

DOCTRINA

La gestión integrada de cuencas en Italia. Entre lo general y lo particular

*Integrated watershed management in Italy.
Between the general and the particular*

Silvia Bertazzo 

Universidad de los Andes, Chile

RESUMEN En este trabajo se analiza la legislación italiana en materia de gestión integrada de cuencas, con particular atención en los aspectos institucionales e instrumentos de planificación adoptados, especialmente el plan de cuenca, ahora denominado también plan de distrito. En Italia, la gestión integrada de cuencas dio sus primeros pasos por medio de la Ley 183, de 1989, sobre Defensa del Suelo, la que dividió el territorio nacional en múltiples ámbitos, a cargo de las autoridades de cuenca. La sucesión de distintas intervenciones normativas, entre ellas la Directiva europea Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE) ilustra la tensión que se da en este sector, entre lo general y lo particular, que se manifiesta, en primer lugar, en la definición territorial de la cuenca hidrográfica y en la repartición de funciones entre distintos órganos que operan en este ámbito. En este sentido, la experiencia italiana sugiere que la creación de unidades de gestión excesivamente fragmentadas puede generar dificultades en la gobernanza de las aguas, especialmente en la recolección de información sobre la disponibilidad y usos de los recursos a nivel nacional. Por otro lado, en este trabajo se destaca la exigencia de herramientas que permitan vincular la planificación a nivel de cuenca con otros actos, tanto de alcance general como particular. Para lograr este objetivo, en Italia, por medio de la Ley 36 de 1994 y de las medidas posteriores, en particular el Decreto Legislativo 152 de 2006, actualmente vigente, se hizo cambios relevantes al diseño inicial que han tenido un impacto, entre otras cosas, en la coordinación entre los distintos instrumentos de planificación y entre el plan de cuenca y los actos administrativos más puntuales, especialmente las concesiones para el uso de los recursos.

PALABRAS CLAVE Gestión integrada de cuencas, plan de cuenca, autoridades de cuenca, concesiones para el uso del agua.

ABSTRACT This paper analyzes the Italian legislation in the field of integrated river basin management, paying particular attention to its institutional aspects and planning

tools, mainly to the river basin management plan. In Italy, the integrated river basin management took its first steps through Law 183, of 1989, on soil defense, which divided the national territory into multiple areas, each with a newly established basin authority. The subsequent series of different regulatory measures, among which also the European Water Framework Directive (Directive 2000/60/CE), illustrates the strain, which occurs in this sector, between the general and the particular. This arises firstly in the territorial definition of the hydrographic basin and in the allocation of powers between different bodies operating in the identified area. The Italian experience suggests that the creation of excessively fragmented management units can generate hindrances in water governance, especially in the process of gathering and managing information on the availability and use of water resources at the national level. On the other hand, this paper aims at highlighting the need for legal tools that link basin plans with other measures, both of general and particular scope. In Italy, the Law 36/1994 and subsequent acts, in particular the Legislative Decree 152/2006, currently in force, have introduced relevant changes to the initial river basin management design, which have had an impact, among other things, on the coordination between the different planning tools and between the river basin plan and more specific administrative acts, especially concessions for the use of water resources.

KEYWORDS River basin management, river basin plan, basin authorities, concessions for the use of water resources.

Introducción

Este trabajo revisa algunos puntos relevantes de la normativa italiana en materia de gestión integrada de cuencas, con la finalidad adicional de contribuir a la discusión y al desarrollo normativo¹ que en esta materia también se está dando en Chile (Banco Mundial, 2011: xiii). Se trata, por supuesto, de Estados con características jurídicas y territoriales distintas; sin embargo, la experiencia italiana, que cuenta con más de cuarenta años de historia en este campo (Urbani, 2009: 73-75), puede ser útil para detectar, de forma anticipada, los desafíos que la gestión de cuenca puede plantear y, al mismo tiempo, evitar ciertos errores que pueden resultar difíciles de corregir a futuro.

En este artículo no pretendemos abarcar todos los aspectos que conforme a los instrumentos internacionales (entre otros, Agenda 21, capítulo 18.9)² son pertinentes

1. Véase artículo 13, en materia de Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas, de la Ley 21.455, Ley Marco de Cambio Climático.

