentación y se busca integrar los aspectos cualitativos y cuantitativos de la gestión de los recursos hídricos (Pérez Gabaldón, 2012). Esa vocación ambiental sí es una novedad para el sistema español, ya que en su origen el principio de unidad de cuenca se justificó como unidad de explotación y las obras a realizar debían formar parte de un plan ordenado que tuviera en consideración toda la cuenca hidrográfica y no solo cada obra y aprovechamiento privado (Fanlo Loras, 1996). El sistema se centró en la explotación del recurso para transformar las cuencas y sus territorios anejos.

El obligado giro hacia lo ambiental tensiona especialmente la toma de decisiones, la irrupción de los principios de precaución, de corrección en la fuente y la acción preventiva, inspiradores de la política medioambiental y ajenos al histórico sistema español. Esto es un elemento disruptivo en la tradicional política española de aguas, puesto que con la DMA tiene que abrirse a nuevas medidas y a nuevos actores más allá de los sectores agrícola e hidroeléctrico, tradicionalmente dominantes. Los procesos decisorios aún hoy no han asumido el enfoque ambiental de forma satisfactoria, como se explica en el apartado dedicado a la visión reduccionista del agua.

Por último, la Directiva presta especial atención al proceso de planificación y su apertura a la participación ciudadana. Contempla una mayor accesibilidad a la información y al seguimiento sobre el estado de las masas de agua. En España, la Ley de Aguas de 1985 contemplaba la planificación hidrológica, y en 1998 se aprobaron los correspondientes planes por cuenca. En aquellos planes el interés estaba en la satisfacción de las demandas. Por el contrario, la Directiva pone el foco en la calidad de las masas de agua de la demarcación. Se trata de dos visiones de la planificación y se sugieren cambios para su convergencia. A su vez, la participación en esos primeros planes era una participación orgánica, estructurada dentro de la Administración y, por tanto, condicionada por la inercia institucional. Esa inercia todavía se reconoce en las relaciones entre los organismos de cuenca y los usuarios finales del recurso (Navarro-Sousa y Estruch-Guitart, 2022).

2. EL AGUA Y LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL Y DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Las conclusiones del proceso *fitness check* reconocen la DMA como un marco jurídico flexible que permitirá ser cauce para afrontar nuevas crisis climáticas o los retos de la política medioambiental en la

UE (Comisión Europea, 2019b). La Comisión entronca la implementación de la DMA con la lucha contra el cambio climático y los objetivos de la política medioambiental europea, y aporta como marco global el PVE⁴.

Las sinergias que busca la UE en la política de aguas con la política de cambio climático y la política medioambiental justifican una mirada hacia el fenómeno de la europeización de ambos supuestos y los cambios en la gobernanza del agua en España tras la aprobación de la DMA. Los estudios muestran que la UE ha definido la política española medioambiental y de lucha climática en sus contenidos, ha influido en su estructura institucional y en los procesos, así como las acciones de la política española tienen su origen en referencias europeas (Font, 2001, 2022). En materia de aguas, la convergencia con la política europea contempla circunstancias distintas, enraizadas en su trayectoria histórica en la gestión del sector.

La protección ambiental o la acción por el clima no son temas presentes en la agenda española hasta su incorporación en la UE. Según Font (2001), su proceso de europeización se caracteriza como proceso adaptativo: el vacío normativo obligó a incorporar la normativa europea sin correspondencia interna, facilitó la ejecución descentralizada de la política incentivando la creación de instituciones a nivel estatal, autonómico y local, y aceleró la transformación de los procesos con la aparición de nuevos agentes. La política climática y su sistema de gobernanza también han incorporado progresivamente los avances de la política europea (Font, 2022).

Como se ha indicado, el Estado español contaba con un sistema de gestión de aguas con anterioridad a la DMA, si bien tuvo que modificar el TRLA para incorporar los nuevos conceptos, pero no abordó el cambio sistémico que supone el nuevo enfoque europeo. Muy pronto las carencias del sistema español se hacen evidentes (brechas en la transposición, retrasos en la planificación, seguimiento limitado, descripción de objetivos ambientales escasos), como reflejan los documentos de la Comisión Europea (2015, 2019a, 2019b).

El proceso de convergencia se ve condicionado por la inercia del sistema español, por lo que la legislación europea se cumple parcialmente. Ahora bien, los progresivos cambios internos en el ámbito medioambiental y en la lucha contra el cambio climático abren las expectativas a una transformación completa del sistema. El cambio en las estructuras institucionales domésticas en materia ambiental permite un mayor grado de acción a nuevos actores y a una sociedad civil cada vez mejor organizada (ONGs o asociaciones como la Fundación Nueva Cultura del Agua⁵ [FNCA]). Además, las expectativas de financiación en las estrategias europeas a iniciativas del Pacto Verde Europeo y/o fondos Next Generation⁶ podrían incidir en la convergencia de las políticas.

El Gobierno de España (2020) presenta un diagnóstico de la situación en el *Libro verde de la gobernanza del agua en España*. Se trata de una ambiciosa hoja de ruta a medio plazo, justificada oficialmente en la adaptación al cambio climático y al nuevo contexto institucional o económico, y que persigue los objetivos de la DMA. Llama la atención en su contenido que, tras dos décadas de la entrada en vigor de la Directiva, tenga planteamientos tan disruptivos como «las decisiones que habría que tomar son, si se considera aceptable, el mantenimiento del modelo de gobernanza actual que se puede mejorar con pequeños cambios u optar por un modelo diferente.» (Gobierno de España, 2020, p. 34).

Las propuestas de cambio del *Libro verde* abarcan la revisión del sistema legal, de la fiscalidad y financiación, de la organización del agua y las estructuras de colaboración y cooperación, así como las de fomento de la corresponsabilidad, de conocimiento y de utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (Gobierno de España, 2020), esto es, los elementos de europeización que se han utilizado en las políticas domésticas de medio ambiente y de cambio climático para reproducir la política europea. Y también contempla como instrumento ascendente desde España hacia UE mejorar la integración de las comunidades autónomas, la Administración local y los organismos de cuenca en los procesos europeos para representar y defender los intereses de España en los grupos de estrategia de la CE.

⁴ «Nuestra legislación sobre el agua es fuerte y capaz de proteger tanto la calidad como la cantidad del agua, también en vista de los nuevos desafíos del cambio climático y los contaminantes emergentes, como los microplásticos y los productos farmacéuticos. Pero más de la mitad de todas las masas de agua europeas aún no están en buen estado, y los desafíos para los Estados miembros son más que sustanciales. Ahora tenemos que acelerar la aplicación de lo que hemos acordado. El impulso del Pacto Verde Europeo nos permitirá dar ese salto». Declaraciones de Virginijus Sinkevičius, comisario de Medio Ambiente, Océanos y Pesca de la UE en el momento de finalizar el proceso *fitness check*. (Disponible en: https://commission.europa.eu/news/evaluation-eu-water-legislation-concludes-it-broadly-fit-purpose-implementation-needs-speed-2019-12-12_es?etrans=es)

⁵ La Fundación Nueva Cultura del Agua tiene como objetivo promover un cambio en la gestión del agua para conseguir actuaciones más racionales y sostenibles con el medio ambiente. Disponible en: <https://fnca.eu/>

⁶ Los fondos Next Generation se perciben con una oportunidad en la digitalización de los sistemas de información para mejorar la gestión en la planificación (FNCA, 2023).

3. UN SISTEMA DE GOBERNANZA A DEBATE

Con objeto de contestar a las preguntas de investigación planteadas y en el contexto actual de debate abierto por el Gobierno de España, procede explorar las potencialidades y los déficits del sistema de gobernanza española y cambiar enfoques o perspectivas sobre elementos que ya existen. En concreto, se analizan los elementos para eliminar (la visión territorialista y reduccionista) y modificar (un giro hacia las masas de agua y en las instituciones), con una mirada al marco global del PVE, así como se mencionan las fortalezas del sistema español para su convergencia con el europeo.

3.1. Elementos que eliminar

3.1.1. La visión territorialista

En 1967, la Carta Europea del Agua reconocía en su punto 12: «El agua no tiene fronteras». La frase, bien interpretada, aspira a planteamientos integradores, multiniveles, desnacionalizados e, incluso, reticulares y quiere evitar sistemas excluyentes, selectivos, desintegradores o segregadores. No se trata de eliminar las fronteras ni las divisiones política-administrativas de los territorios; al contrario, hay que contar con ellas para integrarlas en el discurso del agua. Las nuevas herramientas del siglo XXI, asumidas en la DMA, se alinean con estos planteamientos: los esquemas de trabajo integrales, los procesos participativos en la toma de decisiones, las dinámicas de gobierno multinivel, la capilaridad en la implementación de las medidas. Estas dinámicas tienen como objetivo reconocer que el ciclo hídrico del planeta es único, *el agua no tiene fronteras*.

El sistema español reconoce los condicionamientos del ciclo del agua, pero, de forma sesgada, evita la fragmentación del río dada las dependencias aguas arriba y aguas abajo. En la lógica del sistema español, los intereses de la gestión por cuencas, si la cuenca se extiende al territorio de más de una comunidad autónoma, corresponden al Estado. Esta fórmula, aún hoy en vigor, establece una nueva frontera divisoria en el agua: la *cuenca política*. Como consecuencia, la gestión del agua se divide en parámetros territoriales: las cuencas intracomunitarias e intercomunitarias. No parece coherente considerar que los ríos que nacen y desembocan en una comunidad autónoma sean ajenos a los intereses del Estado y al revés sin que este escollo sea solventado con éxito por los mecanismos de cooperación y coordinación establecidos en la normativa de aguas⁷.

Esta lógica ocasiona problemas en la implementación de la DMA, ya que distorsiona la toma de decisiones en la planificación. Los planes hidrológicos de las cuencas internas los redactan las comunidades autónomas con competencias en la materia, mientras que los planes de cuencas intercomunitarias son realizados por organismos de cuencas integrados en la Administración estatal. La premisa de autoridad única como requisito para el uso racional del recurso defendido por el Tribunal Constitucional solamente se quiebra en la planificación de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. Así, su plan hidrológico se elabora «mediante la integración armónica, por una parte, del Plan Hidrológico elaborado por la Administración General del Estado para las cuencas intercomunitarias, a través de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico [...], y, por otra, del Plan Hidrológico realizado por la Comunidad Autónoma del País Vasco para sus cuencas internas, a través de la Agencia Vasca del Agua [...]»⁸.

Lo sintomático es la motivación del cambio: la integración armónica trae causa del cumplimiento de una sentencia del TJUE de fecha 07-05-2009, en la que Demarcación del Norte (Cantábrico) tuvo que dividirse en Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental y del Cantábrico Oriental para cumplir los parámetros de la DMA⁹. Aún hoy, el real decreto que aprueba los planes hidrológicos del tercer ciclo describe la situación como caso particular que reúnan «las competencias de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, que actúa sobre los ámbitos territoriales intercomunitarios de la demarcación, con competencias de la Agencia Vasca del Agua que se extienden sobre las cuencas intracomunitarias del País Vasco integradas en esa demarcación hidrográfica»¹⁰.

⁷ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, de texto refundido de la Ley de Aguas y Ley 10/2001, de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

⁸ Exposición de motivos del RD 400/2013 de 7 de julio.

⁹ Real Decreto 29/2011 de 14 de enero.

¹⁰ Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Tajo, Guadiana y Ebro (BOE, núm. 35, de 10 de febrero de 2023).

La reunión de diversos agentes institucionales en la planificación de una misma demarcación es la pauta de trabajo recogida en la DMA, que el sistema español trata como caso particular.

3.1.2. La visión reduccionista

Identificar política de aguas y tecnología (estructuras hidráulicas) lleva a confundir gestión y planificación. Planificar es un concepto estratégico. Conforme estipula la DMA, los planes hidrológicos de cuenca tienen los elementos para el desarrollo de una acción de gobierno, esto es, una política pública. Expresado de forma simplificada, incluyen: una lista de los objetivos medioambientales (qué se quiere conseguir); el programa de medidas (cómo se va a conseguir); una línea base (descripción de la demarcación, presiones, mapas); rendición de cuentas (autoridades responsables); seguimiento (redes de control y revisión), y evaluación (cambios desde la versión precedente del plan). En los planes de cuenca se toman decisiones y requieren una participación pública amplia y activa en su proceso de elaboración.

Si la planificación hídrica plasma una estrategia política, no puede quedar reducida a decisiones de perfil tecnológico en la materia o empeñada en decisiones rectoras que corresponde a otros sectores. La gestión integral del agua focaliza el uso del recurso desde el resto de las políticas. Esto es, la *planificación hídrica*, entendida de forma amplia, comienza en los planes de otros sectores: agrícola, industrial, turismo, urbanismo, etc. El agua es la variable independiente en las estrategias de otros sectores. Desde una visión reduccionista, en el agua hay ladrillo, tierras, carreteras y cosechas. Por ello, la planificación hidrológica española se contempla desde las demandas del resto de sectores. Por el contrario, en la DMA los planes hidrológicos de cuenca se centran en las masas de agua, su identificación, caracterización, estado, protección, mejora, recuperación, presiones e incidencias. En definitiva, la planificación hidrológica de la normativa europea trabaja para el agua. Así, contempla los programas de medidas sobre su protección.

En la planificación hidrológica española el proceso es el inverso porque los planes hidrológicos trabajan para otros sectores desde la gestión del agua. La inercia de la historia y la poca porosidad del sistema a los nuevos conceptos propician que los planes hidrológicos españoles se vean comprometidos en los sucesivos informes de la Comisión Europea sobre su evaluación de resultados (Navarro-Sousa y Estruch-Guitart, 2022)¹¹. En el punto siguiente, dedicado a la planificación, se propone qué cambiar o cómo reorientar la planificación española. En este apartado basta con anotar que, en origen, la planificación lo era de las obras hidráulicas que realizar en la correspondiente cuenca, infraestructuras puestas al servicio de otros sectores, como el agrícola o el hidroeléctrico, para la transformación de los territorios. Con la aprobación de la Ley de Aguas de 1985, los planes pasaron a estudiar el mejor reparto de aguas posible en consideración a satisfacer las demandas de los territorios. Desde la aprobación de la DMA, las insistentes recomendaciones de mejora de la Comisión ponen de manifiesto la necesidad de cambiar el sistema español para alinearlos con las prácticas europeas.

3.2. Elementos para modificar

3.2.1. Un giro hacia las masas de agua

La planificación hidrológica vertebral territorialmente la gestión del agua. El problemático binomio agua-territorio, sin solución única, ensaya compatibilizar sostenibilidad y crecimiento económico integrando los territorios, sus recursos naturales y la sociedad, ya sea focalizando sobre los recursos (GWP, 2000), sobre los usos de los terrenos (Calder, 1999), sobre la gobernanza (Lautze *et al.*, 2011) o como proceso de aprendizaje social (Mostert *et al.*, 2007; Pahl-Wostl *et al.*, 2007). En la UE, la *demarcación hidrográfica* es el entorno de trabajo elegido para implementar la gestión integral, la Directiva regula las demarcaciones hidrográficas, los objetivos y elementos que deben contemplar los planes hidrológicos de cuenca para cada demarcación.

En la DMA, ambas figuras, las demarcaciones y los planes, se conciben para la protección cuantitativa y cualitativa de las *masas de agua*, la unidad base de referencia en la política europea de aguas. Así, el art. 4.1, titulado «Objetivos medioambientales», enumera lo que habrán de lograr los Estados miembros respecto a las masas de agua. Por el contrario, en España las demarcaciones hidrográficas y las planificaciones hidrológicas utilizan como unidad base de referencia los *sistemas y subsistemas de explotación*. Se trata

¹¹ COM (2015) 120 final y COM (2019) 95 final.

de una gestión territorial, preocupada en marcar límites o acentuar fronteras y determinar qué autoridad de forma excluyente va a ejercer qué potestades (García-López, 2019). El agua se define como patrimonio hidráulico del Estado¹² y las comunidades autónomas asumen la gestión de las cuencas internas. Así, toda la planificación se piensa en términos de oferta y demanda por territorios, por lo que en los planes lo esencial son las infraestructuras (sistemas de explotación), mientras que lo circunstancial son las masas de agua, los accidentes naturales, los acuíferos, los ríos, las aguas de transición, las aguas costeras...etc.

La idea que subyace en la GIRH, en cualquiera de sus versiones, es precisamente la inversa: la elección de un entorno de trabajo como la demarcación es para integrar los distintos niveles políticos, naturales y sociales en la gestión hídrica. Por ello, la DMA no predetermina con criterios numéricos una demarcación (kilómetros, regiones, ríos, etc.); al contrario, se focaliza en las masas de agua. Ahora bien, la GIRH no es garantía de sostenibilidad e, incluso, tiene detractores (Biswas, 2004; 2008; Jeffrey y Gearey, 2006), pero la UE ha hecho su apuesta y la ha confirmado en el informe *Fitness Check*. Sin embargo, en los programas de medida de los planes hidrológicos de las demarcaciones españolas de segundo ciclo, no hay un cambio real porque sigue teniendo peso la visión de mejora de la oferta (Moral y Sampedro, 2014). Como afirma Voulvoulis *et al.* (2017), la DMA es una hoja de ruta hacia un cambio sistémico que solo se puede alcanzar con una transformación real.

3.2.2. Un giro en las instituciones

El sistema español de gestión del agua nunca ha pasado página, al menos en lo referente a la figura de las confederaciones. El 5 de marzo de 1926, hace casi un siglo, la creación de la primera Confederación Sindical Hidrográfica indujo un cambio de sistema al aportar una visión estratégica: superó el esquema individualizado de las concesiones consideradas de forma aisladas. Además, en su estructura se crearon espacios para la participación, se facilitó la convergencia de regantes e intereses comarcales en la acción de fomento de obra hidráulica de la Administración para una mejor explotación de la cuenca (Martín-Retortillo, 1958).

Esa descripción inicial cambió con el paso del tiempo. Las sucesivas y azarosas transformaciones de las originales confederaciones (se convirtieron en mancomunidades para, más tarde, volver a ser confederaciones, pero sin el apellido sindical) denotan que la técnica (las obras, el conocimiento técnico) no supo encontrar su espacio en la política, y como resultado las decisiones técnicas determinaron la política (García-López, 2016) y también se desplazó la participación social. De hecho, el Comisario de Aguas, de perfil tecnológico, adquirió protagonismo en las funciones soberanas en materia de aguas. Las confederaciones de la etapa constitucional, transformadas en organismos de cuenca desde la Ley de 1985, no han recuperado la participación activa de sus originarias. En realidad, la participación ciudadana solo tiene una nueva oportunidad en el sistema vigente con motivo de los compromisos de la DMA en la elaboración de los planes hidrológicos.

Los usos del agua requieren consensos y así se reconoce en la DMA; por ello, la participación es esencial en la toma de decisiones. Por el contrario, en el sistema español las estructuras institucionales se configuran para alejar las decisiones soberanas de la participación activa ciudadana. El apelativo *comisaría* no es un incentivo para llamar al consenso, ya que en el imaginario colectivo español una comisaría se relaciona con denuncias, conflictos, intervención policial y resolución judicial de los conflictos, muy distanciada de la versión europea, en la que un eurocomisario es partícipe de la dirección política y colegiada en el seno de la Comisión Europea. Ello no significa una renuncia a las funciones de policía y potestad sancionadora de la Administración en el ejercicio de sus competencias, pero, sin lugar a dudas, las instituciones públicas deben acomodar sus estructuras a los objetivos perseguidos y, en el caso del agua, es el consenso de los usuarios. Estos no vendrán dados de forma automática, por lo que hay que trabajarlos, preferentemente liderados por la Administración en sus instituciones.

Esa falta de acomodo a los consensos entre diferentes visiones también alcanza a los puestos de trabajo de la Administración hídrica, las denominadas RPT (relaciones de puestos de trabajo), que entran en conflicto con la visión integral que debiera tener toda visión del agua. Así, son reseñables los conflictos laborales protagonizados por colectivos profesionales para reivindicar que no se reserven de forma excluyente puestos a una determinada titulación. Por ejemplo, el Colegio Oficial de Geólogos de Andalucía impugnó la Orden de 02-09-2019 de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de la

¹² Art. 1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Junta de Andalucía y, al menos, consta la sentencia de 2 de junio de 2021, que declara contraria a derecho la exigencia de la titulación única de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos en las jefaturas de Servicios e Infraestructuras de las direcciones provinciales de la Consejería correspondiente. Los perfiles científicos y tecnológicos pugnan por una oportunidad en las RPT de las instituciones dedicadas a las decisiones en materia de aguas, a pesar de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que «mantiene la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos suficientes» (sentencia del TS de fecha 25 de enero 2012)¹³.

La estructura institucional que regente el gobierno del agua debería configurar espacios de encuentro de la ciencia natural y la tecnología, facilitadores de soluciones innovadoras y lugares de debate, abiertos a la diversidad de intereses y a la crítica. Estructuras muy cercanas a lo local, pero alineadas con estrategias globales. En la actualidad, los conflictos se dirimen desde una óptica de confrontación por la supervivencia propia, tanto hacia el exterior (qué sector prima) como hacia el interior (qué facultativos deciden).

3.3. Elementos que mantener

3.3.1. La ventaja estratégica de la experiencia propia

Buena prueba de que España contaba con un sistema de gobernanza del agua antes de la DMA es la exposición de motivos del real decreto¹⁴ que incorpora al derecho de aguas español el concepto de demarcación hidrográfica de la DMA:

En el caso específico de España, ese concepto 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 comunidades autónomas. Por eso se ha optado por mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de cuencas hidrográficas [...].

El sistema confederal español tiene sus orígenes en la transformación del paisaje mediante la obra hidráulica. Efectivamente, a principios del siglo xx el empuje institucional propició el cambio de modelo en la política agrícola y energética a través de la obra hidráulica¹⁵. Las divisiones hidrológicas y sus sucesoras, las divisiones de trabajos hidráulicos, trabajaron con un perfil tecnológico sobre los estudios hidrológicos en el ámbito de cuenca natural. La estructura del sistema se consolidó con la sucesiva creación de las confederaciones hidrográficas, y estas profundizan en la actuación sobre la cuenca como unidad de trabajo e incorporan la participación. Así, las novedosas confederaciones cuentan con una asamblea en su estructura (García-López, 2016).

La configuración del Estado de las autonomías y la Ley de Aguas de 1985 fueron un desafío en la gobernanza del agua. El Tribunal Constitucional interpretó el nuevo orden en su sentencia 227/88, en la que consideró compatible con la Constitución el reparto de cuencas entre Administraciones, dando lugar a las cuencas intercomunitarias (ríos cuyas aguas discurren por más de una comunidad autónoma, gestionadas por el Estado) y cuencas intracomunitarias (ríos que nacen y desembocan en el ámbito territorial de una comunidad autónoma, de gestión autonómica); en definitiva, se arbitra una nueva frontera. Es cierto que el ideario de la DMA (el concepto de GIRH, las decisiones participativas o el foco medioambiental) es posterior al pronunciamiento del Tribunal. Sin embargo, en los pronunciamientos más tardíos el Tribunal Constitucional repite el esquema (sentencia TC 30/2011).

A pesar de los cambios propuestos, se estima como una ventaja estratégica haber contado con un sistema de gestión. El gobierno del agua requiere considerar las realidades históricas, sociales, políticas y naturales. No se trata de imponer o exportar una concreta gestión integral, sino de realizar aproximaciones metodológicas en el uso de instrumentos útiles a los estudios de caso en las diferentes demarcaciones hidrográficas. Se trata de aprender de la experiencia (policy learning) y de la transferencia (policy transfer)

¹³ Recurso de Casación n.º 560/2011, interpuesto por la Asociación Sindical de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos al servicio de las Administraciones públicas.

¹⁴ RD 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas (BOE núm. 30, de 3 de marzo de 2007).

¹⁵ El Plan Nacional de Canales de Riego y Pantanos (1906-1922), la Ley de Grandes Regadíos (1911), la Ley de Riegos del Alto Aragón (1915).

para afrontar retos en la gestión local de los recursos (Hermans, 2011; Hommes *et al.*, 2009). El discurso que matiza la diferencia entre los conceptos de *gobernanza* y *gestión integral* (GIRH) enfatiza las relaciones sociales (Lautze *et al.*, 2011). Sin duda, España cuenta con esa panorámica que puede facilitar su integración con el sistema europeo, así como enriquecerlo desde la experiencia propia.

3.3.2. La ventaja estratégica de la competencia tecnológica

La DMA propone trabajar la dimensión natural y social del agua en cada demarcación hidrográfica para alcanzar los objetivos medioambientales. Además, establece pautas de acción hacia esos objetivos en los programas de medidas. Se trata de las distintas acciones que debe contemplar la planificación hidrológica de cada demarcación para alcanzar sus fines en el periodo abordado. Esas medidas abarcan temáticas diversas, entre otras: recuperación de costes, fomentar el uso eficiente y sostenible del agua, control sobre extracción y almacenamiento, control de vertidos, recarga y protección de acuíferos, inundaciones y avenidas, sequías, infraestructuras básicas. Esas acciones llevan implícitas competencias en materia de innovación y tecnología del agua.

Las posibilidades que abre la tecnología permiten resultados eficientes y eficaces, pero no implican que sean consensuados. Tal vez se pueda afirmar que la ilustración tecnológica no aporta soluciones por sí misma considerada. Tiene que formar parte de una estrategia equilibrada e inclusiva, donde las visiones converjan en lugar de erigirse la innovación tecnológica en un motivo para la divergencia.

El potencial tecnológico del sistema español ha quedado acreditado en la transformación del paisaje: las infraestructuras hidráulicas han permitido elevar la superficie regable a unos 3,5 millones de ha actuales (Gobierno de España, 2021). Un indicador diacrónico es su aumento en la cuenca del Ebro, ya que a finales del siglo XIX se regaban 236 000 ha. Una vez puesta en marcha la política de fomento de obras por parte del Estado, en 1943 casi se duplicaron las hectáreas de regadío, ascendiendo a 420 000, y a principios del siglo XXI la superficie de regadío con derecho de concesión asciende a 783 000 hectáreas (Moral, 2006): Por último, la planificación hidrológica del tercer ciclo (2021-2027) prevé la creación de 49 500 ha (FNCA, 2023).

Sin duda, el conocimiento tecnológico aporta los medios para intervenir los ecosistemas o escenarios con eficiencia y eficacia en el uso de sus recursos, pero esas competencias en las ingenierías deberían ser ejercitadas acorde a los parámetros que aporta el conocimiento científico respecto al funcionamiento de los ecosistemas, sus límites, sus capacidades de adaptación o de regeneración y los elementos que los estresan, así como sus conexiones con otros ecosistemas o escenarios¹⁶. Esa doble dimensión, tecnológica y científica, debería ponerse al servicio de la elección social en los procesos de toma de decisiones en el agua. España está bien posicionada en el conocimiento tecnológico del agua y hay que mantener el impulso innovador sin límites, pero ajustado a los parámetros de la información científica y sometido a los procesos sociales de toma de decisiones.

4. LA REUTILIZACIÓN DEL AGUA. UN ELEMENTO PARA LA CONVERGENCIA EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE AGUAS

La DMA menciona la reutilización de las aguas como medida complementaria que aplicar por los Estados miembros para alcanzar el buen estado de las masas de agua. Se trata de una práctica reconocida que ayuda a gestionar los recursos hídricos de manera más eficiente y a adaptar nuestros sistemas al cambio climático (Comisión Europea, 2022). Es decir, el Reglamento (UE) 2020/741 sobre la Reutilización del Agua del Parlamento Europeo y del Consejo, que tiene por objeto facilitar y fomentar la práctica de la reutilización del agua para el riego en la agricultura, incorpora de forma estructural la reutilización como instrumento de la política europea de aguas y de cambio climático. Efectivamente, el Pacto Verde Europeo, como marco global de acción integra diversas políticas y proyectos de la UE en la consecución de los objetivos, y además enlaza en ese enfoque integrado de problemas sociales y medioambientales (Dupont *et al.*, 2024).

El reglamento se aplica siempre que se reutilicen aguas urbanas depuradas para riego agrícola, y el no uso de las aguas regeneradas tiene un margen de discrecionalidad acotada a las condiciones geográficas

¹⁶ *Uotsukirin (fish-breeding forest)* es una práctica local japonesa del siglo X que consiste en prohibir la tala de los árboles en línea de costa para incrementar la pesca en las riberas y costas (Wakana, 2012).

y climáticas, las presiones y el estado de los recursos hídricos y los costes medioambientales del recurso del agua regenerada y de los otros recursos hídricos. Además de la decisión, hay que rendir cuentas a la Comisión Europea (art. 2 del reglamento) y se revisará atendiendo a la proyección del cambio climático y a las estrategias nacionales de adaptación al cambio climático, en todo caso cada seis años, cuando toca la aprobación de los nuevos planes hidrológicos.

En el contexto actual, en España se intuye poco margen para la elección si se analizan someramente los condicionantes europeos en relación con los indicadores de informes y estudios. Respecto a las condiciones geográficas y climáticas, una gran parte del territorio español sufre estrés hídrico alto o muy alto (Aqueduct Water Risk Atlas)¹⁷. Por su parte, España es uno de los países que contribuye en mayor número al 6% de masas de agua superficiales bajo presión (AEMA, 2021). Si se atiende a las proyecciones del cambio climático y estrategias nacionales de adaptación, las precipitaciones se reducen y las medidas relativas a recursos no convencionales (desalar, reutilizar) aumentan (Gobierno de España, 2020).

La normativa española no ha sido ajena a la regeneración: en la Ley de Aguas de 1985 ya se hacía referencia a la necesidad de establecer las condiciones básicas para la reutilización directa de las aguas. En 2007 se aprobó el régimen jurídico para la reutilización de las aguas depuradas y en 2009 se inicia la tramitación del Plan Nacional para la Reutilización, cuyo objetivo de *vertido cero* tendría que ser alcanzado en el 2015. Sin embargo, las cifras españolas de reutilización alcanzan el 10% a nivel nacional (SuWaNu Europe Project, 2019a). A pesar del potencial de reutilización y el nivel tecnológico para ofrecer tratamientos de terciarios, en España el principal reto es la concienciación y, sobre todo, trabajar la confianza en la seguridad del agua regenerada para fomentar su uso en el riego agrícola (Berbel *et al.*, 2021; SuWaNu, 2019b). No son los únicos obstáculos: a nivel operativo el sistema de gestión español necesita implementar cambios domésticos, como, por ejemplo, definir las responsabilidades de los operadores y actores usuarios de las aguas recicladas, el régimen de concesiones o en materia de tarifas y costes.

El nuevo enfoque integrador de la UE con relación a lo climático en las estrategias de la UE, y dada la dinámica de europeización descendente de las acciones españolas de lucha contra el cambio climático, fuertemente marcadas por la política europea (Font, 2022), se observa un nuevo encuadre de la política de aguas española. Ello se manifiesta en el marco estratégico español en materia de clima y energía. Por ejemplo, para cumplir lo dispuesto con la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, el Gobierno aprueba las *Orientaciones estratégicas sobre agua y cambio climático*¹⁸ y contempla como financiación al menos 17 700 millones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a proyectos dirigidos, entre otros, al saneamiento y a la reutilización (Gobierno de España, 2022); esto es, se confirma el efecto descendente de los mecanismos de europeización de la política climática y los recursos financieros de la UE.

CONCLUSIONES

En 2019, la Comisión Europea, tras evaluar la política europea de aguas, ratifica los objetivos medioambientales de la DMA para alcanzar el buen estado de las masas de agua y, ante los nuevos retos de la crisis climática o la degradación del medioambiente, se centra en su aplicación y cumplimiento. En este sentido, parece oportuno analizar la convergencia del sistema español de gobernanza del agua con el europeo.

El artículo analiza el proceso de europeización del sistema español de gobernanza del agua en tres aspectos claves de la Directiva: la gestión integral de los recursos hídricos, el enfoque ecológico y la imbricación en la toma de decisiones de los aspectos sociales, tecnológicos y naturales. A pesar de la transposición de la DMA, el sistema español no está alineado con el europeo porque las inercias del pasado siguen vigentes, las expectativas de participación de los nuevos actores medioambientales no se cumplen y las divisiones territoriales no se superan.

Los antecedentes del sistema español evidencian algunos de sus déficits. Efectivamente, el sistema reconoce las demarcaciones hidrográficas (ámbitos naturales de cuencas, aguas subterráneas, costeras y de transición) conforme dispone la directiva europea sobre una estructura de cuencas históricamente consolidada. Sin embargo, el concepto de *demarcación* desborda el concepto de cuenca en un doble sentido: geográficamente, el primero, además de la cuenca, incluye las aguas costeras y de transición; desde el

¹⁷ Disponible en: <https://www.wri.org/applications/aqueduct/water-risk-atlas/#/?advanced>

¹⁸ Consejo de ministros de 19 de julio de 2022.

punto de vista administrativo, la demarcación integra los distintos niveles de gobierno a los que se extiende la demarcación. Por el contrario, la cuenca española se organiza de forma excluyente (cuencas intercomunitarias e intracomunitarias).

Por su parte, la masa de agua es un elemento esencial en la política europea. Las demarcaciones y los planes se conciben para la protección cuantitativa y cualitativa de las masas de agua. Por el contrario, en el sistema español las demarcaciones y las planificaciones hidrológicas utilizan como unidad de referencia los sistemas y subsistemas de explotación, con ello se prioriza el aspecto tecnológico, el territorial y la visión economicista del agua en las tomas de decisiones.

Desde el 2019, las acciones de la UE tienen un nuevo marco de referencia, el PVE, que tiene el objetivo de lograr la neutralidad climática para el año 2050. Ese nuevo enfoque más holístico, y con cierta cabida a medidas de adaptación, puede suponer para el agua en España un cambio de modelo, como así se manifiesta en el *Libro verde de la gobernanza del agua* (Gobierno de España, 2020). A esa transformación pueden ayudar los ajustes nacionales producidos en las políticas medioambientales y de lucha contra el clima, fuertemente impulsadas e influenciadas desde la UE, así como las expectativas de financiación europea.

En cualquier caso, la DMA queda caracterizada como un marco flexible ante las crisis y adaptativo a los entornos. Por tanto, el proceso de convergencia en materia de aguas requiere considerar las realidades históricas, sociales, políticas y naturales. No se trata de imponer o exportar una concreta gestión integral, sino de realizar aproximaciones metodológicas en el uso de instrumentos útiles a los estudios de caso en las diferentes demarcaciones hidrográficas. Desde este punto de vista, el sistema español cuenta con las ventajas estratégicas de la experiencia propia y de la competencia tecnológica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEMA (2021). *Drivers of an pressures arising from selected key water management challenges. A European overview* [EEA Report n.º 9/2021]. Agencia Europea del Medio Ambiente. <https://www.eea.europa.eu/publications/drivers-of-and-pressures-arising>
- Arregui, J. (ed.) (2022). *La europeización de las políticas públicas en España: oportunidades y desafíos*. McGraw Hill. <http://hdl.handle.net/10230/54997>
- Bache, I. y Jordan, A. (2006). Europeanization and domestic change. En I. Bache y A. Jordan (eds.), *The Europeanization of British Politics* (pp. 17-33). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230627321_2
- Berbel, J., Casielles, R., Expósito, A., Lorenzo, A. y Mesa Pérez, E. (2021). El agua regenerada como fuente alternativa sostenible de riego en agricultura en Europa: el caso de Andalucía. *XIII Congreso de Economía Agroalimentaria* (Cartagena, 1-3 de septiembre 2021, pp. 53-58). Universidad Politécnica de Cartagena. <https://doi.org/10.31428/10317/10404>
- Biswas, A. K. (2004). Integrated water resources management: a reassessment. *Water International*, 29(2), 248-256. <https://doi.org/10.1080/02508060408691775>
- Biswas, A. K. (2008). Integrated water resources management: Is it working? *International Journal of Water Resources Development*, 24(1), 5-22. <https://doi.org/10.1080/07900620701871718>
- Calder, I. (1999). *The Blue Revolution: Land Use and Integrated Water Resources Management*. Earthscan Publications.
- Closa, C. (coord.) (2001). *La europeización del sistema político español*. Istmo.
- Comisión Europea (2015). *Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la Directiva Marco del Agua. Estado miembro: España. Acompaña al documento: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el «buen estado» de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación* [COM (2015) 120 final]. Comisión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52015DC0120>
- Comisión Europea (2019a). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la directiva marco sobre el agua (2000/60/CE) y la directiva sobre inundaciones (2007/60/CE). Segundos planes hidrológicos de cuenca, primeros planes de gestión del riesgo de inundación* [COM/2019/95 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0095>
- Comisión Europea (2019b). *Commission Staff Working Document Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of groundwater against pollution and deterioration Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council on environmental quality standards in the field of water policy, amending and subsequently repealing Council Directives 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC and amending Directive 2000/60/EC*

- of the European Parliament and of the Council Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks [SWD 2019/0439 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019SC0439>
- Comisión Europea (2022). *Comunicación de la Comisión Directrices para apoyar la aplicación del Reglamento 2020/741 relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua* [2022/C 298/01]. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/27b3572b-145a-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/language-es>
- Dupont, C., Moore, B., Lerum Boasson, E., Gravey, V., Jordan, A., Kivimaa, P., Kulovesi, K., Kuzemko, C., Oberthür, S., Panchuk, D., Rosamond, J., Torney, D., Tosun, J. y von Homeyer, I. (2024). Three decades of EU climate policy: Racing toward climate neutrality? *WIREs Climate Change*, 15(1), e863. <https://doi.org/10.1002/wcc.863>
- Fanlo Loras, A. (1996). *Las confederaciones hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*. Civitas Ediciones.
- Fanlo Loras, A. (2007). *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas. Estudios y dictámenes jurídico-administrativos*. Instituto Euromediterráneo del Agua.
- FNCA (2023). *Retos de la planificación y gestión del agua en España. Informe OPPA 2022*. Fundación Nueva Cultura del Agua, Observatorio de políticas de Aguas. <https://fnca.eu/biblioteca-del-agua/directorio/file/3021-informe-oppa-2022>
- Font, N. (2001). La europeización de la política medioambiental: desafíos e inercias. En C. Closa (coord.), *La europeización del sistema político español* (pp. 381-402). Istmo.
- Font, N. (2022). La europeización de la política contra el cambio climático. En J. Arregui (ed.) *La europeización de las políticas públicas en España: oportunidades y desafíos* (pp. 61-82). McGraw Hill.
- García-López, M. (2016). *Retos para la Gobernanza del Agua: el caso de las cuencas mediterráneas andaluzas* [tesis doctoral]. Universidad de Málaga. <http://hdl.handle.net/10630/12791>
- García-López, M. (2019). La necesidad de un cambio en la gobernanza multinivel de la gestión del agua: Andalucía y España. En A. Romero Tarín y L. T. Córdoba Hoyos (dirs.), *Los desafíos de España y Colombia en la gobernanza hídrica del siglo XXI* (pp. 101-134). Thomson Reuters Aranzadi.
- Gobierno de España (2020). *Libro verde de la gobernanza del agua en España*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/libro-verde-gobernanza.html>
- Gobierno de España (2021). *Memoria anual MITECO 2021*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/memoria2021_cap.html
- Gobierno de España (2022). *Orientaciones estratégicas sobre agua y cambio climático*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/estrategia.html>
- GWP (2000). *Integrated Water Resources Management* [TAC Background Papers n.º 4]. Global Water Partnership. <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/04-integrated-water-resources-management-2000-english.pdf>
- GWP (2009). *Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas*. Global Water Partnership. http://www.rioc.org/IMG/pdf/RIOC_GWP_Manual_para_la_gestion_integrada.pdf
- Hermans, L. M. (2011). An Approach to Support Learning from International Experience with Water Policy. *Water Resources Management*, (25), 373-393. <https://doi.org/10.1007/s11269-010-9705-x>
- Hommes, S., Vinke-de Kruijf, J., Otter, H. S. y Bouma, G. (2009). Knowledge and perceptions in participatory processes: lessons from the delta-region in the Netherlands. *Water Resources Management*, (23), 1641-1663. <https://doi.org/10.1007/s11269-008-9345-6>
- Jeffrey, P. y Gearey, M. (2006). Integrated water resources management: lost on the road from ambition to realisation? *Water Science and Technology*, 53(1), 1-8. <https://doi.org/10.2166/wst.2006.001>
- Lautze, J., de Silva, S., Giordano, M. y Sanford, L. (2011). Putting the cart before the horse: Water governance and IWRM. *Natural Resources Forum*, 35(1), 1-8 <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2010.01339.x>
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1958). Trayectoria y significación de las confederaciones hidrográficas. *Revista de Administración Pública*, (25), 85-126. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-25-eneroabril-1958/trayectoria-y-significacion-de-las-confederaciones-hidrograficas-3>
- Moral Ituarte, L. (2006). Panificación hidrológica y política territorial en España. En J. M.ª Cuadrat Prats (coord.), *El agua en el siglo XXI: gestión y planificación* (pp. 29-45). Diputación Provincial de Zaragoza e Institución Fernando el Católico.
- Moral Ituarte, L. y Sampedro Sánchez, D. (2014). Tres décadas de política de aguas en Andalucía. Análisis de procesos y perspectiva territorial. *Cuadernos Geográficos*, 53(1), 36-67. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/1448>
- Mostert, E., Pahl-Wostl, C., Rees, Y., Searle, B., Tàbara, D. y Tippett, J. (2007). Social learning in European river-basin management: barriers and fostering mechanisms from 10 rivers basins. *Ecology and Society*, 12(1), artículo 19. <https://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art19/>
- Navarro Sousa, S. y Estruch Guitart, V. (2022). Implementación de la Directiva Marco del Agua en España: perspectivas futuras. *Revisión bibliográfica. ITEA: Información Técnica Económica Agraria*, 118(2), 318338. <https://doi.org/10.12706/itea.2021.029>

- Pahl-Wostl, C., Craps, M., Dewulf, A., Mostert, E., Tábara, D. y Taillieu, T. (2007). Social Learning and Water Resources Management. *Ecology and Society*, 12(2). <https://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art5/>
- Pérez Gabaldón, M. (2012). La política comunitaria de Medio Ambiente: El origen de la política de aguas de la Unión Europea. En A. M. Aura y Larios de Medrano (coord.), *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica. I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas* (pp. 67-92). Dykinson.
- Pérez Marín, A. (dir.) y Sánchez Núñez, P. (coord.) (2011). *Derecho de las aguas continentales (a propósito de la Ley de Aguas para Andalucía con comentarios a su articulado)*. Portal Derecho (IUSTEL).
- Sánchez Martínez, M.^a T., Rodríguez Ferrero, N. y Salas Velasco, M. (2011). La gestión del agua en España. La unidad de cuenca. *Revista de Estudios Regionales*, (92), 199-220. <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf1174.pdf>
- SuWaNu Europe Project (2019a). *Deliverable 1.1. Regional state of play analyses*. <https://suwanu-europe.eu/portfolio/suwanu-europe-deliverable-1-1/>
- SuWaNu Europe Project (2019b). *State of play for Andalusia, Spain*. https://suwanu-europe.eu/wp-content/uploads/2021/05/State-of-play_Andalucia-Spain.pdf
- Voulvoulis, N., Arpon, K. D. y Giakoumis, T. (2017). The EU Water Framework Directive: From great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment*, (575), 358-366. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.09.228>
- Wakana, H. (2012). History of «Uotsukirin» (Fish-Breeding Forests) in Japan. En M. Taniguichi y T. Shiraiwa (eds.), *The Dilemma of Boundaries. Toward a New Concept of Catchment* (pp. 145-160). Springer.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 04-01-2024
Modificado: 14-02-2024
Aceptado: 14-02-2024
Prepublicado: 26-02-2024
Publicado: 01-03-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11332>
Páginas: 56-73



Referencia: Alda-Fernández, M. y Ramos, J. A. (2024). Las políticas de clima en contextos de gobierno multinivel: relaciones intergubernamentales a nivel subnacional en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 56-73. <https://doi.org/10.24965/gapp.11332>

Las políticas de clima en contextos de gobierno multinivel: relaciones intergubernamentales a nivel subnacional en España¹

Climate policies in multilevel governance contexts: Intergovernmental relations at the subnational level in Spain

Alda-Fernández, Mercedes

Universidad Rey Juan Carlos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2249-0074>

mercedes.alda@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora por la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) y licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Máster europeo de Administración Pública (KU Leuven). Ha sido docente en el Centro Ramón Carande (UCM) entre 1995-1998, e investigadora del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la URJC desde 1998. Sus principales líneas de investigación, proyectos y publicaciones están relacionadas, fundamentalmente, con Parlamentos y Gobiernos, relaciones intergubernamentales, políticas públicas, políticas ambientales, de clima y energía. Véase: <https://gestion2.urjc.es/pdi/ver/mercedes.alda>

Ramos, Juan A.