2. El capítulo 18.9. de la Agenda 21 recomendaba perseguir cuatro objetivos en la gestión integrada de los recursos hídricos. Esto es, en síntesis: un enfoque dinámico y multisectorial, la incorporación de las medidas relativas al agua en el marco de la política nacional de desarrollo económico, el fomento de la participación pública y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales, legales y financieros.

para un manejo óptimo de los recursos hídricos, y nos concentraremos en lo que señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), según la cual para lograr la meta es necesario identificar «la(s) escala(s) apropiada(s) dentro del sistema integrado de gobernanza por cuenca para así poder reflejar las condiciones locales, e impulsar la coordinación entre las diferentes escalas» (OCDE, 2015: 9).

En atención a lo anterior, nos limitaremos a indagar sobre cómo lograr dicha coordinación desde la perspectiva jurídica y plantearemos dos cuestiones: por un lado, la definición de la dimensión territorial e institucional de la cuenca y, por el otro, la relación entre las medidas generales con los instrumentos de tercer nivel, especialmente con las concesiones. Ambos aspectos ejemplifican bien la tensión, que se da en este ámbito, entre lo general y lo particular: desde la perspectiva territorial-institucional pueden, en efecto, generarse conflictos entre distintos niveles de gobierno; pero también —al crearse unidades de gestión excesivamente fragmentadas— se corre el riesgo de perder la visión macro sobre el estado de los recursos hídricos existentes y disponibles en el territorio nacional. Por otra parte, los instrumentos de planificación podrían quedar letra muerta o tener, en la práctica, un valor meramente programático, si no existieran mecanismos para coordinarlos con los actos administrativos más puntuales. Surge, por lo tanto, la necesidad de encontrar un equilibrio entre una gestión centralizada y una más enfocada en el territorio.

A partir de la revisión de la experiencia italiana, pretendemos identificar cuáles son las instancias o herramientas jurídicas de coordinación entre distintos niveles de gobierno y entre instrumentos generales y particulares.

En detalle, el trabajo partirá con una breve explicación del estado de los recursos hídricos en Italia, para seguir con las principales etapas de la evolución legislativa de los últimos cuarenta años en materia de gestión de cuenca y, posteriormente, adentrarse en el marco institucional actual. Para terminar, nos enfocaremos en los mecanismos de coordinación entre distintos niveles de gobierno, en el valor de los instrumentos de planificación y su vinculación con distintos actos administrativos particulares.

Finalmente, cumple precisar desde ya que no nos vamos a hacer cargo de otras preguntas. En particular, no se indagará sobre las razones por las cuales se debiera adoptar una perspectiva de gestión integrada de cuenca, entendida como «un proceso que permite la gestión coordinada del agua, la tierra y los recursos asociados dentro de los límites de una cuenca para optimizar y compartir equitativamente el resultante bienestar socio-económico sin comprometer la salud de ecosistemas vitales a largo plazo» (Global Water Partnership y Red Internacional de Organismos de Cuenca, 2009: 18). Tampoco analizaremos las razones de por qué el plan de cuenca se convierte en una pieza esencial de esta visión. Por una parte, ambos puntos ya no son transables para el legislador italiano, pues responden a un mandato impuesto por el derecho europeo, en particular por la Directiva 2000/60/CE de la Unión europea:

Directiva Marco del Agua (DMA).³ Asimismo, ya existe amplia doctrina que aborda de manera más completa estos temas y a la cual, en este trabajo, nos limitamos a remitirnos (Dourojeanni y otros, 2002; Biswas, 2004: 249; Rojas Calderón, 2019: 245 y ss.).

Cuadro de las aguas en Italia

Antes de analizar el cuadro actual es necesario detenernos en algunos datos que nos permiten ilustrar el estado de los recursos hídricos en Italia y, para estos efectos, nos apoyaremos en los resultados de la investigación acerca de las presiones significativas.⁴ Bajo este último concepto se entiende la actividad, operación, etcétera que, por sí sola, o en conjunto con otras, genera un impacto negativo sobre los recursos hídricos y pone en peligro el logro de los objetivos ambientales mencionados en el artículo 4 párrafo 1, de la Directiva 2000/60/CE (Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2020: 72). En síntesis, el análisis de las presiones apunta a identificar las causas de vulnerabilidad de los cuerpos de agua, tanto superficiales como subterráneas y, de esta forma, determinar la capacidad de lograr o no los objetivos mencionados dentro del plazo previsto a nivel europeo. A este propósito, destacamos que la DMA no se limita a exigir un buen estado *químico* de los recursos, sino ocupa, en relación con las aguas superficiales, el término *ecológico*.⁵ Esto ilustra el enfoque holístico adoptado por la directiva europea, el cual, a su vez, refleja las palabras de la Conferencia de Dublín sobre el Agua y el Medio Ambiente (ICWE, 1992: 13). Por otra parte, cabe precisar que el buen estado de las aguas subterráneas se evalúa a través de dos parámetros: el estado químico y el estado cuantitativo.⁶

El análisis de las presiones significativas que pueden comprometer el cumplimiento de los objetivos mencionados es la primera etapa, obligatoria, del proceso de gestión de los recursos hídricos. Por eso, en virtud de la Directiva Marco del Agua y de la normativa de transposición italiana, el Decreto Legislativo 152 de 2006,⁷ los instrumentos de planificación deben contener un «resumen de las presiones y de los impactos significativos ejercidos por las actividades humanas en el estado de las

3. Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Se puede consultar el texto consolidado en <https://bit.ly/3TyPfxO>.

4. El concepto de presiones se ocupa en el anexo II de la Directiva 2000/60/CE, específicamente en el punto 1.4, en relación con las aguas superficiales, y en el punto 2.1., respecto de las aguas subterráneas.

5. El artículo 2.1, número 18, de la Directiva 2000/60/CE precisa que el «buen estado de las aguas superficiales» constituye «el estado alcanzado por una masa de agua superficial cuando tanto su estado ecológico como su estado químico son, al menos, buenos».

6. Artículo 2, 1, número 18, Directiva 2000/60/CE.

7. Decreto Legislativo 152, de 2006, Norme in materia ambientale.

aguas superficiales y subterráneas».⁸ Este análisis arroja datos relevantes que quedan incorporados en los informes sobre el medio ambiente redactados por el entonces Ministerio dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ahora Ministerio de la Transición Ecológica. En el Informe de 2016, se destaca, por ejemplo, que la presión más significativa en absoluto está constituida por la contaminación causada por las fuentes difusas, agricultura y ganadería, que contabilizan el 17% y 24% respectivamente, de las presiones significativas sobre las aguas superficiales y sobre las aguas subterráneas (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2016: 406. Tablas 7.01 y 7.02). En relación con las aguas subterráneas, además, se constata un fuerte impacto generado por las extracciones, tanto agrícolas (12%) como para otro uso no definido (10%) (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2016: 406. Tabla 7.02). La contaminación por fuentes puntuales también constituye una presión significativa, aunque varía la *modalidad*: plantas de tratamiento, en el caso de las aguas superficiales; y descargas de las instalaciones: Industrial Emissions Directive-IED,⁹ en el caso de las aguas subterráneas (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2016: 406. Tablas 7.01 y 7.02). Este cuadro general es confirmado también por el Informe del 2020 (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2020: 83), en el que, empero, se utiliza una metodología distinta, en parte, ajustada al documento técnico y no vinculante: WFD Reporting Guidance 2016 (European Commission, 2016). En particular, señalamos que en el último informe se consideran las presiones derivadas del *driver* o factor determinante correspondiente al desarrollo urbano,¹⁰ que resulta una de las mayores amenazas tanto para las aguas superficiales como para las subterráneas (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2020: 73-74. Tablas 2.9 y 2.10).

A raíz de las informaciones recopiladas podemos concluir que, si bien la contaminación por fuentes puntuales debiera seguir siendo una preocupación constante para el legislador italiano, tampoco podrían perderse de vista los aspectos relacionados con la contaminación difusa, los impactos generados por la expansión del tejido urbano y, finalmente, la extracción misma de los recursos. Sobre este último punto, señalamos que Italia es el segundo país en Europa por mayor extracción para uso potable de agua dulce, *freshwater*, por habitante, con una neta prevalencia de las extracciones de aguas subterráneas. Solo en los últimos años se ha invertido una tendencia que, por décadas, era hacia el aumento (ISTAT, 2021: 6).

8. Anexo VII, punto 2, Directiva 2000/60/CE.

9. Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación).

10. En el Anexo 1c del documento WFD Reporting Guidance 2016 se encuentra la tabla de los distintos factores. El *driver Urban development* está definido como: «urban development linked to household, non-manufacturing commercial activities, tourism».