Universidad Rey Juan Carlos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0904-5761>

juan.ramos@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Politólogo. Doctor por la Universidad Rey Juan Carlos (URJC). Ha sido docente en la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la URJC desde 1998. Áreas de trabajo: relaciones intergubernamentales y políticas públicas en contextos de gobierno multinivel. Ha participado en cerca de una veintena de proyectos y publicado más de treinta trabajos.

RESUMEN

Objetivos: el artículo estudia las relaciones intergubernamentales (RIG) a nivel subnacional en las políticas de clima en el caso español. Más concretamente, se pretende describir las RIG en sus aspectos básicos e identificar los instrumentos de relación utilizados por los actores implicados en la política, señalando las diferencias que puedan darse entre los distintos territorios. **Metodología:** la metodología aplicada es de

¹ Queremos agradecer al equipo editorial y a los/as evaluadores/as anónimos/as de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo. Agradecemos asimismo el apoyo recibido de los miembros del Grupo de Investigación de Alto Rendimiento sobre Transición Energética y Acción Climática. Global y Local (GLOCAL-RES) (URJC), en cuyas actividades se enmarca el presente trabajo; cualquier error es, lógicamente, responsabilidad de los autores.

carácter cualitativo y recurre al análisis de una variedad de fuentes documentales (normativa elaborada por las comunidades autónomas sobre clima y energía, documentos de los planes y estrategias de ámbito regional, acuerdos de gobierno y otros datos de interés contenidos en distintas páginas web institucionales).

Resultados: en la mayoría de las comunidades autónomas es posible identificar una variedad de RIG que implican a los Gobiernos regionales y locales. En dichas interacciones los representantes de los Gobiernos regionales tienden a ejercer un papel protagonista, si bien hay diferencias entre territorios. Las RIG se desarrollan a través de diversos instrumentos, entre los que destacan los órganos de coordinación y cooperación, la financiación intergubernamental y las iniciativas de formación, asistencia técnica e intercambio de información. **Conclusiones:** el protagonismo adquirido por las comunidades autónomas en este terreno, así como los factores estructurales básicos que limitan las capacidades de la mayoría de los Gobiernos locales, hacen poco probable que se produzcan cambios de importancia a corto plazo. No obstante, debe tenerse también en cuenta el impacto de la Unión Europea, que se hace sentir cada vez con más claridad en el sistema general de RIG.

PALABRAS CLAVE

Relaciones intergubernamentales; políticas de clima; instrumentos de relaciones intergubernamentales; Gobiernos subnacionales; España.

ABSTRACT

Objectives: The article analyses intergovernmental relations (IGR) at the subnational level in climate policies in the Spanish case. More specifically, it aims to describe the basic aspects of IGR and identify the IGR instruments used by the actors involved in the policy, pointing out the differences that may exist between the different territories. **Methodology:** The methodology used is qualitative in nature and resorts to the analysis of a variety of documentary sources (regulations drawn up by the Autonomous Regions on climate and energy, regional plans and strategies, government agreements and other relevant data contained in different institutional websites). **Results:** In most of the Autonomous Communities (ACs) a variety of IGRs involving regional and local governments can be identified. In these interactions the representatives of the ACs tend to play a leading role, although there are differences between territories. IGRs are developed through a variety of instruments, including coordination and cooperation bodies, intergovernmental funding, and trainings, technical assistance, and information exchange initiatives. **Conclusions:** The leading role acquired by the ACs in this field, as well as the basic structural factors limiting the capabilities of most local governments, make it unlikely that significant changes will occur in the short term. However, the impact of the European Union, which is clearly felt in the overall IGR system, must also be considered.

KEYWORDS

Intergovernmental relations; climate policies; intergovernmental relations instruments; subnational Governments; Spain.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. REVISIÓN DE LA LITERATURA. 2. METODOLOGÍA. 3. EL MARCO NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS DE CLIMA Y ENERGÍA. 4. LA CONFIGURACIÓN DE LAS REDES SUBNACIONALES. 5. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES. 5.1. CARACTERIZACIÓN. 5.2. INSTRUMENTOS. 6. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Las políticas de clima se dirigen al tratamiento de uno de los problemas públicos de mayor gravedad de entre todos los que afrontan los Gobiernos en la actualidad. Se trata de un problema complejo que obliga a integrar las iniciativas que desarrollan los poderes públicos en una amplia variedad de ámbitos de actuación (energía, industria, agricultura, transporte, planificación territorial o medio ambiente, entre otras). Además, de maneras diversas en función del modelo de organización territorial vigente en cada país, implica a los distintos niveles político-administrativos que integran el Estado. En este sentido, las políticas de clima constituyen un claro ejemplo de política multinivel.

Como es habitual en el caso de las políticas multinivel, la comprensión de los procesos de las políticas de clima y la valoración de sus resultados no pueden realizarse adecuadamente si no se atiende al modo en que interactúan los diferentes actores implicados en las mismas. Expresado en otros términos, y centrando nuestra atención en los poderes públicos, el análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) constituye un componente básico del estudio de esta política pública.

La literatura producida en los últimos años ha llamado la atención sobre la importancia del papel de los Gobiernos subnacionales, tanto regionales como locales, dentro de las redes de gobernanza multinivel del clima, así como sobre la relevancia de las RIG, especialmente en el caso de los Estados compuestos. El presente artículo intenta hacer una aportación a la literatura sobre estas cuestiones para el caso español.

Nuestro objeto de estudio son las RIG que tienen lugar a nivel subnacional en las políticas de clima en España. Más concretamente, nos ocupamos de las interacciones que se desarrollan entre las comunidades autónomas (CC.AA.) y los Gobiernos locales (dimensión vertical de las RIG), así como de las que tienen lugar entre los propios Gobiernos locales (dimensión horizontal). En relación con dicho objeto de estudio intentamos dar respuesta a dos preguntas de investigación: en primer lugar ¿qué rasgos caracterizan a las RIG que se producen?, y en segundo lugar, ¿qué diferencias existen entre CC.AA. por lo que respecta a dichas pautas de interacción?

La metodología aplicada es de carácter cualitativo y recurre al análisis de una variedad de fuentes documentales que incluye la normativa elaborada por las CC.AA. sobre clima y energía, los documentos de los planes y estrategias de ámbito regional y, complementariamente, acuerdos de gobierno y otros datos de interés contenidos en distintas páginas web institucionales, tanto autonómicas como de diversas redes transnacionales de municipios.

Consideramos como unidades de análisis cada una de las CC.AA., entendidas como ámbito territorial en que se desarrollan las RIG, tanto entre las propias comunidades y los Gobiernos locales como entre estos últimos. En cada una de ellas centramos nuestro interés en tres cuestiones: la configuración de la red de actores político-administrativos implicados en la política, los rasgos fundamentales que presentan las RIG y los instrumentos que utilizan los actores para manejarlas.

Además de la presente introducción, el artículo incluye seis apartados dedicados, respectivamente, a exponer una breve revisión de la literatura en la que se apoya el estudio, especificar la metodología utilizada, describir brevemente el marco institucional en el que se desarrolla la política, analizar la configuración de las redes de actores implicados, exponer los aspectos más sobresalientes de las RIG y enumerar unas breves conclusiones.

1. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La gobernanza del cambio climático es un proceso que no solo implica a los Estados en negociaciones a nivel internacional y que, en un segundo momento, supone la implementación de los eventuales acuerdos a nivel nacional. De acuerdo con Betsill y Bulkeley (2006, p. 154), la gobernanza global de los problemas ambientales tiene un carácter multinivel y se construye a partir de interacciones que se desarrollan entre una variedad de actores públicos y privados, así como mediante la creación de nuevas esferas de autoridad. En este contexto, los Gobiernos subnacionales tienden a adquirir una creciente relevancia (Setzer, 2015). En muchos países, los Gobiernos regionales y locales aparecen como socios necesarios del nivel nacional de cara al cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por este. Adicionalmente, en el caso de distintos Estados compuestos, encontramos que los Gobiernos subnacionales más activos en la lucha contra el cambio climático establecen en ocasiones para sí mismos objetivos que van más allá de los asumidos a nivel nacional o desarrollan iniciativas innovadoras en materia de energías renovables o imposición «verde» (Schwartz, 2019; Pietrapertosa *et al.*, 2021). La importancia de esta dimensión subnacional en la gobernanza del clima ha acabado por tener un cierto reconocimiento formal tras el Acuerdo de París (Pietrapertosa *et al.*, 2021, pp. 1-2).

El cambio climático constituye un problema de acción colectiva que, dadas sus implicaciones territoriales, plantea desafíos importantes en el caso de los Estados compuestos, como es la necesidad de mantener unos niveles adecuados de coordinación entre actores que, a menudo, tienen intereses diversos (Rosenthal *et al.*, 2015; Gordon, 2015; Alberton, 2023). En este sentido, de acuerdo con Alberton (2023, pp. 183-184) es posible identificar dos dimensiones interrelacionadas que atañen a la coordinación de las acciones en

materia de cambio climático. Por una parte, tenemos una dimensión vertical, derivada de la presencia de actores político-administrativos pertenecientes a distintos niveles territoriales; por otra, existe una dimensión horizontal vinculada al carácter transversal del problema, que afecta a diversas políticas sectoriales (protección del medio ambiente, agua, energía o agricultura, entre otras).

En función de todo lo expuesto, se puede afirmar que las consecuencias del cambio climático reúnen las características propias de lo que en la literatura se conoce como «problemas intergubernamentales complejos» (PIC), presentes también en ámbitos como los de la lucha contra la pobreza, las políticas migratorias, la gestión de las pandemias o el combate contra el crimen organizado, entre otros (Colino, 2021; Hernández-Moreno y Ares, 2023).

El tema de la coordinación vertical en las políticas de clima remite a la cuestión más general de las relaciones intergubernamentales. Como punto de partida, nos proponemos seguir el concepto de RIG elaborado por Krane y Wright (1998, p. 1168), que las definen como «las diversas combinaciones de interdependencia e influencia que se establecen entre responsables públicos –tanto cargos electos como funcionarios profesionales– pertenecientes a unidades de gobierno de todo tipo y de todos los niveles territoriales, y que hacen especial hincapié en los aspectos vinculados a la financiación, las políticas públicas y la acción política».

Las RIG pueden tener protagonistas y contenidos diversos, y pueden canalizarse a través de una amplia gama de mecanismos. Desde un punto de vista general, Wright (1988, pp. 40 y ss.), basándose en el caso de los Estados Unidos propone tres modelos de RIG (separado, inclusivo y superpuesto) que, con las debidas adaptaciones, cabría aplicar a nuestro objeto de estudio. El modelo separado es coherente con un sistema en que se minimizan las necesidades de interacción y se hace hincapié en la autonomía de las unidades de gobierno implicadas. En el modelo inclusivo, por el contrario, las relaciones están marcadas por la vigencia del principio de jerarquía, de modo que los niveles territoriales inferiores tienden a actuar como *agentes* de los niveles superiores. Finalmente, en el modelo superpuesto, las unidades de gobierno implicadas, que no están vinculadas jerárquicamente, se relacionan siguiendo una lógica en la que son habituales los procesos de negociación.

Colino (2017, pp. 239-242), por su parte, aporta criterios que nos permiten caracterizar y comparar las RIG que se producen en distintos ámbitos territoriales. Así, distinguiremos entre RIG verticales y horizontales en función de los niveles a los que pertenezcan las unidades de gobierno involucradas; RIG legislativas y ejecutivas, dependiendo de la rama del Estado a la que se adscriban los responsables públicos participantes; RIG multilaterales y bilaterales, según el número de unidades de gobierno implicadas; RIG formales e informales, dependiendo de si los contactos se ajustan o no a procedimientos previstos en la legislación; RIG consultivas y decisorias, en función de cuál sea el contenido y la finalidad de las interacciones y, por último, entre RIG macro, meso y micro, según sea el carácter y el alcance de las cuestiones objeto de los contactos.

Radín (2003, pp. 610-614) sistematiza los principales tipos de instrumentos a través de los que los actores canalizan las RIG. Así, dentro de la categoría de instrumentos estructurales incluye las iniciativas de rediseño organizativo, las comisiones intergubernamentales, así como la delegación y transferencia de competencias, las regulaciones intergubernamentales y los mecanismos de supervisión. Los instrumentos programáticos abarcan las distintas modalidades de financiación intergubernamental y las iniciativas de partenariado y colaboración vinculadas a programas. Dentro de la categoría de instrumentos conductuales incluye los mecanismos para la prevención y la gestión del conflicto intergubernamental. Por último, hace referencia a los mecanismos de capacitación, que agrupan las iniciativas relacionadas con la investigación en torno a políticas, la difusión de información, la formación y la asistencia técnica.

De acuerdo con Gordon (2015, pp. 124-126), los modos principales de relación intergubernamental en el contexto de los sistemas federales son la coerción, la competición y la colaboración. La coerción contribuye a la coordinación de la acción pública a través del uso de la autoridad formal para imponer las prioridades de los niveles territoriales superiores frente a las propias de los niveles territoriales inferiores. La competición facilita la coordinación de las políticas en la medida en que crea oportunidades para el aprendizaje y la emulación entre diferentes unidades y niveles territoriales. Por último, la colaboración cumple con este objetivo a través de la deliberación y la negociación entre niveles político-administrativos.

La relevancia de los actores subnacionales en las políticas de cambio climático obliga a considerar la cuestión de cómo se plantean las RIG que tiene lugar en niveles territoriales inferiores al central. Entre los temas de interés para el presente trabajo que son abordados por la literatura se encuentra el del margen de maniobra que,

en el marco de los Estados compuestos, tienen los Gobiernos locales respecto del nivel de gobierno inmediatamente superior. A este respecto, Schwartz (2019, pp. 53-55) menciona que buena parte de los autores tienden a subrayar el papel protagonista de provincias y Estados en detrimento del correspondiente a los Gobiernos locales, que verían limitada su autonomía por las decisiones del nivel superior de gobierno.

Sin embargo, en el caso de los Estados Unidos, Rosenthal *et al.* (2015, p. 552) señalan la presencia de un considerable «activismo» municipal y una conducta relativamente poco activa de los estados en materia de difusión de las políticas. De acuerdo con estos autores, entre las variables que contribuirían a explicar el mayor o menor liderazgo en este terreno estarían las relacionadas con la gobernanza local y con el contexto de la comunidad. La disponibilidad de fondos federales marca a menudo la diferencia entre ciudades en lo que respecta al número de iniciativas efectivamente desarrolladas.

Por su parte, Schwartz (2019, p. 67), basándose en el caso de la ciudad de Vancouver, señala que, si bien el Gobierno provincial está implicado en la política de mitigación del cambio climático que se desarrolla a nivel local, su influencia no determina la conducta de la ciudad. En este sentido, de acuerdo con la autora, los municipios pueden realizar aportaciones propias en la materia mediante la adaptación de las políticas más generales a las condiciones vigentes a nivel local o desarrollando iniciativas a través de distintas redes transnacionales.

Precisamente una de estas redes, el Pacto de las Alcaldías, constituye un buen ejemplo del modo en que los Gobiernos subnacionales establecen relaciones de cooperación intergubernamental y del papel que, en el contexto europeo, tienden a desempeñar los Gobiernos de ámbito provincial y regional en sus relaciones con los municipios.

Los signatarios del Pacto de las Alcaldías asumen el compromiso de desarrollar iniciativas para la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero, para lo cual deben elaborar un inventario de emisiones –Baseline Emission Inventory (BEI)– y el correspondiente plan de acción –Sustainable Energy Action Plan (SEAP)–. Se trata de actividades técnicamente complejas que requieren del compromiso de recursos que buen número de municipios, en particular en el caso de países con un mapa local más fragmentado, no poseen. Por ello, se prevé la posibilidad de que otras organizaciones públicas, pertenecientes típicamente a niveles territoriales superiores, presten ayuda a los Gobiernos municipales asumiendo el papel de coordinadores territoriales (covenant territorial coordinators –CTC–). Aunque el grado de implicación de los CTC es variado, entre las funciones desarrolladas por algunos de ellos se incluyen el prestar asesoramiento y apoyo en materia de organización y gestión, proporcionar apoyo financiero directo (aportando recursos) o indirecto (ayudándoles a obtener financiación de la Unión Europea u otras fuentes), así como asesorar en los aspectos técnicos ligados a la elaboración del BEI y del SEAP, incluyendo en algunos casos la redacción del borrador del propio plan (Melica *et al.*, 2018, p. 731).

También en el contexto europeo, análisis recientes centrados en el caso italiano muestran la existencia de distintos mecanismos de cooperación entre regiones y Gobiernos locales, que incluyen el establecimiento de foros y partenariados de carácter intergubernamental, así como la utilización del Pacto de las Alcaldías como espacio de diálogo y colaboración en el desarrollo de iniciativas en materia de cambio climático (Pietrapertosa *et al.*, 2021, pp. 8-10).

En el caso español se aprecia un considerable grado de diversidad territorial en materia demográfica, socioeconómica, política y administrativa. Dicha diversidad incide en el grado de control que las CC.AA. y los Gobiernos locales tienen sobre distintos tipos de recursos y en las situaciones de interdependencia que se dan entre ambos niveles. Siguiendo este planteamiento, Cicuéndez y Ramos (2010) realizan una aproximación general (no centrada en la política de clima) a las relaciones autonómico-locales en las diecisiete CC.AA. españolas, prestando especial atención tanto al empleo de mecanismos formalizados de RIG (órganos de coordinación o cooperación interterritorial, transferencias intergubernamentales) como a la presencia y el papel desempeñado por las mancomunidades de municipios, cabildos y consejos insulares. De acuerdo con ello, identifican una serie de rasgos comunes en las relaciones autonómico-locales que les llevan a agrupar las CC.AA. en siete categorías: comunidades insulares (Islas Baleares y Canarias), comunidades uniprovinciales peninsulares con presencia relativamente importante de pequeños municipios (Cantabria, Asturias, Navarra, La Rioja y Región de Murcia), comunidades pluriprovinciales con fuerte presencia de núcleos rurales (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Aragón), comunidades pluriprovinciales con mayor presencia de municipios urbanos (Andalucía y Comunidad Valenciana), además de los casos singulares de la Comunidad de Madrid, Cataluña y el País Vasco.

El trabajo de Melica *et al.* citado previamente ofrece una imagen de la relevancia que tiene la cooperación intergubernamental a nivel subnacional en el caso español. Así, el 98 % de los municipios que remitieron

un SEAP lo hicieron con el apoyo de un CTC. En cualquier caso, parece claro que las ciudades de mayor tamaño operan de manera más autónoma, aún en los casos en que se produce la implicación de un CTC. Un patrón similar, aunque no con la misma intensidad, se observa en el caso de otros países que presentan un mayor grado de fragmentación a nivel local, como Italia o Bélgica (Melica *et al.*, 2018, pp. 732-734).

2. METODOLOGÍA

El artículo pretende proporcionar una visión general de las RIG a nivel subnacional en el caso español. A tal fin consideramos como unidades de análisis a cada una de las diecisiete CC.AA., entendidas como el espacio territorial donde se desarrollan los procesos político-administrativos que constituyen nuestro objeto de estudio. Asumimos que en el territorio de cada comunidad opera una red integrada por el Gobierno y el Parlamento regional y por los diferentes entes locales que actúan en la política. Las interacciones que mantienen los integrantes de la red incluyen las relaciones autonómico-locales, pero también las que se producen entre entes locales de distinto tipo (provincias, islas, comarcas, municipios), así como las relaciones estrictamente horizontales a nivel local. Asimismo, tenemos en cuenta que los actores mencionados pueden formar parte de redes institucionalizadas que desborden el ámbito territorial autonómico, y que la participación en dichas redes les proporcionará recursos que pueden hacer valer en las RIG que nos atañen.

El presente trabajo aplica una metodología cualitativa que analiza los datos proporcionados por una variedad de fuentes documentales. Mas concretamente, se han recopilado y analizado las leyes autonómicas sobre clima y energía, así como otras relacionadas con estas materias cuando la comunidad correspondiente no cuenta con una de carácter específico. También se han examinado los documentos que recogen los planes y estrategias autonómicos en materia de clima y energía, y la normativa relacionada con los mismos. En este ámbito las actuaciones se desarrollan, en la mayoría de los casos, a partir de 2010, aunque algunas se enmarcan en la primera década de los años 2000. A efectos del análisis hemos prestado especial atención a las últimas leyes, planes y estrategias aprobadas por cada comunidad. Asimismo, hemos distinguido en función del horizonte temporal de los objetivos previstos (2020, 2030 y 2050), conforme a los criterios establecidos por la ONU y la UE inicialmente. Por último, se ha complementado la información extraída de las fuentes mencionadas con la procedente del análisis de acuerdos de gobierno, con los datos disponibles en las páginas web institucionales de las CC.AA., y con la ofrecida por las páginas web de distintas redes transnacionales de municipios e informes del Gobierno de España (2021, 2022).

En cada unidad de análisis se presta atención a tres cuestiones: cómo se configura la red de actores político-administrativos, qué rasgos básicos caracterizan las RIG que tienen lugar en ella y qué combinación de instrumentos emplean los actores para canalizar sus interacciones. Por lo que respecta a la configuración de la red, atendemos a los niveles político-administrativos a los que pertenecen las unidades de gobierno presentes en la misma, distinguiendo, en el caso de los actores de ámbito local, entre los distintos tipos de entes (municipios, islas y provincias). La caracterización de las RIG se realiza a partir de la aplicación de los criterios propuestos por Colino (2017) y descritos en el apartado de revisión de la literatura. Por último, la identificación de los instrumentos de RIG utilizados por los actores se lleva a cabo mediante la aplicación de la propuesta de tipos de mecanismos de interacción de Radin (2003), descritos asimismo en la revisión de la literatura.

3. EL MARCO NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS DE CLIMA Y ENERGÍA

Las políticas de clima y energía desarrolladas por las CC.AA. y los Gobiernos locales no pueden entenderse sin tener en cuenta el marco internacional y nacional donde se establecen las principales directrices al respecto.

Entre las iniciativas de Naciones Unidas es preciso destacar la primera Conferencia sobre el Clima de 1979, que da lugar al Convenio de Ginebra sobre la contaminación atmosférica transfronteriza, asumido por la entonces Comunidad Económica Europea en 1981, y ratificado por España en 1982. Posteriormente, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1982), el Protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015) establecen los fundamentos de las actuales políticas de clima y energía a nivel internacional.

En el caso de la Unión Europea, la relevancia de las políticas ambientales queda de manifiesto a partir de 1973 con los programas de acción medioambiental. En los distintos tratados se observa cómo va evolucionando el tratamiento de esta cuestión, hasta que con el Tratado de Lisboa (2007) se incorpora el objetivo de la lucha contra el cambio climático y se establece de forma específica una política energética acorde con ello (Alda y Ramos, 2018).

TABLA 1. PRINCIPALES INICIATIVAS DE LA UE RELATIVAS A LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Año	Estrategia principal / normativa principal
2000	Primer Programa Europeo contra el Cambio Climático
2005	Segundo Programa Europeo contra el Cambio Climático
2008-2009	Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático 2013-2020
2010	Energía 2020. Estrategia para una Energía Competitiva, Sostenible y Segura
2011	Hoja de Ruta hacia una Economía Hipocarbónica Competitiva en 2050
2013	Estrategia Europea de Adaptación
2014	Marco sobre Energía y Clima 2021-2030
2015	Estrategia Marco para una Unión de la Energía Resiliente con una Política Climática Prospectiva
2016	Energy Winter Package
2019	Pacto Verde Europeo («Energía limpia para todos los europeos»)
2021	Objetivo 55
2022	RePower

Fuente: Alda-Fernández².

La tabla 1 muestra distintas iniciativas de la UE en materia de transición energética a lo largo de las últimas dos décadas. La hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050 ponía el foco en la reducción de emisiones en los sectores de la electricidad, el transporte, la construcción, la industria y la agricultura, estableciendo objetivos para los horizontes de 2020, 2030, 2040 y 2050. El Pacto Verde Europeo revisa dichos objetivos y plantea la neutralidad climática para 2050, lo que implica la transformación en profundidad de la economía de la UE, con consecuencias importantes para los principales sectores de actividad, la fiscalidad y las prestaciones sociales³. Tampoco debemos perder de vista el Reglamento 2018/1999 relativo a la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que tiene como instrumento esencial los planes nacionales integrados de energía y clima (PNIEC), elaborados por los Estados miembros cada diez años. El primer PNIEC español se publicó en marzo de 2021.

España, país seriamente afectado por el cambio climático (AEMET, 2018, 2021; Gobierno de España, 2020; Greenpeace, 2018, 2020; UNESCO, 2020; MAGRAMA, 2016), ha ratificado los principales tratados internacionales y acuerdos sobre la materia y ha ido desarrollando progresivamente la normativa y las directrices establecidas por la UE. Las principales normas y planes nacionales aprobados incluyen la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030.

En España no existe un título competencial específico sobre clima ni un único título relativo a energía (Galera *et al.*, 2023), aunque estas materias se incorporan de una u otra forma en las políticas ambientales,

² Alda Fernández, M. (2023). MÓDULO 1. Regulación jurídico-normativa de la energía en el marco de la Descarbonización. Máster Título Propio en Derecho de la Energía y Transición Energética [materiales docentes]. Tech Universidad Tecnológica. <https://www.techitute.com/pdf/derecho/curso-universitario/regulacion-juridico-normativa-energia-marco-descarbonizacion.pdf?cc=ES>

³ Comisión Europea (2019). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo [COM/2019/640 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

energéticas y de urbanismo. Por su parte, el Tribunal Constitucional (TC) ha dictado diversas sentencias relevantes sobre la cuestión⁴.

Aunque no es la tónica dominante, algunas CC.AA. (Extremadura o Baleares) contemplan aspectos relacionados con las políticas de clima en sus estatutos de autonomía. Por su parte, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (2013) estableció ciertas limitaciones para las competencias municipales en materia de medio ambiente urbano y reforzó las correspondientes a provincias, cabildos y consejos insulares⁵. Asimismo, conviene subrayar que la Ley 7/2021 dispone que tanto el Gobierno central como las CC.AA. y los Gobiernos locales deberán cooperar para dar cumplimiento a los fines de la norma.

Las CC.AA. consideran, al menos formalmente, que el cambio climático constituye un problema público grave. La mayoría de ellas hace referencia en sus normas, planes o estrategias a la emergencia climática, y casi la mitad del total (Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, País Vasco, Región de Murcia y Asturias) han realizado declaraciones institucionales al respecto.

La tabla 2 recoge las principales leyes autonómicas que regulan las cuestiones relacionadas con el cambio climático. Seis CC.AA. (Cataluña y Andalucía primero, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra⁶) han aprobado leyes específicas sobre la materia⁷. Otras tres (Castilla y León, Galicia y el País Vasco) tienen leyes en elaboración o tramitación al cierre de este artículo. Por último, otras cuatro han aprobado leyes relacionadas con economía circular y campos afines (Castilla-La Mancha, la Rioja y el País Vasco), o las tienen en tramitación (Comunidad de Madrid y el País Vasco).

TABLA 2. PRINCIPALES LEYES AUTONÓMICAS RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Comunidad Autónoma	Ley
Andalucía	Ley 8/2018, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.
Baleares	Ley 10/2019, de Cambio Climático y Transición Energética.
Canarias	Ley 6/2022, de Cambio Climático y Transición Energética.
Castilla-La Mancha	Ley 7/2019, de Economía Circular de Castilla-La Mancha.
Castilla y León	Anteproyecto de Ley de Cambio Climático de Castilla y León.
Cataluña	Ley 16/2017, del Cambio Climático.
C. Valenciana	Ley 6/2022, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunidad Valenciana.
Galicia	Anteproyecto de Ley del Clima de Galicia.
Madrid	Anteproyecto de Ley de Economía Circular.
La Rioja	Ley 6/2017, de Protección del Medio Ambiente de la Rioja.
Navarra	Ley Foral 4/2022, de Cambio Climático y Transición Energética.
País Vasco	Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. Ley 4/2019, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible (2022). Proyecto de Ley de transición energética y cambio climático para alcanzar la neutralidad climática en Euskadi antes de 2050 (Consejo de Gobierno, 16-5-2023).

Fuente: elaboración propia basada en boletines oficiales autonómicos y webs institucionales.

⁴ Para un estudio en profundidad, véanse Galera (2018) y Arzoz (2014).

⁵ Para un estudio en profundidad, véase Navarro (2023).

⁶ El caso de Navarra es peculiar. A pesar de lo ambicioso del contenido de la norma, no tenemos constancia de que se hayan constituido los órganos de coordinación previstos en ella, lo que obliga a preguntarse acerca del grado de implementación efectiva de la misma.

⁷ Para un estudio en profundidad de la actuación de las CC.AA., véase González Ríos (2023).

Por lo que respecta a las estrategias y planes autonómicos sobre clima, la situación es variada y refleja ritmos de desarrollo desiguales. Como se observa en la tabla 3⁸, todas las CC.AA. han aprobado planes y/o estrategias relacionadas con la política de clima, tres de ellas con objetivos hasta 2050 (Baleares, Galicia y País Vasco) y una con objetivos hasta 2040 (Canarias). Del total de CC.AA., trece los aprobaron por primera vez en la primera década de los años 2000, con Andalucía como pionera (2002). En cualquier caso, no en todas ellas se aprecia un desarrollo continuo de actividades.

TABLA 3. PRINCIPALES PLANES Y ESTRATEGIAS AUTONÓMICAS DE CLIMA SEGÚN EL HORIZONTE DE OBJETIVOS ESTABLECIDO POR LA UNIÓN EUROPEA

Comunidad Autónoma	Objetivo 2020	Objetivo 2030	Objetivo 2050
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Andaluza de Cambio Climático (2002). Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2023. 	<ul style="list-style-type: none"> Plan Andaluz de Acción por el Clima 2021-2030. 	
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias (2009-2018). 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Aragonesa de Cambio Climático. Horizonte 2030. 	
Asturias		<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de Acción por el Clima del Principado de Asturias 2023-2030. 	
Baleares	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Acción frente al Cambio Climático 2008-2012. Estrategia Balear de Cambio Climático 2013-2020. Plan de Acción de Mitigación frente al Cambio Climático 2013-2020. 		<ul style="list-style-type: none"> Plan de Transición Energética y Cambio Climático (Objetivos 2030 y 2050) (Borrador en tramitación).
Canarias		<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Canaria contra el Cambio Climático. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Canaria de Acción Climática.
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria 2008-2012. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria 2018-2030. 	
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Regional frente al Cambio Climático 2012-2020. Estrategia Regional de Cambio Climático. Mitigación y Adaptación 2010-2012-2020. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de Cambio Climático. Horizonte 2020 y 2030. 	
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Regional de Cambio Climático 2009-2012-2020. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia para la Transición Energética de las Ciudades de Castilla y León. 	
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Mitigación del Cambio Climático 2008-2012. Estrategia Catalana de Adaptación al Cambio Climático 2013-2020. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Catalana de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030. Pacto Nacional para la Transición Energética de Cataluña. 	

⁸ La tabla se limita a recoger las iniciativas que abordan esta cuestión de manera más integrada. Existen otras, desarrolladas por diversas CC.AA., que atienden a aspectos más concretos relacionados con la transición energética.

Comunidad Autónoma	Objetivo 2020	Objetivo 2030	Objetivo 2050
C. Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Valenciana de Cambio Climático 2008-2012. Estrategia Valenciana de Cambio Climático 2013-2020. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Valenciana de Cambio Climático y Energía 2030. Plan Valenciano Integrado de Energía y Cambio Climático 2030 (pendiente de aprobación). 	
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Extremeña de Cambio Climático 2009-2012. Estrategia Extremeña de Cambio Climático 2013-2020. 	<ul style="list-style-type: none"> Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima 2021-2030. Plan de adaptación al cambio climático del sector: agrícola, ganadero, seguros, y riesgos naturales, de la energía, turismo, recursos hídricos, salud... 	
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Gallega de Cambio Climático 2005. 	<ul style="list-style-type: none"> Plan Regional Integrado de Energía y Clima 2019-2023. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Gallega de Cambio Climático y Energía 2050.
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de la Comunidad de Madrid en Materia de Calidad del Aire y Cambio Climático 2006-2012 (Plan Azul). 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de Energía, Clima y Aire de la Comunidad de Madrid -Horizonte 2030 (en información pública). 	
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Regional frente al Cambio Climático 2008-2012. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático. 	
Rioja, La	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Regional frente al Cambio Climático 2008-2012. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Riojana de Transición Justa. 	
Navarra	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia y Plan de Acción contra el Cambio Climático 2008-2012. Estrategia frente al Cambio Climático de Navarra 2010-2020. 	<ul style="list-style-type: none"> Navarra Green. Estrategia de Transición Ecológica. 	
País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> Plan Vasco contra el Cambio Climático 2008-2012. IV Programa Marco Ambiental 2020 del País Vasco. Hoja de Ruta hacia una Economía Baja en Carbono. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Energética de Euskadi 2030. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de Cambio Climático del País Vasco 2050 (Acción Local contra el Cambio Climático). Estrategia KLIMA 2050.

Fuente: elaboración propia basada en web institucionales, boletines oficiales autonómicos y otras fuentes documentales.

4. LA CONFIGURACIÓN DE LAS REDES SUBNACIONALES

Como hemos señalado, las políticas de lucha contra el cambio climático tienen un carácter multinivel. En este sentido, y a los efectos de nuestro objeto de estudio, entendemos que dichas políticas implican el funcionamiento de redes, más o menos formalizadas, que integran a unidades pertenecientes a los distintos niveles de gobierno con responsabilidades sobre la materia. En este apartado ponemos el foco en la configuración de dichas redes para el caso español, centrándonos en el ámbito subnacional.

En todos los casos analizados cabe identificar distintos tipos de redes, impulsadas habitualmente por los Gobiernos autonómicos, donde tienen cabida los entes locales. Dichas redes están relativamente

formalizadas, aunque el grado concreto de institucionalización es desigual en función del territorio. En general podríamos afirmar que el protagonismo en dichas redes tiende a recaer en los representantes autonómicos. A esta situación contribuyen tanto el modo en que se distribuyen las competencias sobre las materias relacionadas con las políticas de clima, que sitúan a la CA en una posición relativamente fuerte respecto de los Gobiernos locales, como la mayor disponibilidad de recursos económico-financieros o la mayor facilidad para acceder a los procesos de adopción de decisiones a nivel nacional (a través, por ejemplo, de contactos políticos directos o de órganos intergubernamentales como las conferencias sectoriales).

El caso que en mayor medida se desvía de la pauta general mencionada es el del País Vasco, debido a la gran relevancia de las tres diputaciones forales tanto desde el punto de vista político-institucional, como del reparto de responsabilidades en torno a los distintos servicios públicos y del control sobre los recursos económico-financieros. Por lo que respecta específicamente a las políticas de clima, las diputaciones forales están presentes en el diseño de la estrategia autonómica y también se incluye a una representación municipal. En el resto de CC.AA. pluriprovinciales no siempre se tiene en cuenta el papel potencial de las diputaciones provinciales.

Las redes subnacionales en las políticas de clima también incluyen una dimensión estrictamente local, que se expresa de formas diversas en los diferentes territorios. En las CC.AA. peninsulares pluriprovinciales las redes cuentan con las provincias y los municipios como integrantes clave. No obstante, la importancia relativa de la provincia varía según los casos. Así, en el caso de Cataluña se observa un papel relevante de las diputaciones respecto de los entes locales ubicados en su territorio, a los que prestan apoyo técnico y/o financiero, y con los que llegan a formar redes locales específicas. En la Comunidad Valenciana, las diputaciones de Valencia y Alicante también trabajan de forma clara con sus entes locales coordinando determinadas actuaciones, como sucede en el caso de la Agencia Provincial de la Energía de la Provincia de Alicante. Sin embargo, en el caso de Galicia la relevancia de las diputaciones en la relación con los ayuntamientos es comparativamente menor, en beneficio del Gobierno regional. Por último, en el caso del País Vasco, las diputaciones forales desempeñan un papel muy importante en las relaciones con los ayuntamientos, lo que no impide que también exista una presencia importante del Gobierno autonómico a través, por ejemplo, de Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco o del Ente Vasco de la Energía.

La relevancia de la dimensión local en las redes subnacionales también se ve afectada por la presencia o no de los distintos actores en las redes transnacionales de municipios, dado que una participación local activa en estas iniciativas transnacionales contribuye a reforzar la vertiente local dentro de la correspondiente red subnacional. A este respecto, de nuevo, la situación es diversa. Si centramos nuestra atención en el Pacto de las Alcaldías, observamos que hay CC.AA., como Cataluña y Extremadura, en las que todas las diputaciones desempeñan un papel activo como coordinadores, mientras que en otras (Andalucía, Comunidad Valenciana o Galicia) la implicación de las provincias es desigual.

En las CC.AA. insulares la red subnacional incorpora tanto a representantes del Gobierno regional como a los consejos y cabildos insulares y los municipios, estos últimos con un menor grado de protagonismo. En el caso de Baleares, la red presenta un grado de integración homogéneo en todo el territorio, mientras que en Canarias la conexión es más fuerte en los casos de Tenerife y Gran Canaria.

Por lo que respecta a las comunidades uniprovinciales, la situación difiere según el territorio. En el caso de Navarra, al menos formalmente, es el nivel autonómico quien establece la red con sus municipios. En la Región de Murcia, que presenta una proporción de pequeños municipios relativamente baja (solo 8 de sus 45 municipios cuentan con menos de 5000 habitantes), no hay una red subnacional claramente identificable; sin embargo, la mayoría de sus municipios están integrados en el Pacto de las Alcaldías.

5. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

5.1. Caracterización

La distribución de los recursos constitucional-legales, materiales, políticos y cognitivos entre los actores que integran los distintos niveles territoriales da pie a diversas situaciones de interdependencia que les afectan. La configuración de las RIG refleja el modo en que dichos actores manejan sus interdependencias en cada ámbito territorial.

Entre las interacciones observadas se dan tanto las de carácter vertical como las horizontales, con un cierto predominio de las primeras, que probablemente se explica en parte por la naturaleza de los datos

disponibles. En cualquier caso, se dan diferencias entre las CC.AA. en función del grado de protagonismo del nivel regional de gobierno en la materia y de la presencia o no de una proporción importante de los Gobiernos locales en distintas redes de municipios.

En general, se constata una presencia más clara de las RIG multilaterales, aunque también se producen interacciones bilaterales. Las interacciones multilaterales se desarrollan preferentemente en el marco de distintos órganos de cooperación o coordinación, así como a través de redes «ad hoc» que pueden ser de ámbito provincial, autonómico, nacional o transnacional. De nuevo, existen diferencias de cierta importancia entre las CC.AA. En el espacio dedicado al análisis de los instrumentos de las RIG haremos una referencia más pormenorizada a esta cuestión.

Los datos manejados permiten documentar la presencia de RIG con un grado de formalización relativamente elevado, canalizadas a través de instrumentos institucionalizados, como los órganos consultivos, los convenios de colaboración o una variedad de transferencias intergubernamentales. Aunque no tenemos evidencia directa de ello, cabe suponer que también se dan interacciones de carácter informal.

Las relaciones tienen lugar predominantemente en el ámbito de actuación de los Gobiernos y las Administraciones públicas, y no tanto en el de los Parlamentos. Con todo, debe tenerse presente que órganos como los Consejos asesores, en los que hay representantes de los Gobiernos locales, son consultados en el marco de los procesos de elaboración de normas relativas a la política, que en ocasiones tienen rango de ley. También es preciso hacer referencia a la posición singular de las diputaciones en el caso del País Vasco, que afecta a diversos aspectos de las RIG a nivel subnacional, incluido este.

Las RIG son principalmente de nivel meso y micro. En este sentido, suelen tener un contenido predominantemente técnico, centrado en la gestión de las interdependencias asociadas al desarrollo de programas o iniciativas concretas, y no a la discusión política de los principios orientadores o la estrategia básica de la política pública. A esta situación contribuye de manera importante el papel relevante de la UE en materia de clima y el hecho de que, como Estado miembro, el nivel nacional de gobierno en España haya asumido una posición activa en este terreno. Tanto una cosa como la otra contribuyen a que buena parte de las cuestiones que podrían dar lugar a RIG «macro» se presenten a los Gobiernos regionales y locales como algo dado que llega a los niveles subnacionales de gobierno y que deja poco espacio para la discusión.

Por último, las interacciones observadas son habitualmente de carácter más consultivo que decisorio. Así, son frecuentes los contactos centrados en el intercambio de información, puntos de vista o experiencias. También, más claramente en el caso de las RIG verticales, encontramos interacciones asociadas a la distribución y la utilización de distintos tipos de recursos por parte de los Gobiernos locales.

5.2. Instrumentos

Los actores implicados en las RIG utilizan una variedad de instrumentos para manejar sus interacciones. En este sentido, encontramos ejemplos de instrumentos de RIG pertenecientes varias de las categorías propuestas por Radin (2003).