Por otra parte, en esta breve introducción cabe indicar un dato ulterior que, aunque no se refiere únicamente a la gestión de los recursos hídricos, nos explica la atención que se ha dado a la planificación de cuencas y, especialmente, al enfoque que esta ha tenido a lo largo de la historia legislativa italiana: Italia es uno de los países europeos más afectados por los fenómenos de aludes y deslizamientos de tierra, los cuales se concentran sobre todo en determinadas regiones del centro-norte (Trigila y otros, 2018: 3-4).

La evolución de la normativa en materia de planificación de cuenca

Lo anterior nos permite entender por qué el manejo de los recursos hídricos y, específicamente, la planificación de las cuencas hidrográficas desde sus inicios se relacionó con la normativa en materia de defensa del suelo.

En efecto, fue por medio de la Ley 183, de 1989,¹¹ ahora derogada que, por primera vez (Lombardi, 2012: 121; Alberton, 2010: 365),¹² se introdujo en el ordenamiento jurídico italiano la idea de la gestión de cuencas como instrumento de tutela del territorio y de los recursos hídricos (Guidarelli, 2003: 249; Boscolo, 2012: 341), aunque no de la misma forma integrada como se entiende ahora.

El título con el cual es conocido este cuerpo normativo —Ley de Defensa del Suelo— resulta reductivo si consideramos el espectro de los objetivos perseguidos, entre los cuales encontramos también «el saneamiento de las aguas, el uso y gestión del patrimonio hídrico para los usos de desarrollo económico y social razonable, la tutela de los aspectos ambientales relacionados con aquellos» (artículo 1 inciso primero, Ley 183 de 1989). Como puede apreciarse, la ley, al menos en su espíritu, se hace cargo de una postura que ya se estaba consolidando según la cual el manejo de las aguas no podía ser abarcado de una forma adecuada sin considerar los aspectos atinentes a la tutela cualitativa y cuantitativa de los recursos, la regulación de los distintos usos y extracciones y, en fin, la defensa contra los peligros derivados, esto es aludes, aluviones, inundaciones, etcétera (Senato della Repubblica, 1984: 5).

Es teniendo a mente esta visión que la Ley 183 concibió al territorio como un *sistema*, en el cual todas las medidas de protección tenían que armonizarse y considerarse junto con la utilización social, económica y productiva de los recursos agua y suelo (Lombardi, 2012: 122). Se impuso entonces la idea de que las disciplinas sobre los recursos hídricos y sobre la tutela del suelo estaban estrictamente interconectadas y, por lo tanto, estos dos aspectos debían ser tratados de forma conjunta y coordinada, tanto bajo el perfil institucional como en el diseño de las acciones necesarias para

11. Legge 183 de 1989. Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

12. En realidad, el concepto de cuenca no estaba del todo ausente en la legislación anterior (Guidarelli, 2003: 263-264, nota 85).

conseguir los objetivos preestablecidos (Guidarelli, 2003: 262; Commissione De Marchi, 1970: 5 y 39).

Para cumplir con dichos propósitos se identificaron nuevas unidades de referencia, correspondientes a las cuencas hidrográficas, *bacini*,¹³ algunas de las cuales tenían un alcance nacional o interregional y se encontraban establecidas en la ley,¹⁴ mientras otras, con una extensión territorial menor, serían definidas por las regiones.¹⁵ Las cuencas se convirtieron, entonces, en la pieza clave del esquema de la Ley 183 de 1989; la escala administrativa óptima, según el legislador de esos años, para la toma de decisiones y la adopción de medidas de defensa del suelo y de las aguas asociadas.

Asimismo, esto determinó un rediseño institucional con la creación de nuevos organismos públicos:¹⁶ las autoridades de cuenca,¹⁷ a las que se asignaron nuevas facultades y se trasladaron las competencias que antes ejercían órganos centrales, regionales y provinciales. Con la Ley 183 de 1989 se abandonó, por lo tanto, una óptica de gestión de los recursos arraigada en las tradicionales reparticiones administrativas: Estado, regiones, provincias, municipalidades, para llegar a una nueva unidad administrativa y no solamente de gestión territorial (Dell'Anno, 1998: 570; Nanni, 1995: 91), un «ambito naturale di riferimento» (Lugaresi, 2015: 187) cuya definición debía fundarse en criterios científicos, en el caso concreto de carácter geológico e hídrico, también de acuerdo con las orientaciones que, en la misma época, estaban madurando a nivel internacional (ICWE, 1992: 13; Agenda 21, capítulo 18.9).

El amarre entre defensa del suelo y gestión de los recursos hídricos se estrechó aún más con la entrada en vigor de la Ley 36, de 1994, conocida como *Legge Galli*.¹⁸ Esta avanzó en el enfoque integrado ya establecido con la ley anterior, en particular al romper —al menos parcialmente— la lógica de intervención puntual que hasta entonces primaba en materia (Boscolo, 2012: 341), sobre todo en referencia a las extracciones. En efecto, hasta esta ley la disciplina sobre los usos del agua se centraba exclusivamente en el procedimiento para otorgar las concesiones, con un claro énfasis en el fomento de las utilizaciones productivas: hidroeléctricas, industriales y agrícolas y en la máxima explotación (Boscolo, 2012: 44). La aplicación de este último criterio, además, terminaba con privilegiar aquellos usos del agua que se presentaban como

13. Artículo 2 inciso tercero letra d), Ley 183 de 1989.

14. Artículos 14 y 15, Ley 183 de 1989.

15. Artículo 13 inciso segundo, Ley 183 de 1989.

16. Sin embargo, la Ley 183 no definía la naturaleza de las autoridades de cuenca. Dicha laguna fue colmada solo con el Decreto Legislativo 152, de 2006, que en su artículo 63 precisa que se trata de «organismos públicos no económicos, dotados, por estatuto, de autonomía técnico-científica, organizativa, de gestión, patrimonial y contable» (la traducción es nuestra).

17. Artículo 12 Ley 183, de 1989.

18. Legge 36, de 1994, disposizioni in materia di risorse idriche.

más eficientes desde la perspectiva económica e hidráulica,¹⁹ acorde con el formato de gestión de los recursos hídricos predominante en la época (White, 1998: 21-22). En el mismo esquema, predominante con anterioridad a la *Legge Galli*, las autoridades administrativas se encontraban, además, en una actitud meramente responsiva respecto de las solicitudes de los privados. Como algunos autores señalan (Lugaresi, 1995: 246; Dell'Anno, 1995: 75), la administración pública se limitaba a ejercer un rol neutral de *policía administrativa* de los recursos, distinto de la gobernanza de las aguas que tratará de imponerse posteriormente.

La *Legge Galli* introdujo así distintas novedades en la materia que nos interesa. En primer lugar, declaró la naturaleza pública de todas las aguas, tanto superficiales como subterráneas.²⁰ También subordinó el uso del recurso a criterios de solidaridad y salvaguardia de las expectativas y derechos de las generaciones futuras.²¹ Emergió, paralelamente, la necesidad de fijar algunas reglas para conciliar las distintas utilidades del agua, cuya disponibilidad limitada por fin se reconoció en la ley, aunque de forma implícita.²² En este sentido, ya en el artículo 1 inciso tercero de la aludida ley se precisó que «los usos del agua tienen por objeto el ahorro y la renovación de los recursos para no poner en peligro el patrimonio hídrico, habitabilidad del medio ambiente, agricultura, fauna y flora acuática, procesos equilibrios geomorfológicos e hidrológicos». Posteriormente, en su artículo 2 se consagró la prioridad del uso humano y se aclaró que los «demás usos están permitidos cuando el recurso sea suficiente y siempre que no perjudiquen la calidad del agua para consumo humano» (las traducciones son nuestras). Asimismo, se introdujeron algunas medidas que apuntaban a la tutela cuantitativa del agua.²³ En particular modo, la *Legge Galli* incorporó en el ordenamiento jurídico italiano el instrumento del balance hídrico y asignó a las autoridades instituidas en virtud de la Ley 183, la tarea de definirlo en cada cuenca con el objeto de garantizar, teóricamente, el equilibrio entre la disponibilidad de los recursos y las necesidades de uso.²⁴ Estos balances, por efecto de las modificaciones legislativas posteriores, debían finalmente confluir en un balance hídrico a escala nacional, elemento de síntesis y coordinación de los instrumentos adoptados a nivel de cuenca (Guidarelli, 2003: 275).²⁵

El cuadro normativo recién esbozado fue completado por el Decreto legislativo 152, de 1999, que transpuso las directivas europeas sobre tratamiento de aguas

19. Eso se reflejaba en las versiones más antiguas del Regio Decreto 1775, de 1933, *testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici*. Véase, en particular, la figura de la reserva definida en el artículo 51 de la normativa citada.