Por lo que respecta a los instrumentos estructurales, tal como se muestra en tabla 4, en la mayoría de las CC.AA. las leyes, planes y estrategias autonómicas establecen diversos órganos de coordinación y cooperación, así como órganos de participación y consultivos, que incluyen a representantes de distintos niveles de gobierno. A los órganos antes mencionados habría que añadir otros que existían previamente, vinculados a la política de medioambiente, y que han asumido funciones en relación con las políticas de clima. Los casos de Cantabria, Castilla y León y Región de Murcia constituyen las únicas excepciones a esta pauta general.

Asimismo, en muchas CC.AA. existen redes específicas de ámbito subnacional, con o sin participación de representantes regionales. Así, por ejemplo, en Cantabria existe una red local de sostenibilidad en la que participan más de 100 ayuntamientos, 5 mancomunidades y 3 entidades no locales; Cataluña cuenta con la red de ciudades y pueblos hacia la sostenibilidad, que dio lugar a la creación de la red de redes para el desarrollo local en cooperación con otras regiones de Francia y España; en el caso de Valencia podemos identificar el Plan de Municipios en Red, orientado a la creación de comunidades energéticas; en el País Vasco operan las redes ULDALSAREA 21 y ULDALSAREA 2030; en Aragón funciona la Comisión de Medio Ambiente dentro del Consejo de Cooperación Comarcal; por su parte, en Galicia y Navarra actúan, respectivamente, la Alianza Gallega por el Clima y la Red de Mujeres Activas por el Clima. A estas habría que añadir otras iniciativas interautonómicas e internacionales que implican a actores subnacionales en el País Vasco, Navarra, Galicia, Extremadura, Comunidad Valenciana, Cataluña, Canarias, Aragón y Andalucía.

TABLA 4. ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN, Y ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTIVOS DE LAS CC.AA. CON LOS ENTES LOCALES

Comunidad Autónoma	Denominación del órgano	Integrantes de ámbito local / vinculación con gobiernos locales	Otros integrantes (selección)
Andalucía	Consejo Andaluz del Clima	<ul style="list-style-type: none"> • Sí. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedad civil, Comisión Interdepartamental, agentes económicos y sociales.
	Oficina Andaluza de Cambio Climático	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo técnico a entes locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sí. Colaboración para definir propuestas y proyectos.
Aragón	Punto Aragonés de Asesoramiento Energético	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo y asesoramiento a entes locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía y PYMES.
	Consejo Aragonés del Clima	<ul style="list-style-type: none"> • Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Universidades, centros de investigación, fundaciones, patronal, sindicatos, ONG.
Asturias	Comisión Mixta para Evaluar el Impacto de la Transición Energética	<ul style="list-style-type: none"> • Federación Asturiana de Concejos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Repr. de la AGE y la Administración autonómica, fundaciones, sindicatos.
	Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias	<ul style="list-style-type: none"> • Federación Asturiana de Concejos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos, Federación Asturiana de Empresarios, rector de la Universidad de Oviedo, asociaciones de consumidores y vecinos, ONG, repr. AGE, expertos.
Balears	Consejo Balear del Clima	<ul style="list-style-type: none"> • Federación de Entidades Locales de las Illes Balears (1 de cada consell insular, 4 en total). 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de expertos, grupos parlamentarios, ONG, patronal, universidad, colegios oficiales, consumidores, Consejo de la juventud.
	Comisiones de seguimiento de los convenios entre el Gobierno de las IB y los consejos insulares para impulsar el Pacto de las Alcaldías por el Clima y la Energía	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos insulares. 	
	Grupo Técnico de Gestores Energéticos	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos insulares y municipios. 	
Canarias	Observatorio de la Energía de Canarias	<ul style="list-style-type: none"> • Los 7 cabildos, 1 representante de la Asociación Local de Municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Tecnológico de Canarias, universidades, Instituto Canario de Estadística.
Cantabria			

Comunidad Autónoma	Denominación del órgano	Integrantes de ámbito local / vinculación con gobiernos locales	Otros integrantes (selección)
Castilla-La Mancha	Comisión de Coordinación de Economía Circular	<ul style="list-style-type: none"> Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha. 	<ul style="list-style-type: none"> ONG, organizaciones empresariales, regantes, universidades, cooperativas.
	Consejo Asesor de Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> 1 representante de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha. 	<ul style="list-style-type: none"> 17 representantes de ONG, OCU, organizaciones agrarias, cooperativas, patronal, delegado del Gobierno, repr. Admón autonómica y Oficina de Cambio Climático.
Castilla y León			
Cataluña	Oficina Catalana de Cambio Climático	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a otras organizaciones públicas. 	
	Mesa Social del Cambio Climático	<ul style="list-style-type: none"> Vocalías, Administración local. 	<ul style="list-style-type: none"> Org. del tejido social, económico y ambiental (distintos sectores, ONG, colegios profesionales, medios de comunicación –total: 65 vocalías + Administración autonómica–).
C. Valenciana	Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> 3 repr. de los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> Repr. universidades, patronal, sindicatos, asociaciones, consumidores.
	Mesa Forestal	<ul style="list-style-type: none"> Local. 	<ul style="list-style-type: none"> Repr. Admón. autonómica, ONG, expertos, empresas, sindicatos.
	Comisión de Coordinación del Programa de Temperaturas Extremas	<ul style="list-style-type: none"> Federación Valenciana de Municipios y Provincias. 	<ul style="list-style-type: none"> Repr. Admón. autonómica, centros de investigación, ONG.
Extremadura	Observatorio Extremeño de Cambio Climático	<ul style="list-style-type: none"> 2 diputaciones y Federación Extremeña de Municipios y Provincias. 	<ul style="list-style-type: none"> Confederaciones Tajo y Guadiana, AEMET, universidades, sindicatos, patronal, org. conservacionistas y agrarias, repr. Administración autonómica.
	Consejo Asesor de Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> 2 diputaciones y Federación Extremeña de Municipios y Provincias. 	<ul style="list-style-type: none"> MITECO, universidades, org. sindicales, patronal, org. agrarias, repr. Administración autonómica.
Galicia	Oficina Técnica del Pacto de las Alcaldías en Galicia	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a entes locales. 	
Madrid	Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid	<ul style="list-style-type: none"> Ayto. de Madrid (1), 1 para > 50.000 hab., 1 para < 50.000 designado por la Federación Madrileña de Municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> Repr. Administración autonómica, ONG, universidades, sindicatos, patronal, expertos, SEPRONA, CYII, Cámara agraria.
	Mesa de la Movilidad Eléctrica de la Comunidad de Madrid	<ul style="list-style-type: none"> Local. 	<ul style="list-style-type: none"> Repr. de la AGE y la Administración autonómica, empresas del sector, asociaciones.

Comunidad Autónoma	Denominación del órgano	Integrantes de ámbito local / vinculación con gobiernos locales	Otros integrantes (selección)
Murcia			
La Rioja	Consejo Asesor de Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Federación Riojana de Municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> Gerente del Consorcio de Aguas y Residuos, expertos, sindicatos, empresarios, ONG, consumidores, Confederación Hidrográfica del Ebro, Consejo Económico y Social, expertos por partidos políticos, repr. Administración autonómica.
Navarra	Diversos órganos diseñados	<ul style="list-style-type: none"> Se desconoce composición y constitución. 	
País Vasco	Comisión Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Diputaciones forales, Asociación de Municipios Vascos EUDEL. 	<ul style="list-style-type: none"> Repr. Administración autonómica.
	UDALSAREA 2030 (Red Vasca de Municipios Sostenibles)	<ul style="list-style-type: none"> Diputaciones forales, Asociación de Municipios Vascos EUDEL. 	<ul style="list-style-type: none"> EVE (Ente Vasco de la Energía), URA (Agencia Vasca del Agua), HAZI, repr. de la Administración autonómica, las diputaciones forales, comarcas y municipios.
	Consejo Asesor de Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Repr. 3 diputaciones, 3 repr. a propuesta de EUDEL. 	<ul style="list-style-type: none"> Asociaciones de vecinos, consumidores, sindicatos, empresarios, centros tecnológicos y de investigación, Universidad del País Vasco, expertos, repr. Administración autonómica.

Fuente: elaboración propia con datos de planes, estrategias, leyes autonómicas, webs institucionales y otra normativa autonómica.

Los órganos de coordinación y cooperación, así como los órganos consultivos y de participación, pueden desarrollar distintos tipos de funciones, entre otras la de proporcionar un espacio adecuado para tratar cuestiones que suscitan diferencias entre los diferentes actores. En este sentido, podemos entender que operan en ocasiones como instrumentos conductuales orientados a la prevención y la gestión del conflicto intergubernamental.

Dentro de la categoría de los instrumentos programáticos hay que hacer referencia, en primer lugar, a las transferencias y subvenciones intergubernamentales. Una parte de los recursos económico-financieros que se emplean en las políticas de clima a nivel autonómico y local procede de la UE y se tramita a través del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. Un ejemplo de estas ayudas son los planes de Impulso al Medio Ambiente (PIMA), más concretamente el PIMA Cambio Climático, cuyos fondos se distribuyen entre las CC. AA. en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. La financiación está enfocada a apoyar la adaptación al cambio climático en espacios urbanos y periurbanos, y pone el foco en los entes locales de menos de 100 000 habitantes.

Otro tipo de instrumento programático utilizado en el ámbito de nos ocupa son los convenios de colaboración, en particular los suscritos por los Gobiernos regionales con distintos tipos de entes locales, y que da lugar a actividades gestionadas no solo por municipios o provincias, sino también a través de mancomunidades o consorcios intergubernamentales. Un ejemplo concreto lo tendríamos en el caso de Aragón, donde el Gobierno regional ha firmado convenios con las diputaciones provinciales, aprovechando los fondos europeos, para el desarrollo de iniciativas que ponen especial énfasis en las cuestiones relacionadas con el clima⁹.

⁹ Convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y las diputaciones provinciales de Zaragoza, Huesca y Teruel para el desarrollo de los programas operativos FEDER y FSE-Aragón durante el período 2014-2020.

Por último, se constata la existencia de una variedad de iniciativas de formación, asistencia técnica y difusión de información como instrumento de las RIG. Así, la mayoría de las CC.AA. prestan apoyo técnico a los entes locales a través de sus consejerías, como sucede en el caso de las oficinas verdes dependientes del Gobierno de Canarias. Este tipo de actividades forma parte asimismo del papel desarrollado por las diputaciones provinciales en las redes subnacionales (en los casos de las CC.AA. Cataluña, País Vasco o Comunidad Valenciana, entre otros), pero también en el marco del Pacto de las Alcaldías. En el caso de Baleares y Canarias, los consejos insulares y algunos cabildos vienen a cumplir en este terreno una función similar a la desempeñada por las diputaciones en las CC.AA. peninsulares.

6. CONCLUSIONES

El cambio climático es un problema público grave que en el caso español implica de manera necesaria a los tres niveles territoriales de gobierno. En este sentido, las políticas que se dirigen al tratamiento de dicho problema son inevitablemente políticas multinivel y, por tanto, políticas en las que las relaciones intergubernamentales (RIG) son un aspecto relevante, tanto desde un punto de vista científico como desde el punto de vista de la gestión.

Como planteábamos al inicio del artículo, establecemos dos preguntas principales a las que respondemos en este apartado final: ¿qué rasgos caracterizan a las RIG que se producen en este contexto?, y en segundo lugar, ¿qué diferencias existen entre CC.AA. por lo que respecta a dichas pautas de interacción?

El artículo aporta una panorámica general de las RIG a nivel subnacional en las políticas de clima en el caso del Estado autonómico español. El análisis realizado contempla dos ámbitos de interacción: las relaciones autonómico-locales y las relaciones entre los propios Gobiernos locales. Tanto en un ámbito como en el otro se aprecian diferencias entre territorios, y no solo entre CC.AA. uniprovinciales y pluriprovinciales o entre CC.AA. insulares o no insulares, sino entre distintas comunidades dentro de dichas categorías.

En la gran mayoría de las CC.AA. es posible identificar un espacio relativamente formalizado de interacción que incluye a los actores regionales y a los distintos tipos de Gobiernos locales presentes en el territorio. Con carácter general, en las relaciones autonómico-locales tienden a ejercer un papel protagonista los representantes de las CC.AA. En cualquier caso, la situación no es uniforme: existen diferencias entre territorios en lo que respecta al grado de reconocimiento de los Gobiernos locales, en particular por lo que toca a las diputaciones provinciales y a los consejos y cabildos insulares.

Las RIG a nivel subnacional se canalizan a través de una variedad de instrumentos de carácter estructural (órganos de coordinación y cooperación, órganos de consulta y participación, redes específicas en materia de clima), programático (financiación intergubernamental, convenios de colaboración), conductual (espacios para la gestión del conflicto intergubernamental) y de capacitación (iniciativas de formación, asistencia técnica y difusión de información).

También en este terreno se aprecia una diversidad de situaciones en función del territorio. En algunas CC.AA. los instrumentos de participación local parecen tener un contenido más simbólico que sustantivo, y en la mayoría de ellas las RIG tienen un carácter más consultivo que decisorio.

La financiación intergubernamental es un instrumento de relación importante, cuantitativa y cualitativamente. Además, dado que buena parte de ella procede de los niveles nacional y europeo, desborda el ámbito de las RIG subnacionales y actúa como mecanismo que contribuye a que las acciones desarrolladas a nivel autonómico y local se alineen con las prioridades y objetivos de los niveles territoriales superiores. Asimismo, conviene hacer notar que, en la medida en que la financiación europea tenga como destinatarios finales a los Gobiernos locales, y dado que, además, hay recursos que la UE destina directamente al Pacto de las Alcaldías, dicha financiación tendería a reforzar la posición de los Gobiernos locales más capaces y dinámicos respecto de sus respectivos Gobiernos regionales, por más que las prioridades de gasto estén prefijadas.

Los instrumentos de capacitación constituyen otro ámbito de considerable importancia e interés en el caso español, tanto dentro de las RIG autonómico-locales como de las RIG entre Gobiernos locales. En este sentido, ha sido posible identificar una considerable variedad de iniciativas, vinculadas a menudo a otro instrumento de relación, los convenios de colaboración. De nuevo, se observan diferencias entre territorios a este respecto.

Por lo que se refiere a la evolución del sistema de RIG a nivel subnacional en un futuro próximo, no creemos que se vayan a producir cambios sustanciales respecto de la situación actual. Las CC.AA. no parecen dispuestas a ceder protagonismo a los Gobiernos locales y, en la mayoría de los territorios, existen factores

estructurales que limitan las posibilidades que tienen estos de incrementar sustancialmente su capacidad de influencia sobre el Gobierno regional correspondiente. En cualquier caso, no conviene perder de vista el efecto que, en este contexto, pueden tener tanto las iniciativas desarrolladas por la UE como los recursos cognitivos y los apoyos que los gobiernos locales más dinámicos pueden obtener a través de su participación en las redes transnacionales de municipios.

El análisis realizado supone un primer paso en el estudio de una parcela de las RIG a la que, a nuestro juicio, no se ha prestado suficiente atención hasta la fecha. En cualquier caso, nuestro estudio (de carácter general, fundamentalmente descriptivo y centrado en los aspectos más institucionalizados de las relaciones), presenta limitaciones. En este sentido, de cara a investigaciones futuras, convendría incidir en el análisis de la dimensión informal de las interacciones e indagar acerca de los factores que explican las diferencias detectadas tanto en la configuración de las RIG como en las combinaciones de instrumentos de relación utilizados en las distintas CC.AA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEMET (2018). *Volumen especial sobre el clima en la península ibérica: una visión científica global y coordinada por el Comité CLIVAR-España. CLIVAR Exchanges*, (73). https://www.aemet.es/documentos/es/conocermas/recursos_en_linea/publicaciones_y_estudios/publicaciones/Clivar_num73_clima_peninsula_iberica/Clivar_num73_clima_peninsula_iberica.pdf
- AEMET (2021). *El informe sobre el estado del clima en 2020 en España muestra que fue el año más cálido y se dispararon los récords de calor*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Agencia Estatal de Meteorología. https://www.aemet.es/es/noticias/2021/05/informe_estado_clima_2020
- Alberton, M. (2023). Climate change governance: The case of Italy. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals. Journal of Self-Government*, (37), 157-190. <https://doi.org/10.57645/20.8080.01.5>
- Alda-Fernández, M. y Ramos, J. A. (2018). La actividad internacional de las entidades locales en materia de clima y energía. En S. Galera, y M. Gómez (eds.), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica* (pp. 287-309). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arzoz Santisteban, X. (2014). La distribución de competencias en materia energética: bloque de constitucionalidad y jurisprudencia constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, (99-100), 441-463. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.018>
- Betsill, M. y Bulkeley, H. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2), 141-160. <https://doi.org/10.1163/19426720-01202004>
- Cicuéndez, R. y Ramos, J. A. (2010). Gobernar la diversidad territorial en el Estado autonómico: mecanismos institucionalizados de relación entre comunidades autónomas y Gobiernos locales. En M. Arenilla (coord.), *La Administración pública entre dos siglos (ciencia de la administración, ciencia política y derecho administrativo). Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 377-410). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Colino, C. (2017). Las relaciones intergubernamentales. En J. A. Olmeda, S. Parrado y C. Colino (coords.), *Las Administraciones públicas en España* (2.ª ed., pp. 215-252). Tirant lo Blanch.
- Colino, C. (2021). Los retos de la coordinación y la cooperación en el Estado autonómico. En C. Colino (coord.), *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 11-34). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Galera, S. (2018). Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel. En S. Galera y M. Gómez (eds.), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica* (pp. 215-254). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Galera, S., Alda-Fernández, M. y Kölling, M. (2023). Climate Governance and Federalism in Spain. En A. Fenna, S. Jodoin y J. Setzer (eds.), *Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis* (pp. 263-284). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009249676.014>
- Gobierno de España (2020). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf
- Gobierno de España (2021). *I Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. V Informe de Seguimiento 2018-2020*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/publicaciones/informes/5informeseguimientopnacc_tcm30-532096.pdf
- Gobierno de España (2022). *Octava Comunicación Nacional de España. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/publicaciones/publicaciones/8cn_tcm30-548488.pdf
- González Ríos, I. (2023). La acción de las Comunidades Autónomas ante la transición energética. En *Informe de Comunidades Autónomas 2022* (pp. 123-167). Instituto de Derecho Público.

- Gordon, D. J. (2015). An Uneasy Equilibrium: The Coordination of Climate Governance in Federated Systems. *Global Environmental Politics*, 15(2), 121-141. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00301
- Greenpeace (2018). *Imágenes y datos: así nos afecta el cambio climático*. <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2018/11/GP-cambio-climatico-LR.pdf>
- Greenpeace (2020). *España es uno de los países de la Unión Europea más afectados por los incendios forestales, un problema que amenaza con intensificarse debido a los efectos del cambio climático*. <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/bosques/incendios-forestales>
- Hernández-Moreno, J. y Ares Castro-Conde, C. (coords.) (2023). *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Krane, D. y Wright, D. S. (1998). Intergovernmental relations. En J. M. Shafritz (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Westview Press.
- MAGRAMA (2016). *Impactos del cambio climático en los procesos de desertificación en España*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/impactos-desertificacion_tcm30-178355.pdf
- Melica, G., Bertoldi, P., Kona, A., Iancu, A., Rivas, S. y Zancanella, P. (2018). Multilevel governance of sustainable energy policies: The role of regions and provinces to support the participation of small local authorities in the Covenant of Mayors. *Sustainable Cities and Society*, (39), 729-739. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2018.01.013>
- Navarro Rodríguez, P. (2023). Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Cuadernos de Derecho Local*, (46), 68-101. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.46.767>
- Pietrapertosa, F., Salvia, M., De Gregorio Hurtado, S., Geneletti, D., D'Alonzo, V. y Reckien, D. (2021). Multi-level climate change planning: An analysis of the Italian case. *Journal of Environmental Management*, (289). <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.112469>
- Radin, B. A. (2003). The instruments of intergovernmental management. En B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications.
- Rosenthal, C. S., Rosenthal, J. A., Moore, J. D. y Smith, J. (2015). Beyond (and Within) City Limits: Climate Policy in an Intergovernmental System. *Review of Policy Research*, 32(5), 538-555. <https://doi.org/10.1111/ropr.12136>
- Schwartz, E. (2019). Autonomous Local Climate Change Policy: An Analysis of the Effect of Intergovernmental Relations Among Subnational Governments. *Review of Policy Research*, 36(1), 50-74. <https://doi.org/10.1111/ropr.12320>
- Setzer, J. (2015). Testing the boundaries of subnational diplomacy: the international climate action of local and regional governments. *Transnational Environmental Law*, 4(2), 319-337. <https://doi.org/10.1017/S2047102515000126>
- UNESCO World Water Assessment Programme (2020). *United Nations World Water Development Report 2020: Water and climate change*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372985.locale=en>
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations* (3.^a ed.). Brooks/Cole Publishers.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
 Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 03-10-2023
 Modificado: 27-01-2024
 Aceptado: 29-01-2024
 Prepublicado: 21-02-2024
 Publicado: 01-03-2024
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11271>
 Páginas: 74-94



Referencia: Chaiyapa, W., Abdullah, K., Gonzalez, P., & Afifah Yogar, H. N. (2024). Gobernanza Climática y Prácticas de Política Multinivel en Tailandia y Malasia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 74-94. <https://doi.org/10.24965/gapp.11271>

Climate Governance and multilevel policy practices in Thailand and Malaysia

Gobernanza climática y prácticas de política multinivel en Tailandia y Malasia

Chaiyapa, Warathida

Chiang Mai University School of Public Policy (Tailandia – Thailand)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3359-551X>

warathida.c@cmu.ac.th

NOTA BIOGRÁFICA

Dr. Warathida Chaiyapa is Assistant Professor and Assistant Director at Chiang Mai University School of Public Policy, focusing on energy and climate change. She holds a PhD in Sustainability Science from the University of Tokyo and has contributed to Thailand's energy policies, researched blue hydrogen, and examined Thailand-Myanmar energy dependence.

Abdullah, Kamarulnizam

Institute of Malaysia and International Studies (IKMAS), Universiti Kebangsaan Malaysia (Malasia – Malaysia)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6577-1138>

kamarulnizam@ukm.edu.my

NOTA BIOGRÁFICA

Kamarulnizam Abdullah is Professor and Principal Fellow at IKMAS, Universiti Kebangsaan Malaysia, specializing in governance, security, and border studies. He has consulted for government agencies in Malaysia, Japan, and Timor Leste, and the United Nations Office for Drugs and Crime, contributing his expertise in national and regional security frameworks.

Gonzalez, Phillip

Forum of Federations (Australia – Australia)

gonzalez@forumfed.org

NOTA BIOGRÁFICA

Phillip, Senior Director of Programs in the Indo Pacific, specializes in comparative policy within federal systems. With 15 years as a governance specialist, he has supported democratic transitions and reforms in Nepal, Pakistan, the Philippines, Sri Lanka, and Ukraine. His policy expertise extends to Australia, Brazil, Canada, India, and Thailand, contributing significantly to state-building and governance improvements globally.

Afifah Yogar, Hanna Nur

Chiang Mai University School of Public Policy (Indonesia – Indonesia)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3266-2132>

hanna_yogar@cmu.ac.th

NOTA BIOGRÁFICA

Hanna Nur Afifah Yogar is a Master's student at Chiang Mai University's School of Public Policy, with a background in law, development studies, and public policy. Her research focuses on political ecology, environmental policy, and development issues in Southeast Asia.

ABSTRACT

Objectives: This paper investigates Thailand and Malaysia climate governance policy in practice within their multi-level governance structures. Thailand presents a unique case of a unitary state with a degree of deconcentration and decentralization, while Malaysia showcases a federal state with a high degree of centralization. **Methodology:** The paper collected and analyzed both primary and secondary data. In-depth interviews with government officials, NGOs, and international organizations were conducted online and onsite in Thailand and Malaysia from May 2022 to September 2023. Interview data was triangulated with secondary data from key national policy documents on climate change and related issues. This paper examines the contributions and hindrances of multi-level governance on climate governance and highlights some lessons learned from both countries. **Results:** It concludes that multi-level government systems provide opportunities for various stakeholders to engage in decision-making and create policy innovation. However, the administration of decision-making in these systems can be constrained by tensions within these systems, between tendencies towards the centralization of decision-making, and little engagement between subnational governments and local-level stakeholders. **Conclusions:** Overall, we assert that clear direction and guidance at the national level complemented by mechanisms that engage local stakeholders in administration and civil society is essential to achieve overarching climate action goals regardless of the administrative system.

KEYWORDS

Multilevel governance; subnational government; local government; climate change policy; inclusive decision-making.

RESUMEN

Objetivos: este artículo investiga la política de gobernanza climática en la práctica en Tailandia y Malasia dentro de sus estructuras de gobernanza multinivel. Tailandia presenta un caso único de un Estado unitario con un grado de desconcentración y descentralización, mientras que Malasia exhibe un Estado federal con un alto grado de centralización. **Metodología:** el artículo recopiló y analizó datos tanto primarios como secundarios. Se llevaron a cabo entrevistas en profundidad con funcionarios gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales en línea e in situ en Tailandia y Malasia desde mayo de 2022 hasta septiembre de 2023. Los datos de las entrevistas se triangulan con datos secundarios de documentos clave de políticas nacionales sobre cambio climático y temas relacionados. Este artículo examina las contribuciones y obstáculos de la gobernanza multinivel en la gobernanza climática y destaca algunas lecciones aprendidas de ambos países. **Resultados:** los sistemas de gobierno multinivel ofrecen oportunidades para que diversos actores participen en la toma de decisiones y creen innovación en políticas. Sin embargo, la administración de la toma de decisiones en estos sistemas puede estar limitada por tensiones internas, entre tendencias hacia la centralización de la toma de decisiones y la escasa participación de los Gobiernos subnacionales y los actores a nivel local. **Conclusiones:** en general, sostenemos que una dirección clara y orientación a nivel nacional, complementada con mecanismos que involucren a los actores locales en la Administración y la sociedad civil, son esenciales para lograr objetivos generales de acción climática independientemente del sistema administrativo.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza multinivel; gobierno subnacional; gobierno local; política de cambio climático; toma de decisiones inclusiva.

SUMARIO

1. INTRODUCTION. 2. RESEARCH METHODOLOGY. 2.1. ANALYTICAL FRAMEWORK. 2.2. DATA COLLECTION METHOD. 3. CLIMATE CHANGE SITUATION AND KEY CLIMATE POLICIES IN THAILAND AND MALAYSIA. 3.1. THAILAND. 3.2. MALAYSIA. 4. CLIMATE CHANGE AND MULTILEVEL GOVERNANCE IN THAILAND AND MALAYSIA. 4.1. THAILAND: COMPLICATED BETWEEN DECONCENTRATION AND DECENTRALIZATION. 4.2. MALAYSIA: CENTRALIZED FEDERALISM. 5. MULTILEVEL GOVERNANCE'S IMPACT ON CLIMATE GOVERNANCE IN THAILAND AND MALAYSIA. 6. RESULTS AND DISCUSSION. 6.1. THAILAND. 6.1.1. Multilevel governance ability to tailor climate actions in context. 6.1.2. Multilevel governance provides conditions for the sub-national governments to compensate for the central government in climate actions. 6.1.3. Multilevel governance can encourage policy innovation and knowledge sharing. 6.1.4. Sub-national government limited capacity to influence national climate efforts. 6.1.5. Multilevel governance creates divergent climate actions which leads to inefficiency and

ineffectiveness. 6.1.6. Multilevel governance leads to inertia among SNG and free-riders. 6.2. MALAY-SIA. 6.2.1. Multilevel governance encourages locally appropriate and tailored climate actions and measures to meet local contexts. 6.2.2. State government compensates the failure of inaction by the central government. 6.2.3. Policy lab, experimenting with new policies, instruments and knowledge sharing. 6.2.4. Local government use veto rights, which may obstruct the national climate efforts. 6.2.5. Divergent climate policy action leads to inefficiency and ineffectiveness. 6.2.6. Race to the bottom competition, or free-rider cases of some local governments. 7. COMPARATIVE CONCLUSION. ACKNOWLEDGMENT. APPENDIX: LIST OF INTERVIEWEES. REFERENCES.

1. INTRODUCTION

Thailand and Malaysia's emerging economies in Southeast Asia face increasingly severe climate impacts due to their geographic location having long coastal lines and the majority of populations' livelihood depending on agricultural activities (Alam *et al.*, 2012; Austin and Baharuddin, 2012; Tang, 2019; Jatuporn and Takeuchi, 2023). Both countries are parties to the UNFCCC and are committed to communicating their Nationally Determined Contributions (NDCs) every five years, starting in 2020. Both countries have multilevel systems of government. The NDCs of Thailand and Malaysia highlight overall national efforts to mitigate greenhouse gas emissions and adapt to the impacts of climate change. Although emitting less than 1% of global GHG emissions, the two countries assume ambitious reduction targets. Thailand aims to reduce GHG emissions by 30% from its BAU level by 2030 and will increase to 40% with additional international support¹. Malaysia pledges to reduce economic-wide carbon intensity in 2030 by 45% compared to its 2005 levels².

Such ambitious climate mitigation commitments in the international community need to be translated into actions at the subnational level. Therefore, it begs the question of how this is to be achieved? Concretely, what role will each nations governments, administrative systems, and intergovernmental relations play (between national governments and subnational governments, and those among subnational governments) in delivering climate actions to achieve the national reduction targets and successfully implement climate adaptation actions.

Given the interconnected policy implications of climate change impacts, there is strong opinion that federal or federal-type systems may be well placed to address climate change given their capacity to provide for a diverse range of policy options amongst the breadth of its federal partners. Federated or decentralized governments "virtues" offer an alternate pathway to policy innovation and implementation that may better placed to address the complexity of climate impacts³. In addition, federal and decentralized entities can develop tailor-made responses to the complex factors involved in climate change governance, which is fundamental to the success of climate change policy initiatives. Politically, although the leadership challenge may remain the same, the room for exercising the state or lower-level authorities have provided a strong platform for regional governments to address climate change issue with place-specific adjustment (Craig, 2022). Self-directing climate policy as exercised by the local authorities can also be taken as a proper alternative, as they are considered "local resource experts" when it comes to the local evidence-based approach (Bianco *et al.*, 2020). The federal system country also allows its layers of governance to act on its behalf, making an experimental regulation possible which is supported by flexibility and local ability to identify and address climate change (Reich, 2021). This claim implies that federal states are better positioned to address climate impacts and implement climate policies effectively than the unitary states with a top-down policy-making process, leaving little opportunities for policy innovation and experimentation from constituent units (Farber, 2008; Fox, 2020).

This paper, therefore, poses interrelated but crucial questions: firstly, are federal states better positioned to address climate change than unitary states. Secondly, does the practice of federalism encourage constituent units to design climate actions suitable to their context and stimulate knowledge sharing or policy adoption among other subnational governments. Finally, do the dynamics of federal governance become an obstacle for the country to reach national overarching climate goals.

Ultimately, this paper proposes that policy practice is much more complex because no single country is 100% decentralizing or centralizing its power. The governance practice tends to invest in a hybrid system

¹ Thailand's 2nd updated nationally determined contribution (n.d.). Retrieved from UNFCCC.int website: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/Thailand%202nd%20Updated%20NDC.pdf>

² Malaysia's update of its first nationally determined contribution (n.d.). Retrieved from UNFCCC.int website: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Malaysia%20NDC%20Updated%20Submission%20to%20UNFCCC%20July%202021%20final.pdf>

³ Reflections on Climate Governance and Federalism, in Fenna *et al.* (2023, p. 335).

and the delineation between federalism and unitary, in this case, is blurred (Sahadžić, 2023; Zahrin and Mohamed, 2022).

As a result, the authors chose to use the term multilevel governance instead of federalism as the former better captures the actual administrative system and mechanism in both cases. The authors examine Thailand –as a unitary state with a certain degree of deconcentration and decentralization and Malaysia– as a federal state, where States in theory hold some degree of autonomy. But as we discover, in both systems the process is very nuanced and demands delving deeper into the climate policy-making process, and multilevel intergovernmental relations. The paper investigates the challenges and experiences of Thailand and Malaysia in translating national climate commitment into actions at various levels and highlights lessons learned from each country, worth discussing as examples for other countries to address the global climate crisis.

The rest of the paper is structured in four sections. Section 2 describes climate change and impacts experienced by Thailand and Malaysia, their contributions to global GHG emissions, national reduction targets, and other significant climate-related policies i.e. adaptation strategy and renewable energy plans. In section 3, multilevel governance in Thailand and Malaysia is discussed to highlight the power division between national and subnational governments on climate change issues and organizational structures at national and subnational levels. Section 4 investigates the contribution and hindrance of multi-level governance based on the analytical framework adopted from the work of Fenna *et al.* (2023). Lastly, Section 5 concludes and provides policy implications and lessons other jurisdictions could learn from the experiences in Thailand and Malaysia with respect to the design and implementation of climate policies.

2. RESEARCH METHODOLOGY

The authors utilize qualitative research methods to collect primary and secondary information. The subsequent sections provide an explanation of the analytical frameworks and methods employed in this research.

2.1. Analytical framework

This research employs a comparative analysis to distinguish the political systems related to climate change between Thailand, characterized as a unitary country, and Malaysia, characterized as a federal country. The analysis extends to the governance systems of both countries, exploring their approaches to climate change in both theory and practice. Table 1 serves as a guide for identifying the six contributing factors that govern climate change within the framework of multilevel governance. The authors adopted an analytical framework on facilitating and hindrance of multi-level governance in climate governance by Fenna *et al.* (2023).

TABLE 1. SIX ISSUES TO BE CONSIDERED ON CONTRIBUTION AND HINDRANCE OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN CLIMATE ACTION

N.º	Issues to be considered	Thailand	Malaysia
1	Locally appropriate and tailored measures to meet local contexts.	Yes	Yes
2	Local government compensates for the failure of inaction by the central government.	Bangkok Metropolitan Administration	Somehow
3	Policy lab, experimenting with new policies, instruments, knowledge sharing.	Khon Kaew Model	Yes
4	Local government use veto rights, which may obstruct the national climate efforts.	Not application	Somehow
5	Multilevel governance creates divergent climate actions which leads to inefficiency and ineffectiveness.	Not applicable	Yes, in the past
6	Multilevel governance leads to inertia among SNG, race to the bottom competition, or free-rider cases of some local governments.	Yes	No

Source: Own elaboration.

2.2. Data collection method

In this analysis, we have researched, collected, and investigated secondary data regarding Thailand and Malaysia's multilevel governance and administrative systems. National policy documents and regulations are reviewed i.e. decentralization policies, national climate policies, Nationally Determined Contributions, and other climate-related policies such as energy policy and waste management policy. In addition, the authors conducted online and onsite in-depth interviews with governmental officials in Thailand and Malaysia from May 2022 to September 2023. Thailand interviewees included one governmental official from the Ministry of Natural Resources and Environment, 4 from provincial offices of Natural Resources and Environment; namely Suphanburi, Chonburi, Chantaburi and Tak), one from Bangkok Metropolitan Administration (BMA), one from the UNDP, and one from Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ). Malaysian interviewees are government officials at both national and state levels. They are the Malaysian Green Technology and Climate Change Corporation (MGTC), the Ministry of Environment and Water, the Melaka Green Technology Corporation (MeGTC), the Sarawak Economic Planning Unit (EPU), and the Sabah Forestry Department. Plus, one environmental NGO activist based in Sarawak state was interviewed.

The chosen interviewees are individuals affiliated with relevant government offices, international organizations, and civil society organizations involved in climate change-related work within their respective sectors. We have delineated the hierarchical and interconnected relationships among them, as also reflected in their multilevel governance structures and official documents.

Most of the interviews were conducted in English; however, some were in Thai or Malaysian, then translated and transcribed into English. The authors applied qualitative content analysis to extract the part on intergovernmental relations in climate governance vertically and horizontally.

3. CLIMATE CHANGE SITUATION AND KEY CLIMATE POLICIES IN THAILAND AND MALAYSIA

TABLE 2. GREENHOUSE GAS EMISSIONS OF THAILAND AND MALAYSIA IN 2020

	Populations (millions)	Total Emissions (MtCO ₂ e)	Emissions per Capita (tCO ₂ e/person)	Emissions per GDP (tCO ₂ e/million \$GDP)
Thailand	69.95	451.42	6.47	903.42
Malaysia	32.78	367.76	11.36	1,091.25

Source: Climate Watch Data 2023⁴.

3.1. Thailand

In the past four decades, Thailand has moved from a low-income to an upper-middle-income country with a widely known story about successful economic development, infrastructure construction, and substantial poverty reductions⁵. Thailand's GDP per capita was ranked fourth among Southeast Asian countries in 2021, after Singapore, Brunei and Malaysia. Such fast economic growth has manifested in the form of increased GHG emissions. Thailand with a population of 69.95 million in 2020, released total emissions 451.42 million tonnes of CO₂ equivalent representing 0.95% of global emissions. This is a significant increase given that the total emissions in 1990 were only 172.30 Mt CO₂e.

Thailand has actively participated in global climate negotiations and agreements and has shown continued efforts to mainstream climate action at national and subnational levels. A key milestone of climate action in Thailand was in 2007 and the establishment of the National Committee on Climate Change Policy (NCCC) which the Prime Minister serves as a chair, the Regulation of the Office of the Prime Minister on Climate Change, and the Thailand Greenhouse Gas Management Organization (TGO). These have made climate change a national priority, incorporating a climate change policy and action plan into the country's

⁴ Climate Watch 2023. Malaysia climate change data: Emissions and policies, https://www.climatewatchdata.org/countries/MYS?end_year=2020&start_year=1990 and Thailand climate change data: Emissions and policies, <https://www.climatewatchdata.org/countries/THA>

⁵ World Bank (2023). Overview. Retrieved April 24, 2023, from: <https://www.worldbank.org/en/country/thailand/overview>

national economic and social development plans. In 2015, the government implemented the Climate Change Master Plan (CCMP) (2015-2050), which set overarching goals for national climate action, both mitigation and adaptation. In addition, several climate-related policies have been issued to compliment climate actions, for example.

- Power Development Plan (2015-2036).
- Thailand Smart Grid Development Master Plan (2015-2036).
- Energy Efficiency Plan (2015-2036).
- Alternative Energy Development Plan (2015-2036).
- Environmentally Sustainable Transport System Plan (2013-2030).
- National Industrial Development Master Plan (2012-2031).
- Roadmap on Plastic Waste Management (2018-2030).

In the 26th Conference of Parties (COP 26), Thailand pledged it would take ambitious climate action and commit to achieving carbon neutrality by 2050 and net-zero emissions by 2065. This pledge was added to the Nationally Determined Contribution submitted to the UNFCCC in November 2022 which aims to reduce GHG emissions by 30% from its BAU level by 2030 and will increase up to 40% with international support.

The energy sector has been the most significant contributor to Thailand's GHG emissions, accounting for 69.06% of total emissions in 2018. Thailand's Nationally Determined Contribution Roadmap on Mitigation (2021-2030) provided action plans for targeted sectors to reduce GHG emissions. According to the mitigation roadmap, three sectors are assigned to mitigate GHG emissions by 2030; namely the energy and transportation sector 113 Mt CO₂e, the waste management sector 2 Mt CO₂e and the Industrial Processes and Product Use (IPPU) 0.6 Mt CO₂e. Significant mitigation effort is therefore given to cut down GHG emissions from the Public Electricity and Heat Production. The Ministry of Energy is very keen to deploy and support the development of a wide range of renewable and low-carbon energy sources, for instance, solar energy, wind, hydropower, biomass, municipality waste, biogas, biofuels, and hydrogen. The Alternative Energy Development Plan has set the target to have 30% of final energy consumption from renewable energy sources by 2037.

In addition to climate mitigation, Thailand has given adaptation action equal importance because of its vulnerability to severe climate impacts i.e. floodings, heavy rains, landslides, coastal erosion, and drought. Assessment by the Long-Term Climate Risk Index (CRI): World Map of the Global Climate Risk Index from 1997-2016 ranked Thailand N.º 9 for being a country at risk of climate impacts in the form of extreme weather. The Office of Natural Resource and Environmental Policy and Planning (ONEP), Ministry of Natural Resources and Environment, therefore implemented the National Adaptation Plan (NAP) in 2018. The NAP assessed vulnerability and proposed general adaptation plans for six sectors: water management, agriculture and food security, tourism, public health, natural resource management, human settlement, and security.

3.2. Malaysia

In 2020, Malaysia, with a population of 32.78 million, emitted 367.76 million tonnes of CO₂ equivalent, representing 0.77% of global emissions. According to Malaysia's updated NDC submitted to the UNFCCC in July 2021, the country set an ambitious GHG emissions reduction target, namely the pledge to reduce unconditionally economic-wide carbon intensity in 2030 by 45% compared with the 2005 level⁶.

Malaysia's commitment to address climate change was first reflected in the introduction of the National Policy on Climate Change (NPCC), during the Najib administration in 2009. Like Thailand's National Committee on Climate Change Policy (NCCC), Malaysia established Malaysia's Climate Action Council (MyCAC) in 2021 to design national targets and reinforce multi-level and cross-sectoral participation in low carbon development efforts at the federal level.

Two ministries: the Ministry of Natural Resources and the Ministry of Environment and Water, (KASA) are responsible for climate action at the federal level. However, they are undergoing restructuring at the time of writing this article (September 2023). Restructuring aims to merge these two ministries into the Ministry of Natural Resources, Environment, and Climate Change (NRECC). Another significant state agency at federal level which plays a key role in green development of the country is Malaysia Green Technology and Climate

⁶ Malaysia's update of its first nationally determined contribution (n.d.). Retrieved from UNFCCC.int website: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Malaysia%20NDC%20Updated%20Submission%20to%20UNFCCC%20July%202021%20final.pdf>

Change Cooperation (MGTC). It is a government agency under NRECC working on the implementation and coordination of the low-carbon energy projects, low-carbon city and low-carbon or green manufactured products. This agency contributed to build a national standard and procedure of low-carbon city as a green technology expert, recommending the “green” components for incentives. Furthermore, tax and incentives management will be handled by MIDA (the Malaysian Investment Development Authority).

In Annex 1 of Malaysia’s NDC, the country’s adaptation strategy focuses on vulnerable sectors including water resource management, coastal resources, agriculture and food supply, urban and infrastructure resilience, public health, forestry and biodiversity, and cross-sectoral adaptation issues. The agricultural sector is particularly vulnerable to climate impacts. Expected decreased crop yields which jeopardize food security, are occurring due to changing temperatures, unpredictable precipitations, and humidity. The government made efforts to mainstream climate adaptation by incorporating it into various national development plans, for example, the Eleventh Malaysia Plan (2016-2020) and the Twelfth Malaysia Plan (2021-2025). After severe floodings in December 2021, which damaged 11 States and caused losses and damages of as much as RM6.2 billion, the then-government under Prime Minister Datuk Seri Ismail Sabri Yaakob, announced plans to create the Malaysian National Adaptation Plan (MyNAP), to address increasing climate impacts in the country and aimed to encourage the state governments to adopt the MyNAP⁷. However, at the time of writing this paper, MyNAP has not been launched.