20. Artículo 1 inciso primero, Ley 36 de 1994.

21. Artículo 1 inciso segundo, Ley 36 de 1994.

22. Véase, en particular, el artículo 2 inciso primero, Ley 36 de 1994.

23. Artículo 5, Ley 36 de 1994.

24. Artículo 3, Ley 36 de 1994.

25. En este sentido Guidarelli, 275.

residuales urbanas y sobre la protección del agua contra la contaminación causada por nitratos de origen agrícola.²⁶ El decreto, entre otras cosas, establecía objetivos de calidad ambiental de los cuerpos de agua y trataba de conyugar la tutela de los aspectos cualitativos de los recursos con la protección del perfil cuantitativo, dentro de cada cuenca hidrográfica, a través de la introducción de una nueva herramienta para la planificación, el plan de tutela del agua. Vamos a volver más adelante sobre este instrumento, pero ya podemos anticipar que no es redactado por las autoridades de cuencas, sino más bien por las regiones, aunque en colaboración con estas y las provincias interesadas.²⁷

En este panorama intervino, en 2000, la mencionada Directiva Marco del Agua, por medio de la cual se aspiraba a coordinar todos los aspectos relacionados con la protección y la gestión de los recursos hídricos, con la única excepción relativa al control de las inundaciones, tema abordado por un acto europeo posterior.²⁸ Como se mencionó, la recepción de la DMA acarreó distintos desafíos para los Estados miembro de la Unión Europea pues implicaba, en primer lugar, «modificar arraigados hábitos y asumir una nueva cultura del agua» (Sánchez-Martínez y otros, 2011: 210).

La nueva dimensión territorial: La demarcación hidrográfica

En efecto, uno de los aspectos más innovadores de la Directiva europea consiste en la elección, como unidad de referencia en la gestión de los recursos hídricos, de la «demarcación hidrográfica», entendida como «la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas».²⁹ Como se puede constatar, el acto europeo supera el concepto más circunscrito de cuenca y se refiere a un espacio físico más amplio, que en su interior puede contener distintas cuencas hidrográficas. Lo anterior significó un cambio radical

26. Decreto Legislativo 152, de 1999: disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

27. Artículo 121, Decreto Legislativo 152 de 2006.

28. Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. El cuadro resulta ahora completado por la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro; la Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CE; la Directiva 2013/39/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, por la que se modifican las Directivas 2000/60/CE; y Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.

29. Artículo 2 número 15, Directiva 2000/60/CE.

en la articulación territorial y administrativa del manejo de las aguas en Italia (Alberton, 2010: 364), pues determinó una drástica reducción de las unidades de gestión: se pasó de tener casi cuarenta cuencas a siete³⁰ demarcaciones hidrográficas o *distritti*.

El proceso de transposición de la DMA, que fue muy lento en Italia (Alberton y Cittadino, 2018: 150) y, sobre todo, el traspaso a una nueva repartición territorial puso en evidencia los problemas que derivaban de la fragmentación existente y de la falta de una coordinación estrecha a nivel central (Urbani, 2003).

Estas falencias se manifestaron especialmente en la recolección y elaboración de antecedentes cuantitativos sobre los recursos. Al no existir directivas generales y estándares uniformes, en cada ámbito operaba un registro de las extracciones con criterios dispares lo que no permitía la comparabilidad de los datos recopilados entre las distintas cuencas y, posteriormente, complicó y retrasó la redacción de los instrumentos de planificación en escala más amplia, requeridos por la DMA (Alberton y Cittadino, 2018: 169-170). Este déficit informativo afectaba (Urbani, 2009: 85) sobre todo las aguas subterráneas y generaba brechas de información (OCDE, 2012: 30)³¹ que, al final, perjudicaban el conseguimiento de los objetivos de gestión de los recursos.

A la parcelación territorial se añadía, además, la dispersión de competencias entre distintas autoridades de cuenca, algunas de las cuales correspondían a espacios físicos muy circunscritos, y entre estas y las reparticiones administrativas propias del Estado italiano que también gozaban de atribuciones en materia de aguas: *in primis* las regiones, especialmente en los aspectos relativos a la planificación, definición de normas de emisión, etcétera. En segundo lugar, las provincias, en relación con los actos administrativos más puntuales como, por ejemplo, las autorizaciones para las descargas y las concesiones de uso. En realidad, como veremos en los párrafos siguientes, la descrita fragmentación solo en parte se supera con las nuevas dimensiones territoriales, pues se mantiene un cierto grado de segmentación o *conmixión* tanto bajo el perfil institucional como en la multitud de instrumentos.