The paper reviewed existing climate change-related policies issued by the Federal government of Malaysia and presented them in Table 3. It should be noted that most promote energy transition to renewable energy and climate mitigation action in the energy sector.

TABLE 3. THE LIST OF CLIMATE CHANGE-RELATED POLICIES IN MALAYSIA AS OF MARCH 2023

Policy Name	Sector	Policy Type and objective	Year of Enactment
Nationally Determined Contribution – NDC	General	Energy efficiency, energy service demand, non-use energy, other low-carbon tech, renewables	2021
Twelfth Plan 2021-2025	General	Energy efficiency, energy service demand, non-use energy, other low-carbon tech, renewables	2021
Green Technology Master Plan 2017-2030	General	Energy efficiency, renewables	2017
National Energy Efficiency Action Plan (NEEAP)	Electricity and heat, industry	Energy efficiency, energy service demand	2016
Eleventh Plan 2016-2020	Electricity and heat, renewables	Renewables	2016
Intended Nationally Determined Contribution – INDC Malaysia (2015)	General	Energy efficiency, energy service demand, non-use energy, other low-carbon tech, renewables	2015
Feed-in Tariffs Guidelines	Electricity and heat, renewables	Renewables	2011
Sustainable Energy Development Authority Act	General, electricity heat	Energy service demand, renewables	2011
Sustainability Achieved Via Energy Efficiency Rebate Program (SAVE)	Building, appliance	Energy efficiency	2011
The Renewable Energy Act	General	Renewable energy	2011

Source: Climate Policy Database 2023⁸.

⁷ The Sun Daily (2022, June 21). Climate change: Govt to formulate national adaptation plan. Retrieved April 13, 2023, from <https://www.thesundaily.my/local/climate-change-govt-to-formulate-national-adaptation-plan-FC9361304>

⁸ Malaysia: Climate Policy Database, <https://climatepolicydatabase.org/countries/malaysia>

4. CLIMATE CHANGE AND MULTILEVEL GOVERNANCE IN THAILAND AND MALAYSIA

4.1. Thailand: Complicated between deconcentration and decentralization

Thailand is a unitary state under its Constitutional Monarchy. Like many countries, Thailand faces emerging difficulties that the central government cannot address and, therefore, has delegated a significant amount of authority and responsibility to sub-national governments. According to the National Government Organization Act, BE 2534 (1991), Thailand has three levels of government: central, provincial, and local. While the central government comprises ministries, bureaus, and departments, the provincial administration is based on principles of *deconcentration*. Thailand has 76 provinces and 1 Special Administrative Area (Bangkok). Each Province is governed by a Governor dispatched by the Ministry of Interior; each Province is divided into districts or *amphoe*, subdistricts or *Tambon*, and the village or *Moo Baan*. The heads of district, subdistrict, and village are government officials appointed and supervised by the Ministry of Interior. Local administrative organizations are based on the principles of *decentralization* and are divided into two categories: general and special. For the general type, it consists of Provincial Administration Organization (PAO) or *Oor-Bor-Jor*, Municipalities Offices or *thetsaban*, and Subdistrict Administration Organization or *OOr-Bor-Tor*. The special decentralized organizations include Bangkok Metropolitan Administration and Pattaya City.

The decentralization framework took hold after the enactments of the 1997 constitution, which also known as “People’s Constitution”. The Constitution (1997) required the central government to devolve its responsibilities and resources to local governments, allowing them to be more responsible, responsive and accountable for local matters. After 1997, the decentralization process has been strengthened as evidenced by the Decentralization Plans and Procedure Act of B.E. 2542 (1999) as well as the establishment of National Decentralization Committee (NDC). The Municipality Act of B.E. 2496 (1953), its Amendment (13th Edition) of B.E. 2552 (2009) and the Decentralization Plans and Procedure Act of B.E. 2542 (1999), have stated that the local Administrative Organizations (namely, Provincial Administration Organization, Municipality Offices and Subdistrict Administrative Organization) shall have the authority to systematize public services for the benefit of local communities in the areas of land route, water route, and water drainage maintenance, as well as managing, maintaining, and utilizing forestry, national resource land, and the environment, among other things.

Despite its dual system of decentralized and deconcentrated legislative and bureaucratic structure, Thailand functions as a unitary state “with a strong tradition of centralization”. Although decentralization reforms have been introduced in Thailand over many decades, Thailand’s local authorities appear to have limited power as they must rely on direction from the National Government in Bangkok. Thus, the high degree of centralization in Thailand hinders the decentralization process in at least three ways. Firstly, the fiscal health of local governments is determined by the central government’s willingness to support or allocate revenue. Secondly, despite decentralization’s relative success, many departments at national level are still hesitant to fully relinquish authority and responsibility to Provincial and local government. Furthermore, the Thai state and central authorities advocate re-centralization, jeopardizing the future of Thailand’s local administration. Finally, whether through direct or indirect processes, Thailand’s government always directs, oversees, and controls public policy, public services, and local governance administration.

Climate Governance in Thailand

The Ministry of Natural Resources and Environment (MNRE) oversees climate policy and plans at the national level. In each province, a Provincial Office of Natural Resources and Environment works to implement policy and plans according to the directives of MNRE. The Provincial Office of Natural Resources and Environment will also work with other Provincial Offices under other Ministries, such as the Provincial Office of Energy, the Provincial Commercial Office and the Provincial Agricultural Extension Office. All provincial offices will report to their Ministry at the national level, and also report to the provincial governor, who is dispatched and supervised by the Ministry of Interior. In the same constituent unit, there are also local administrative offices that exercise decentralized authorities given by The Municipality Act of B.E. 2496 (1953), its Amendment (13th Edition) of B.E. 2552 (2009), and the Decentralization Plans and Procedure Act of B.E. 2542 (1999). However, local administrative offices must report to the Department of Local Administration (DLA) under the Ministry of Interior. This creates a highly complex, complicated overlapping of responsibilities and authorities between entities under deconcentration and those with decentralization. Thus, when it comes to climate governance at the provincial level, the directive of the Ministry of Natural Resources and

Environment is only implemented by its Provincial Office. A directive from MNRE cannot be directly imposed on Local Administrative Offices in the same constituency unit as the Provincial Office. MNRE must cooperate with the Ministry of Interior to give direct orders to Local Administrative Offices to implement climate actions. This profoundly impacts climate actions at the local level as it means that Local Administrative Offices are not obligated to act on climate unless they receive direction from the Ministry of Interior.

4.2. Malaysia: Centralized federalism

Malaysia practices a federal constitutional monarchy. It is primarily based on the Westminster parliamentary system, where the *Yang DiPertuan Agung* (the King) is the head of the state. The King is rotationally appointed every five years by the royal conference of rulers – consisting of nine sultanate states in the Federation. The prime minister, as the majority leader of Parliament, is appointed by the King to form a government. Under Constitution 127, the federal government functions under the basis of the principle of *trias politica* (separation of power), which consists of the Executive, Legislative, and Judiciary.

The Federation of Malaysia comprises 13 states and one federal territory. A federal territory consists of Kuala Lumpur, Putrajaya, and Labuan. Each State, except the federal territory, has its own constitution and unicameral state legislative assembly. Generally, the Federal government controls foreign relations and international agreements, finance, defense and security, and education. Although States collect local taxes like land, city councils, and mines, the Federal government, under the Constitution, is also obliged to provide monies for annual state grants. The distribution of federal grants is calculated according to the number of people in the State (the capitation grant) and the maintenance of state infrastructure like roads.

The States' political administration is headed by a Chief Minister (*menteri besar*) or Premier in the case of Sarawak. Under the constitution, both Parliament and State legislative assembly have the power to enact the law. Part IV of the Malaysian Federal Constitution (hereinafter: the Constitution), and significantly arts. 73-79, guarantees states the power to regulate matters on Islam and Malay/native customs, land, water, agriculture and forestry, public works, local government, and public holidays.

The distribution of power between the Federal and state government is defined under art. 73,

In exercising the legislative powers conferred on it by this Constitution–

(a) Parliament may make laws for the whole or any part of the Federation and laws having effect outside as well as within the Federation.

(b) the Legislature of a State may make laws for the whole or any part of that State.

Yet, when Federal law conflicts with State, the federal law supersedes other laws. This has been clearly emphasized under art. 76 (1): “Parliament may make laws with respect to any matter enumerated in the State List”. Furthermore, art. 81 stipulates that “(a) as to ensure compliance with any Federal law applying to that State; and (b) as not to impede or prejudice the exercise of the executive authority of the Federation”.

Arts. 74-70 of the Federal Constitution also provide specific state-federal jurisdiction. It is categorized as Federal Lists, State Lists, and Concurrent Lists. Constitutionally, the list could be amended if supported by a two-thirds majority in Parliament. For example, in 2005 the Federal Parliament amended the Lists by removing water jurisdiction under State Lists into Concurrent Lists. Thus, States and the Federal government share water supply and management responsibilities. The States agreed to surrender its rights due to state financial constraints in partially repairing and modernizing its aging water supply system.

In theory, both State and Federal governments have separation of powers. The State has the flexibility to regulate its laws and regulations. However, in practice, Malaysia tends to conform to the centralized federalism model –where the Federal government imposes its will on States.

Climate Governance in Malaysia

As a Federation, States and the Federal government must work and cooperate closely to achieve national-level targets. The Federal government plays a dominant role in planning, coordinating, and formulating policy and action plans, providing a framework for States to follow and implement locally. However, the State needs to develop its climate change policies to suit their specific context and challenges according to several umbrella policy documents provided by the federal government, as explained by an interviewee who is part of the working committee on climate change at the Ministry of Natural Resources, Environment, and Climate

Change (NRECC). The Federal government empowers States to assess and design their exigencies on climate change issues since each State has its own priority. For instance, the States of Sabah and Sarawak are more concerned with forestation issues, while Penang focuses more on water security. Thus, policy, action plan, and specific strategies for climate actions vary from one state to another.

TABLE 4. PROGRESS AND COMMITMENT IN CLIMATE ACTIONS OF EACH MALAYSIAN STATE, AS OF MARCH 2023

N.º	States	Climate Policy and/or Initiatives
Category 1: No specific initiatives on climate change		
1	Negeri Sembilan	No proactive measures on climate change. The state assembly reminded the ruling government to set up a special committee to tackle flood and water shortages ⁹ .
2	Kelantan	Pelan Induk Pembangunan Mampan Negeri Kelantan, 2019-2023 (Kelantan Sustainable Development Masterplan, 2019-2023 ¹⁰).
3	Pahang	No sustainable plan or policy introduced. Very limited focus under PlanMalaysia@Pahang through the setting up Jawatankuasa Teknikal Kawasan Sensitif Alam Sekitar (Tanah Tinggi & Lereng Bukit) or Pahang State Technical Committee on the Environmentally Sensitive Areas (Highlands & Hill slopes).
4	Perlis	Strategic Development Plan for Perlis 2012-2030.
5	Terengganu	Terengganu Strategic Plan 2019-2023 (Strategic Thrust N.º 5).
Category 2: Progressing or in the final process of drafting the policy		
6	Kedah	Pelan Tindakan Alam Sekitar Negeri Kedah (Kedah State Action Plan on Environment). The state is still in the planning stage in introducing a broader sustainable development action plan ¹¹ .
7	Sabah	Integrating and addressing climate change issues with the forestry focus (under Forestry Department)
8	Sarawak	The establishment of the Ministry of Energy and Environmental Sustainability; The Climate Change Working Group (CCWG) in 2022.
9	Selangor	The state government is still developing the Selangor Climate Change Policy and Action Plan 2030 ¹²
Category 3: Launching climate policy and implementing the plans		
10	Labuan	Labuan Development Blueprint (Under Strategic Thrust 6: Enhancing Ecology, Water Bodies, and Biodiversity Areas) (Perbadanan Labuan, 2018)
11	Kuala Lumpur	Kuala Lumpur Climate Action Plan 2050
12	Putrajaya	It is basically aligned with the national targets and agendas, since Putrajaya is the central of national administrative government.
13	Melaka (V)	Melaka State Climate Action Plan 2020-2030
14	Johor	Pelan Pembangunan Mapan Negeri Johor (Johore Sustainable Development Plan 2030)
15	Penang	Penang Green Council; The Penang Climate Adaptation Programme (in progress) (Othman <i>et al.</i> , 2021).
16	Perak	The state has launched Perak Sustainable Greenprint 2030 ¹³

Source: Authors have synthesized information from diverse and varied sources, with no infringement of data intended.

⁹ New Straits Times (2022, April 19). N. Sembilan govt needs action committee to address climate change. Retrieved from: <https://www.nst.com.my/news/nation/2022/04/790084/n-sembilan-govt-needs-action-committee-address-climate-change>

¹⁰ Unit Perancangan Ekonomi Negeri Kelantan (2019, May). Ringkasan Pelan Induk Pembangunan Mampan Negeri Kelantan. Kota Baharu.

¹¹ Jabatan Alam Sekitar Kedah (2008). Pelan Tindakan Alam Sekitar Negeri Kedah.

¹² *Mesyuarat Ketiga (Bajet) Penggal Kelima Dewan Negeri Selangor Yang Keempat Belas Tahun 2022* (The Third Meeting of the Fifth Term of the Fourteenth Selangor State Assembly, 2022). <http://dewan.selangor.gov.my/question/pelan-adaptasi-dan-mitigasi-terhadap-perubahan-iklim/>

¹³ Harakahdaily (2021, December 6). Perak Sustainable Greenprint 2023. Retrieved from: <https://harakahdaily.org/index.php/2021/12/06/perak-sustainable-greenprint-2030/> and The Malaysian Reserve (2021, March 30). Perak Sejahtera Plan outlines 5 main thrusts. Retrieved from: <https://themalaysianreserve.com/2021/03/30/perak-sejahtera-plan-outlines-5-main-thrusts/>

Table 4 indicates each Malaysian State policy initiative and implementation target. State initiatives can be divided into three categories: No specific initiatives, progressing or final drafting of policy, launching climate policy and implementing plans.

5. MULTILEVEL GOVERNANCE'S IMPACT ON CLIMATE GOVERNANCE IN THAILAND AND MALAYSIA

The promise of multi-level governance and climate change linkages seem at first glance a positive ally in achieving climate change action that is both tailored and effective. In practice, however, several issues need to be taken into account. In this regard, consideration of political procedure and climate change issues should also be integrated within socio-economic contexts, which all influence the capacity for some form of localized climate governance application (Fenna *et al.*, 2023). In addition to that, a preventive measure in gauging the governance practice's actual effectiveness needs to be analyzed from the positive interaction between national and sub-national authorities or otherwise (*id.*). The need for policy experimentation, as well, is indeed a vital action as a part of monitoring any assessment of policy effectiveness. It assists in creating a pragmatic domino effect and minimizes the failure in addressing a new and potential innovation (Harrison, 2023). However, multi-level governance may also cause an asymmetrical relationship between central and local governments, which in some cases is indicated by the local superiority over the national level (Eckersley *et al.*, 2023; Harrison, 2023). Another last point to consider is the diverse and fragmented authorities that likely lead to disharmony of work among government levels. In regards to that, this study scrutinized the mentioned matters (as listed in table 1), in comparison between Thailand and Malaysia.

6. RESULTS AND DISCUSSION

6.1. Thailand

6.1.1. *Multilevel governance ability to tailor climate actions in context*

There are two types of constituent units at the subnational level in Thailand's multi-level governance structure (as noted above). The first is the Provincial Office of Natural Resources and Environment, which is given some authority from MNRE via a deconcentration process. The second is the Local Administrative Organizations which have some authority via the decentralized process (LAOs comprised of three organizations in a vertical hierarchy: Provincial Administration Organization, Municipality Offices, and Subdistrict Administrative Organization).

The Provincial Office of Natural Resources and Environment (76 in total commensurate with the number of Provinces) until recently had no authority to design climate policy and actions as they did not possess executive power. Their mission was mainly to implement the policies and comply with directives of the MNRE regarding environmental conservation and pollution control and monitoring. It is worth noting that Provincial Office of Natural Resources and Environment do have considerable jurisdiction in the policy area of disaster resilience and management which does and will prove helpful in addressing these closely related phenomena and policy issues. Such authority belongs to the Provincial Governors, who is given power and budget by the Department of Disaster Prevention and Mitigation, the Ministry of Interior, to declare a state of emergency and manage disaster such as forest fire, PM2.5 pollution, flooding and the pandemic COVID-19.

Significantly, this changed in early 2023; provinces were empowered to design their climate actions, measures, and GHG reduction targets. Since this change, the MNRE has directed all Provincial offices to conduct a baseline study on GHG inventory and climate risks evaluation in their provincial areas with allocated budgets to each province office according to the population size (S-Small, M-Medium, L-Large). Sixty percent of the allocated budget is earmarked to hire an expert consultant, which are drawn from a university in that province or nearby; these conduct research work, *i.e.*, to measure GHG emissions, study the climate risks, as well as determine a suitable GHG emission target for the province. The remaining forty percent of that budget is earmarked for public relations, to be undertaken by Provincial offices.

After the expert consultant completes their research, they put forward these findings to the Provincial climate change committee where the Provincial Governor is the chair; the Provincial Office of Natural Resource and Environment serves as a secretariat. The committee reviews and provide comments on the findings

and its GHG emission reduction targets and mitigation plans; a final decision of the committee is based on consensus, regarding the reduction targets and which sectors are to reduce GHG emissions. Each province has a different GHG reduction target, based on the capacity and context of each province, based again on the expert advice provided by the Provincial University. There is no competition among Provinces to reduce higher amounts of GHG emissions, as it is particular to the readiness and capacity of each province. This means that each Province has its own reduction targets; for example, Chanthaburi set to reduce 40% of its GHG emission, while Tak province set only 13% reduction target.

Importantly, the Province has the authority to tailor the provincial climate change committee members to meet with local political, social, and economic contexts. Apart from the governor and the Provincial office of Natural Resources and Environment, other committee members include representatives from governmental departments that have a role in GHG emission reduction, such as the Provincial Office of Energy, the Provincial office of Agriculture and Cooperatives, the Provincial Office of forestry, the government department that oversees waste management and Provincial electricity authority (PEA), etc. The private sector and civil society can be included in the climate change committee depending on the context of that Province. For example, some Provinces have industrial developments, so they invite the Association of Industry to join the committee; Chantaburi province has a mega development project called the Eastern Economic Corridor (EEC), thus it invites representatives from the EEC to join the committee.

The Local Administrative Organization (LAO) has the authority to provide public services for local communities in the areas of the land route, water route, and water drainage maintenance, as well as managing, maintaining, and utilizing forestry, national resource, and the environment, which include climate mitigation and adaptation actions. In addition, they hold the authority to collect tax: land and buildings tax, signboard tax, and local maintenance tax.

However, the role of LAO in climate actions has proved to be limited and less active. Although holding executive, legislative, and fiscal authority, most LAOs are not keen to take climate action and plans. The Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) and the MNRE had launched a project to build the capacity of LAO officers' capacity to design and implement their own climate policies and action plans. However, in practice municipality offices expressed their difficulty in doing so, for a host of reasons, lack of human and financial resources, and perceived climate action is an add-on to their overwhelming work. As a result, a revised strategic plan works with the Ministry of Interior and targets Provincial governors as key partners. The unwillingness of LAOs to tackle climate change issues will be discussed in Section 4.1.6.

6.1.2. Multilevel governance provides conditions for the sub-national governments to compensate for the central government in climate actions

In general, local governments (LAOs) in Thailand invest their power in the scope they are given authority from the decentralization law. They mainly comply with government instructions. However, the Bangkok Metropolitan Administration (BMA) is an exception case. Thanks to the Bangkok Metropolitan Administration Act, BE 2528 (1985), BMA is allocated executive and legislative power. Majors of BMA are elected politicians with 4-year terms. The BMA legislative body comprises 50 parliamentarians with a 4-year term. The 50-member parliamentary is appointed to work on 12 different committees, i.e. education, cleanliness and environment, public health, traffic, and transportation. In 2011, Bangkok and metropolitan areas faced severe flooding which created loss and damages of approximately US\$46.5 billion according to the World Bank¹⁴. Bangkok and its Metropolitan region are vulnerable to riverine floods and are projected to face significant flooding in the next 50 years due to the climate crisis. With climate risks, BMA. has been actively preparing for the disasters induced by climate change, which was much ahead of the central government's Climate Change Master Plan (CCMP) 2015-2050. As early as 2007, BMA launched the Bangkok Action Plan on Global Warming Mitigation 2007-2012 *setting the* reduction target of at least fifteen percent of the total GHG emission anticipated in 2012 under business-as-usual projection. The Bangkok Action Plan was recognized as the first climate policy implemented by Local Administration Organizations in the country, covering five aspects: 1) developing public transportation system and traffic management, 2) promoting renewable energy, 3) improving electricity usage in the building sector, 4) enhancing waste and wastewater treatment and management system, and

¹⁴ World Bank (2012). *Thai Flood 2011 Overview- Rapid Assessment for Resilient Recovery and Reconstruction Planning*. Retrieved September 10, 2023, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/677841468335414861/pdf/698220WP0v10P106011020120Box370022B.pdf>

5) increasing green space. The plan 2007-2012 was later revised and promoted to the Bangkok Master Plan on Climate Change 2013-2023. The Master Plan is a crucial guideline for Bangkok Metropolis to pave its way toward a low-carbon and climate-resilience city.

However, to emphasize the success of policy design and planning of both the Bangkok Action Plan on Global Warming Mitigation 2007-2012 and the Bangkok Master Plan on Climate Change 2013-2023, the BMA interviewee referred to the full support from ministries and agencies both from Thailand and a foreign assistance. The Ministry of Natural Resources and Environment, the Ministry of Energy, the Federation of Thai Industries, the Thailand Environment Institute, and the private and public sectors in Thailand provided interdisciplinary expertise and insights to draft the climate action plans for Bangkok Metropolis. In addition, Japan International Cooperation Agency's (JICA) Technical Cooperation has greatly assisted since the designing process of the Bangkok Master Plan on Climate Change 2013-2023. Technical Cooperation Project to strengthen institutional capacity by deploying Japanese technical experts to work closely with BMA officers, site visits, and knowledge sharing was a tremendous assistance for ensuring the effective implementation of the master plan.

6.1.3. Multilevel governance can encourage policy innovation and knowledge sharing

Khon Kaen Municipality is an excellent example of this policy innovation, policy lab, and knowledge sharing. Khon Kaen Municipality is in Khon Kaen province which has a strategic position in the northeastern region of Thailand and has the potential to become the future hub of the Greater Mekong Subregion. The Khon Kaen province faces climate change-related challenges, including drought, forest fires, and PM2.5 pollution. Local governments and communities are increasingly concerned about climate change issues and eager to initiate policies and plans to address the environmental challenges.

Khon Kaen Municipality has conducted a wide range of initiatives that are well-recognized as good practices in policy innovation for other local governments. First, the Khon Kaen Municipality established the Office of Public Health and Environment to oversee climate actions. It is noted that a few municipality offices have set up this Office of Public Health and Environment. Second, Khon Kaen Municipality has declared five key strategies, including strategy 3 – developing and conserving environmental quality, with the goal of becoming a smart city that can balance carbon emissions with city development and is ready to adapt to climate change (Khon Kaen Municipality Development Strategy 2017-2020). Third, Khon Kaen Municipality was one of four cities in the demonstration project entitled “Achieving Low Carbon Growth in Cities through Sustainable Urban Systems Management in Thailand” or Low-carbon City Project in short, funded by the Global Environment Facility (GEF) and implemented by crucial partner organizations; namely UNDP in Thailand, and Thailand Greenhouse Gas Management Organization (TGO) under the Ministry of Natural Resources and Environment. Under the Low-Carbon City project and a strong motivation to become a smart city, Khon Kaen Municipality built solid collaboration with the private sector in implementing smart city projects, for instance, the installation of solar panels on the roof of Municipality Fresh Market and the roof of Wastewater Treatment Plant, the construction of Waste-to-Energy power plant, the Light Rail System in urban area, and the Municipality Waste Management Network operated by local communities (OPCSCD, 2023).

Fourth, Khon Kaen Municipality and the other four municipalities in the province established the Khon Kaen Transit System Co., Ltd. or KKTS, to run the construction project of Light Rail System. The KKTS is the first Co., Ltd in Thailand which was a joint venture by local administrative organizations, rendering the KKTS an excellent example of a social innovation and is famous as the “Khon Kaen Model”. The Light Rail System initiated by local administrative organizations has demonstrated the courage and determination of local governments to enhance the well-being of the local population and promote low-carbon cities as none of the provinces in Thailand apart from Bangkok has a Light Rail system. In addition, the local governments in Khon Kaen raised their own funds and brought in over 20 private companies to pool resources, around Thai Baht 200 million. KKTT Co, Ltd was established with those seed funds with a mandate to invest in urban development projects in the province. This showcases the collaboration between local governments, private sectors, civil society, and local people clearly without dependence on the central government budget (Wongtanawasuw *et al.*, 2019).

6.1.4. Sub-national government limited capacity to influence national climate efforts

Given its unitary system and centralizing power, all provinces report and comply with their line Ministry at the National level. The permanent secretariat is the highest rank civil servant in each ministry and oversees all work and decides on behalf of a Minister in his/her absence. All Provincial offices follow instructions and

directives of the permanent secretariat and ministers. In addition, the ministry's directives and regulations are considered the second in the policy hierarchy of Thailand. The apex policy is the 20-year national strategy 2018-2037, the country's first national long-term strategy developed under the Constitution. It is pursued by all governmental entities to formulate consistent and integrated plans in a congruous drive.

In concert, LAOs' operation is under the supervision of the Department of Local Administration (DLA), the Ministry of Interior. The DLA has authority over LAOs to check and balance the power of LAOs. However, such authority has created tension and frustration between LAOs and the department. DLA has authority over LAOs to: 1) develop the organizational structure of LAOs, 2) set up and assign Key Performance Indicators (KPI), and systems for monitoring and evaluating LAOs, 2) issue, revise, amend, and implement plans and policies relating to LAOs' authority and responsibilities, 3) set the procedure and standard for human resource management of LAOs, and 4) Promote, support and coordinate financial, fiscal, budgeting, procurement, revenue collection operations and commercial operations of LAOs, including setting up a system to check the financial, accounting, and supplies systems¹⁵. With such power over LAOs, local governments in Thailand have no veto rights.

6.1.5. Multilevel governance creates divergent climate actions which leads to inefficiency and ineffectiveness

Given the centralized control that National government and authorities have in its governance system there is little or no divergent climate policies and actions in Thailand. Control and supervision power over Provincial offices and nationwide LAOs via its vertical organizational structure and its related laws. In addition, all operations of Provincial offices and LAOs must comply and align with higher ranked policy and plan i.e., the 20-year national strategy 2018-2037 and the ministry's directives. Furthermore, climate-related organizations at the national level have worked to ensure consistent and uniform climate action, especially in mitigating GHG emissions.

An essential entity at the National level is the Thailand Greenhouse Gas Management Organization (TGO), an autonomous public organization. TGO established in 2007 has a mandate to "manage and expedite development and implementation of greenhouse gas reduction projects and support public, private and international organization partnerships to promote the implementation of climate action" (TGO, 2019). It has been leading the climate mitigation actions in Thailand with a wide range of initiatives and projects. To name a few, technical supports in quantifying GHG emissions and reporting GHG inventory, developing GHG reduction tools and mechanisms, building capacity and awareness in climate mitigation, and establishing a carbon credit and trading mechanism called T-VER (Thailand Voluntary Emission Reduction Program). TGO works actively with Provincial Office of Natural Resources and Environment by providing advice, technical teams and a budget. Every month, there is an online meeting where TGO meets with representatives of each Provincial Office and address their concerns and questions regarding their work on GHG emission measurement and reduction. The interviewees from Provincial Office appreciate the work of TGO which not only reduces the burden of the Provincial office but also acts as a mentor.

The Office of Natural Resources and Environment Policy and Planning (ONEP) under the Ministry of Natural Resources and Environment is an essential institution in climate action. ONEP has worked rigorously in implementing national climate policies. In July 2023, the cabinet approved the decree to establish the Department of Climate Change and Environment (DCCE) under the Ministry of Natural Resources and Environment supervision. The Climate Change Management and Coordination, a sub-department of ONEP that served as a national focal point for the UNFCCC, was transferred to be under the newly established DCCE. The authority and responsibilities of DCCE cover all climate actions, compliance with international commitments, and steering the country to achieve carbon neutrality by 2050 and net-zero-emission by 2065¹⁶. Interviewees from the Provincial Office of Natural Resources and Environment expected that with the establishment of DCCE, Thailand's National climate actions will become even more consistent and uniform as they could monitor the climate efforts of all provincial offices. However, much work remains in building capacity of LAO's and providing incentives, as well as assistance for them to join force in climate actions. Provincial offices will have to actively approach LAOs in their province and invite them to play more role in the climate actions.

¹⁵ Department of Lands, Thailand (n.d.). Home page. Retrieved September 12, 2023, from: <https://www.dla.go.th/en/index.jsp>

¹⁶ Department of Climate Change and Environment (n.d.). Retrieved from: <https://www.dcce.go.th/>

6.1.6. Multilevel governance leads to inertia among SNG and free-riders

This is evident in Thailand's LAOs. Although they have the authority to provide services on environmental conservation, most LAOs are reluctant to take climate actions and have not yet mainstreamed climate action plans into their work, either climate mitigation or adaptation. According to interviews with the Provincial Office of Natural Resources and Environment, some factors cause the unwillingness of LAOs, for instance, lack of knowledge, lack of human resources, lack of financial resources, and a lack of political will of some majors. The interviewees explained that the majors as elected officials rely on popularity to maintain power during his/her executive term and win the next election. Building infrastructure, i.e., road and pedestrian paths, directly benefit the local economy and population. This kind of project is given a higher budget and priority than climate mitigation and adaptation, which do not seem urgently needed and take time to bear fruit. The situation reflects the dilemma between electoral cycles and climate governance. Given the nature of climate impacts, which take decades to manifest and are difficult to notice; climate mitigation and adaptation actions seem less relevant and not urgent for many people (Frantz and Mayer, 2009). It is questionable whether short-term decision-making can accommodate the medium and long-term impacts of climate change and to what extent it can incorporate the needs of future populations into the present policy planning (Willis *et al.*, 2022).

6.2. Malaysia

6.2.1. Multilevel governance encourages locally appropriate and tailored climate actions and measures to meet local contexts

Policy on adaptation or mitigation is highly centralized at the federal level. As policy practice depicts, the state tends to depend on deferral policy direction for its implementation. Therefore, states as constituent units generally make less investment in environmental protection. The policy governance, initiatives, and implementation vary from one constituent state to another. Each state has its priority on climate change. The states of Sarawak and Sabah focus more on forest rehabilitation project, Kelantan and Terengganu on coastal erosion and mangrove, while a more urbanized state like Penang focus on urban resilience and reducing health and health ecosystem vulnerability.

So far, the States of Sarawak, Sabah, the Federal Territory of Kuala Lumpur, and Melaka have been proactive in introducing several action plans, policies, and laws at local level. Sarawak has been in the forefront in the priority agenda by establishing Ministry of Energy and Environmental Sustainability as explained by the interviewee from Sarawak Economic Planning Unit. The state also initiates the Climate Change Working Group (CCWG) in 2022. The group comprise various stakeholders, from federal and state agencies to environmental activists, and Civil Society Organizations (CSO). It provides policy recommendations to the state ministry. In Sabah, CSOs like LEAP (Land, Empowerment, Animal, People) and Forever Sabah, work closely with the through Sabah Climate Action Council. The council is chaired by the State Secretary, as stated by the interviewees from the Sabah Forestry Department and from Sabah Land Empowerment Animals People (LEAP).

There are several examples where policy such as The National Policy on Climate Change (NPCC) has been adopted and implemented by individual state and local government. Under The National Policy on Climate Change (NPCC), introduced in 2009, for instance, the government (through local authority) would "conduct systematic reviews and harmonise existing legislation, policies and plans, taking into account and proposing relevant balanced adaptation and mitigation measures, to address various issues following waste management the local authority would not approve construction of a building like health centre or clinic without having retention pond for hazardous materials. Government would "conduct systematic reviews and harmonise existing legislation, policies and plans, taking into account and proposing relevant balanced adaptation and mitigation measures..." to address among others land use and land use change (include land reclamation) and waste management.

At the local government level, city and district council did tailor their federal compliance to their local needs. at the district of Besut, Terengganu, for instance, the local district council, with a support grant from Government-linked Corporation (GLC), initiated a rehabilitation program to address coastal and wetland erosion¹⁷.

¹⁷ Mohd Iskandar, Muhammad (former President of Setiu District Council, Terengganu). (2023, August 6). Interview conducted in Redang.

6.2.2. State government compensates the failure of inaction by the central government

The lack federal financial support and federal's policy direction, which can be attributed to a federal level policy vacuum, has led some state entities to move forward with policy setting independently some of the [policy implementation through outside financial support, found through other avenues such as ODA). In this way, Penang, Sabah and Sarawak have actively engaged financial support from external sources, either directly or through the Ministry of Natural Resources, Environment, and Climate Change (NRECC). The State of Sarawak, for instance, received technical and financial support from UK PACT (United Kingdom Partnering for Accelerated Climate Transitions). It is a program provided to countries to several Southeast Asian countries like Thailand, Vietnam, Cambodia, to work on accelerating towards climate change partnership and raise to zero emission or to zero emission target. Furthermore, Penang secured USD10 million from the World Bank to address the impact of climate change particularly on flood mitigation and rising temperature (Liew Jia, 2021). Other state constituent units have tended to rely on Federal assistance to achieve modest policy ambition.

6.2.3. Policy lab, experimenting with new policies, instruments and knowledge sharing

Prior to States fiscal capacity to establish its own formal policies in climate action, NDCs (Nationally Determined Contribution) was the apex platform or the first national communication between Federal and State governments work together on climate related strategies. The NDCs is the venue where States compile data, information, and details, as well an opportunity to seek support from the Federal government on climate mitigation programs. This arrangement then supplies the data subsequently submitted to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

Subsequently, as States increased in capacity and voice, various national action council / working committees have been set up where State and Federal governments deliberate and negotiate on climate change programs and actions. But all these working committees can be described as coordinating units. The Ministry Natural Resources, Environment and Climate Change is the secretariat of all working committees.

- Malaysia Climate Change Action Council (MyCAC). The council is chaired by the Prime Minister and composed of the chief ministers/primer, federal cabinet members, Federal Secretary, and invited experts.
- EPU Working Committee. EPU or Economic Planning Unit of the Prime Minister Department serve as a source of budget allocation for climate change implementation project. Committee members consist of representative from Prime Minister department, Ministry of Finance, and the Ministry Natural Resources, Environment and Climate Change. Each state is also represented by its senior officer.
- Ministerial Working Committee is chaired by the Ministry Natural Resources, Environment and Climate Change. Its function focus on streamlining project execution and progress.

It has been reported that the current government is proposing a Special Parliamentary Committee on Climate Change¹⁸. It is a platform aimed to assist all governments (State and Federal) to provide policy direction on climate change in the future. But its likelihood and progress is still unknown.

In terms of knowledge sharing, the Ministry Natural Resources, Environment and Climate Change set up special agency called MGTC (Malaysia Green Technology and Climate Change Corporation, previously known as Green Tech Malaysia) this body acts as a referral local expert agency that advises government on the implementation of three policy areas: National Policy on Climate Change (NPCC), National Green Technology Policy (NGTP) and The Green Technology Master Plan (GTMP), 2017-2030. MGTC also works together with MIDA (the Malaysian Investment Development Authority) to advise the government on tax incentives for green technology. MGTC would assess "whether the project is green, what are the green components of the projects, conducting evaluation, and then based on our assessment, so we give recommendation to committee", at the ministerial level. The committee is made up of those from various ministries and stakeholders, as explained by the interviewee from Malaysia Green Technology and Climate Change Corporation.

MGTC also advises and provides expert opinion to council or agencies under state government that are mandated to drive green technology. For instance, MGTC provide expert opinion to Penang's Green Council and Kelantan's Utilities Mubaarakan (KUM). MFGTC offers program incentives for state agencies to follow.

¹⁸ Astro Awani (2022, September 2). Anwar dijangka usul tubuh jawatankuasa khas perubahan iklim (Anwar expected to announce the setting up of a special parliamentary on climate change). Retrieved from: <https://www.astroawani.com/berita-malaysia/anwar-dijangka-usul-tubuh-jawatankuasa-khas-perubahan-iklim-379181>

6.2.4. Local government use veto rights, which may obstruct the national climate efforts

There has been one instance where a federal agency used its power to cancel its Environmental Impact Assessment (EIA) on a massive development despite that project's deemed impact to destruct the environmental eco system. In the Penang South Reclamation (PSR) project, local activists rejected and launched the campaign "Penang Rejects Reclamation". The project's EIA initially gave the go-ahead for the project with certain strict conditions, in spite of the Environmental Management Plan (EMP) report which voiced concerns over marine and social ecosystem destruction. Representatives from environmentalist and local fishermen groups used the EMP report as the basis for their opposition to the Federal governments decision to proceed with the project. In response, the Special Appeal Board, set up by the Department of Environment (DoE), proposed the revocation of EIA report. The case was brought forward by the fishing community, where the Special Appeal Board's decision was further upheld by the High Court. (Sinnappan, 2021). Subsequently, the Penang government decided to submit a judicial review for the DoE decision. The High Court decision put the project on hold, however the Penang government decided to resubmit a new EMP report for EAI assessment (Mok, 2021). The EIA approved state's new application where the project has been downsized from a three-island to a single-island project. The State government also argued that there has been no court injunction to stop the project. (Ragu, 2023)

6.2.5. Divergent climate policy action leads to inefficiency and ineffectiveness

Federal policy initiative began in 2009 when the National Policy on Climate Change (Dasar Perubahan Iklim Negara), hereinafter referred to as the NPCC, was introduced during the Najib administration (2009-2018). Today, several policies are in place associated with the climate change like National Green Technology Policy (NGTP) and The Green Technology Master Plan (GTMP), 2017-2030. The Green Technology Master Plan 2017-2030, for instance, outlines Malaysia strategic plans and initiatives for green technology development to create a low-carbon and resource efficient economy. However, there are other climate related policies embedded in other initiatives such as, Eleventh Plan 2016-2020, Twelfth Plan 2021-2025; and Nationally Determined Contribution – NDC, which reside among Malaysia's other plans and commitments for energy efficiency and renewability and low-carbon technology.

Two specific laws deal with specific climate change issues: The Renewable Energy Act and the Sustainable Energy Development Authority Act (SEDA).

The Renewable Energy Act (Act 725) was introduced in 2011 to establish and implement special tariff system to facilitate and speed up the generation of renewable energy. In 2023, the Section 2(1) has been amended to give the power to the minister to "... suspend the operation of the whole or any of the provisions..." of the Act in different parts of Malaysia. The amendment has not been gazetted or yet in force. The Act 725 is administered by the Sustainable Energy Development Authority (SEDA) Act (act 726), a statutory body that acts as a monitoring and enforcing body.

Ironically, what we note is that in spite of its centralizing tendency, Malaysia does not have a centralized or standardised law on climate change. A comprehensive Federal law is still in the making. The proposed *Climate Change Act* (initiated in 2019) is in limbo due to Malaysia's unstable political leadership, where three different governments have been installed since the 14th General Elections in 2018. It was reported in 2022 that the legal framework for the Act had been completed. The current Malaysia Minister Natural Resources, Environment and Climate made a parliamentary statement in February 2023 that "[t]he development of the national climate change Bill is expected to take two to three years" (Soo Wern, 2023).

6.2.6. Race to the bottom competition, or free-rider cases of some local governments

State constituents and local government units cannot take a cue from federal initiatives by offering their own initiative. Federal-level climate change initiatives and programs rely on state commitment and translate into local government programs. However, in spite of this policy and fiscal reality, thus far there has been no instances where each State as a constituent unit has done little to address climate change. Whilst there have been no examples or proof that States have failed to act, there is also no examples of band wagoning on other state's initiatives, shared learning and action. The predominant issue here is more on the vacuum created by the Federal government in legislation and fiscal support for State's to prioritize climate action and therefore implementation capacity of State's to come out with their own climate change policy especially on mitigation action. Some states have managed to create their special focus driven by economic need and popular demand, yet there are states embedded it in a wider vacuum of climate action policy inaction.

7. COMPARATIVE CONCLUSION

Investigation into the multilevel governance functions of Malaysia and Thailand presents some interesting observations. This research suggests that there are benefits in adopting practices akin to those of effective multilevel systems with proper assignment of functions, where States and Provinces have jurisdiction and fiscal powers to design and implement their own policy. Thus, both cases support the view that multilevel governance can and does positively impact on climate action; though in both countries it is only to varying degrees, both ultimately constrained by their centralizing features.

Of the six issues under investigation in this paper we found an interesting mix of outcomes relevant to climate policy practice and the contribution or hindrance of multilevel governance in climate action.

Of note, in both country comparisons we found in those issues under investigation where we found positive response of the contribution of multilevel governance, it was the existence of three conditions that correlated with positive outcomes: jurisdictional space and discretion, fiscal capacity and human resources. Thus, in these areas we found positive evidence of:

- Locally appropriate and tailored measures to meet local contexts.
- Local government compensates for the failure of inaction by the central government.
- Policy lab, experimenting with new policies, instruments, knowledge sharing.

Of the multilevel jurisdictions that were active and empowered to tailor measures appropriate to local contexts, most prominent was the influence of State or Provincial governments (in Thailand the Provincial Office of Natural Resources and Environment recently empowered to design their own climate actions, measures and GHG reduction targets and in Malaysia at the state level Sarawak has been in the forefront in the priority agenda by establishing Ministry of Energy and Environmental Sustainability. Here national governments provided guidance and policy space for provincial and state governments to take some measure of action, which in turn was augmented by fiscal and human resources. This influence was also evident, though to a much lesser extent in larger local level units, metropolitan areas with greater access to resources (fiscal and human). In Thailand that was seen with the Bangkok Master Plan and at the local level in Malaysia the district of Besut, Terengganu, initiated a rehabilitation program of its coastal erosion and wetland).

In terms of policy lab or policy innovation in Thailand we noted that this was overwhelming true of Khon Kaen Municipality which is well-recognized for its good practices in policy innovation for other local governments. In Malaysia this was seen in State and Federal governments deliberation and negotiation on climate change programs and actions, these coordinating units are Malaysia's unique platform to discuss state innovation – here, once again, the common influence was the three conditions of jurisdictional space, discretion to act as well as fiscal and human resources.

Of the other issues under investigation, we found little or no evidence to indicate that:

- Subnational jurisdiction used veto rights to obstruct national climate action plans.
- Multilevel governance creates divergent climate actions which leads to inefficiency and ineffectiveness.
- Multilevel governance leads to inertia among SNG, race to the bottom competition, or free-rider cases of some local governments.

However, we did note isolated instances of some actions falling loosely under those three headings. On the question of veto powers by subnational government, or in this one instance a civil society group from Malaysia successfully challenged State plans that were viewed to harm the marine and social ecosystem, the Penang South Reclamation (PSR) was subsequently downsized. (Dermawan, 2021). Overtime this kind in subnational stakeholder participation will increasingly impact climate action decision making – which will be positive step forward.

While we noted overwhelming merits for national level leadership in climate policy action, there were no instances of converse impact where national absence may have led to inefficient or ineffective policy action. We do note that such a vacuum does lead to inaction or reluctance of subnational actors to make decision relevant to climate action, this compounded by subnational electorate that until recently did not value climate action (adaptation and mitigation plans) have led to a race to the bottom in Thailand's LAOs.

In both cases, the National government has an important role to play in “facilitating” (Fenna *et al.*, 2023, p. 329) climate action; in determining overall commitments, financing, and enabling conditions for States and Provinces working within either a tolerant unitary deconcentrated/ decentralized governance structure (Thailand) or a highly centralized federal governance apparatus (Malaysia) for climate action to work effectively.

This comparative research also illustrates that when National government is not able to provide guiding legislation, then the inherent unitary or centralizing tendencies prohibit climate action at the State or Province level.

In the unique case of Thailand, the combination of top-down directive of climate policy from the Ministry of Natural Resources and Environment and the deconcentration of power to Provincial Office leads to an establishment of GHG emission reduction measures and targets at all 76 provinces which suit context and capacity of the locales. Conversely in Malaysia, the lack of legislation, as seen in the stalled *Climate Act* and a general policy vacuum has meant that there has been what can be considered a disparate and dispersed set of policies related to climate action, which has been largely ineffective. Thus, the observation is that regardless of the governance structure legislation can provide clear direction as to the division of powers and process which supports effective climate action policy.

In addition, we have observed that when States and Provinces are empowered, to any degree, with fiscal resources and policy space to design their own climate action, there is a substantial degree of tailored policy implementation. Hence there has been some level of policy laboratory or learning effect, either because of National guidance or by creating a vacuum, subnational entities are able to make substantial contribution to mitigation and adaptation efforts.

Thus, in Thailand, we noted that Khon Kaen Municipality together with other four municipalities took a bold move to raise funds to set up a company to operate public transportation without depending on an allocated budget from the central government. With financial resources and a degree of decentralized policy freedom this has meant that local governments can create successful climate action in their jurisdiction with collaboration with local stakeholders. This is conversely true of Malaysia, the lack of National guidance in legislation and financial support, has only served to hinder States. Nevertheless, here has been innovation at subnational levels in Malaysia, illustrating again the potential of subnational governments in climate action.

Key policy observations

Formal and informal coordination mechanisms have been successful in supporting effective climate action. In Thailand this is most evident; its Climate Coordination Committees located at Provincial levels are profound in two ways. They have been instrumental in applying external expert advice to its GHG target setting (involving Provincial expertise located in its universities). The construction of committee members is inclusive and tailored to each specific Province; committees are made up of political, and administrative leaders and include business and civil society representatives. In a traditional centralized system, this is a positive tool and means to reflect and respond to local demands.

Institutions play a vital role in realizing targets and facilitating climate actions within a multilevel system, particularly evident in capacity building, coordination, and fostering trust among diverse entities within each country. These elements have demonstrated their significance as essential strategies for proficiently managing crises within the framework of multi-governance coordination (Culebro Moreno *et al.*, 2021).

In Thailand this stands out as a key lesson and recommendation here the TGO has been instrumental in providing both technical expertise, financial resources and mentoring leadership to Provinces – this could be replicated as a capacity-building initiative in other countries faced with similar governance and capacity challenges (Malaysia's MGTC serves a similar role).

The role of ODA has been very influential in positive climate action outcomes. In both countries, they have been instrumental in supporting the impact of States, Provinces, and local governments where they have worked to build capacity and awareness of the rationale and opportunity for climate action, fiscal resources and capacity to deploy impactful initiatives within the existing governance environment as well as nudging better practice.

Interprovincial exchanges on climate governance have proven very useful for sharing of policy initiatives and progress, these platforms use various mediums. In Thailand the existence of interprovincial dialogue platforms (detailed previously) within small, medium and large Provinces are beneficial to policy practice and building a Provincial voice, especially with Governors who chair meetings. In Thailand, these virtual meetings are a regular occurrence between Provinces, this practice perhaps could be adopted to encourage coordination between Provinces and LAO's. In Malaysia intergovernmental exchanges could be described as *proforma* given its centralized policy practice and their infrequency.

When empowered public pressure and public mobilization has been a force for change, successful in prompting concentrated efforts by subnational government because of economic need; we have seen this in both Thailand and Malaysia. Public engagement on matters relevant to their economic interests will only

grow. Provinces have also been able to utilize public awareness funds to address the broader public support in Thailand and in Malaysia livelihood urgency has compelled action.

Perhaps the most intriguing of observations is that regardless of governance structure, whether Malaysia's centralized federal system or Thailand's unitary system with deconcentrated and decentralized features, it is national-level tolerance or facilitation of Provincial and local climate action that matters most. National support for coordinate practices impacts most on the Provincial or State's capacity to act – to design policy that makes the most sense to their unique circumstances.

However, these practices have afforded a degree of flexibility essential to address the complexities of achieving GHG emission targets in Thailand and Malaysia. Neither country provides for the kind of autonomy that support ample policy variance or sufficient financial resources to incentivize Provinces and local units (for instance) to the degree that they can pursue ambitious policy agenda that may achieve greater success in climate action on adaptation and mitigation.

Thus, we conclude that in both cases greater consultation, coordination and a degree of autonomy to design "own" policies will have a positive policy impact on climate action.

ACKNOWLEDGMENT

The authors express gratitude to all the interviewees for their time and invaluable knowledge, as well as to the anonymous reviewers for their constructive feedback.

APPENDIX: LIST OF INTERVIEWEES

Country	Number of Interviewee	Affiliation
Malaysia	One	Malaysia Green Technology and Climate Change Corporation (MGTC)
	Three	Melaka Green Technology Corporation
	One	Sarawak Economic Planning Unit (EPU)
	Three	Sabah Forestry Department
	One	Sabah Land Empowerment Animals People (LEAP)
Thailand	One	Ministry of Natural Resources and Environment
	Four	Representatives from the Provincial Offices of Natural Resources and Environment, including one each from Suphanburi, Chonburi, Chantaburi, and Tak.
	One	Bangkok Metropolitan Administration (BMA)
	One	The United Nations Development Programme (UNDP) Bangkok Regional Hub
	One	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ)

REFERENCES

- Alam, M. M., Siwar, C., Talib, B., Mokhtar, M., & Toriman, M. E. (2012). Climate change adaptation policy in Malaysia: Issues for agricultural sector. *African Journal of Agricultural Research*, 7(9), 1368-1373. <https://academicjournals.org/journal/AJAR/article-abstract/D6B4EC436577>
- Austin, O. C. and Baharuddin, A. H. (2012). Risk in Malaysian agriculture: The need for a strategic approach and a policy refocus. *Kajian Malaysia: Journal of Malaysian Studies*, 30(1).
- Bianco, N., Litz, F., Saha, D., Clevenger, T., & Lashof, D. (2020). *Meeting the climate challenge through a new climate federalism*. World Resources Institute. <https://www.wri.org/insights/meeting-climate-challenge-through-new-climate-federalism>
- Craig, R. K. (2022). Climate adaptation law and policy in the United States. *Frontiers in Marine Science*, (9). <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.1059734>

- Culebro Moreno, J. E., Méndez Bahena, B., & Cruz, P. (2021). Coordinación y gestión de crisis. El caso del gobierno federal y dos gobiernos subnacionales en México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (27), 101-114. <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10902>
- Dermawan, A. (2021, September 10). DoE accepts Appeal Board's decision on EIA cancellation for Penang reclamation project. *New Straits Times*. <https://www.nst.com.my/news/nation/2021/09/726112/doe-accepts-appeal-boards-decision-eia-cancellation-penang-reclamation/>
- Eckersley, P., Kern, K., Haupt, W., & Müller, H. (2023). Climate governance and federalism in Germany. In A. Fenna, S. Jodoin, & J. Setzer (eds.), *Climate Governance and Federalism. A Forum of Federations Comparative Policy Analysis* (pp. 150-176). Cambridge University Press. https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/7832F447082D7576C738692ACF2FFDC3/9781009249652c8_150-176.pdf/climate_governance_and_federalism_in_germany.pdf
- Farber, D. A. (2008). Climate change, federalism, and the Constitution. *Arizona Law Review*, 50(3), article 879. <https://arizonalawreview.org/farber/>
- Fenna, A., Jodoin, S., & Setzer, J. (2023). Climate governance and federalism: An introduction. In A. Fenna, S. Jodoin, & J. Setzer (eds.), *Climate Governance and Federalism. A Forum of Federations Comparative Policy Analysis* (pp. 1-13). Cambridge University Press. https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/DDD2BE3A9C507EEFE1CE7E99D30E9290/9781009249652c1_1-13.pdf/climate_governance_and_federalism.pdf
- Fox, S. (2020). Localizing Environmental Federalism. *UC Davis Law Review*, 54(1), 133-194 <https://ssrn.com/abstract=3559849>
- Frantz, C. M., & Mayer, F. S. (2009). The emergency of climate change: Why are we failing to take action? *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 9(1), 205-222. <https://doi.org/10.1111/j.1530-2415.2009.01180.x>
- Harrison, K. (2023). Climate Governance and Federalism in Canada. In A. Fenna, S. Jodoin, & J. Setzer (eds.), *Climate Governance and Federalism. A Forum of Federations Comparative Policy Analysis* (pp. 64-85). Cambridge University Press. https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/66553220B345533312D2BD4F1D8F388/9781009249652c4_64-85.pdf/climate_governance_and_federalism_in_canada.pdf
- Jatuporn, C., & Takeuchi, K. (2023). Assessing the impact of climate change on the agricultural economy in Thailand: an empirical study using panel data analysis. *Environmental Science and Pollution Research*, (30), 8123-8132. <https://doi.org/10.1007/s11356-022-22743-0>
- Liew Jia, X. (2021, November 1). World Bank funding will help Penang reach its green development goals. *The Star*. <https://www.thestar.com.my/metro/metro-news/2021/11/01/world-bank-funding-will-help-penang-reach-its-green-development-goals/>
- Mok, O. (2021, September 16). Penang to resubmit EIA for three-island reclamation, seek judicial review of Appeal Board ruling. *Malay Mail*. <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2021/09/16/penang-to-resubmit-eia-for-three-island-reclamation-see-judicial-review-of/2006019/>
- OPCSCD (2023). Achieving Low Carbon Growth in Cities through Sustainable Urban Systems Management in Thailand. *Operations and Promotion Center for Livable Smart City Development*. <https://opcsmartcity.org/12950>
- Othman, M., Ahrasan, N., & Tan, T. (2021). *Report on Climate Change Impacts in Penang*. Penang Green Council. <https://pgc.com.my/2020/wp-content/uploads/2021/04/Climate-Change-Impacts-in-Penang.pdf>
- Perbadanan Labuan (2018). *Labuan Development Blueprint 2030*. <https://www.pl.gov.my/info-korporat/penerbitan/labuan-development-blueprint-2030/?lang=en>
- Ragu, D. (2023, September 24). No injunction, so we went ahead with reclamation, says Chow. *Free Malaysia Today*. <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2023/09/24/no-injunction-so-we-went-ahead-with-reclamation-says-chow/>
- Reich, J. (2021). Federalism and mitigating climate change: the merits of flexibility, experimentalism, and dissonance. *Transnational Environmental Law*, 10(2), 263-291. <https://doi.org/10.1017/s2047102521000121>
- Sahadžić, M. (2023). Asymmetric Federalism. In J. Cremades, & C. Hermida (eds.), *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31739-7_215-1
- Sinnappan, A. (2021, September 8). Penang fishermen win appeal in move that may frustrate reclamation project. *The ViBes.com*. <https://www.thevibes.com/articles/news/40877/penang-fishermen-win-appeal-in-move-that-may-frustrate-reclamation-project/>
- Soo Wern, J. (2023, February 23). Three years to develop Malaysia's climate change Bill, says Nik Nazm. *Malay Mail*. <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2023/02/23/three-years-to-develop-malysias-climate-change-bill-says-nik-nazmi/56385/>
- Tang, K. H. D. (2019). Climate change in Malaysia: Trends, contributors, impacts, mitigation and adaptations. *Science of the Total Environment*, 650(2), 1858-1871. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.09.316>
- Willis, R., Curato, N., & Smith, G. (2022). Deliberative democracy and the climate crisis. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 13(2), article e759. <https://doi.org/10.1002/wcc.759>
- Wongtanawas, S., Naweesaengsakulthai, S., Polsim, S., & Kamnuensil, P. (2019). *The Khon Kaen Model. Klannanawittaya Publishing*. Retrieved on 12 September 2023 from <https://opcsmartcity.org/1553>
- Zahrin, Z., & Mohamed, A. M. (2022). Revising the unitary vs. federal classification. *Journal of International Studies*, (18), 125-157. <https://doi.org/10.32890/jis2022.18.5>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
 Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 22-09-2023
 Modificado: 08-01-2024
 Aceptado: 08-01-2024
 Prepublicado: 09-02-2024
 Publicado: 01-03-2024
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11264>
 Páginas: 95-108



Referencia: Cevheribucak, G. (2024). Efectos de la gobernanza multinivel en el diseño e implementación de planes de movilidad sostenible. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 95-108. <https://doi.org/10.24965/gapp.11264>

Effects of multilevel governance on the design and implementation of sustainable mobility plans

Efectos de la gobernanza multinivel en el diseño e implementación de planes de movilidad sostenible

Cevheribucak, Gölfem

University of Limerick. Departamento de Política y Administración Pública (Irlanda – Ireland)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9880-0628>

gulfem.cevheribucak@ul.ie

NOTA BIOGRÁFICA

Doctorando¹ en el Departamento de Política y Administración Pública de la Universidad de Limerick. Sus intereses de investigación incluyen políticas públicas comparadas, gobernanza del clima y transiciones sostenibles. Actualmente trabaja en el proyecto “Gobierno local y movilidad urbana sostenible”², que se centra en la relación entre la autonomía local y las transiciones de movilidad urbana sostenible a través de estudios de casos transnacionales en Europa.

ABSTRACT

Objectives: The polycentric nature of multilevel governance structures with multiple actors interacting at different levels can facilitate sustainability transitions. This study aims to explore the impact of multilevel governance on the design and implementation of sustainable urban mobility plans within the two-tiered government structure of Sweden. **Methodology:** The study is based on qualitative review of the academic literature, secondary sources including review of national policy documents and empirical insights drawn from the case study of Umeå, a medium-sized Swedish city which takes part in several national, local, and transnational initiatives to accelerate sustainability transitions. The empirical data is collected through semi-structured interviews with policy experts, policymakers, transport, and urban planners who are responsible for formulation and implementation of transport policies within national and local institutions. **Results:** The multilevel governance of transport and sustainable urban mobility policies in Sweden produces several positive effects for design and implementation of policies. These include clear division of responsibilities among public authorities at national, regional, and local government level which helps to overcome the problems such as lack of accountability and responsibility. **Conclusions:** Multilevel governance of sustainable urban mobility policies in Sweden enables local authorities to have access additional resources and knowledge exchange through networks consisting of various public and private actors.

KEYWORDS

Multilevel governance; sustainability transitions; sustainable urban mobility; subnational government.

RESUMEN

Objetivos: la naturaleza policéntrica de las estructuras de gobernanza multinivel con múltiples actores que interactúan en diferentes niveles puede facilitar las transiciones sostenibles. Este estudio tiene

¹ I thank the anonymous reviewers for their comments.

² This publication is part of the PhD research project “Local Government and Sustainable Urban Mobility”.

como objetivo explorar el impacto de la gobernanza multinivel en el diseño y la implementación de planes de movilidad urbana sostenible dentro de la estructura gubernamental de dos niveles de Suecia. **Metodología:** el estudio se basa en una revisión cualitativa de la literatura académica, fuentes secundarias que incluyen una revisión de documentos de políticas nacionales y conocimientos empíricos extraídos del estudio de caso de Umeå, una ciudad sueca de tamaño mediano que participa en varios programas nacionales, locales e iniciativas transnacionales para acelerar las transiciones hacia la sostenibilidad. Los datos empíricos se recopilan a través de entrevistas semiestructuradas con expertos en políticas, formuladores de políticas, transporte y planificadores urbanos que son responsables de la formulación e implementación de políticas de transporte dentro de las instituciones nacionales y locales. **Resultados:** la gobernanza multinivel de las políticas de transporte y movilidad urbana sostenible en Suecia produce varios efectos positivos para el diseño y la implementación de políticas. Estos incluyen una clara división de responsabilidades entre las autoridades públicas a nivel de gobierno nacional, regional y local, lo que ayuda a superar problemas como la falta de rendición de cuentas y responsabilidad. **Conclusiones:** la gobernanza multinivel de las políticas de movilidad urbana sostenible en Suecia permite a las autoridades locales tener acceso a recursos adicionales e intercambio de conocimientos a través de redes compuestas por varios actores públicos y privados.

PALABRAS CLAVE

Gobierno multinivel; transiciones sostenibles; movilidad urbana sostenible; gobierno subnacional.

SUMARIO

1. INTRODUCTION. 2. MULTILEVEL CLIMATE GOVERNANCE. 3. MULTILEVEL GOVERNANCE OF SUSTAINABLE URBAN MOBILITY IN SWEDEN. 3.1. NATIONAL TRANSPORT POLICY OBJECTIVES. 4. THE POLICYMAKING PROCESSES FOR TRANSPORT PLANNING IN UMEÅ. 4.1. LOCAL GOVERNANCE FOR CLIMATE ACTION AND SUSTAINABLE URBAN MOBILITY. 4.1.1. Umeå Climate Roadmap - Agenda 2030. 4.1.2. Urban Transformation for Sustainable Mobility. 4.1.3. Bottom-Up Initiatives. 5. DISCUSSION. 6. CONCLUSION. REFERENCES.

1. INTRODUCTION

Sustainable urban mobility has long been included in policy discourses as a solution to curb GHG (greenhouse gas) emissions in cities; however, there are persistent disparities in what it means and how it should be achieved (Brůhová *et al.*, 2020). Sustainability requires integration of environmental, economic, social and governance goals in human activities to protect the future of our earth and achieve liveability (Litman, 2023). Based on the famous Brundtland Report³ widely acknowledged definition of sustainable mobility is “transportation that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (Loo & Chow, 2006). Köhler *et al.* (2009) describes transition to sustainable mobility as “developing alternative social, behavioural, and technological niches to the current car dependent regime”. Sustainable urban mobility upholds the vision of a city, which encourages its inhabitants to alter their travel habits to reduce emissions as well as detrimental impacts on the environment, health, and wellbeing (Brůhová *et al.*, 2020).

The complex challenges for climate change adaptation and mitigation cut across various spatial and jurisdictional realms. Governance of public goods encompasses externalities that traverse boundaries. These issues are addressed in multilevel governance structures through reallocation of power between different tiers and novel modes of public policymaking (Benz, 2021). There is a trend toward greater polycentricity which alters the existing climate governance structures and links multiple governing authorities across various sectors and scales (Jordan *et al.*, 2018). According to Hooghe (1995) “multilevel governance structures embody multi-layered polity across international, national and subnational collaborations without the existence of centrally concentrated authority”. However, scholarly debates emerge around the most effective governance frameworks and mechanisms for implementation of transformative solutions to address the sustainability challenges that include environmental, social, and economic objectives.

³ WCED (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. United Nations General Assembly Document A/42/427.

Considering that there are multiple benefits and challenges associated with the governance of public common goods in multilevel settings, its impact on delivering sustainable urban mobility policy objectives is not widely explored in the literature (Nykqvist & Whitmarsh, 2008). Against this backdrop, this study is built on the following question: “What are the effects of multilevel governance on the design and implementation of sustainable mobility plans?”. The main objective is to analyse the impact of design and implementation of sustainable urban mobility projects in a multilevel governance setting.

The empirical analysis is based on the review of secondary sources and semi-structured interviews to complement it. The secondary sources include key national and local policy documents for climate change action and sustainable urban mobility in Sweden as well as in Umeå. The interview data is incorporated in a way to ensure that interviewees and provided information are not identifiable. To account for the role of different actors in transport and sustainable mobility planning at national and local government level, the interviewees include policy experts, policymakers, transport, and urban planners working at the Departments of Traffic, Planning, Mobility and City Development at Umeå Municipality, and working at the Department of Central Function and Strategic Development at Trafikverket/Swedish Transport Administration.

The sample size of the interviewees is small which constitutes one of the limitations of this study. As this research paper aims to unpack the effects of multilevel governance on the design and implementation of sustainable mobility plans, the questions asked to the interviewees include:

What is the level of collaboration between different tiers of governance (national, regional, and local) for transport policies?, What is the role of Swedish Transport Administration in local transport policy provision?, How are transport policies formulated and implemented?, Which government organizations are responsible?, Are there any sustainability targets for transport sector?, Are they set by the national government?, What is the level of local autonomy in deciding sustainable urban mobility policies?, Are there any lock-in mechanisms in local government policymaking cycles?, What are the local policies that aim to promote sustainable urban mobility in Umeå?

The article is organized as follows. Section 2 includes a synopsis of the literature on multilevel climate governance and decentralized policymaking. Section 3 explores the multilevel governance of sustainable urban mobility in Sweden together with the national policy objectives. In section 4, the case study of Umeå is presented to empirically analyse the policymaking processes for transport planning and with specific focus on sustainable urban mobility transitions in a multilevel governance framework. Local authorities are given extensive powers and transport policies are formulated through cooperation among various actors in Sweden. Thus, Umeå provides an interesting case study to explore the design and implementation of sustainable urban mobility projects through a web of interactions across national, regional, and local level. The empirical results are discussed in section 5 to readdress the question posited and to account for a critical assessment of the main findings. Lastly, the concluding remarks are made to highlight the most important findings, their relevance within the multilevel governance literature, and recommendations for further research.

2. MULTILEVEL CLIMATE GOVERNANCE

Climate change is a political phenomenon as its governance is increasingly characterized by polycentricity with linkages between multiple governing authorities (Ostrom, 2010a). Achieving the target of limiting global temperature increases to 1.5 °C necessitates integrated climate change initiatives among cities and through upscaling across multiple levels of climate governance (Fuhr *et al.*, 2018). These initiatives are mostly emphasized within international frameworks and under the supervision of the United Nations. National, regional, and local governments implement the necessary mechanisms to achieve internationally set targets. Climate action across large, medium-sized and small cities is important for effective climate governance (Kern, 2019). Polycentric governance structures involve public and private actors at multiple levels, in which local governments and community organizations are key to reducing carbon emissions at the local level (Ostrom, 2010a; 2010b).

A large body of research has investigated the benefits and challenges of multilevel governance of public goods. Multiple independent governing units can bring practical value as different public goods can

be provided more efficiently at various scales (McGinnis & Ostrom, 2012; Jordan *et al.*, 2018). However, policy areas such as the environment contain a basket of policies that may be efficiently provided at different scales of government (Hooghe & Marks, 2009). The evaluation of the most efficient and optimal structure of governance depends on the policy field. According to Stigler (1957), “certain government functions such as transport are more efficiently provided through national coordination and local consideration”. Shifting the attention from global to “multiple governance scales that include actors across polycentric systems” has been regarded as more effective to reduce the negative externalities of climate change (Ostrom, 2010a).

Another benefit of multilevel governance structure is that it perpetuates the establishment of vertical and horizontal policy diffusion across jurisdictions and among a variety of actors (Schoenefeld *et al.*, 2023, pp. 4-5). Vertical links are the interactions between international, national, and local levels. Horizontal links refer to interactions within the same level of governance. Additionally, horizontal links are established through collaboration in national and transnational municipal networks (Bulkeley, 2010). Ostrom (2010a) underlines the benefits of the polycentric systems as they accelerate learning, adaptation, innovation, and cooperation with the potential to generate more effective outcomes at multiple levels of governance against a collective-action problem with global effects. For instance, involvement of cities in transnational networks endorses the knowledge transfer and policy mobilization that foster local climate action.

In contrast to the evidence which presents the view that multilevel governance frameworks can lead to effective outcomes in certain policy fields, an alternative perspective illustrates that it can produce overlap and redundancies in government functions. The top-down delegation of responsibilities from national to local levels can produce “accountability vacuums” within the complex structures of multilevel climate governance (Bache *et al.*, 2015). In addition to that, environmental protection of public goods in decentralized settings can lead to suboptimal outcomes such as the inability to control spill overs and increased resource depletion in the absence of strict regulation (De Mello & Jalles, 2022). Ebinger and Richter (2016) asserts that social policies may benefit from decentralization when horizontal communication and cooperation increases; however, it may lead to decrease in service quality.

3. MULTILEVEL GOVERNANCE OF SUSTAINABLE URBAN MOBILITY IN SWEDEN

Sweden is ranked among the top countries in Climate Change Performance Index (2023)⁴ with low per capita emissions. Domestic transport and industrial sectors have the biggest share of GHG emissions as each accounted for 32% of total GHG emissions in 2018⁵. However, the emissions originating from road transport have been decreasing since 2010 and are projected to decline because of energy efficiency gains and increased biofuel use⁶. The two-tiered structure which centres around self-government in Sweden means that subnational authorities are regarded as important actors in climate change governance (Kristianssen & Granberg, 2021). Municipalities and regions have a crucial role in climate transition, particularly concerning urban planning and transport⁷.

The tradition of strong self-government is an important characteristic of central-local relations in the Nordic countries. For instance, the European Commission’s Self-rule Index 1.0 comparatively measures the level of autonomy obtained by local authorities across Europe in 1990-2014. According to this classification scheme, the countries that have significantly high level of self-government are the Nordic countries -Sweden, Denmark, Norway, Finland, Iceland-, Switzerland, Germany, and Poland. On the other hand, the list of countries with the lowest level of local government autonomy include Cyprus, Ireland, Malta, Moldova, Georgia, and Turkey (European Commission *et al.*, 2016).

⁴ CCPI Climate Change Performance Index (2023) available: <https://ccpi.org/download/climate-change-performance-index-2023/> Accessed on 30/11/2022.

⁵ Government Offices of Sweden (2018). Swedish Climate Act. Ministry of the Environment and Energy. [the-swedish-climate-act.pdf](https://www.government.se/press-releases/2018/08/swedish-climate-act-2018) (government.se), Accessed on 12/08/2022 Naturvårdsverket/ Swedish Environmental Protection Agency (2021). Report for Sweden on climate policies and measures and on projections. <https://www.naturvardsverket.se/contentassets/caf14fb0008a41d29b9d51228f874fcb/report-sweden-march-2021.pdf>

⁶ Naturvårdsverket/ Swedish Environmental Protection Agency (2021). Latest Emissions Data. <https://www.epa.ie/our-services/monitoring--assessment/climate-change/ghg/latest-emissions-data/> Accessed on 27/11/2022.

⁷ Swedish Climate Policy Council (2022). Report of the Swedish Climate Policy Council. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/rapport-2022/> Accessed on 15/08/2022.

Sweden has three levels of government with the national, regional, and local level⁸. The significance of the European level has been increasing following its accession to the European Union in 1995. Its sub-national governance structure is made up of 21 county councils and 290 municipalities that have access to constitutional, political, and financial resources in a non-hierarchical two-tier system (Elander & Montin, 1990; Baldersheim & Ståhlberg, 2002). Decentralization has traditionally been important in Sweden as more responsibilities progressively devolved from the national to the local level that increased the range of municipal activities (Hudson, 1993, p. 43; Elander & Montin, 1990, p. 166; Mukhtar-Landgren *et al.*, 2019). The consolidation of local self-government has signalled a shift towards multilevel governance in Sweden as “the central local relations promote non-hierarchical negotiations among institutions across different levels” (Feltenius, 2015). Municipalities have key functions in delivery of public services ranging from housing, education, childcare, public welfare, and road management. On the other hand, the county councils oversee healthcare and transport policies.

An important feature of policy making within the two-tiered government structure in Sweden is the complex interactions between local and regional governments. Regional authorities provide detailed inspection and oversight in many areas including environmental protection and social welfare policies (Baldersheim & Ståhlberg, 2002, p. 85). In certain policy fields, local governments coordinate tasks with regional administrations and county administrative boards, which are national state agencies. For instance, despite existence of comprehensive local climate adaption plans, county administrative boards provide guidance and support to municipalities (Kristianssen & Granberg, 2021). The umbrella institution, SALAR-Swedish Association of Local Authorities and Regions, which represents all the municipalities and county councils provides an influential role in multiple policy areas as a mediator between different government levels (Feltenius, 2015, pp. 307-308). Hence, the multilevel governance of sustainable urban mobility transitions in Sweden comprises of multiple public actors interacting across different levels. The next section includes the national policy agenda for transport and sustainable urban mobility to account for the overarching policy objectives and division of responsibilities among different government actors.

3.1. National Transport Policy Objectives

Transport is responsible for 33% of national greenhouse gas emissions in Sweden and 95% of it comes from road transport which depends on fossil fuels (Fenton & Gustafsson, 2015). According to the 2022 Report of the Swedish Climate Policy Council, greenhouse gas emissions from the transport sector have decreased by 21% between 1990 and 2020. Swedish Climate Policy Council (2019)⁹ underlines the importance of accelerated efficiency through electrification and automation, increased service-based approaches, and integration of biofuels to reach 70% reductions in domestic transport emissions until 2030, compared to 2010 levels. A range of policy instruments including fuel taxes, road tolls, and incentives for low emission vehicles, are applied to meet the national transport policy objectives of reducing carbon emissions generated from urban transport in Sweden (Kyriakopoulou *et al.*, 2021).

Transport policies in Sweden are formulated at various governance levels through interplay among national, regional, and local frameworks. It reflects a functional approach that puts accessibility, transport mode, efficient use of infrastructure, and investments at the centre of policy planning (Johansson *et al.*, 2018). Swedish Transport Administration is the principal public body that is responsible for the implementation of national transport policies (Johansson *et al.*, 2018). Public transport functions fall under the mutual responsibility of regional and local governments in Sweden. National road and rail services are overseen by central government agencies, whereas local and regional governments are responsible for traffic planning and management of local infrastructure such as roads, pedestrian ways, cycling paths, and parking (Elander & Montin, 1990; Hysing *et al.*, 2014; Fenton, 2017; Mukhtar-Landgren, 2021).

Local land planning is the exclusive responsibility of municipalities (Fenton, 2017, p. 1662; Mukhtar-Landgren *et al.*, 2019, p. 722). However, Antonson *et al.* (2016) contend that decentralized spatial planning in Sweden leads to tensions between local and regional government levels, particularly concerning sustainable transport. For instance, alternative modes of transport are highlighted in the municipal comprehensive plan

⁸ Government Offices of Sweden. (2015). The Swedish model of government administration. <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-swedish-model-of-government-administration/> Accessed on 04/07/2022.

⁹ Swedish Climate Policy Council (2019). Report of the Swedish Climate Policy Council. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2019/09/climatepolicyreport2.pdf> Accessed on 12/08/2022.

of Vellinge; yet divergences are observed between the positions of local and regional authorities on spatial management issues including public transport capacity and road expansion (Antonson *et al.*, 2016, p. 301). It demonstrates potential bottlenecks in highly decentralized governance structures.

Niche innovations for radical transitions that will promote a modal shift to sustainable mobility are highlighted in Swedish transport policy objectives. These include technologies such as hybridization of new service models for communal transport including car sharing and carpooling; demand management policies to promote active travel and restrict cars in urban centres through the integration of ICT solutions (Nykqvist & Whitmarsh, 2008, p. 1379). For instance, Åkerman and Höjer (2006) envisages future scenarios for sustainable transport in Sweden based on increased energy efficiency measures and stabilized CO₂ concentration levels by 2050. The results predict reduced fuel intensity and increased use of renewable energy for passenger travel, where fewer short-distance trips are made by car because of technological advancements that enable remote working and the use of non-motorized urban mobility options (Åkerman & Höjer, 2006, pp. 1951-1953).

Swedish Climate Policy Council¹⁰ acknowledges the vital role of local and regional authorities for climate action in urban transport and infrastructure. It highlights the importance of strengthening coordination between local governments and the national state agency Swedish Transport Administration for infrastructure planning (Swedish Climate Policy Council, 2022, p. 88)¹¹. The followings are suggested to encourage fossil-fuel-free transport¹²: a reformed road traffic tax in line with increased electrification and use of autonomous vehicles; total elimination of all subsidies on car use and fossil fuel car sales; introduction of policy incentives for use of environmentally friendly vehicles; providing an encompassing policy framework that approaches all regions equally; empowering municipalities to advance decarbonized transport.

“Transport for An Attractive City” (TRAST)¹³ was introduced in 2014 to provide guidelines for the implementation of Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP) by the Swedish Transport Administration, Swedish Association of Local Authorities and Regions, Swedish Board of Housings, Building and Planning to promote sustainable urban mobility and integrated land planning. It guides municipalities in the local development and implementation of sustainable mobility plans (Robertson, 2015). The overarching objective is to transition to a sustainable transport system with an emphasis on the role of local authorities in accelerating the multi-modal transport shift. It aims to develop sustainable transport systems based on the unique characteristics of individual cities and by considering accessibility, perceived safety, environmental footprint, and health impact¹⁴. Accordingly, active travel and greater use of public transport are prioritized to adapt to the local conditions and objectives.

A more recent policy framework called the “Traffic Strategic Work/ Handbok för trafikstrategiskt arbete” has recently been introduced by the Sweden’s Municipalities and Regions (Sveriges Kommuner och Regioner/ SKR), The Housing Agency and Swedish Transport Administration to replace “Transport for An Attractive City” (TRAST). The handbook addresses issues around land use and transport integration, digital accessibility to promote sustainable transport systems. The unique feature of the Traffic Strategic Work Handbook is that it promotes a transport strategy through close collaboration and division of tasks between municipalities, regional authorities, and national state agencies. Acknowledging that the sustainable transport goals cannot be planned solely within the boundaries of local governments, the Traffic Strategic Work Handbook recommends the consolidation of national, regional, and local targets under a joint governance framework. Its main objectives are centred around creation of a sustainable society through integrated planning of housing, workplaces, and local amenities to alter travel needs of the inhabitants (Sandberg *et al.*, 2022)¹⁵. To provide empirical insights on multilevel governance of sustainable urban mobility transitions in Sweden, I include a city level case study.

¹⁰ Swedish Climate Policy Council (2020). Report of the Swedish Climate Policy Council <https://www.klimatpolitiskaradet.se/rapport-2020/>

¹¹ Swedish Climate Policy Council (2022). Report of the Swedish Climate Policy Council. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/rapport-2022/> Accessed on 15/08/2022.

¹² Swedish Climate Policy Council (2019). Report of the Swedish Climate Policy Council. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2019/09/climatepolicycouncilreport2.pdf> Accessed on 12/08/2022.

¹³ Swedish Transport Administration / Trafikverket (2014). Transport for an Attractive City. An Introduction to TRAST. https://bransch.trafikverket.se/contentassets/347f069e6d684bfd85b85e3a3593920f/transport_for_an_attractive_city_introduction.pdf Accessed on 08/08/2022.

¹⁴ Swedish Transport Administration / Trafikverket (2014). Transport for an Attractive City. An Introduction to TRAST. Transport for an attractive city. An introduction to TRAST (<https://skr.se/skr.25.html>) Accessed on 08/08/2022.

¹⁵ Sandberg, L., Wärnhjelm, M., and Swedish Transport Administration. (2022). Handbok för trafikstrategiskt arbete (No. 978-91-8045-094-2). <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/handbokfortrafikstrategisktarbete.68409.html>

4. THE POLICYMAKING PROCESSES FOR TRANSPORT PLANNING IN UMEÅ

Located within the two-tiered government structure, Umeå provides an interesting case study to analyse the formulation and implementation of sustainable urban mobility policies within a multilevel governance setting. This medium-sized Swedish city constitutes the largest city of Northern Sweden and the eleventh largest municipality with an ambitious local climate action agenda¹⁶ (Statistics Sweden, 2022). It is located within the Västerbotten County in Upper Norrland, which is the northernmost region of Sweden. The region of Västerbotten is governed by a council, which is an elected institution and consists of elected representative¹⁷. Political organization of Umeå Municipality consists of several administrative bodies, and municipal companies¹⁸.

The Swedish Transport Administration (Trafikverket), County Council of Västerbotten, County Administrative Board and Umeå Municipality, are key actors that are responsible for transport planning. The national authorities (Swedish Transport Administration) are responsible for long term planning of national roads and railways. Transport policies are implemented through collaboration between Swedish Transport Administration, regional and local authorities.

There is cooperation between Swedish Transport Administration and the regional level as Swedish Transport Administration has regional offices. Municipalities in the North of Sweden often interact with these branches in Luleå and Umeå. They have common goals around national interests. For instance, if it is declared that it is of national interest, Swedish Transport Administration can intervene in municipalities' road planning. The ordinary way to decide on the national interests is through an institution at regional government level (Interviewee 5).

At regional level, political, administrative, and fiscal responsibilities are divided between the County Council of Västerbotten and Umeå Municipality (Umeå Kommun). As underlined by an interviewee who works at the Swedish National Road and Transport Research Institute, "the regional level is not hierarchically above the local level and has formal powers for public transport planning in regions; but they have to cooperate closely with the municipalities" (Interviewee 3). The national guidelines on climate action provide goals that are implemented through local governments' power to self-govern (Interviewee 3). However, there are certain limits to local government autonomy in Sweden. County Administrative Boards are "a parliamentary organisation which function as a national supervisory authority in each region and can put sanctions on municipalities if they don't follow certain rules" (Interviewee 3).

A local councillor explained the level of cooperation between different tiers of government and the role of Municipal Councils in local transport policymaking processes:

There is collaboration between different levels. National funding is available for infrastructure, road, and railways. The state provides the overall ambition for infrastructure for roads etc. Then these targets come to the regional level, and they get some funding which is spread out in the region. Then municipalities get some funding from the regional level as well. Local government is responsible for local roads and infrastructure. Local governments cannot decide on their own on national roads but can provide funding only for local roads and for maintenance. Local government tries to get local objectives prioritized at the regional level and they can send a letter to the regional level to address for their needs every four year (Interviewee 1).

This indicates an effective policymaking process with clear division of responsibilities and allocation of multiple funding streams across national, regional, and local level.

As the local authority, Umeå Municipality has extensive autonomy in land use planning, maintenance of local roads, including cycling and walking infrastructure. One of the interviewees who work as a transport planner at Umeå Municipality expressed that "There are significant levels of interaction between three tiers. For public transport, decisions are made at regional level, but through close cooperation with local level. Everything is decided at city level, but then regional level must approve. The regional authorities agree

¹⁶ Statistics Sweden (2022, December 31). *50 largest municipalities, by population*. Retrieved April 3, 2023, from <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-composition/population-statistics/pong/tables-and-graphs/population-statistics---year/swedens-50-largest-municipalities-2022/>

¹⁷ Regionvasterbotten (2023, May 8). *This is what the region does*. Retrieved December 15, 2022, from <https://www.regionvasterbotten.se/det-har-gor-regionen>

¹⁸ The Municipal Council is the main decision-making body that rule over the Municipal Board together with the Business and Labour Committee, Sustainability Committee and Planning Committee (Umeå Kommun, 2023).

most of the time because the local government has the fiscal resources” (Interviewee 4). However, a concern regarding the impact of policy priorities at national level was expressed by an interviewee; “Change in government have changed the national plan and the money allocated for roads, railways, cycling lanes. The money has been directed to the road transport. The change in national level has impacted the policy priorities at regional and local level too” (Interviewee 1).

Having clarified the political and administrative functions of Umeå Municipality in implementing transport policies, I will provide further details on the local climate agenda and sustainable urban mobility policies in Umeå.

4.1. Local Governance for Climate Action and Sustainable Urban Mobility

4.1.1. Umeå Climate Roadmap - Agenda 2030

Umeå Municipality has local sustainability goals under its “Agenda 2030” which was formulated in 2021. Agenda 2030 serves as a locally planned roadmap to implement the 17 SDGs set by the United Nations¹⁹. It provides an overview of the sustainability goals and ways to meet them in line with the nationally set objectives. Following on these promises, Umeå has an ambitious action plan under Climate Neutral Umeå 2030 to achieve net zero greenhouse gas emissions until 2040 the latest. Umeå Climate Roadmap has key milestones, which identifies short-to-long term targets in different sectoral fields including mobility, energy, circular economy, food, and agriculture. The municipality itself aims to become climate neutral until 2025²⁰. It aspires to promote ecological sustainability, biodiversity, and wellbeing of Umeå’s residents.

A distinct feature of local climate agenda in Umeå is the elevated level of cooperation among different stakeholders for co-creation of solutions. Umeå as a medium-sized university city has resources, however the local funding alone cannot meet the investment needs for climate change (Interviewee 2). Umeå also participates in strategic innovation programmes that allow for policy diffusion and exchange of best practices. For instance, Climate Neutral Umeå 2030 is a collaborative project managed by Umeå Municipality in partnership with several stakeholders; and it is financed by Vinnova, the Swedish Energy Agency and Formas²¹. Climate Neutral Umeå 2030 aims to foster a network consisting of organizations, companies, thematic groups, and local community to address sustainability transitions. Besides the local authority other partners involved in the project are Umeå University, Swedish University of Agricultural Sciences, Umeå Energy, RISE Research Institute of Sweden and Coompanion Västerbotten, which is an economic association with regional operations.

Additionally, Umeå Municipality has signed the Climate Contract 2030, which serves as a long-term commitment to ensure collaboration among Swedish cities across local, regional, and national level for accelerated climate action. It also enables active participation to the European Union’s mission of 100 climate-neutral and smart cities by 2030. Another important climate action network that Umeå Municipality partakes is the Viable Cities Climate Neutral Cities 2030 which consists of 23 municipalities working together to accelerate sustainability transitions in cities²². Hence, Umeå closely interreacts with various actors through multiple vertical and horizontal links for climate change action.

Transport is among the sectors that Umeå emphasizes to reduce its negative environmental impacts and shift to fossil free fuels²³. Local government has the discretion to set local sustainability policy objectives at a level closer to the citizens. For instance, the Municipality is trying to reduce car traffic in the city and doing surveys on people’s travel behaviour for infrastructural investments (Interviewee 1). A set of ambitious targets are put forward to advance sustainable urban mobility under Agenda 2030. These include promoting multi-modal transport with increased share of public transport, walking, and cycling. The remarks made by a staff member of the Umeå Municipality reveals the persistent challenges in meeting sustainable urban mobility objectives: “The goal is to increase the share of urban trips done by public transport, bikes or on foot from

¹⁹ United Nations (2022). The Sustainable Development Goals Report 2022. In <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/> Accessed on 14/04/2023.

²⁰ Umeå Kommun (2021, December 2). *Environmental goals and action programs*. Retrieved June 6, 2023, from <https://www.umea.se/kommunochpolitik/kommunfakta/kommunensmal/miljomal.106.6fe98f0817d74839dbf5cb.html#Definition>

²¹ Umeå Kommun (2022, January 13). AGENDA 2030 IN UMEÅ. Umeå. Retrieved June 10, 2023, from <https://www.umea.se/hallbaraumea/saarbetarvi/agenda2030iumea.4.408bf0f717442258a88c50.html>

²² Vinnova (n.d.). *Together towards climate-neutral cities*. Viable Cities. <https://en.viablecities.se/hem>

²³ Umeå Kommun (2021, December 2). *Environmental goals and action programs*. Retrieved June 6, 2023, from <https://www.umea.se/kommunochpolitik/kommunfakta/kommunensmal/miljomal.106.6fe98f0817d74839dbf5cb.html#Definition>

55% to 65% until 2025, which is an overly ambitious target. Cycling schemes are provided by municipality, and cycling has a good modal share in Umeå. But the problem is that there are no restrictions on cars” (Interviewee 4). An important obstacle in achieving sustainable urban mobility goals in Umeå, and in the rest of the country is car dependence (Interviewee 6; Interviewee 4).

4.1.2. Urban Transformation for Sustainable Mobility

Umeå Municipality puts great emphasis on smart and sustainable urban mobility through several initiatives that promote behavioural change. According to the results of the most recent travel habits survey²⁴ in Umeå the modal share of urban trips are as follows: cars are the most popular means of transport with 40% followed by 33% walking, 20% cycling and 5% bus. Participants of the survey affirmed their preferences for prioritizing planning for expanded cycling paths and bus traffic at the expense of cars. The interviewees working at the Umeå Municipality stated that “There has been a small decrease in car use over time, but it is not sufficient. There is also a gender split as women tend to use more sustainable transport options. Decreasing car use and making the city centre more lively requires attitude changes” (Interviewee 1; Interviewee 2). Separating cars, bikes and pedestrians remains a challenge in Umeå; but the issue involves political contestation (Interviewee 2).

Umeå Municipality aims to transform its urban centre with the ultimate objective of reducing car traffic. In Umeå, there is a great focus on increasing the share of trips made by active modes of travel and public transport as Umeå’s population keeps growing. Umeå has already an extensive network of cycling lanes with 83.7% of its residents having access to primary cycling paths in urban areas²⁵. The municipal attempts are concentrated on decreasing the share of car journeys, congestion, poor air quality and accessibility of different forms of transport. The streets of Umeå are being redesigned to create safe spaces for cyclists and pedestrians. Local cycle planning policy prioritizes urban growth within a five kilometre radius of the city centre in line with the travel behaviour surveys that indicate residents’ distance preferences to cycle²⁶. Two local projects are currently in progress to develop new infrastructure for active travel and create greener street spaces in the city centre under the Framtidsgatan project.

The Framtidsgatan is a country-wide project that aims to transform streets of Umeå into multi-functional places to turn city streets into inclusive and climate resilient living spaces in the post-COVID world. As part of the national initiative, Framtidsgatan consists of small street-scale projects in Swedish cities of Gothenburg, Stockholm and Umeå. It is funded by Vinnova, Swedish State Agency for Innovation, in connection to ‘Smarta Gator/ Smart Streets’ research project. The Framtidsgatan is executed in collaboration between local governments of Umeå, Gothenburg, Stockholm, and private companies. The project is coordinated at national level because it builds on the experiences from the pandemic as it has highlighted the urgent need to transform urban streets. Hence, the Framtidsgatan gathers experiences from the pandemic in Sweden and across other countries to investigate best practices for smart design solutions. The national government agencies collaborate with multiple private and public stakeholders encompassing the municipalities at local level to facilitate local transformation potential through site analyses and redesign of street spaces²⁷.

The current focus of the project in Umeå involves redevelopment of two streets, Västra Esplanaden and Storgatan under the national Framtidsgatan project. Västra Esplanaden is going through a reconstruction with proposals for its redesign submitted by Umeå’s residents²⁸. Västra Esplanaden will turn into greener streets with more pleasant and lively spaces. It includes providing alternative mobility options, such as cycling and walking ways. The stretch of Storgatan will also be rebuilt as part of the municipal plan to create greener and more pleasant streets. The transformation project includes a cycling lane running from Renmarkstorget to Västra Esplanaden and new pedestrian ways.

Another important municipal urban development initiative is rebuilding Teg’s Center²⁹ with a focus on integrating land use and transport planning to create more spaces for cycling, walking and public transport³⁰.

²⁴ Umeå Kommun (2023, March 17). *Travel habits survey 2022*. Retrieved July 10, 2023, from <https://www.umea.se/trafikochgator/resvaneundersokning.4.71c1e048182ec6b21672695.html>

²⁵ Umeå Kommun (n.d.). *Cycle Planning in Umeå*. Accessed on 24/05/2023.

²⁶ Umeå Kommun (n.d.). *Cycle Planning in Umeå*. Accessed on 24/05/2023.

²⁷ Vinnova. (2022, May 30). *Future Street*. Vinnova. Retrieved December 20, 2023, from <https://www.vinnova.se/p/framtidsgatan/>

²⁸ Umeå Kommun (2023, April 3). *Framtidsgatan Västra Esplanaden*. Retrieved June 10, 2023, from <https://www.umea.se/sharingcity>

²⁹ Teg is the name of the residential area in Umeå, which connects to its city center through two bridges.

³⁰ Umeå Kommun (2023, April 18). *Inside the Ring Road*. Retrieved June 6, 2023, from <https://www.umea.se/innanforringleden>

The redesign of Teg's Centre aims to promote accessibility for travellers through reconstruction of a motorway into a city street that accommodates less cars and more alternative modes of transport. In addition to that, it will convert old blocks into new houses for 4,000 residents. The concept study addresses the problems of increased congestion and prospective population growth. It will create a safe living space that is easily accessed by alternative modes of transport as opposed to its current car-dominated status. Building on the idea of 15-minute³¹ city, the ultimate objective of redeveloping Teg's Center includes creating urban areas, in which all essential amenities are within proximity from residences and workplaces.

Evidently, Umeå Municipality emerges as a key actor in sustainable urban mobility transitions with sustainable urban mobility targets set under the Climate Roadmap 2030 and urban transformation projects that aim to promote shift to alternative modes of transport. Local government in Umeå is an enabler of sustainable urban mobility transitions; however, there is great support and funding provided by the central government agencies. In addition, the local government takes part in multistakeholder partnerships which enable co-creation of innovative solutions with access to increased funding streams. Next, local bottom-up initiatives in Umeå are included to factor in the role of civil society and transnational networks within multilevel governance of sustainable urban mobility transitions.

4.1.3. *Bottom-Up Initiatives*

In addition to national and municipal projects for sustainable urban mobility transitions, there are multiple collaborative initiatives with focus on citizen engagement in Umeå. Car free travel initiative took place to investigate ten households' mobility behaviour without car use for three months; and aimed analyse mechanisms that facilitate sustainable urban mobility (C40 Cities Climate Leadership Group and Nordic Sustainability, 2019)³². Families were offered electric bikes, or travel cards instead of cars to promote shift to sustainable mobility. The initiative was successful and created Living Labs that promoted long term behavioural change. Also, Swedish Cycling Cities (Svenska Cykelstäder) is a nationwide association that brings together Swedish local, regional governments and interest groups to promote cycling in urban areas³³. Its objectives include stimulating collaboration and knowledge exchange of best practices among the frontrunner Swedish municipalities.

Umeå is also among the Cultivating Cities of the GoGreenRoutes project³⁴. It is a multidisciplinary H2020 project funded by the European Union which involves co-creation of solutions based on citizen science. The project aims to take small scale nature-based interventions in the form of greenways or pocket parks to enhance urban wellbeing and health. As part of GoGreenRoutes initiative, streets of Bölevägen that encompass houses, businesses, and schools are being transformed into a safe public space. It aims to encourage its residents to use active modes of travel during dark and long winter months³⁵. Such small interventions consolidate the objective of increasing the share of urban trips made by cycling, and on foot.

Another influential network that promotes innovation and behavioural change for sustainable urban mobility in Umeå is the Ruggedised project, which is funded by the EU's Horizon 2020 programme³⁶. It is collaborative initiative between the Umeå Municipality, Västerbotten County Council, Umeå Energy, Upab, and Akademiska Hus. Umeå is among the Lighthouse Cities that are in the Ruggedised project and has joined the EU (European Union) Mission of 100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030. Multiple ideas are being tested to promote e-mobility, such as introducing smart bus stops and installation of e-charging hubs. Green Parking Pay-off scheme is being implemented together with the local authority through restriction of workplace parking spaces and efficient land use. Ruggedised project introduced an open data platform that provides real time and static data to keep track of the progress of smart city initiatives and facilitate local decision-making processes.

³¹ The concept of compact city contests car dependency with reduced travel demand and lower travel costs (Williams, 1999 as cited in Westerink *et al.*, 2013). Similarly, this idea is engrained in the concept of 'eco-cities,' in which urban areas are developed in line with transit nodes to prevent low density settlements (Joss, 2015, p. 20).

³² C40 Cities Climate Leadership Group, Nordic Sustainability (2019). *Cities100: Umeå is creatively engaging citizens to adopt low-carbon lifestyles*. C40 Knowledge Hub.

https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Cities100-Umea-is-creatively-engaging-citizens-to-adopt-low-carbon-lifestyles?language=en_US

³³ Svenska Cykelstäder (n.d.). *A common quest to create the cycling cities of tomorrow*. Svenska Cykelstäder. <https://svenska-cykelstader.se/eng/>

³⁴ GoGreenRoutes <https://gogreenroutes.eu/cities/umeaa>

³⁵ GoGreenRoutes (n.d.). *'Green lungs' to tackle air pollution and encourage active travel all year round*. Retrieved May 10, 2023, from <https://gogreenroutes.eu/cities/umeaa>

³⁶ Ruggedised (n.d.). *UMEA*. Retrieved June 17, 2023, Retrieved from <https://ruggedised.eu/cities/umeaa/>

5. DISCUSSION

The policymaking processes for transport and sustainable urban mobility planning in Umeå are the outcome of various vertical and horizontal interactions within the multilevel governance structure of Sweden. The authority and policy responsibilities are allocated between the national, regional, and local tiers with central control over the policymaking processes. It was reaffirmed during the interviews that there is close collaboration between the three levels of government (Interviewee 4; Interviewee 5).

Swedish Transport Administration provides long-term policy priorities according to the national interests and interacts with the regional level through regional offices (Interviewee 5). Public transport across the region is overseen by the regional level; however, land planning, local roads and infrastructure are under the responsibility of municipal councils. It is important to note that “Swedish Transport Administration can intervene in municipalities’ road planning if it conflicts with the national interests; and there is no hierarchy between the regional and local level, which ensures their close cooperation” (Interviewee 3; Interviewee 5). These insights contradict with the empirical findings of Antonson *et al.* (2016) which concludes that decentralized planning of sustainable transport in Sweden results in conflict among the local and regional level. Moreover, the empirical findings from Vellinge Municipality points to the divergences in the policy positions of local and regional level regarding the impact of increased road capacity (Antonson *et al.* 2016, p. 301). However, it is not clear how these divergences impact policymaking processes.

At subnational level, the policy responsibilities are divided between the County Council of Västerbotten and Umeå Municipality. It is stated that the strong self-government tradition of Swedish municipalities renders local authorities influential actors in steering climate action (Interviewee 4). The empirical insights from Umeå Municipality reaffirm the important role of local governments for climate action as well as design and implementation of sustainable urban mobility projects in Sweden. Umeå Municipality has policy discretion in land use and traffic planning, local roads, urban infrastructure for cycling and walking. The proactive role of Umeå Municipality with an ambitious local agenda and legislative political, fiscal powers to enact change creates room for policymaking at a level closer to the citizens. However, in Sweden, there are limits to local autonomy despite their strong tradition of self-governance. For instance, “County Administrative Boards are national supervisory authorities in each region and can implement sanctions on local authorities” (Interviewee 3).

The local climate change targets of the city are enshrined in the Umeå Climate Roadmap - Agenda 2030. The existence of urban transformation projects to reduce car use and increase the share of urban trips made by sustainable modes of mobility is a clear sign of the importance given to not only reducing the greenhouse emissions, but also addressing urban problems to turn cities into living spaces. These projects serve multiple functions to create greener spaces in urban areas, improve air quality, reduce congestion, increase safety, promote accessibility, and mitigate prospective problems related to population growth. Additionally, local governance framework for climate action and sustainable urban mobility is made of several collaborative initiatives. Umeå Municipality is involved in multiple national and international networks such as Framtidsgatan, Viable Cities, and the EU funded projects GoGreenRoutes, Ruggedised. These projects provide funding and knowledge exchange for small interventions which contribute to the municipality’s objective of decreasing car use, increasing the share of cycling, and walking in urban mobility. Nevertheless, it is highlighted by the interviewees that car-dependence is a major challenge in achieving sustainability urban mobility targets in Umeå, and in the rest of the country (Interviewee 4; Interviewee 6). Car dependence, and segregation of cycling and walking ways is described as a political issue that involves contestation (Interviewee 2).

6. CONCLUSION

This study assessed the effects of multilevel governance structures on the design and implementation of sustainable urban mobility plans through an empirical case study. Multilevel governance frameworks are regarded conducive for accelerated climate action with multiple actors interacting in polycentric systems (Ostrom, 2010b). It implies dispersion of power and responsibilities across different actors rather than a centralized approach to governance (Hooghe, 1995). However, it is acknowledged that decentralization can also generate redundancies and ineffective policymaking without strict regulation (De Mello & Jalles, 2022). Another important shortcoming of multilevel climate governance structures is the accountability problem (Bache *et al.*, 2015). As the main objective of this study was to examine the effects of multilevel governance within the context of sustainable urban mobility policies, the political landscape in Sweden which is characterised by a range

of interactions among different actors at multiple tiers provided substantial insights. The empirical findings will contribute to the literature on multilevel climate governance of common goods. The empirical analysis is based on a single case study and a limited number of interviews; however, it reveals important insights to identify the enabling political and administrative conditions in multilevel governance frameworks.

The empirical findings indicate that the close level of collaboration between national, regional, and local authorities for transport policymaking with distinct set of responsibilities undertaken by different authorities can facilitate the implementation of sustainable urban mobility policies in Umeå, Sweden. The positive impacts of the multilevel governance of transport and sustainable urban mobility policies in Sweden are as follows: First, it sets clear division of responsibilities among different public authorities for coordinated transport policymaking at national, regional, and local level. The national authority, Trafikverket/Swedish Transport Administration, is responsible for long term planning of national roads and railways. At regional and local level, transport planning responsibilities are divided between the County Council of Västerbotten and Umeå Municipality. As it was explained in the interviews the overall policy directions are provided by the national government and these targets are addressed at the lower levels. The regional level oversees public transport policies, whereas the local authorities are responsible for local roads and infrastructure; however, in Sweden there are mechanisms for checks and balances. Therefore, it addresses the problems related to multilevel governance such as lack of accountability and responsibility. Second, it enhances the access of local authorities to resources from national, regional, and local level. It was explained by a local Councillor that “there is national funding for transport infrastructure including roads and railways; but the municipal funding is available through local taxes for local roads and their maintenance. Then the municipalities can get additional funding from the regional level” (Interviewee 1). Third, multilevel governance of sustainable urban mobility policies enables interactions with various public and private actors through access to vertical and horizontal networks. As shown in the case of Umeå’s involvement in projects such as Cultivating Cities- GoGreenRoutes, Ruggedised, 100 Climate-Neutral and Smart Cities, local authorities’ access to multinational networks enables external funding opportunities for climate action.

In conclusion, multilevel governance can contribute to effective design and implementation of sustainable urban mobility projects. The enabling political and administrative conditions that consolidate the impact of multilevel governance of sustainable urban mobility policies in Sweden are clear division of responsibilities among government bodies with strict regulatory mechanisms, strong role of local government in steering the transition at a level closer to the citizens, local governments’ access to substantial financial resources and knowledge exchange as a result of vertical and horizontal links. The case of Umeå demonstrates the positive effects of multilevel governance of sustainable urban mobility projects through inter-administrative cooperation, resource allocation across multiple levels, tradition of local self-government, and commitment to an ambitious local agenda. Multilevel governance frameworks can facilitate sustainable urban mobility transitions through increased cooperation among different stakeholders, mobilization of additional funding opportunities, and exchange of best practices through governance networks. The bottom-up and top-down interactions among state and non-state actors in multilevel settings can accelerate implementation of local sustainable urban mobility plans. The impact of high local government autonomy in steering the urban transition process within the described multilevel governance framework cannot be overlooked. However, an important ambiguity in multilevel governance of sustainable urban mobility policies in Sweden is the impact of congruence among different levels. This has become particularly relevant with the recent change in the national government as a right-wing coalition government was formed in the aftermath of the 2022 general elections. Concerns about its repercussions for the national funding allocated to roads as opposed to sustainable mobility projects was expressed in an interview as well (Interviewee 1). There is need for extensive empirical research to analyse how party politics, and incongruent policy preferences across the national, regional, and local governments would impact sustainable urban mobility policies.

REFERENCES

- Åkerman, J., & Höjer, M. (2006). How much transport can the climate stand? - Sweden is on a sustainable path in 2050. *Energy Policy*, 34(14), 1944-1957. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2005.02.009>
- Antonson, H., Isaksson, K., Storbjörk, S., & Hjerpe, M. (2016). Negotiating climate change responses: Regional and local perspectives on transport and coastal zone planning in South Sweden. *Land Use Policy*, (52), 297-305. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.12.033>

- Bache, I., Bartle, I., Flinders, M., & Marsden, G. (2015). Blame Games and Climate Change: Accountability, Multi-Level Governance and Carbon Management. *The British Journal of Politics and International Relations*, 17(1), 64-88. <https://doi.org/10.1111/1467-856x.12040>
- Baldersheim, H., & Ståhlberg, K. (2002). From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries. *Local Government Studies*, 28(3), 74-90. <https://doi.org/10.1080/714004149>
- Benz, A. (2021). *Policy Change and Innovation in Multilevel Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Brůhová Foltýnová, H., Vejchodská, E., Rybová, K., & Květoň, V. (2020). Sustainable urban mobility: One definition, different stakeholders' opinions. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, (87), 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2020.102465>
- Bulkeley, H. (2010). Cities and the Governing of Climate Change. *Annual Review of Environment and Resources*, 35(1), 229-253. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-072809-101747>
- De Mello, L., & Jalles, J. T. (2022). *Decentralisation and the environment: Survey-based and cross-country evidence* [REM Working Paper 0215-2022]. ISEG - Lisbon School of Economics and Management, REM, Universidade de Lisboa. https://rem.rc.iseg.ulisboa.pt/wps/pdf/REM_WP_0215_2022.pdf
- Ebinger, F., & Richter, P. (2016). Decentralizing for performance? A quantitative assessment of functional reforms in the German Länder. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 291-314. <https://doi.org/10.1177/0020852315586916>
- Elander, I., & Montin, S. (1990). Decentralisation and control: central-local government relations in Sweden. *Policy and Politics*, 18(3), 165-180.
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). *Self-rule index for local authorities (release 1.0): final report*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/432291>
- Feltenius, D. (2015). Multi-Level governance as 'Post-Constitutional' politics: subnational actors and the Swedish Constitution. *Local Government Studies*, 41(2), 301-319. <https://doi.org/10.1080/03003930.2014.919267>
- Fenton, P. (2017). National infrastructure, small towns, and sustainable mobility – experiences from policy and strategy in two Swedish municipalities. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(9), 1660–1682. <https://doi.org/10.1080/09640568.2016.1246998>
- Fenton, P., & Gustafsson, S. (2015). Contesting sustainability in urban transport - perspectives from a Swedish town. *Natural Resources Forum*, 39(1), 15–26. <https://doi.org/10.1111/1477-8947.12061>
- Fuhr, H., Hickmann, T., & Kern, K. (2018). The role of cities in multi-level climate governance: local climate policies and the 1.5 °C target. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, (30), 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.10.006>
- Hooghe, L. (1995). Subnational mobilisation in the European union. *West European Politics*, 18(3), 175-198. <https://doi.org/10.1080/01402389508425097>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government? *Annual Review of Political Science*, 12(1), 225-241. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.12.041107.102315>
- Hudson, C. (1993). *Against all odds: local economic development policies and local government autonomy in Sweden and Britain* [PhD dissertation]. Umeå universitet. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-66109>
- Hysing, E., Frändberg, L., & Vilhelmson, B. (2014). Compromising sustainable mobility? The case of the Gothenburg congestion tax. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(6), 1058-1075. <https://doi.org/10.1080/09640568.2014.912615>
- Johansson, F., Tornberg, P., & Fernström, A. (2018). A function-oriented approach to transport planning in Sweden: Limits and possibilities from a policy perspective. *Transport Policy*, (63), 30-38. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.11.006>
- Jordan, A., Huitema, D., Schoenefeld, J., Van Asselt, H., & Forster, J. (2018). Governing Climate Change Polycentrically: Setting the Scene. In A. Jordan, D. Huitema, H. Van Asselt, & J. Forster (eds.), *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* (pp. 3-26). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108284646.002>
- Joss, S. (2015). Sustainability and the City? In *Sustainable Cities: Governing for Urban Innovation* (2.^a ed., pp. 1-43). Palgrave Macmillan.
- Kern, K. (2019). Cities as leaders in EU multilevel climate governance: embedded upscaling of local experiments in Europe. *Environmental Politics*, 28(1), 125-145. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1521979>
- Köhler, J., Whitmarsh, L., Nykvist, B., Schilperoord, M., Bergman, N., & Haxeltine, A. (2009). A transitions model for sustainable mobility. *Ecological Economics*, 68(12), 2985-2995. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.06.027>
- Kristianssen, A. C., & Granberg, M. (2021). Transforming Local Climate Adaptation Organization: Barriers and Progress in 13 Swedish Municipalities. *Climate*, 9(4), article 52. <https://doi.org/10.3390/cli9040052>
- Kyriakopoulou, E., Lu, T., & Hart, R. (2021). *Towards zero emissions from Swedish urban transport* [Report 7004 from the project 'To buy or not to buy']. Swedish Environmental Protection Agency. <https://www.naturvardsverket.se/publikationer/7000/towards-zero-emissions-from-swedish-urban-transport/>
- Litman, T. (2023). *Well measured: Developing Indicators for Sustainable and Livable Transport Planning*. Victoria Transport Policy Institute. <https://www.vtpi.org/wellmeas.pdf>

- Loo, B. P., & Chow, S. Y. (2006). Sustainable Urban Transportation: Concepts, Policies, and Methodologies. *Journal of Urban Planning and Development*, 132(2), 76-79. [https://doi.org/10.1061/\(asce\)0733-9488\(2006\)132:2\(76\)](https://doi.org/10.1061/(asce)0733-9488(2006)132:2(76))
- McGinnis, M. D., & Ostrom, E. (2012). Reflection on Vincent Ostrom, Public Administration and Polycentricity. *Public Administration Review*, 72(1), 15-25.
- Mukhtar-Landgren, D. (2021). Local Autonomy in Temporary Organizations: The Case of Smart City Pilots. *Administration and Society*, 53(10), 1485-1511. <https://doi.org/10.1177/009539972111009884>
- Mukhtar-Landgren, D., Kronsell, A., Voytenko Palgan, Y., & von Wirth, T. (2019). Municipalities as enablers in urban experimentation. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 21(6), 718-733. <https://doi.org/10.1080/1523908x.2019.1672525>
- Nykvist, B., & Whitmarsh, L. (2008). A multi-level analysis of sustainable mobility transitions: Niche development in the UK and Sweden. *Technological Forecasting and Social Change*, 75(9), 1373-1387. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2008.05.006>
- Ostrom, E. (2010a). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550-557. <https://commonsblog.files.wordpress.com/2007/10/elinor-ostrom-polycentric-system-for-coping-with-climate-change.pdf>
- Ostrom, E. (2010b). Nested externalities and polycentric institutions: must we wait for global solutions to climate change before taking actions at other scales? *Economic Theory*, 49(2), 353-369. <https://doi.org/10.1007/s00199-010-0558-6>
- Robertson, K. (2015). *Comparison of the EU's Sustainable urban mobility plan (SUMP) and the Swedish planning support Transport for an attractive city (TRAST)*. Swedish National Road and Transport Research Institute – VTI. <https://vti.diva-portal.org/smash/get/diva2:856558/FULLTEXT01.pdf>
- Schoenefeld, J. J., Hildén, M., Schulze, K., & Sorvali, J. (2023). What motivates and hinders municipal adaptation policy? Exploring vertical and horizontal diffusion in Hessen and Finland. *Regional Environmental Change*, (23), article 53. <https://doi.org/10.1007/s10113-023-02048-9>
- Stigler, G. J. (1957). The Tenable Range of Functions of Local Government. In *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability: Papers Submitted by Panelists Appearing Before the Subcommittee on Fiscal Policy* (pp. 213-219). Government Printing Office EE. UU. Disponible en: https://fraser.stlouisfed.org/title/1151/item/1605?start_page=7
- Westerink, J., Haase, D., Bauer, A., Ravetz, J., Jarrige, F., & Aalbers, C. B. E. M. (2013). Dealing with Sustainability Trade-Offs of the Compact City in Peri-Urban Planning Across European City Regions. *European Planning Studies*, 21(4), 473-497. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.722927>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
 Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 22-09-2023
 Modificado: 01-12-2023
 Aceptado: 14-12-2023
 Prepublicado: 21-02-2024
 Publicado: 01-03-2024
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11266>
 Páginas: 109-122



Referencia: Connaughton, B. (2024). Multi-level governance and policy contestation: Ambiguity and conflict in the implementation of peatland conservation in Ireland. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 109-122. <https://doi.org/10.24965/gapp.11266>

Multi-level governance and policy contestation: Ambiguity and conflict in the implementation of peatland conservation in Ireland¹

Gobernanza multinivel y contestación de políticas: ambigüedad y conflicto en la implementación de la conservación de las turberas en Irlanda

Connaughton, Bernadette

University of Limerick. Department of Politics and Public Administration (Irlanda – Ireland)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6362-5110>

Bernadette.Connaughton@ul.ie

NOTA BIOGRÁFICA

Bernadette Connaughton is a Senior Lecturer in Public Administration at the Department of Politics and Public Administration, University of Limerick. Her main research interests include politico-administrative relations, Ireland's relationship with the EU, and environmental governance. She has published on those areas and with particular attention to Irish public administration in authored, co-authored, and edited books, and journals such as *Public Administration*, *Irish Political Studies Journal of Environmental Policy and Planning*, *Regional and Federal Studies*, and *Administration*.

ABSTRACT

Biodiversity represents one of the most controversial areas of environmental governance. **Objectives:** Compliance with the EU regulatory framework is contained in the Habitats Directive (92/43/EEC) and in the designation of special areas of conservation which has prompted contestation in relationships between public authorities, farmers, and local landholders across all levels of governance. **Methodology:** Using Matland's ambiguity-conflict model as a lens to view the implementation experience, the discussion uses official documentation and literature sources to explore Ireland's compliance with EU biodiversity regulation with reference to peatlands. **Results:** This article uses the case of Ireland to explore inadequate implementation which led to prolonged legal proceedings culminating in an unfavourable judgement against the Irish state on 29th June 2023. In Case C-444/21 the Court of Justice of the European Union (CJEU) ruled that Ireland failed to fulfil its obligations under the directive, namely the appropriate designation of a Natura 2000 network of sites for important habitat and a protection regime for them. Central to Irish debates on the habitats directive is the protection of raised bogs which has resulted in considerable conflict, politicisation, and prolonged negotiations between peat-cutters and public authorities at national and local levels. **Conclusions:** The discussion highlights the difficulties in changing ingrained attitudes and practices for managing nature conservation in privately owned land and in securing collaborative engagement with stakeholders.

KEYWORDS

Habitats directive; implementation; Ireland; multi-level governance; peat.

¹ The author would like to thank the two anonymous reviewers for their helpful comments and suggestions.

RESUMEN

La biodiversidad representa uno de los ámbitos más controvertidos de la gobernanza medioambiental. **Objetivos:** el cumplimiento del marco normativo de la UE se recoge en la Directiva sobre hábitats (92/43/CEE) y en la designación de zonas especiales de conservación, lo que ha suscitado contestación en las relaciones entre autoridades públicas, agricultores y terratenientes locales en todos los niveles de gobernanza. **Metodología:** utilizando el modelo de ambigüedad-conflicto de Matland como lente para ver la experiencia de aplicación, el debate utiliza documentación oficial y fuentes bibliográficas para explorar el cumplimiento por parte de Irlanda de la normativa de la UE sobre biodiversidad con referencia a las turberas. **Resultados:** este artículo utiliza el caso de Irlanda para analizar la aplicación inadecuada que dio lugar a prolongados procedimientos judiciales que culminaron en una sentencia desfavorable contra el Estado irlandés el 29 de junio de 2023. En el asunto C-444/21, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictaminó que Irlanda había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la directiva, a saber, la designación adecuada de una red Natura 2000 de lugares para hábitats importantes y un régimen de protección de los mismos. En el centro de los debates irlandeses sobre la directiva de hábitats está la protección de las turberas elevadas, que ha dado lugar a considerables conflictos, politización y prolongadas negociaciones entre los cortadores de turba y las autoridades públicas a nivel nacional y local. **Conclusiones:** el debate pone de relieve las dificultades para cambiar actitudes y prácticas arraigadas en la gestión de la conservación de la naturaleza en tierras de propiedad privada y para garantizar el compromiso de colaboración con las partes interesadas.

PALABRAS CLAVE

Directiva hábitat; implementación; Irlanda; gobierno multinivel; turbera.

SUMARIO

1. INTRODUCTION. 2. THE BIRDS, THE BEES... AND THE BOGS IN IRELAND. 2.1. THE STATE OF IRELAND'S PEATLANDS. PAST AND PRESENT. 2.2. INSTITUTIONAL AND REGULATORY FRAMEWORK. 3. THE AMBIGUITY-CONFLICT MODEL. 4. DISCUSSION. 4.1. ADMINISTRATIVE IMPLEMENTATION: ILL-DEFINED GOALS AND SIMMERING CONFLICT. 4.2. POLITICAL IMPLEMENTATION: HEIGHTENED CONFLICT AND POLITICISATION. 4.3. SYMBOLIC IMPLEMENTATION: PROLIFERATION OF "WICKED PROBLEMS" AND COALITION ACTION. 5. CONCLUSION. REFERENCES.

1. INTRODUCTION

Biodiversity is the world's natural capital, and the protection of ecosystems is a long-standing priority in the European Union's sustainable development policies. Biodiversity loss is regarded as the most critical global environmental threat alongside climate change, and the two are inextricably linked (Citizens' Assembly, 2023; IPCC, 2023; UN, 2023). Ireland's biodiversity resources are the combination of climatic, geological, topographical, and historical factors and, despite having fewer endemic species, several of Ireland's habitats are internationally important due to their scarcity. Ireland's raised blanket bogs fall into this category, and it is estimated that they constitute approximately fifty per cent of Europe's remaining active raised bog network (DoCH&G, 2019). Active raised bogs both support biodiversity and are an important carbon sink, and the Irish state has a responsibility to preserve these sites. The main legal instrument governing biodiversity protection in the EU is the Habitats Directive (92/43/EEC). It aims to safeguard species and habitat types by ensuring their maintenance and restoration to a favourable conservation status.

The implementation of the habitats directive takes place within a system of EU multi-level governance (Beunen & Duineveld, 2010; Laffan & O'Mahony, 2008) as distinct to those arenas in which national level authorities are the main arbiters (Heidbreder, 2017). Further, individual member states are unlikely to be neutral mediators of environmental policy implementation since their responses are strongly influenced by domestic politics, bureaucratic, and economic interests (Connaughton, 2019). This is evident in Ireland's experience of designating Natura 2000 sites and in adopting appropriate conservation measures. Using Matland's (1995) implementation model of ambiguity and conflict this article explores Irish public administration's attempts to comply with EU biodiversity regulation, with specific reference to peatlands. Matland's model recognises that central authorities influence policy implementation through decisions on funding and jurisdiction, even when goal ambiguity exists. It is also perceptive to the interdependency of actors working across different levels

of governance in contexts that are openly characterised by conflict (Matland, 1995, pp. 170-171). Ireland's implementation of the habitats directive differs from that of other EU member states since a considerable proportion of designated sites are on privately owned, farmed land, and landowners enjoy strong legal protection. Central to these challenges is a reality that many people living in rural Ireland retain a social value to domestic peat cutting and do not necessarily recognise this contradiction with peatland conservation.

Following the commencement of European Commission infringement actions against Ireland peat cutting on designated sites was banned in 2011. This led to a decade of considerable conflict, political controversy, and prolonged negotiations between turf-cutters and public authorities at national and local levels. It included efforts to ensure adequate compensation, realise appropriate mediation initiatives, and guarantee support for a national policy shift from peat harvesting to restoration. The Commission gave Ireland a final deadline to fulfil its obligations by January 2019 and when they were not met the case progressed to the Court of Justice of the European Union (CJEU). In a largely anticipated judgement, the court ruled that Ireland had failed to adequately implement the directive and had a consistent record of failing in conservation measures for certain priority habitat types that include blanket bogs (EU, 2023).

The article is organised as follows. The first section sets out the significance of peatlands for habitat conservation and climate action, and how this contrasts with Ireland's poor record in conservation. This is contextualised by highlighting the complicated cultural, economic, and social factors underpinning peatland management. The incremental development of the institutional and regulatory framework is then outlined. The next section discusses EU policy implementation and methodologies in implementation theory. Matland's (1995) ambiguity-conflict model is identified as a suitable framework for analysing top-down and bottom-up policy implementation in the heavily politicised atmosphere of managing Irish peatlands. This is followed by a discussion of the Irish administration's experience of complying with EU biodiversity regulation, the difficulties in changing ingrained attitudes and practices for managing nature conservation and securing collaborative engagement with stakeholders across multiple levels of governance.

2. THE BIRDS, THE BEES... AND THE BOGS IN IRELAND

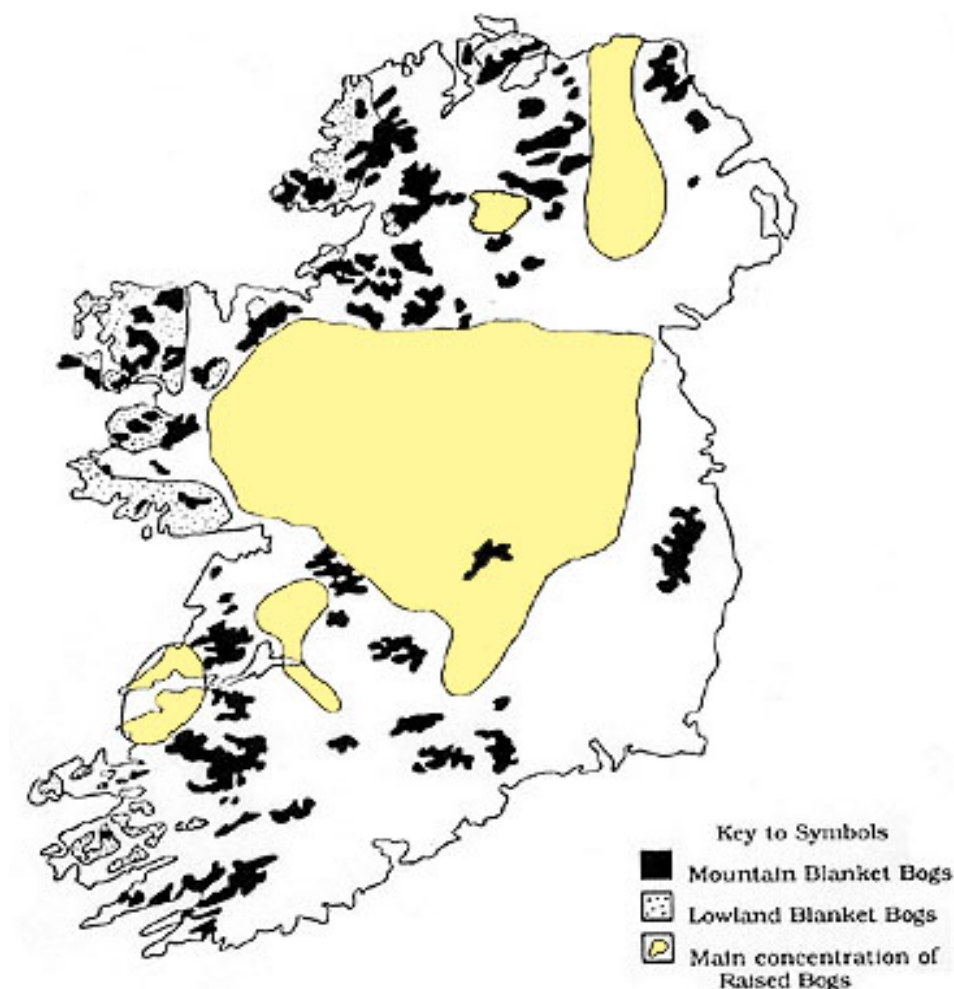
2.1. The state of Ireland's peatlands. Past and present

Despite having fewer endemic species many of Ireland's habitats are internationally important due to their scarcity in Europe. This is illustrated in Ireland's peatlands (also known as bogs) which are unique in terms of heritage, habitat, and their wealth as a natural resource. The wet climate is a key factor in influencing the formation of different types of peatlands that accommodate species in combinations not found elsewhere. Peatlands cover approximately twenty per cent of the national land area which includes a significant proportion of some of Europe's most at risk peatland habitats (EPA, 2020; Stout & Ó'Cinnéide, 2021). They provide many important ecosystem services, including maintaining biodiversity, carbon storage, supporting agriculture and forestry, water regulation and flood attenuation. The condition of peatlands and associated biodiversity is poor, however, including those protected under national and European legislation. It is reported that seventy-five per cent of peatland habitat has been either mined or drained and just one per cent is actively growing (Citizens' Assembly, 2023). The wet and wild landscape of the bogland areas was historically discounted as unproductive farmland and large tracts were afforested. From the 1950s drainage and extraction measures halted in other countries but the practice continued and was even scaled up in Ireland's "wastelands" (Bresnihan & Brodie, 2023). This entirely altered the habitat system and demonstrated a lack of official and community awareness of the importance of biodiversity.

Peatlands are carbon sinks and have a role to play in sequestering and storing CO₂ as protection against climate change (Fluet-Chouinard *et al.*, 2023). When degraded and drained the peatlands become a source of greenhouse gas emissions and biodiversity is damaged. It is now acknowledged that Ireland's peatlands are currently a large net source of carbon emissions, and they continue to be spoiled due to land drainage for agricultural purposes, afforestation, and peat extraction (Houses of the Oireachtas, 2019). This is despite the evidence that climate change and the biodiversity crisis are closely interlinked and solutions like peatland rewetting are considered "low hanging fruit" in terms of viable options for mitigating climate change (O'Connell *et al.*, 2021). The evidence presents a depressing picture of the state of Ireland's peatlands but there are shifts towards conservation and restoration. Between 1997 and 2002, Ireland nominated fifty-one raised bog sites for designation as Special Areas of Conservation (SACs). Seventy-five raised bog Natural Heritage Areas (NHAs)

were also designated to support the network. To augment these actions government policy and EU sponsored restoration projects, such as the Living Bog Project funded by the EU LIFE programme and launched in 2016, aim to reverse peatland losses through sustainable management and rehabilitation (Stout & Ó'Cinnéide, 2021). Further, the cutting of peat in Ireland's active raised bog network was officially banned in 2011 to safeguard—somewhat late—internationally important sites listed as priority habitat for protection under EU law. The state acquisition of raised bogs is regarded as a potential solution since these habitats don't require grazing regimes (Craig, 2001, p. 148) and this is perceived as better value for money as opposed to compensating landowners (Renou-Wilson *et al.*, 2011). Figure 1 illustrates the principal locations of Ireland's raised bogs.

FIGURE 1. PEATLAND IN IRELAND



Source: Irish Peatland Conservation Council. Available at: <http://www.ipcc.ie/a-to-z-peatlands/raised-bogs/>.

Navigating the preservation of peatland is tied up in complex economic, social, and cultural features of Ireland's history and people. Peat, or turf, is used as domestic fuel and has also been burned to generate electricity in thermal power plants. In post-independence Ireland (1922-) exploiting peatlands was part of a drive for economic self-sufficiency and native industrial development. This involved transforming "the vast waste areas of our bogs into a valuable source of wealth" (Andrews, 2001, p. 114). An Bord na Móna was established as a semi-state company by the Turf Development Act 1946 and began developing Irish peatlands to provide employment and economic benefits to communities in the Midlands region, as well as securing a degree of energy security. The extraction of peat in the Midlands was heavily mechanised and it was not until 1990 that an agreement was reached with Bord na Móna to transfer a portion of ecologically valued raised

bogs to the National Parks and Wildlife Service (NPWS) for conservation (Connaughton, 2019, p. 161). In June 2020 Bord na Móna announced the suspension of peat harvesting on its lands as part of its transition to a more sustainable model. It should be noted, however, that it is not just industrial scale promotion of peat extraction that causes damage to bogs, as local turf cutting is also mechanised since turf is now cut by diggers and not the traditional *sleán*. The Turf Cutters and Contractors Association (TCCA) was founded in 1998 and acts as the main representative body for turf cutters.

“The Bog” also represents an important cultural reference point in rural Ireland. Self-sufficiency was an important principle for individual Irish families who took pride in their ability to “save” their own turf on their land and heat their homes for several generations. The protection of individual turbarry rights² is an emotive issue and Ireland’s post-colonial status and history of land agitation influences this. Economic considerations remain important as many turf cutters not only cut turf domestically but also sell it in the community, and previously subsidised their livelihoods by sending turf “to the station”³. Further, “bringing home the turf” –as in cutting, drying, footing, and banking the turf– is a ritualised labour that has played a distinct role in Irish cultural and social life. It signifies values that represent both a rural Irish identity and nostalgia for a way of life (Häyrynen *et al.*, 2021; McGrath & McGonagle, 2016). The issue of turf cutting and attempts to ban it on SACs highlights divisions between core and periphery as it is an issue that largely affects rural communities in the West and Midlands who may feel alienated and “left behind” due to the closure of peat electricity production despite the success of the Irish economy (Banerjee & Schuitema, 2023; Häyrynen *et al.*, 2021). Rural farmers, environmentalists and NPWS officials have a difficult co-existence in managing biodiversity and the preservation of peatlands underscores this. Historically a propensity to introduce top-down approaches to conservation created divisions whereas bottom-up solutions with collaborative approaches should be integral as national policy strives to move from harvesting to restoration. In May 2019 the Irish parliament, Dáil Éireann, declared a climate and biodiversity emergency making Ireland only the second country to do so. Despite this and an abundance of policy frameworks, such rhetoric is not commensurate with practical implementation and consistent action to combat the crisis. The following section explores the national regulatory framework to support compliance with EU environmental policy and legislative measures.

2.2. Institutional and regulatory framework

Ireland’s national biodiversity policy is allied to European Union and international nature conservation commitments. The most significant driver of domestic habitat conservation is EU legislation as it denotes an intervention into the control of land use. At the European level peatlands have been recognised as performing an important role in contributing to international climate change commitments. This is a pillar of the EU Biodiversity Strategy to 2030 which is derived from the European Green Deal, and the strategy prioritises restoration. A watered-down Nature Restoration Law was narrowly passed by the European Parliament (EP) in July 2023, and a provisional political agreement was achieved between the Council presidency and EP representatives in November 2023. What this demonstrates is that biodiversity is securing a more prominent position on the institutional agenda, and this is also evident at national level. In 2022 Ireland became the first country in the world to hold a national Citizens’ Assembly on Biodiversity Loss and its findings to government were published in April 2023⁴. Central to this was an expression of disappointment in the Irish state for its shortcomings in addressing biodiversity loss and its failure to implement EU and national policy and law appropriately (Citizens’ Assembly, 2023).

The responsibility for biodiversity is vested in the Minister for Housing, Local Government and Heritage (HLG&H) but its overall implementation necessitates active involvement from areas managed outside the department, such climate change, environment, agriculture, and marine. The institutional framework for biodiversity is influenced by the “lead department” model in public administration, and the horizontal and cross-

² Turbarry rights relate to the right to cut turf on an area of bogland and can be customary and/or historical ensuing from the re-settlement of confiscated lands.

³ Between 1950 and 1967 peat powered stations were built as part of a strategy to ensure fuel diversification. In 1957 an Electricity Supply Board (ESB) power station was completed and located at Deelis, Cahersiveen, Co. Kerry. The turf brought to this station was produced by local suppliers and these turf producers formed the Iveragh Cooperative Society Ltd. in 1969. The author’s father worked with the Iveragh Cooperative Society Ltd. and also supplied turf to the station. The Cahersiveen power station closed in 2003.

⁴ The Citizens’ Assembly was composed of 99 randomly selected –but representative– Irish citizens and an independent chairperson. Their report published on 5th April 2023 included 159 recommendations covering 86 sectoral specific recommendations and 73 high-level recommendations.

cutting approaches required to address such challenges are tested by the endurance of this architecture in the official system (Connaughton & Devane, 2023). For example, the principal farming interest groups traditionally liaise with the agriculture department. The National Parks and Wildlife Services (NPWS) falls under HLG&H and is responsible for the conservation of raised bogs. They have a field management staff located throughout the country and administer a licensing system to regulate certain activities that impact on designated areas for conservation. Local authorities have key nature conservation roles through the operation of the planning system and An Garda Síochána (Police Service) and Customs also have enforcement duties. The Irish physical planning system is governed by the Local Government (Planning and Development) Acts which date back to 1963. But large-scale forestry and peat extraction was brought into the planning system late through the environmental impact assessment process.

Under the 1992 Habitats Directive 92/43/EEC member states were required to protect certain habitats and submit a list of SACs according to criteria established at EU level. The Habitats Directive was transposed into national law in 1997 and represented a radical change in nature conservation policy and law (Grist, 1997). The European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 revises and consolidates the birds and habitats regulations and clarifies the roles of certain departments and agencies. They also enable prosecution in the courts of those who do not comply with conservation measures. From 1998 Ireland had to submit peatlands for protection in Natura 2000 and in the case of active raised bogs any extraction from them can only be allowed if a specific legal process is followed. This involves an assessment of impacts, non-availability of alternative solutions and provision of compensatory habitats. The, albeit belated, policy attention to peatlands over the past decade prompted the introduction of a National Peatlands Strategy 2015, the National Raised Bog SAC Management Plan 2017-2022, and the Wildlife (Amendment) Act 2012 which provided for the implementation of a reconfiguration of the Raised Bog NHA network, and further legislation, usually in the form of statutory instruments (SIs) to clarify designations.

The development of this legal and policy framework has been incremental and complex to apply in practical implementation involving local landowners and turf cutters. Its establishment is also driven by the threat and reality of European Commission infringement proceedings against Ireland. For example, in June 2011 a reasoned opinion requested that Ireland take urgent action to halt the destruction of peat habitat on SACs. These infringements involve systemic breaches of both the habitats and environmental impact assessment directives and led to formal engagement between the Irish authorities and the European Commission. When a member state persistently fails to address the breach in the implementation of the directive the Commission may refer the matter to the Court of Justice of the European Union (CJEU) which may impose financial penalties. From 2011 the Irish government strove to stop turf cutting on SACs, provided compensation to turf cutters and enacted restoration projects on various bogs –but the destruction of important habitat continued. In September 2022 Ireland was sent an additional reasoned opinion as part of the ongoing infringement case against Ireland citing stalled enforcement actions and the pace of remedial action as “too slow given the importance of this priority habitat” (European Commission, 2022). On 29th June 2023 the CJEU ruled against Ireland in Case C-444/21 citing a failure to fulfil obligations under Directive 92/43/EEC. The tensions arising from attempts to protect valuable habitat or diminishing species by banning traditional practices and methods considered damaging is not unique to Ireland’s engagement with EU biodiversity policy. It is an implementation dilemma experienced across member states and an illustration of this in 2021 is a CJEU decision against France that insisted on the ban of a traditional hunting technique. The prohibition of using the so-called glue traps to capture birds angered the country’s national hunting federation and became a politicised issue.

3. THE AMBIGUITY-CONFLICT MODEL

Implementation studies, anchored in the field of public administration, are a systematic effort to understand the factors that facilitate or constrain carrying out public policy (Hill & Hupe, 2022; Pressman & Wildavsky, 1973). Traditional implementation studies identify two principal methods, “top-down” and “bottom-up”. The “top-down” approach is useful where a dominant public programme in the policy field is under consideration or where the analyst is solely interested in the effectiveness of a programme (Sabatier, 1986, p. 36). Whereas a “bottom-up” approach is better employed when the analyst strives for a better understanding of local conditions, in particular the dynamics of local variation and large numbers of actors without power dependency (Hjern & Porter, 1981). Both stances have been criticised and referred to as “normatively biased” (Hupe, 2010, p. 66) since they both tend to ignore the portion of the implementation reality explained by the other.

EU policy implementation is influenced by the contextual factors of multi-level governance and an expectation that EU policy prescriptions will encourage modifications in target groups’ behaviour to resolve collective problems. It is generally analysed by taking compliance (as in conformity with the EU directive) as a conceptual starting point and this has an inherently top-down –and state-centred– focus (Thomann & Sager, 2017). Further, EU policies may change as they undergo “customisation” following “undifferentiated” implementation processes since member states may alter the EU rulebook during the transposition phase (Zhelyazkova & Thomann, 2022). Whereas research paying attention to practical implementation (or “law in action”) is less prominent in the literature (Connaughton, 2019; Versluis, 2007) but it is much more likely to illustrate the outworkings of implementation taking place in a system of multi-level governance. Practical implementation refers to the process “in which rules are enforced and applied by the relevant administrative actors and target groups, not through intentions ‘on paper’, but through activities ‘in action’” (Zhelyazkova & Thomann, 2022, p. 431), and can result in incongruent outcomes.

Efforts to synthesise the “top-down” and “bottom-up” methodologies in implementation theory (Sabatier, 1986; Matland, 1995; Winter, 2015) and reconcile conformity with practice in our understandings of implementation in EU multi-level governance (Heidbreder, 2017) has led to a variety of conceptual frameworks and studies informing us about how the implementation gap is influenced by governance factors. In addition, implementation is a highly politicised issue and process, and several factors can be attributed to the increasing politicisation of implementation problems. They include the salience of the issue, CJEU judgements, economic and social criteria, inability to meet deadlines, and resistance from target groups. All serving to highlight the complexities and how what unfolds at local level implementation may sharply differ from what policy designers originally envisaged.

The analysis of efforts to address peatland conservation in Ireland and comply with the requirements of the Habitats Directive necessitates attention to both top-down and bottom-up approaches to implementation, and exploration of the contestation between actors operating at different levels of governance. Matland’s (1995) synthesis of implementation literature in the ambiguity-conflict model is deemed a “parsimonious” attempt (Zarb & Taylor, 2023; Thomann, 2019) to resolve the various shortcomings in earlier implementation literature by deliberating how the policy is accepted and understood by (local) implementers, as well as the conditions under which it must be implemented. The objective is to “explain when the two approaches [top-down/bottom-up] are most appropriate rather than to develop a model that combines both simultaneously” (Matland, 1995, p. 153). He considers the extent that ambiguity and conflict affect decision making and how this determines the nature of policy implementation that is likely to ensue. Matland’s (1995) model has been applied to an assortment of policy areas and governance contexts, including public education (Hordern, 2015), health and social care (Coleman *et al.*, 2021; Ellis, 2015), disaster mitigation (Zarb & Taylor, 2023), and funded project implementation in conflict societies (Knox *et al.*, 2023).

Matland contends that ambiguity and conflict are intrinsic features of policy rather than factors that policy designers try to eliminate. Policies are classified along these axes and cross-referenced to create a matrix (see figure 2) that presents different types of implementation process and the central outcomes for each implementation type (Matland, 1995, pp. 159-160).

FIGURE 2. AMBIGUITY-CONFLICT MODEL

	Low Conflict	High Conflict
	ADMINISTRATIVE IMPLEMENTATION	POLITICAL IMPLEMENTATION
Low Ambiguity	Goals Implementation Key organising concept: determined by resources	Goals Implementation Key organising concept: decided by power
	EXPERIMENTAL IMPLEMENTATION	SYMBOLIC IMPLEMENTATION
High Ambiguity	Goals Implementation Key organising concept: determined by contextual conditions	Goals Implementation Key organising concept: outcomes are organised by coalitional strength

Source: Adapted from Matland (1995) and Coleman *et al.* (2021).

The ambiguity axis relates to the extent to which the goals of the policy are clear and this is categorised in terms of two categories: ambiguity of goals (aims) and ambiguity of means (process). This is not necessarily a problem, but it does highlight that implementers may agree on the policy goal but that the policy means to achieve it are difficult, or there is uncertainty about what roles actors should play in the implementation process. In EU environmental policy the inclusion of increasing “rules”, or technical requirements may introduce ambiguity and lead to an implementation deficit. A tendency for member states to introduce exemptions, ignore, misapply, or simply do things “their own way” will result in a dilution in the legislative intentions (Thomann & Sager, 2017). And yet, policy ambiguity serves as an important part of policy formulation because it facilitates the “political deal making” that eases the way forward to introduce policy change (Zarb & Taylor, 2023). But it may undermine implementation if agents apply considerable discretion or disagreements arise between different agencies on their roles and strategies in giving effect to policies (Pressman & Wildavsky, 1973).

The conflict axis indicates that policy conflict permits implementation to be regarded as a political outcome but that this does not necessarily assume conflict in terms of outright opposition. Rather this is where a set of policy intentions may have political support, but they remain conflictual because the “goals as set out are incompatible” and mutual benefit is not always observed (Coleman *et al.*, 2021, p. 288). Implementation may be adversely affected by the actions of (interdependent) local implementers or controversies that arise among them due to their disagreements with the “rules”. Matland (1995, p. 157) notes that, “the intensity of conflict increases with an increase in incompatibility of concerns, and with an increase in the perceived stakes for each actor”. The mechanisms for conflict resolution will vary between persuasion or problem solving in circumstances of low-level conflict and are likely to resort to bargaining and coercion when conflict is high. The currency employed is power and a system of implementation that is contingent on political preferences will be uneven.

The types of implementation processes are: Low Ambiguity Low Conflict (Administrative) where there is a clear description of goals, administrative resources, and ability to solve the problem. Low Ambiguity High Conflict (Political) reflects situations where technologies/means are known but the implementation outcomes are decided by power. This is more open to external environmental influences than administrative implementation. High Ambiguity Low Conflict (Experimental) describes implementation outcomes that depend largely on which actors are most involved and contextual conditions dominate. High Ambiguity High Conflict (Symbolic) suggest intractable conditions and potentially a lack of implementation outcome. This should not be confused with symbolic –as in cosmetic– policy and refers to implementation shortcomings impacted by local implementers’ commitment to new goals or important values and principles (Zarb & Taylor, 2023).

The following discussion uses Matland’s configuration to unpack features of the implementation process for EU biodiversity policy in Ireland. It presents evidence of administrative implementation where at the introduction of the habitats directive initial efforts were made to implement new conditions. From the late 1990s the designation of SACs on peatlands became more politicised and subject to heightened conflict as the Irish authorities sought to find solutions to turf cutting on SACs. A decade later the state introduced a turf cutting ban under pressure from European Commission infringement proceedings, highlighting the extent of political implementation. The third phase is characterised by contextual conditions at local level, coalitional strength, and the endurance of what Matland (1995, p. 168) refers to as “policies that invoke highly salient symbols [and] often produce high levels of conflict”. Rather than “reconciling conflict away” Matland’s framework focuses on understanding its role in policy implementation (Knox *et al.*, 2023; Coleman *et al.*, 2021). The discussion is informed by secondary sources (academic literature and official publications) to trace Ireland’s efforts to apply the directive and address peatlands conservation.

4. DISCUSSION

4.1. Administrative implementation: Ill-defined goals and simmering conflict

EU nature policies are by their complexion dynamic and contested in that they are as much about the solutions and governance approaches taken to achieve the goals as they are about the species and areas to be protected (Beunen & Duineveld, 2010, p. 323). Although conflict is not a feature of many biodiversity legislative impacts, disputes have arisen within several European states through a clash between agricultural and forestry practices, on the one hand, and the introduction of programmes to address habitat and species conservation on the other (Henle *et al.*, 2008). This was evident in the experience of managing farmland

biodiversity in the islands and uplands of Scotland whereby conservation goals competed with securing agricultural payments and other government policy goals (Young *et al.*, 2010). The content rather than the quantity of regulation will determine the degree of problem solving required (Zhelyazkova & Thomann, 2022). In the case of habitat protection, government interventions may not only incite the opposition of farmers who work and own the land in protected areas, but also elicit criticism from environmentalists. For example, the perceived failure of the Andalusian regional government to actively safeguard the wetlands of Doñana from water extraction for unlicensed strawberry farming has drawn the ire of both environmental groups and European Union institutions (WWF, 2022). The success of the implementation of the habitats directive in a multi-level governance environment requires social behavioural shifts and meaningful engagement with the stakeholders involved. Across member states the schedule for implementing the directive proved impractical as no state met the deadline for transferring their list of candidate SACs by 1995.

In terms of Ireland's attention to the negotiations on the directive it appears that "there wasn't a huge realisation in the system as to what the implications would eventually be...we went into it a little bit too blind" (personal interview cited in Connaughton, 2019, p. 169). The National Parks and Wildlife Service (NPWS)⁵ was designated by the Department as the responsible agency for implementing the directive. Although little transposition progress was visible between 1992 and 1994, there were extensive behind the scenes consultations ongoing between the NPWS and the Department of Agriculture on the form of the regulations (Grist, 1997, p. 92). The Irish Farmers Association (IFA), being a far more influential interest group than environmentalists, effectively vetoed progress until compensation was provided. Under pressure to halt infringement proceedings the directive was transposed into Irish law by the European Communities (Natural Habitats) Regulations on 26 February 1997.

The use of secondary legislation methods meant that a broad public debate on the directive's provisions and their consequences was largely absent (Laffan & O'Mahony, 2008). The stand-alone regulation was also divorced from the core planning Acts, and its consent bodies. The notifications for the first phase of proposed SACs occurred in March 1997 and focused on sites supporting "priority" listed habitats, involving over 200 sites covering an area of approximately 550,000 hectares which included peatlands. This had significant consequences for landowners as it ushered in constraints on their land management use. It was remarkable that primary legislation was not utilised given that Ireland's constitutional and legal environment grants considerable protection to landowners and the proposals sought to integrate controls into areas that had previously been unregulated or inadequately so (Connaughton, 2019, p. 170). By April 1998 all member states, except Ireland and Luxembourg, had sent lists of definitive sites to the Commission and a letter of formal notice was issued to the Irish government on 24 April 1996.

Ireland's implementing regulations did make provision for notice to certain parties of the inclusion of land in the candidate list. The way that it went about this was in line with top-down methodology using technocratic procedures and employing a scientific methodology. Many landowners were extremely frustrated with "the science-first, top-down, non-communicative manner" in which designations were made and implemented (Bryan, 2012, p. 86). This was despite the argument that the Commission advocated collaborative principles and consideration for economic, social and cultural issues were enshrined in the habitats directive (O'Riordan *et al.*, 2015). Communication with landowners was attempted through public announcements and site notifications but actual engagement and dialogue with the target stakeholders was poor, and landowners argued that communications were often misleading and inconsistent (O'Riordan *et al.*, 2015; Laffan & O'Mahony, 2008). Domestic turf cutters were affected by the decision to give designated sites of both blanket and raised bogs protected status albeit these bogs generally amount to less than five per cent of the bogland available for cutting (Häyrynen *et al.*, 2021, p. 78). It appeared inevitable that some landowners would inadvertently be overlooked in communication, particularly on bogs whereby a family's grandparents may have been cutting there but it was unregistered. Designations could only be objected to on scientific considerations and landowners were informed that a list of activities considered to be potentially damaging to habitat could not be carried out without ministerial consent. Where agreement was not achieved, the matter was referred to an SAC Appeals Advisory Committee. In practice, although directives provide some flexibility in approach, they include stringent regulatory targets which places pressures on implementers to ensure they are met (Thomann, 2019). It is argued that officials see scientific definitions in site selection as essential for the "credibility and proper application" of EU directives whereas local people are annoyed by them (Häyrynen *et al.*, 2021).

⁵ Formerly undertaken by the Heritage Service under the organisation called Dúchas.

Turf cutters perceived an unfair dismissal of their property rights, disrespect for their local knowledge, and a lack of attention to compensation in lieu of the fuel security provided by their turbarry rights (O’Riordan *et al.*, 2016, p. 432).

4.2. Political implementation: Heightened conflict and politicisation

The upset that farmers/landowners felt over the notification and consultation processes led to problems in enforcing the directive and their cooperation is crucial since the majority of lands within Irish SACs are and will continue to be owned and managed by private landowners. This raises questions about “technocratic environmentalism” and legitimacy –in the sense that the governance processes and outcome must be accepted by those whose interests are affected (O’Riordan *et al.*, 2019). Between 1997 and 2007 the ministers charged with responsibility for the heritage portfolio were individuals who were extremely attentive to local political constituency concerns. In 1999 the Commission highlighted Ireland’s laggard status on transferring the full list of designated sites under the habitats directive and warned the government of punitive measures arising from this. Considerable efforts were made by Irish ministers to convey local concerns about the directive and the imperative of cooperation from landowners to sustain conservation activities. It was ensured that commercial and highly mechanised turf cutting on raised bogs came to an end on sites. However, the minister took an unorthodox decision in respect of domestic turf cutters who were granted a ten-year derogation on turf cutting to give them the time to make new arrangements. This applied to thirty-one raised bogs designated between 1997 and 1999 (Häyrynen *et al.*, 2021). Essentially, this was “a derogation granted by Ireland to itself” and although the minister informed the Commission of this action, the EU did not move against Ireland (Connaughton, 2019, p. 173). Following an EU review in 2002 Ireland designated twenty-four more SACs and in 2004 a further seventy-five raised bogs were designated in National Heritage Areas (NHAs) for protection under national legislation. In 2006 evidence-based research pointed to the destruction of priority habitat over a ten year period (Fernández Valverde *et al.*, 2006) and it was apparent that the derogation Ireland had administered itself regarding turf cutting on raised bogs was irreversibly destructive. While the “science first” approach to designation in the earlier phase was criticised, the intervening period did not provide any way forward in terms of supporting people who depend on turf for home fuel or livelihoods to adopt alternatives (Connaughton, 2019). Ministerial acquiescence towards landowners, particularly farmers’ concerns, clearly influenced the implementation trajectory towards political (see Laffan & O’Mahony, 2008, p. 193).

In 2010 a Green Party minister announced an immediate ban on turf cutting on thirty-one raised bogs and a further ban on twenty-four additional active raised bogs to take place at the end of 2011. A further decision reversing the commitment to allow cutting in the 2011 season was taken by the new Fine Gael minister on 23rd May 2011. This was driven by the threat of EU sanctions and Dáil Éireann passed legislation to allow the confiscation of turf cutting machinery on the protected bogs. In all the major political parties there were individual TDs who quite vocally supported the turf cutters, and the latter were frustrated by the sudden political u-turn. Some landowners blocked the access to their bogs so that NPWS rangers could not enter and continued turf cutting by machine. Garda (police) were present at locations of conflict and the illegal turf cutters/contractors openly defied the law, often strongly supported by members of their local communities. Protesting turf cutters appeared before court in connection with illegal turf cutting and, while insisting on their turbarry rights heritage, faced fines due to their rejection of the directive. The media focussed on the highly mobilised resistance by TCCA members although three quarters of those who had cut turf on the SACs had stopped by 2012 (Quirke, 2012). This implementation phase highlights the role of central authority and the power to make changes in respect to the right to harvest peat, the political divisions arising, and clashes with local culture.

4.3. Symbolic implementation: Proliferation of “Wicked problems” and coalition action

Over the past decade it is evident that the NPWS have introduced more coordinated efforts to address consultation and staff have also demonstrated an aptitude to adapt and “learn skills in community engagement, stewardship and partnership” (Stout & Ó’Cinnéide, 2021, p. 70). Farmers and landowners were perturbed by earlier communications, such as that articulated by a representative of the Irish Rural Link network’s contribution to the Citizens’ Assembly on Biodiversity in 2022. The participant spoke of turf-cutters being asked to cease activities without alternative or process, and receiving letters where landowners were

told they should not be doing certain tasks on their land, “even though they weren’t doing any of those things” (Citizens’ Assembly, 2023). Ironically, good practice in consultation has happened retrospectively – “at the wrong end” – in very resource intensive processes and numerous meetings held to build trust with stakeholders. These positive developments have to some degree been aggravated by a fraught policy of engagement/non-engagement on behalf of the TCCA from 2011. On the 5th April 2011 a non-statutory Peatlands Council was instituted as a “devolved mechanism” for stakeholder inclusion and a collaborative approach to problem solving (O’Riordan *et al.*, 2019). Membership included government departments/bodies, including Bord na Móna, An Taisce, Irish Peatland Conservation Council, IFA, Irish Rural Link and the TCCA. A key grievance expressed by landowners in the meetings was that they had taken care of their property in a state worthy of designation but were being discriminated against. Some progress at resolution was made from 2012 through efforts to secure agreements with groups to relocate to other bogs and facilities. A compensation scheme named the Cessation of Turf Cutting Compensation Fund was agreed but it was viscerally opposed by members of the TCCA. They conducted their own consultation with peatland communities and their findings stressed legitimacy issues surrounding the selection of the designated sites and turbarry rights (O’Riordan *et al.*, 2015).

The divisiveness of the issue in rural Ireland led the Taoiseach (Prime Minister) to convene a four day Peatlands Forum in February 2012 which was independently chaired by a High Court judge who reported on the proceedings. The forum utilised participatory practices and facilitated more than fifty turf cutting communities in voicing their concerns and contributed to resolutions in open plenary sessions (O’Riordan *et al.*, 2015; Quirke, 2012). The forum was regarded as central to shifting the dynamics between government and turf cutting parties, and collaboration through the Peatlands Council also helped with the development of a *National Peatlands Strategy* published in 2015. This presented a new regulatory regime emphasising “an intention to balance the rights of citizens to cut turf for domestic fuel with the conservation objectives and obligations of the state” (McGrath & McGonagle, 2016, p. 310). A scientific review in 2012 raised possibilities for declassification of some sites under Article 6 of the habitats directive if cutting on the contested site did not undercut conservation. Arising from this was a review of natural heritage areas and a further round of negotiations with the EU. This resulted in a comprehensive reconfiguration of the NHA raised bog network which led to turf cutting bans lifted in approximately forty-five sites. This development minimised impact on domestic turf cutters and alternative designations were created with the potential for more to be established on state owned land. The *Bog Management Plan* published in 2017 further attempts to strike a balance between stakeholder needs, the role of communities and the imperative of conserving and restoring bogland (DoCH&G, 2017).

Although these actions suggest a breakthrough in the conflict between the state and a cross-section of the turf cutting community, the problem is far from resolved. Conflict is ongoing in terms of the means to achieve the goals related to the implementation of the habitats directive. This issue depends on the cooperation of local communities and problems arose in relocating some turf cutters from designated sites to suitable, alternative bogs to harvest turf from. Some protesting turf cutters in rural Ireland continued to protest and did not want relocation or compensation, with some turf cutters prepared to go to prison as opposed to giving up the right to cut on their bogs. Such beliefs are associated with the historic and customary nature of turbarry rights and a viewpoint that turf cutting can be compatible with the environment and bogs recover, citing centuries of practice. It also reflects economic arguments whereby local turf contractors do not want to lose their livelihoods or give up a source of fuel to heat their homes. These actions represent opposition built from the bottom-up whereby the standoffs highlight the gaps between various actors and their beliefs regarding the guardianship of the countryside (Connaughton, 2019, pp. 180-181). It is also evident that the top-down implementation guided by scientific evidence is impaired by inconsistent and inadequate enforcement and the trials of regulating dispersed sites in Ireland’s peatlands.

It may be interpreted that the “turf wars” constitute a “wicked” problem as goals are conflictual and implementation is dependent on multiple stakeholders with different agendas, beliefs, and desired outcomes. Further, the tensions between turf cutters and conservation approaches highlights “the complex interdependencies between social issues and the unintended consequences of potential solutions” (McGrath & McGonagle, 2016, p. 318). In relation to the turf cutters the campaign of resistance from the TCCA has had a large influence on participatory and parliamentary processes (O’Riordan *et al.*, 2019). Whereas environmental NGOs are frustrated by a lack of concrete action on behalf of both the national authorities and the EU to proactively protect the sites. The potential for symbolic implementation is suggested in comments from a NPWS official to the Citizens’ Assembly on Biodiversity in 2022: “We’re protecting this land on paper but unless we engage proactively through partnerships, through incentives, through enforcement, with the people who own

and use those lands, we're really at nothing" (Citizens' Assembly, 2023). Under the Bog Management Plan national authorities have started and/or completed works on restoration measures in SAC raised bogs. Simultaneously, a small percentage of turf cutters continue to illegally extract peat in designated bogs despite the bans –and it is widely known about. The sensitivity and toxicity of the issue has led to government failure in intervening and enforcing the full rigour of the law.

Figures released to an ENGO by the government department, on appeal to the Information Commissioner, demonstrated that 330 plots were cut in 2022, and 290 cut in 2021 (O'Sullivan, 2023).

5. CONCLUSION

This article used Matland's (1995) ambiguity-conflict model as lens to survey Ireland's implementation of the EU habitats directive with reference to peatlands. It instructs that policy makers need to pay attention to the clarity and compatibility of goals between policies, and that the potential for conflict is considered. Matland's contingency theory acts as a "clarifying device" in the field of implementation literature which recognises that there is no single best approach and that implementation strategies are contextual (deLeon & deLeon, 2002, p. 471). The discussion has emphasized that cutting turf is very much a mainstay of Irish rural life and provides a stable and economical source of energy. The continuity of land reclamation and peat harvesting have, however, led to a situation where the majority of Ireland's raised bog habitat has been lost. When viewed over time the bogs debate illustrates the abject failure of the practical implementation and enforcement of the habitats directive (Connaughton, 2019, p. 183). The directive involved the first significant intrusion on land use given that agriculture wasn't traditionally subject to planning controls. It also shifted conservation activity from being almost wholly on public lands towards privately owned land. From when a landowner is notified of the proposal to designate a site as an SAC, the site enjoys full protection. It is evident that this protection was largely theoretical and was weakly –if not symbolically– implemented in practice. Severe under resourcing in the NPWS and the lack of acknowledgement of designation from some landowners further entrenched implementation failure across the multi-level governance system.

From the turf cutters perspective, the right to cut turf is rooted in the heritage and the customary practices of rural Ireland and state authorities and environmentalist do not understand this. Nascent technical and administrative approaches to implementation were characterised by poor consultation processes and turf-cutters –particularly landowners– felt disrespected. The early compensation schemes were unsatisfactory, and it was felt that pledges were left dishonored by the authorities, and this bred distrust. As Ireland became subject to infringement proceedings, efforts to ensure compliance resulted in increased politicization of the issues and conflict between the stakeholders. The entrenched views and the community support of legally prosecuted turf-cutters rendered the issue politically poisonous in rural communities, leading to low buy-in from agricultural representatives and across the spectrum of political parties, except the Green Party. It was not until 2017 that a national peatlands management plan was launched to set out how bogs should be conserved, managed, and restored. The issue has become far more urgent in the wake of the biodiversity and climate crisis. In addition, the judgement issued by the CJEU in Case-444/21 means that Ireland must address its challenges in managing its Natura sites. This cannot be done without balancing the needs of the stakeholders whose cooperation is needed to save indigenous and European natural heritage.

REFERENCES

- Andrews, C. S. (2001). *Man of no property*. Lilliput Press.
- Banerjee, A., & Schuitema, G. (2023). Spatial justice as a prerequisite for a just transition in rural areas? The case study from the Irish peatlands. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 41(6), 1096-1112. <https://doi.org/10.1177/23996544231173210>
- Beunen, R., & Duineveld, M. (2010). Divergence and convergence in policy meanings of European environmental policies: The case of the birds and habitats directives. *International Planning Studies*, 15(4), 321-333. <https://doi.org/10.1080/13563475.2010.517379>
- Bresnihan, P., & Brodie, P. (2023). Data sinks, carbon services: Waste, storage and energy cultures on Ireland's peat bogs. *New Media and Society*, 25(2), 361-383. <https://doi.org/10.1177/14614448221149948>
- Bryan, S. (2012). Contested boundaries, contested places: The Natura 2000 network in Ireland. *Journal of Rural Studies*, 28(1), 80-94. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2011.09.002>

- Citizens' Assembly (2023, April 5). *Final report of the Citizens' Assembly on biodiversity loss launches*. Government Publications OPW. <https://citizensassembly.ie/report-of-the-citizens-assembly-on-biodiversity-loss-report-launches/>
- Coleman, A., Billings, J., Allen, P., Mikelyte, R., Croke, S., Macinnes, J., & Checkland, K. (2021). Ambiguity and conflict in policy implementation: The case of the New Care Models (Vanguard) Programme in England. *Journal of Social Policy*, 50(2), 285-304. <http://doi.org/10.1017/S0047279420000082>
- Connaughton, B. (2019). *The Implementation of environmental policy in Ireland: Lessons from translating EU directives into action*. Manchester University Press.
- Connaughton, B., & Devane, C. (2023). "Best advice available". Challenge and change in developing an optimal policy advisory system in Ireland. *Administration*, 71(3), 35-61. <https://doi.org/10.2478/admin-2023-0016>
- Craig, A. (2001). The role of the state in protecting natural areas in Ireland: 30 years of progress. *Biology and Environment Proceedings of the Royal Irish Academy*, 101B(1/2), 141-149.
- deLeon, P., & deLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467-492. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003544>
- DoCHandG (2017). *National raised bog special areas of conservation management plan 2017-2022*. Department of Culture, Heritage and Gaeltachta. [https://www.npws.ie/sites/default/files/files/FOR%20UPLOAD%20Plan\(WEB_English\)_05_02_18%20\(1\).pdf](https://www.npws.ie/sites/default/files/files/FOR%20UPLOAD%20Plan(WEB_English)_05_02_18%20(1).pdf)
- DoCHandG (2019). *Ireland: 6th national report to the Convention on Biological Diversity*. Department of Culture, Heritage and Gaeltachta. <https://www.npws.ie/news/ireland%E2%80%99s-6th-national-report-un-convention-biological-diversity-released>
- Ellis, K. (2015). Personalisation, ambiguity and conflict: Matland's model of policy implementation and the "transformation" of adult social care in England. *Policy and Politics*, 43(2), 239-254. <https://doi.org/10.1332/030557312X655828>
- EPA (2020). *Ireland's environment: An integrated assessment*. Environmental Protection Agency. <https://www.epa.ie/our-services/monitoring--assessment/assessment/irelands-environment/state-of-environment-report/>
- European Commission (2022, September 29). *September infringement package key decisions*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_22_5402
- European Union (2023, June 29). *Document 62021CJ0444 Judgement of the Court (Second Chamber) of 29 June 2023*. European Commission v Ireland. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0444>
- Fernández Valverde, F., MacGowan, F., Farrell, M., Crowley, W., Croal, Y., Fanning, M. and McKee, A. M. (2006). *Assessment of impacts of turf cutting on designated raised bogs: A report to the research section of National Parks and Wildlife Service*. Department of the Environment, Heritage and Local Government. <https://www.npws.ie/protected-sites/nha/001853>
- Fluet-Chouinard, E., Stocker, B. D., Zhang, Z., Malhotra, A., Melton, J. R., Poulter, B., Kaplan, J. O., Goldewijk, K. K., Siebert, S., Minayeva, T., Hugelius, G., Joosten, H., Barthelmes, A., Prigent, C., Aires, F., Hoyt, A. M., Davidson, N., Finlayson, C. M., Lehner, B. *et al.* (2023). Extensive global wetland loss over the past three centuries. *Nature*, (614), 281-286. <https://doi.org/10.1038/s41586-022-05572-6>
- Grist, B. (1997). Wildlife legislation: The rocky road to special areas of conservation surveyed. *Irish Planning and Environmental Law Journal*, (4), 87-96.
- Häyrynen, S., Devery, C., & Banerjee, A. (2021). Contested bogs in Ireland: A viewpoint on climate change responsiveness in local culture. In G. Martinez (ed.), *Culture and Climate Resilience: Perspectives from Europe* (pp. 69-95). Palgrave MacMillan.
- Heidbreder, E. G. (2017). Strategies in multilevel policy implementation: moving beyond the limited focus on compliance. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1367-1384. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314540>
- Henle, K., Alard, D., Clitherow, J., Cobb, P., Firbank, L., Kull, T., McCracken, D., Moritz, R., Niemelä, J., Rebane, M., Wascher, D., Watt, A., & Young, J. (2008). Identifying and managing the conflicts between agriculture and biodiversity conservation in Europe—A review. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 124(1-2), 60-71. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2007.09.005>
- Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy* (4.^a ed.). Sage Publications.
- Hjern, B., & Porter, D. O. (1981). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, 2(3), 211-227. <https://doi.org/10.1177/017084068100200301>
- Hordern, J. (2015). An unfinished experiment: ambiguity and conflict in the implementation of higher skills policy. *Research Papers in Education*, 30(2), 248-265. <http://doi.org/10.1080/02671522.2013.879335>
- Houses of the Oireachtas (2019). *Report of the Joint Committee on Climate Action, Climate Change: A Cross-party Consensus for Action*. Houses of the Oireachtas. https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/32/joint_committee_on_climate_action/reports/2019/2019-03-28_report-climate-change-a-cross-party-consensus-for-action_en.pdf
- Hupe, P. (2010). The thesis of incongruent implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, 26(1), 63-80. <https://doi.org/10.1177/0952076710367717>
- IPCC (2023). *Climate change 2023 synthesis report: Summary for policymakers*. Intergovernmental Panel on Climate Change. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf

- Knox, C., O'Connor, K., Ketola, M., & Carmichael, P. (2023). EU PEACE funding: The policy implementation deficit. *European Policy Analysis*, (9), 290-310. <https://doi.org/10.1002/epa2.1177>
- Laffan, B., & O'Mahony, J. (2008). "Bringing politics back in". Domestic conflict and the negotiated implementation of EU nature conservation legislation in Ireland. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 10(2), 175-197. <https://doi.org/10.1080/15239080801928428>
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- McGrath, M., & McGonagle, H. (2016). Exploring "wicked problems" from an occupational perspective: The case of turf cutting in rural Ireland. *Journal of Occupational Science*, 23(3), 308-320. <https://doi.org/10.1080/14427591.2016.1169437>
- O'Connell, C. A., Madigan, N., Whyte, T., & Farrell, P. (2021). *Peatlands and climate change. Action plan 2030*. Irish Peatland Conservation Council. <http://www.ipcc.ie/a-to-z-peatlands/irelands-peatland-conservation-action-plan/peatlands-climate-change-action-plan-2030/>
- O'Riordan, M., Mahon, M., & McDonagh, J. (2015). Power, discourse and participation in nature conflicts: The case of turf cutters in the governance of Ireland's raised bog designations. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 17(1), 127-145. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2014.914895>
- O'Riordan, M., McDonagh, J., & Mahon, M. (2016). Local knowledge and environmentality in legitimacy discourses on Irish peatlands regulation. *Land Use Policy*, (59), 423-433. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.07.036>
- O'Riordan, M., McDonagh, J., & Mahon, M. (2019). Unlikely alliances? Knowledge, power and the collaborative governance of Irish peatlands. *Geoforum*, (100), 188-198. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.01.010>
- O'Sullivan, K. (2023, June 29). "A damning indictment": European court finds Ireland failed to implement EU habits directive. *The Irish Times*. <https://www.irishtimes.com/environment/2023/06/29/european-court-finds-ireland-failed-to-implement-eu-habitats-directive/#:~:text=In%20a%20judgment%20on%20Thursday,all%20significant%20pressures%20and%20threats%E2%80%9D>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.
- Quirke, J. (2012). *The Quirke Report: Peatlands Forum 2012*. Department of Arts, Heritage and Gaeltacht. <https://www.npws.ie/sites/default/files/publications/pdf/QUIRKE%20REPORT.pdf>
- Renou-Wilson, F., Bolger, T., Bullock, C., Convery, F., Curry, J., Ward, S., Wilson, D., & Müller, C. (2011). *Bogland: Sustainable management of peatlands in Ireland*. Environmental Protection Agency. <https://www.epa.ie/publications/research/land-use-soils-and-transport/bogland-sustainable-management-of-peatlands-in-ireland-final-report.php>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
- Stout, J. C., & Ó'Cinnéide, M. (2021). *A report to the National Parks and Wildlife Service, of the Department of Housing, Local Government and Heritage*. Department of Housing, Local Government and Heritage.
- Thomann, E. (2019). Customization, adaptive implementation, and the "European experience". In E. Thomann (aut.), *Customized implementation of European Union food safety policy: United in diversity?* (pp. 187-221). Palgrave Macmillan.
- Thomann, E., & Sager, F. (2017). Moving beyond legal compliance: Innovative approaches to EU multilevel implementation. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1253-1268. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314541>
- UN (2023). *The Sustainable Development Goals Report 2023: Special edition*. United Nations. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>
- Versluis, E. (2007). Even rules, uneven practices: Opening the "black box" of EU law in action. *West European Politics*, 30(1), 50-67. <https://doi.org/10.1080/01402380601019647>
- Winter, S. C. (2015). Implementation perspectives: status and reconsiderations. In B. G. Peters, & J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration* (2.^a ed.) (pp. 204-224). Sage Publications.
- WWF (2022, April 8). *Doñana: 30 NGOs urge the EU to protect park from water theft*. World Wildlife Fund. <https://www.wwf.eu/?6384941/Donana-30-NGOs-urge-the-EU-to-protect-park-from-water-theft>
- Young, J. C., Marzano, M., White, R. M., McCracken, D. I., Redpath, S. M., Carss, D. N., Quine, C. P., & Watt, A. D. (2010). The emergence of biodiversity conflicts from biodiversity impacts: characteristics and management strategies. *Biodiversity and Conservation*, (19), 3973-3990. <https://doi.org/10.1007/s10531-010-9941-7>
- Zarb, S., & Taylor, K. (2023). Uneven local implementation of federal policy after disaster: Policy conflict and goal ambiguity. *Review of Policy Research*, 40(1), 63-87. <https://doi.org/10.1111/ropr.12478>
- Zhelyazkova, A., & Thomann, E. (2022). "I did it my way": Customisation and practical compliance with EU policies. *Journal of European Public Policy*, 29(3), 427-447. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1859599>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
Sección: RECENSIONES
Recibido: 16-01-2024
Modificado: 17-01-2024
Aceptado: 17-01-2024
Publicado: 01-03-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11338>
Páginas: 123-126



Referencia: Paleo Mosquera, N. (2024). Jorge Hernández-Moreno y Cristina Ares Castro-Conde (coords.): *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 123-126.
<https://doi.org/10.24965/gapp.11338>

Jorge Hernández-Moreno y Cristina Ares Castro-Conde (coords.): *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*

Paleo Mosquera, Natalia

Universidade de Santiago de Compostela. Departamento de Ciencia Política y Sociología (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6777-8894>
natalia.paleo.mosquera@usc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Natalia Paleo Mosquera es doctora en Ciencias Políticas. Profesora del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Santiago de Compostela e integrante del grupo de investigación Armela (<http://www.redarmela.org>). Sus ámbitos de especialidad hacen referencia al análisis de las políticas públicas, la igualdad de género y los gobiernos locales.

RESUMEN

Recensión del libro coordinado por Jorge Hernández-Moreno y Cristina Ares Castro-Conde, *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. Instituto Nacional de Administración Pública. 2023, 368 pp.

PALABRAS CLAVE

Administración Pública; modernización administrativa; gobernanza multinivel; Unión Europea.

ABSTRACT

Review of the book coordinated by Jorge Hernández-Moreno y Cristina Ares Castro-Conde, *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. Instituto Nacional de Administración Pública. 2023, 368 pp.

KEYWORDS

Public administration; administrative modernisation; multilevel governance; European Union.

Los múltiples procesos de cambio en los cuales se encuentran inmersas actualmente las Administraciones públicas españolas y su necesaria modernización constituyen el hilo conductor de esta obra colectiva, coordinada por Jorge Hernández-Moreno, investigador del Instituto de Políticas y Bienes Públicos, y Cristina Ares Castro-Conde, profesora de Ciencia Política de la Universidad de Santiago de Compostela. Se trata de un tema que durante los últimos años ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia. En parte porque los retos sociales a los cuales deben responder nuestras Administraciones son cada vez más complejos y, en parte también, porque determinadas reformas administrativas consideradas esenciales en España desde hace décadas no han sido aún llevadas a cabo y ello dificulta enormemente el buen funcionamiento y la capacidad de respuesta y adaptación de nuestras Administraciones. Además del interés que suscita la temática abordada, otro aliciente inicial del libro se encuentra, sin duda, en el magnífico elenco de las autorías de reconocido prestigio académico o profesional que participan en su elaboración. Se trata de un amplio equipo

multidisciplinar que consigue aportar una mirada poliédrica y compleja sobre los principales desafíos que deben afrontar necesariamente las Administraciones públicas en España.

La obra está conformada por trece capítulos, que se dividen en tres grandes bloques. En el primer bloque se abordan las características del sistema político-administrativo multinivel español y los desafíos que para el mismo implicó la gestión de la pandemia de la COVID-19. En el capítulo 1, Mario Kölling y Jorge Hernández-Moreno comienzan examinando la evolución durante las últimas décadas del papel de los Gobiernos subnacionales en la gobernanza multinivel (GMN) de la Unión Europea, situando el foco en el impacto ocasionado por los dos principales mecanismos de la respuesta europea a la pandemia; esto es, el fondo Next Generation EU y el Marco Financiero Plurinacional 2021-2027. Su análisis muestra cómo ambos instrumentos han contribuido a reducir el poder discrecional de los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones de la política de cohesión de la Unión, fortaleciendo así una tendencia que ya existía previamente.

Seguidamente, en el capítulo 2, Jorge Hernández-Moreno y Jean-Baptiste Harguindeguy analizan el funcionamiento del modelo territorial español durante la crisis ocasionada por la COVID-19. Se muestra que, si bien en un primer momento la gestión de la pandemia –cuando había un mayor nivel de contagios y fallecimientos– fue centralizada por el Gobierno estatal, a medida que la situación sanitaria mejoró los Ejecutivos autonómicos fueron adquiriendo protagonismo en la toma de decisiones. En el marco de dicho proceso, según los autores, el sistema español de relaciones intergubernamentales demostró una gran capacidad de adaptación al contexto de crisis e, incluso, podría haber salido fortalecido, especialmente los mecanismos institucionales de coordinación y cooperación vertical.

En el segundo bloque, compuesto de cinco capítulos, se aborda la adaptación de las Administraciones territoriales españolas a la implementación de las políticas públicas de la UE. En el capítulo 3, Cristina Ares analiza el impacto que podría tener el instrumento Next Generation EU en la reforma de las Administraciones españolas. La autora considera que el marco financiero plurianual iniciado en 2021 constituye una coyuntura crítica para España en materia de modernización administrativa. Ello tiene que ver con diversos aspectos como, por ejemplo, la atribución de mayores capacidades administrativas a las burocracias nacionales en la elaboración de las políticas europeas, la incorporación de nuevos mecanismos de control financiero y político o que el plan de recuperación y resiliencia español contiene compromisos específicos en materia de modernización administrativa y la propia Comisión Europea ofrece asistencia a los diferentes países para el diseño de dichas reformas. Teniendo en cuenta que las Administraciones públicas españolas tienen grandes dificultades para satisfacer las demandas actuales tanto de la UE como de su propia ciudadanía, el contexto presupuestario y político descrito minuciosamente por la autora podría propiciar que se llevaran a cabo pasos importantes en la transformación de dichas burocracias.

En el capítulo 4, Rafael Jiménez analiza la evolución de las capacidades administrativas de las Administraciones autonómicas desde su creación. A través de la formulación de diez hipótesis (ideas fuerza), se realiza un análisis crítico sobre cómo la Administración del Estado, propia de un sistema centralista, no ha sido sustituida por estructuras gubernamentales y administrativas de nuevo cuño, que hayan hecho de la agilidad y efectividad su norma de funcionamiento. Al contrario, según este autor, las Administraciones autonómicas se han configurado como *repeticiones anodinas*, pero con menor tamaño, con capacidades institucionales y administrativas muy endebladas y con un elevado grado de politización. De este modo, el *quid de la cuestión* –a la cual no se le presta la atención debida– es si las comunidades autónomas disponen realmente de las capacidades administrativas necesarias para poder ejercer el autogobierno de forma adecuada.

A continuación, en el capítulo 5, Carmen Navarro y Moneyba González profundizan también en la capacidad institucional y administrativa, pero en este caso de los Gobiernos municipales. Las autoras identifican cuáles serían los elementos constitutivos de la capacidad institucional de las Administraciones locales para la captación y ejecución de fondos europeos y analizan empíricamente su presencia en una muestra de municipios de la Comunidad de Madrid. Este capítulo, además de visibilizar la singularidad del universo local, aporta un conocimiento que puede ser valioso a la hora de diseñar estrategias dirigidas a fortalecer la capacidad institucional de los ayuntamientos.

Seguidamente, en el capítulo 6, Roberto Fernández y Simón Rego sitúan la perspectiva de análisis en los órganos de control externo autonómicos (OCEX) y su vinculación con el ejercicio de los fondos de la Unión. Tras analizar las principales características institucionales de estos órganos, los autores explican cómo estos han ido evolucionando de la mano de las sucesivas crisis experimentadas desde la Gran Recesión de 2008 y cómo progresivamente ha ido adquiriendo mayor relevancia el control sobre los resultados e impactos de los programas de intervención pública. De este modo, el control externo se erige como una cuarta línea de defensa en la transición del cumplimiento al rendimiento en la auditoría de los fondos europeos.

Finalmente, cierra este segundo bloque Cristina Monge analizando el desafío de la crisis climática y la transición ecológica. Se trata de una problemática cuyo abordaje necesariamente requiere pensar y actuar simultáneamente a nivel global y local. A través del análisis de tres ámbitos de actuación directamente relacionados con su gestión, como son la aplicación de la Agenda 2030, la ordenación del territorio y la compra pública verde, la autora muestra que es imprescindible avanzar en la creación de estructuras de cooperación multinivel, interseccionales y multicolor, en las cuales las Administraciones regionales y locales puedan ejercer un papel de liderazgo conjuntamente con otros actores sociales, económicos y de creación de conocimiento.

Por último, en el tercer bloque se analizan algunos desafíos clave de las Administraciones públicas frente a la ciudadanía de la próxima generación. En el capítulo 8, Daniel Catalá-Pérez aborda la necesidad de incorporar la evaluación como una práctica sistémica y sistemática en el proceso de elaboración de políticas públicas en España. En este sentido, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno español en abril de 2021 incluyó el refuerzo de la evaluación de las políticas como una de las reformas imprescindibles para modernizar nuestras Administraciones públicas, lo cual supuso un impulso para avanzar en la construcción de un sistema público de evaluación en España. No obstante, también ha servido para poner de manifiesto los múltiples retos presentes en este ámbito como son la necesidad de promover una cultura de evaluación, la utilización de los resultados de las evaluaciones, la mejora de las metodologías y criterios utilizados, la asignación de los recursos necesarios para evaluar, etc. A través del análisis de una serie de experiencias en materia de evaluación, el autor proporciona algunas claves para afrontar dichos desafíos.

Seguidamente, en el capítulo 9, Silvia Díez centra su análisis en la contratación pública en el Estado autonómico. La autora realiza una tipología de las diversas estructuras organizativas que participan en la contratación pública en España basándose en las diferentes funciones que tienen atribuidas e identifica algunas de las cuestiones que son objeto de mayor controversia en la práctica. Tras abordar distintos factores que afectan a la adecuada gestión de la contratación pública, se plantea la necesidad de una mejora del marco regulador y la creación de estructuras de cooperación horizontal con el fin de unificar criterios y evitar interpretaciones contradictorias. Así mismo, se concluye que es necesario dar pasos hacia una mayor especialización y profesionalización del personal responsable de las compras públicas.

El siguiente desafío abordado por María Ángeles Abellán y Gonzalo Pardo tiene que ver con la rendición de cuentas, considerada un elemento central de la gobernanza democrática. Concretamente, en el capítulo 10 se analizan los instrumentos de rendición de cuentas de España, Italia y Francia mediante la presentación de informes periódicos en perspectiva comparada. Los autores encuentran similitudes entre estos casos en términos de voluntad política, de buen gobierno y transparencia en la actuación de los poderes públicos, siendo los tres Gobiernos proactivos a la hora de suministrar información. No obstante, también existen diferencias en relación con los enfoques adoptados en cada país. Mientras que en España la rendición de cuentas tiene como principal objetivo la legitimidad política y la confianza institucional, en Italia predomina un enfoque más jurídico, orientado al control y vigilancia de la implementación de los derechos, y en Francia se pretende fundamentalmente controlar los avances en el proceso de modernización político-administrativa del Estado, caracterizándose por un enfoque de proximidad.

En relación con este último desafío, en el capítulo 11, Gema Pastor, Bernabé Aldeguer y María José García-Solana realizan un balance sobre la transparencia pública estatal en España. Tras diez años de vigencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, estos autores analizan los principales retos institucionales que presenta esta política pública. Asimismo, se plantean una serie de propuestas de reforma, orientadas fundamentalmente a mejorar la legislación vigente, modernizar su modelo institucional y a implantar un sistema de evaluación que ayude a medir los resultados e impacto real de la política de transparencia. Una cuestión importante que también se resalta en este capítulo es la necesidad de situar el foco en la brecha digital, abordando las dificultades que enfrentan los colectivos más vulnerables.

A continuación, María Elicia Cortés realiza un análisis crítico sobre los instrumentos y metodologías para incorporar la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas. En primer lugar, la autora muestra que hay diversas barreras –relacionadas con la edad, el género, la raza, la desigualdad de recursos o la brecha digital– que generan desigualdades en el acceso a la participación ciudadana y como estas pueden estar vinculadas al diseño e implementación de los propios procedimientos de participación. En segundo lugar, se identifican también cinco posibles tendencias y un conjunto de retos que debieran abordarse con el objetivo de reducir las brechas entre la ciudadanía y generar una participación más democrática.

Finalmente, Enrique Benítez cierra el bloque abordando la automatización de la gestión como un mecanismo de mejora administrativa. De este modo, el autor plantea que las Administraciones públicas deben adaptarse necesariamente a los cambios derivados del desarrollo de la transformación digital y tecnológica, pero siempre garantizando los derechos de la ciudadanía y mejorando la eficacia de los servicios digitalizados. Para ello, el autor propone una serie de premisas de partida que deberían asumir las Administraciones públicas, como son la aprobación de una normativa de referencia adecuada, la formación de su personal, el seguimiento de los resultados del uso de las nuevas aplicaciones y la transparencia en la publicidad de los resultados.

En definitiva, se trata de una obra coral en la cual encontramos un amplio y rico espectro de enfoques y perspectivas sobre los múltiples retos y desafíos que deben enfrentar nuestras Administraciones públicas en un contexto de gobernanza multinivel y en una época de grandes transformaciones sociales, políticas y económicas. La multidisciplinariedad, el alcance de las cuestiones abordadas y la notable calidad de todas las aportaciones del libro constituyen puntos fuertes que necesariamente deben ser destacados. En este sentido, su lectura puede ser de gran interés para todas aquellas personas que tanto desde el ámbito académico como desde la práctica profesional o política se dedican a estos temas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Hernández-Moreno, J. y Ares Castro-Conde, C. (coords.) (2023). *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
Sección: RECENSIONES
Recibido: 14-11-2023
Aceptado: 17-01-2024
Publicado: 01-03-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11307>
Páginas: 127-129



Referencia: Ahedo, U. (2024). Yoan Molinero Gerbeau: El medioambiente en las relaciones internacionales. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 127-129. <https://doi.org/10.24965/gapp.11307>

Yoan Molinero Gerbeau: *El medioambiente en las relaciones internacionales*

Ahedo, Unai

Universidad del País Vasco. Departamento de Sociología y Trabajo Social (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0064-6819>

unai.ahedo@ehu.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencia Política, máster en Participación y Desarrollo Comunitario y graduado con excelencia en Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad del País Vasco UPV/EHU. Actualmente es profesor en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la UPV/EHU. Asimismo, desde 2018 hasta 2022 ha sido investigador predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la misma universidad. Sus líneas de investigación se centran en las temáticas de los populismos, los partidos políticos, los sistemas de partidos y las democracias. Entre sus monografías y artículos más destacados se encuentran: «Podemos y el Populismo»; «Revisando el concepto de partido político: reconstruyendo, conectando, reclasificando» y «Populismo, un concepto y una palabra controvertida».

RESUMEN

Recensión del libro de Yoan Molinero Gerbeau, *El medioambiente en las relaciones internacionales*, Editorial Síntesis, 2022, 170 pp.

PALABRAS CLAVE

Políticas medioambientales; cambio climático; retos medioambientales; gobernanza medioambiental; bienes comunes.

ABSTRACT

Review of the book from Yoan Molinero Gerbeau, *El medioambiente en las relaciones internacionales*, Editorial Síntesis, 2022, 170 pp.

KEYWORDS

Environmental policies; climate change; environmental challenges; environmental governance; commons.

El libro que aquí reseñamos se trata de una de las últimas obras del politólogo español Yoan Molinero Gerbeau. En él, el autor trata de arrojar luz sobre una de las temáticas históricamente más descuidadas y marginadas por los estudiosos y estudiosas de las relaciones internacionales: la cuestión medioambiental. Una materia de carácter indispensable si desde las ciencias sociales pretendemos comprender todos aquellos retos ambientales, sociales, políticos y económicos que traerá consigo el cambio climático a nivel mundial.

Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid, en la actualidad Yoan Molinero Gerbeau es profesor e investigador en el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM) de la Universidad Pontificia de Comillas. Sus principales líneas de investigación se

centran en las temáticas del medioambiente, las migraciones y la agricultura. Materias diversas, pero que este autor trabaja de forma conjunta y armoniosa, empleando el prisma analítico de las relaciones internacionales. Es decir, desde una perspectiva global que será precisamente la que empleará en esta obra en la que investiga sobre la cuestión medioambiental y sus múltiples aristas.

Así las cosas, y a pesar de su exigua extensión (170 páginas), el libro nos abre las puertas de un vasto y excelso campo de estudio en torno a la gestión política local, nacional e internacional del medioambiente, de los recursos naturales y de las futuras consecuencias del cambio climático y de los desastres naturales.

De hecho, uno de los aspectos más reseñables de la obra es, precisamente, el ímpetu del autor por dotar a sus lectores y lectoras de un amplísimo abanico de elementos, términos y conceptos con los que poder llevar a cabo sus análisis e investigaciones. Así, resalta la importancia de analizar la cuestión medioambiental como una cuestión global, compleja y que afecta a una multitud de actores.

En este sentido, el libro actúa como un manual, como una hoja de ruta para los no iniciados en la cuestión medioambiental y su gestión política. Muestra a los lectores y lectoras la amplia variedad de teorías y casuísticas concretas relacionadas con la visión política y la administración del medio ambiente, de los recursos naturales de la tierra y de los retos climáticos del futuro.

Dicho esto, podemos señalar que el autor trata estos temas con bastante claridad y que el libro está estructurado de forma sencilla y clara, lo que facilita una óptima comprensión de su contenido.

La obra está precedida por un prólogo de los profesores Jason W. Moore (Universidad de Binghamton) y Gennaro Avallone (Universidad de Salerno), dos prestigiosos y reconocidos investigadores en la materia medioambiental, que durante años han venido advirtiendo sobre la ligazón indisoluble entre el clima y la política –interna y externa– de los Estados. Aún más, dos autores que señalan con vehemencia las contradicciones internas de un sistema económico –el capitalista– que entiende la naturaleza y la vida como un conjunto de cosas disponibles para ser sometidas y empleadas con la única finalidad de acumular un mayor nivel de riqueza y poder territorial. Un argumento que el propio Molinero Gerbeau hará suyo y que podemos apreciar en las tres partes principales en las que se estructura su obra.

En la primera parte, el autor nos situará el concepto de *medioambiente* dentro de la disciplina de las relaciones internacionales. Una temática tradicionalmente marginada, que solo toma cierto interés entre los investigadores e investigadoras a partir de los años noventa del siglo xx.

El autor se centra en el debate existente, a nivel teórico, sobre el concepto de medioambiente y sus adyacentes. Por un lado, nos mostrará el lugar que ha ocupado el citado vocablo dentro de las tres grandes corrientes teóricas que han estructurado el devenir de las relaciones internacionales tradicionalmente: el realismo, el liberalismo y el estructuralismo. Así, nos mostrará la relevancia que ha adquirido la cuestión medioambiental en los últimos años, ocupando un lugar prominente entre los nuevos paradigmas.

De este modo, tras explicarnos con detalle los elementos centrales de la denominada como «teoría verde», el autor se detendrá en la enumeración y definición de neologismos como el de *Antropoceno*. Proposiciones teóricas, términos y conceptos con los que Molinero Gerbeau terminará por situarnos en el meollo del debate y análisis contemporáneo sobre la cuestión medioambiental en el marco de las relaciones internacionales.

En la segunda parte, el autor descenderá del plano de lo teórico al plano de lo tangible. Es decir, se centrará en desgranar todas aquellas acciones llevadas a cabo por distintos actores y realizadas con el objetivo de defender nuestro entorno natural.

En primer lugar, nos describirá la importancia que ha tenido, desde la década de 1970, la Organización de Naciones Unidas (ONU) a la hora de impulsar una agenda internacional y una gobernanza mundial sobre el medioambiente. En segundo lugar, se centrará en dilucidar la presión que durante las últimas décadas han ejercido todas aquellas organizaciones no gubernamentales (véanse Greenpeace o el Fondo Mundial por la Naturaleza) y los movimientos sociales (los movimientos indigenistas, antiextractivistas y ecofeministas o el movimiento Fridays For Future). En tercer lugar, nos detallará el papel que han jugado, a la hora de aprobar y llevar a cabo políticas medioambientales, las distintas organizaciones supranacionales e intergubernamentales. Concretamente, analiza los casos de la Unión Europea, la Unión Africana y MERCOSUR.

En la tercera parte, Molinero Gerbeau va más allá, planteándonos la necesidad de comprender la problemática medioambiental dentro de un abanico amplísimo de desafíos intrínsecamente ligados a la misma.

Debemos ser conscientes de que retos y desafíos como el cambio climático, los grandes flujos migratorios, los desastres naturales, la desertificación, las sequías, el deterioro de la biodiversidad, la esquilmación de los recursos naturales y de los *bienes comunes* de la tierra e, incluso, la seguridad humana, tienen una raíz común. Forman parte de todos aquellos efectos colaterales surgidos de la gestión política del medioambiente.

Una última parte que, a nuestro modo de ver, quizá mereciera un poco más de atención y desarrollo por parte del autor. Por un lado, debido a la trascendencia que están tomando todos esos retos en nuestras sociedades. Por otro, debido a la complejidad de las casuísticas planteadas en esta parte del libro. Quizá un nivel de análisis más profundo y detallado de estos casos sería de gran ayuda para todas aquellas personas que, al igual que con la temática del medioambiente, tampoco los conozcan en demasía.

Dicho esto, en líneas generales, el libro redactado por el profesor Yoan Molinero Gerbeau resulta fundamental para cualquier investigador, investigadora, docente o estudiante que se plantee un primer acercamiento a la temática medioambiental dentro del marco de las relaciones internacionales. Es decir, más allá del marco local o nacional. La obra no solo le servirá de gran ayuda para comprender el debate teórico-conceptual del medioambiente desde el prisma de las relaciones internacionales. También le resultará enriquecedora para diseñar y ejecutar cualquier análisis sobre la temática empleando una amalgama de nuevas teorías y conceptos. Más aún, la obra resulta interesante precisamente porque consigue mostrar, en todo momento, la extremada complejidad de la temática medioambiental y sus futuros desafíos. Desafíos que implican a una multiplicidad de elementos y actores a nivel global. Y que, por tanto, requieren de un análisis pormenorizado que nos permita diseñar e implementar una agenda de políticas públicas a nivel estatal y global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Molinero Gerbeau, Y. (2022). *El medioambiente en las relaciones internacionales*. Editorial Síntesis.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
Sección: RECENSIONES
Recibido: 15-01-2024
Aceptado: 19-01-2024
Publicado: 01-03-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11337>
Páginas: 130-133



Referencia: García-Vegas, R. (2024). Alan Fenna, Sébastien Jodoin y Joana Setzer (eds.): *Climate governance and federalism. A forum of federations comparative policy analysis*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 130-133. <https://doi.org/10.24965/gapp.11337>

Alan Fenna, Sébastien Jodoin y Joana Setzer (eds.): *Climate governance and federalism. A forum of federations comparative policy analysis*

García-Vegas, Ricardo

Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política. Universidad Rey Juan Carlos (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9805-5410>
ricardo.garcia.vegas@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (UCM); máster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (España); gestor de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo sostenible por la UCM, y especialista en Gerencia Pública por el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Es profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC).

RESUMEN

Reseña del libro de Alan Fenna, Sébastien Jodoin y Joana Setzer (eds.), *Climate governance and federalism. A forum of federations comparative policy analysis*, Cambridge University Press, 2023, 368 pp.

PALABRAS CLAVE

Cambio climático; federalismo; gobernanza; políticas públicas; innovación; liderazgo; coordinación; colaboración.

ABSTRACT

Review of the book from Alan Fenna, Sébastien Jodoin y Joana Setzer (eds.), *Climate governance and federalism. A forum of federations comparative policy analysis*, Cambridge University Press, 2023, 368 pp.

KEYWORDS

Climate change; federalism; governance; public policies; innovation; leadership; coordination; collaboration.

El libro *Climate governance and federalism. A forum of federations comparative policy analysis* estudia los modelos de gobernanza para diseñar, implementar y evaluar políticas de combate al cambio climático y protección medio ambiental desarrollados en países con sistemas federales de gobierno. Sus autores, distinguidos especialistas en sus respectivos campos, analizan con profundidad los factores que facilitan o limitan las acciones para mitigar y adaptarse al cambio climático en los sistemas federales, ofreciendo una visión integral de los retos y las oportunidades vigentes. Al centrar el estudio en el cambio climático, sus autores abordan uno de los temas relevantes de la agenda internacional por las consecuencias del planeta y el desafío que supone para la humanidad establecer acciones colectivas nacionales e internacionales para mitigar sus consecuencias y atender sus causas.

El interés de los autores por el estudio de los modelos de gobernanza climático en los sistemas de federales se debe a las ventajas y características políticas e institucionales de estos sistemas de gobierno y su relación con los requerimientos que deben atenderse para lograr un modelo de gobernanza climático eficaz y efectivo. En sentido estricto, los sistemas federales deben contar con mecanismos institucionales (formales e informales) que fomenten la colaboración y coordinación entre varios niveles de gobierno, cuya coexistencia está determinada por el marco constitucional y legal vigente. En los sistemas federales hay muchos espacios que favorecen la innovación y experimentación en el desarrollo de las políticas y los servicios públicos, con especial atención a las políticas climáticas y de protección medio ambiental. Además, estos sistemas de gobierno generan dinámicas políticas de negociación y acuerdo que responden a la diversidad de intereses y actores que coexisten en su compleja arquitectura institucional.

La nota biográfica de sus editores añade un valor significativo a la orientación y articulación del contenido de la obra, ya que cuentan con una prestigiosa trayectoria profesional y académica en sus respectivos campos. Alan Fenna, profesor de Política en el Instituto de Políticas Públicas John Curtin de la Universidad Curtin, cuenta con experiencia en el estudio comparativo del federalismo y las políticas públicas. Sébastien Jodoin es profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad McGill, donde ocupa la Cátedra de Investigación de Canadá en derechos humanos, salud y el medio ambiente. Joana Setzer es profesora adjunta en el Instituto de Investigación Grantham en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, donde lidera investigaciones de alcance global sobre litigios y legislación en torno al cambio climático. El libro, junto a sus tres editores, integra las contribuciones de treinta autores con perfiles académicos de alto nivel en el estudio del cambio climático, la transición energética, los sistemas federales, políticas públicas comparadas, relaciones intergubernamentales, procesos de innovación en iniciativas de protección medio ambiental y construcción de modelos y redes de gobernanza.

La estrategia metodológica utilizada por los autores es el estudio de caso. Los autores parten de un marco conceptual común que aborda el funcionamiento de los sistemas federales y la gobernanza del cambio climático, y continúa con el análisis de los modelos desarrollados en trece países y la Unión Europea, a saber: Australia, Brasil, Canadá, China, Etiopía, Alemania, India, Indonesia, México, Sudáfrica, España, Suiza y Estados Unidos. En consecuencia, el marco espacial de la publicación es global, se analizan países de diversas regiones y realidades políticas. Esta amplitud geográfica contribuye a la construcción de una visión global de la gobernanza del cambio climático que enriquece la comprensión de las distintas políticas y facilita la identificación de los desafíos a nivel internacional.

El criterio que ha primado en la selección de los casos es la existencia de sistemas federales de gobierno. Sin embargo, los autores han introducido algunas excepciones que enriquecen el análisis. En primer lugar, se aborda el caso de España porque aunque prevalece en este país un modelo autonómico y no se concibe formalmente como un sistema federal, presenta un grado significativo de descentralización que lo convierte en una realidad de interés académico. Este enfoque se justifica por el papel crucial que desempeñan las comunidades autónomas y los Gobiernos locales en la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente. En segundo lugar, se destacan los casos de China e Indonesia, dos países que no son federaciones en sentido estricto. No obstante, la inclusión de estos casos la justifican sus autores por la diversidad geográfica, sus múltiples realidades sociales y las características distintivas de sus sistemas de gestión y transferencias de las políticas de cambio climático. En tercer lugar, se incluye entre los estudios de caso a la Unión Europea, una instancia de carácter supranacional que tiene un papel preponderante en la definición de los marcos normativos e institucionales de los modelos de gobernanza del cambio climático en los países que la integran.

El libro se estructura en dieciséis capítulos. Comienza por un capítulo introductorio sobre la gobernanza del cambio climático y los sistemas federales. Este capítulo, escrito por los tres editores de la publicación, proporciona un marco de referencia útil sobre los conceptos y argumentos centrales del estudio. A continuación, se desarrollan catorce capítulos que abordan igual número de estudios de caso y presentan el análisis de las diversas realidades institucionales y políticas de la gobernanza del cambio climático en los trece países y la Unión Europea. Finalmente, el libro concluye con un capítulo de reflexiones finales donde se establecen, de forma sistematizada y sintética, los principales aprendizajes de los estudios de caso y una visión integral de la obra en su conjunto.

La idea central del análisis es que el cambio climático es intrínsecamente multinivel. Se argumenta que los sistemas federales presentan facilitadores y obstáculos de los esfuerzos para mitigar y adaptarse al cambio climático que no se encuentran presentes en los sistemas unitarios de gobierno y requieren un estudio pormenorizado. Uno de los facilitadores que se destaca en el libro es la coexistencia de varios nive-

les de gobiernos que, según el alcance y las limitaciones de los marcos normativos de cada país, pueden desarrollar diversas políticas de cambio climático y protección medioambiental. Siguiendo esta perspectiva, los Gobiernos subnacionales tienen la posibilidad de diseñar e implementar medidas aceptadas y receptoras en los ámbitos locales o regionales y aprovechar las ventajas y externalidades positivas generadas por las acciones de los Gobiernos centrales. Los Gobiernos subnacionales también tienen la posibilidad de compensar u ocupar los vacíos que se producen por una débil o inexistente política nacional con iniciativas y medidas propias. Un segundo facilitador se refiere a la existencia de diferentes condiciones y preferencias entre las regiones o los territorios que forman parte de la federación. Esta diversidad genera espacios para la innovación en el desarrollo de las políticas y los servicios públicos mediante la experimentación y la participación de múltiples actores. Por otra parte, en la obra se plantean como obstáculos, en primer lugar, la complejidad de los sistemas federales con múltiples puntos o actores de veto que pueden ralentizar los procesos decisionales y paralizar el desarrollo de las políticas públicas; y en segundo lugar, la existencia de tensiones y problemas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno pueden conducir al desarrollo de políticas contrapuestas o la construcción de sistemas fragmentados de gobernanza climática con un uso inadecuado de los recursos escasos de los que disponen.

Estos argumentos se abordan en los estudios de caso. En el capítulo 2 se expone el análisis de la experiencia de Australia, uno de los mayores productores de gas invernadero. El autor del capítulo, Alan Fenna, afirma que el federalismo australiano ha facilitado la construcción de un sistema de gobernanza del cambio climático, en consonancia con una de las tesis del libro, pero considera que el resultado obtenido hasta ahora es poco ambicioso y mejorable. Australia es señalada como un país que se ha demorado en la reducción de las emisiones y el autor destaca cómo las diferencias ideológicas y partidistas se han convertido en un obstáculo para el desarrollo de políticas climáticas efectivas. El caso de los Estados Unidos, escrito por Barry Rabe y Hannah Smith, muestra también, aunque con mayor intensidad, cómo las diferencias partidistas afectan seriamente la gobernanza del cambio climático en un sistema federal altamente complejo. Los autores evidencian desigualdad en la implicación de los estados frente al cambio climático (se menciona la divergencia entre California y Texas), condicionada por el tipo de partido gobernante, la localización geográfica y el tipo de recursos naturales o estratégicos de los que depende la economía. En el capítulo se advierte de las dificultades existentes en los Estados Unidos para establecer una estrategia federal de convergencia nacional y se llama la atención sobre la tendencia del Ejecutivo federal de adoptar medidas unilaterales mediante la aprobación de ordenes ejecutivas para sortear los obstáculos del poder legislativo sin controlar ambas cámaras.

El caso de Brasil, escrito por Fabiana Barbi Seleguim y Fernando Rei, muestra el papel de los Gobiernos subnacionales a la hora de compensar la inacción del Gobierno central en la gobernanza del cambio climático, pero muestra también las limitaciones con las que se pueden encontrar. El sistema federal brasileño cuenta con facilitadores para la gobernanza del cambio climático; por ejemplo, hay condiciones favorables para la descentralización del diseño de las políticas climáticas (marcos normativos y voluntad política en los Gobiernos municipales) y los distintos niveles de gobiernos tienen un importante margen para experimentar e innovar con estas políticas. Sin embargo, los Gobiernos subnacionales tienen limitaciones para incidir sobre las principales causas de la emisión de gases de efecto invernadero en Brasil, que según los datos aportados en el capítulo son el uso de la tierra y la gestión de prácticas asociadas con la tierra (deforestación), cuya capacidad de incidencia recae, fundamentalmente, en el Gobierno central. En Brasil es necesario fortalecer las acciones de mitigación del cambio climático y se deben establecer arreglos institucionales en el nivel metropolitano para fortalecer la prestación de los servicios públicos y las capacidades de gobernanza.

El caso de China se aborda en el capítulo 5. Se trata del país que genera anualmente más dióxido de carbono en el mundo. En este capítulo, escrito por Hongtao Yi y Shuai Cao, se expone que China ha adoptado en la práctica un sistema de gobernanza del cambio climático cuasi federal, caracterizado por la centralización en la toma de decisiones, la evaluación y supervisión en materia climática, pero con un importante grado de descentralización en la implementación de las políticas en el ámbito local. Para los autores, China ha tenido éxito en su modelo de gobernanza por el menor tiempo requerido para tomar decisiones, la existencia de incentivos a los actores locales para experimentar e innovar en las políticas y por la descentralización en su implementación. Los autores reconocen que el modelo chino tiene limitaciones relacionadas con la baja participación en las políticas, la tendencia en el ámbito local a primar el desarrollo económico frente al cuidado medio ambiental y la propensión de los Gobiernos locales a ocultar información o falsificar datos.

Susana Galera Rodrigo, Mercedes Alda-Fernandez y Mario Kölling escribieron el capítulo 13 sobre el caso español. Por su localización geográfica, España es uno de los territorios más propensos a sufrir las

consecuencias del cambio climático. Según los autores, históricamente la política energética y de protección del medio ambiente han sufrido tensiones y divergencias entre el Gobierno central y las comunidades autónomas. El Gobierno central tiene la responsabilidad de diseñar la agenda nacional para la gobernanza del cambio climático, siguiendo las directrices y políticas establecidas por la Unión Europea. Tiene el protagonismo en la discusión de estas políticas en el espacio supranacional y, en consecuencia, ostenta un papel preponderante en el desarrollo de la gobernanza climática. En un contexto de diversidad territorial y con las singularidades del propio sistema autonómico, en España se corre el riesgo de contraposiciones en las políticas climáticas. Los autores señalan que, si bien se han desarrollado numerosas estrategias relacionadas con la gobernanza del cambio climático y la protección medio ambiental en todos los niveles de gobierno, hay un déficit de mecanismos intergubernamentales para la coordinación entre los distintos territorios y canales formales de participación de las comunidades autónomas y los actores locales en el diseño de la política nacional.

Este libro es un importante aporte para el estudio de la gobernanza del cambio climático, puede servir de guía a los expertos y hacedores de política en la identificación de los puntos fuertes y débiles de las experiencias internacionales para liderar procesos de ajuste y mejora de los sistemas existentes. El conjunto de la obra muestra la importancia de una política climática efectiva y la relevancia de contar con arreglos institucionales que faciliten la coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno. En sus capítulos se reconoce el valor del liderazgo y la voluntad política como catalizadores del cambio en los distintos niveles de gobierno y se pone en valor la innovación y la experimentación como fuentes de aprendizaje para lograr mayores niveles de eficacia y efectividad en la acción pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fenna, A., Jodoin, S. y Setzer, J. (eds.) (2023). *Climate governance and federalism. A forum of federations comparative policy analysis*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009249676>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
Sección: RECENSIONES
Recibido: 22-01-2024
Aceptado: 22-01-2024
Publicado: 01-03-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11342>
Páginas: 134-136



Referencia: Delgado Godoy, L. (2024). Harald. L. Heubaum: Global climate and energy governance: Towards an integrated architecture. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 134-136. <https://doi.org/10.24965/gapp.11342>

Harald. L. Heubaum: Global climate and energy governance: Towards an integrated architecture

Delgado Godoy, Leticia

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-5880-9375>
leticia.delgado@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora de Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad Rey Juan Carlos. Docencia en programas oficiales de grado, postgrado y doctorado. Investigación, publicaciones y evaluación de trabajos sobre análisis y transferencia de políticas. Dirección y supervisión de trabajos de investigación sobre la administración pública. Coordinación de diversos programas de grado, postgrado y doctorado en administración pública.

RESUMEN

Recensión del libro de Harald. L. Heubaum, *Global climate and energy governance: Towards an integrated architecture*, Routledge, 2022, 156 pp.

PALABRAS CLAVE

Integración de políticas; cambio organizativo; políticas globales de clima y energía; burocracias internacionales.

ABSTRACT

Review of the book from Harald. L. Heubaum, *Global climate and energy governance: Towards an integrated architecture*, Routledge, 2022, 156 pp.

KEYWORDS

Policy integration; organizational change; global climate and energy policies; international bureaucracies.

Global climate and energy governance se centra en la reciente emergencia y progresiva consolidación a nivel planetario de un entramado de acción colectiva sobre cambio y energía. Aborda el tema de la integración, a nivel global, de dos esferas de políticas que han evolucionado de forma separada, cambio climático y energía, a través de los cambios organizativos en las burocracias internacionales.

Publicado en 2022, en el marco de la serie Global Institutions, de Routledge. Esta serie lleva publicados ciento sesenta títulos desde 2005. Si bien contiene cinco títulos dedicados a asuntos medioambientales, este es el primero en abordar la integración de medioambiente y energía. Como los restantes títulos de la serie, este volumen presenta un formato compacto, de poco más de ciento cincuenta páginas, y una estructura convencional y sencilla que facilita su lectura. La redacción es concisa, precisa y concienzuda.

Harald L. Heubaum es profesor titular de Políticas Globales de Clima y Energía en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la University of London, con varios cargos en el Departamento de Política y Estudios Internacionales. Culminó sus estudios de máster en Dresden (Alemania), y obtuvo el doctorado en

la University College of London. Este volumen constituye su primer libro publicado en solitario, por lo que está llamado a ser un hito en su trayectoria, en la que destaca su participación de monografías auspiciadas y promovidas por organizaciones internacionales.

Para tener una oportunidad real de evitar los riesgos del calentamiento global las áreas del cambio climático y la energía tienen que ser abordadas conjuntamente, integrando a su vez los niveles mundial y nacional. Este trabajo pone el foco en el nivel de acción gubernamental mundial, concretamente en tres agencias: ONU Cambio Climático, la Agencia Internacional de la Energía y el Banco Mundial. La integración sectorial habría derivado de cambios organizativos en dichas burocracias internacionales, que se concretarían en la convergencia de enfoques y actividades entre diferentes actores que operan en diferentes estructuras.

Dada la importancia de los burócratas senior en los procesos de cambio organizativo, el objeto de estudio está conformado por las decisiones y prácticas de la burocracia internacional de las agencias mencionadas. Aunque el ámbito temporal de estudio retrocede hasta la creación de las instituciones estudiadas, los cambios analizados se concentran en tres décadas, desde 1990 a 2020, el año marcado por la pandemia de la COVID-19. El diseño de esta investigación sobre cambio organizativo y gobernanza sigue la estela de otros trabajos sobre burocracias internacionales que han recurrido a la metodología cualitativa –básicamente entrevistas y documentos–, y se han basado en una muestra pequeña que incluye los casos más visibles e influyentes. Los motivos que han guiado la selección de los casos son: el interés en las actividades cambiantes de las burocracias internacionales a lo largo del tiempo y en los factores que han llevado a estos cambios; la construcción de un enfoque que pueda ser aplicado a otros casos, y la atención a la integración entre las arquitecturas de gobernanza global de dos campos muy concretos, cambio climático y energía. Han sido tres las agencias estudiadas: ONU Cambio Climático (Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático-CMNUCC); la Agencia Internacional de la Energía, y el Banco Mundial. Por otra parte, se recurre al estudio de caso como uno de los métodos más usados en la investigación contemporánea en ciencias sociales, que proporciona datos empíricos y contribuye al desarrollo de la teoría. En cada uno de ellos se rastrean de manera detallada procesos organizativos en dichas agencias globales, que puedan dar cuenta de la integración de los campos de cambio climático y energía.

El libro consta de cinco capítulos más un apartado introductorio que recoge las principales líneas de la investigación sobre la integración de la gobernanza. En el primer capítulo, «El estudio de la integración de la gobernanza: un marco conceptual», se despliega el marco conceptual y analítico, que empieza precisando lo que se entiende por integración de la gobernanza para conectarla, a continuación, con el cambio organizativo y la burocracia internacional. Cada uno de los tres capítulos siguientes configura un estudio de caso diferenciado: ONU Cambio Climático (capítulo 2, «La transformación de la Secretaría de la CMNUCC»); la Secretaría de la Agencia Internacional de la Energía (capítulo 3, «La AIE como una burocracia adaptativa»), y el Banco Mundial en relación con el apoyo a los países en desarrollo del Sur Global (capítulo 4, «El improbable liderazgo del Banco Mundial en materia de clima»). El capítulo 5, «Conclusión: arquitecturas de gobernanza en transformación», explora las implicaciones empíricas y normativas del argumento desarrollado en las páginas anteriores.

El marco conceptual y analítico resulta de particular interés para los estudiosos de las políticas públicas al anclar el estudio del cambio organizativo en una particular fusión de la literatura de relaciones internacionales, por una parte, y los estudios de políticas públicas, por otro. Veamos cómo. Tras una breve exploración del concepto de integración de la gobernanza que descansaría en la intersección entre la integración de políticas y la gobernanza policéntrica, se conceptualizan las burocracias internacionales y los desarrollos que denotarían integración de la gobernanza: los cambios organizativos desencadenados por un entorno global cambiante. A continuación, se conceptualizan los cuatro factores de cambio, primero el externo y más relevante, el entorno global de las políticas, y seguidamente los tres internos, que serían: la autonomía, la estructura y el liderazgo organizativos. Para mostrar el carácter crítico del entorno global sobre las organizaciones estudiadas, el autor completa la literatura sobre burocracias internacionales con la de políticas públicas para fundamentar la influencia del contexto social, político y económico en los procesos de elaboración de políticas.

Los capítulos correspondientes a los estudios de caso arrancan con una contraposición de imágenes que indican el momento de partida y el momento de llegada de las transformaciones estudiadas en cada una de las organizaciones internacionales bajo la lupa. La estructura de cada uno de ellos abarca el intervalo que media entre las imágenes de partida: 1995-2015 en ONU Cambio Climático; 1981-2020 en la Agencia Internacional de la Energía; 1951-2018 en el Banco Mundial. Todos ellos se cierran con un epígrafe de

conclusiones que sintetiza los hallazgos en la trayectoria de cada agencia. Destaca el estudio de caso del Banco Mundial por la gran transformación que supone pasar de un legado *manchado* a pilotar las agendas interconectadas del cambio climático y el desarrollo sostenible.

Según el autor, la pertinencia y relevancia del estudio se basa en varias razones. Presta atención a los mecanismos e implicaciones de la integración de la gobernanza, que han sido menos investigados y en consecuencia menos comprendidos. Analiza el papel cambiante y no tradicional de las burocracias internacionales. Enriquece la literatura de políticas públicas al conectar el cambio organizativo con emprendedores que actúan como agentes de cambio. La comparación de los casos ilustra el comportamiento de los cuerpos internacionales en el seno de arquitecturas de gobernanza global. Por último, se apunta que la integración de la gobernanza es un factor relevante en la mejora de la gobernanza y las políticas de clima y energía.

Si bien la investigación está diseñada para identificar los síntomas de alineamiento y convergencia en las arquitecturas de gobernanza del clima y de la energía y los cambios organizativos inherentes a dichos procesos, se echa en falta un capítulo que nos muestre los principales elementos de esa seudoesfera global de políticas integrada por movimientos en distintas organizaciones internacionales. Dicho de otra manera, si las políticas (policies) unen lo que las constituciones (politics) dividen, nos falta la imagen unitaria de ese ámbito sectorial, que podría perfeñarse a partir de una línea temporal que sitúe los eventos o hitos en relacionados con la integración, como las distintas cumbres, y los comportamientos que denotan integración de los sectores en las tres agencias estudiadas. Después de todo, la integración de ambos sectores surge como resultado del aprovechamiento de las ventanas de oportunidad que brinda el entorno global de las políticas y que los actores emprendedores transforman.

Se trata de una lectura útil para estudiosos, académicos y gestores interesados en las burocracias internacionales. El capítulo conceptual presenta gran interés para aquellos programas de posgrado especializados en Administración pública. Un breve anexo metodológico que permitiese conocer cómo se ha operativizado el marco conceptual en este caso habría sido de utilidad para estudiantes de doctorado de disciplinas afines. Por su parte, los estudios de caso podrían ser de mucha utilidad formativa en los programas de alta dirección orientados a la burocracia internacional.

En resumidas cuentas, se trata de una singular y valiosa aportación para entender la generación de políticas a escala planetaria, un proceso gestionado por las burocracias de las organizaciones internacionales. Al poner énfasis en el papel de las burocracias internacionales en la generación de nuevos espacios de elaboración de políticas, queda en el aire cómo influyen estos cambios a nivel internacional en los espacios domésticos de elaboración de políticas en los cuales se implantarían buena parte de las decisiones adoptadas en el espacio internacional. Dado que el volumen aborda un área de políticas en avanzada construcción a nivel internacional, cabe preguntarse por qué en las conclusiones no le concede la entidad suficiente para identificar los elementos que la integran. Parece que la imaginación del autor quedara capturada por su propio objeto de estudio, la burocracia internacional, objeto en el que se ha construido como investigador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Heubaum, H. L. (2022). *Global Climate and Energy Governance: Towards an Integrated Architecture*. Routledge.