La institucionalidad en la gestión de las cuencas

A nivel institucional, como señala la doctrina (Louka, 2008: 131; Mostert y otros, 2000: 30) existen distintos modelos para repartir las competencias en materia de gestión de los recursos hídricos. El primer formato, fundado en la realidad hidrológica, supone la institución de una autoridad de cuenca hidrográfica a cargo de las aguas contenidas en esta; mientras, en el segundo, en el modelo que podríamos definir más

30. Artículo 64, Decreto Legislativo 152 de 2006.

31. Según lo señalado por la OCDE, una brecha de información corresponde a una «cuando existe asimetría de información —entre ministerios o secretarías, entre órdenes de gobierno y entre actores locales vinculados a las políticas del agua— que socava el proceso de toma de decisiones».

administrativo, el manejo de los recursos se encomienda a las distintas autoridades competentes que operan en el territorio abarcado por la cuenca, las cuales ejercen sus facultades dentro de los límites de su jurisdicción, territorial o sustantiva. En fin, entre estos dos extremos, se interpone el modelo colaborativo que implica la existencia de mecanismos de cooperación entre las distintas autoridades cuyo ámbito territorial de referencia se encuentra total o parcialmente abarcado por la misma cuenca.

En este último formato podríamos encajar el diseño establecido por la DMA, en el que la entidad central en la gestión de los recursos hídricos corresponde a la actual autoridad de demarcación hidrográfica (Alberton, 2010: 365), que ha relevado, no sin problemas e incluso previa una provisional *resurrección* de las entidades preexistentes, a las autoridades de cuenca instituidas por la legislación italiana (Alberton, 2010: 373 y ss.).

De aquellas mantiene la estructura interna, formada por la conferencia institucional permanente, el secretario general, la conferencia operativa, la secretaría técnico-operativa y el colegio de auditores.³² En la composición de cada órgano se pueden constatar los delicados equilibrios entre los distintos órganos con competencia en materia.

La presencia del Estado central se advierte, en primer lugar, en la figura del secretario general, nombrado por el presidente del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de la Transición Ecológica.³³ Asimismo, en seno de la conferencia institucional permanente, la representación gubernamental resulta garantizada por el ya mencionado ministro, el ministro de las Infraestructuras y de los Transportes, el jefe del Departamento de Protección Civil de la Presidencia del Consejo de Ministros y, cuando se traten asuntos relacionados con las respectivas áreas de competencia, el ministro de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales y el ministro de Patrimonio y Actividades Culturales y del Turismo.³⁴ Sin embargo, en la conferencia participan también las regiones y las provincias autónomas cuyo territorio se encuentra en la demarcación hidrográfica correspondiente, por medio de sus presidentes o de sus delegados. En fin, pueden ser invitados a asistir en las sesiones, con una función meramente consultiva y sin derecho de voto, dos representantes de las organizaciones agrícolas más representativas a nivel nacional y un representante de la Asociación Nacional de los Consorcios para la Gestión y Protección del Territorio y de las Aguas para el Riego (Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue, ANBI), lo que demuestra, una vez más, la relevancia de los temas atinentes a la defensa del suelo y a los usos agrícolas en el esquema italiano. Desde otra perspectiva, el carácter político de este órgano, si bien puede restarles independencia de los distintos niveles de gobierno —estatal y regional—, presenta la ventaja de

32. Artículo 63 inciso tercero, Decreto Legislativo 152 de 2006.

33. Artículo 63 inciso séptimo, Decreto Legislativo 152 de 2006.

34. Artículo 63 inciso quinto, Decreto Legislativo 152 de 2006.

mantener un enlace con los órganos elegidos, en particular con los regionales, en el sistema italiano, lo que puede superar, al menos en el papel, eventuales críticas que apunten a la falta de legitimidad democrática de las autoridades de demarcación hidrográfica. Asimismo, debiera permitir una implementación menos conflictiva, por parte de los demás actores locales, de las decisiones tomadas a nivel de cuenca.

Para seguir, la conferencia operativa refleja la misma composición de la conferencia institucional permanente³⁵ y es convocada por el secretario general que la preside. Este órgano desempeña un rol de carácter técnico-consultivo, específicamente en el marco de la adopción de los instrumentos de planificación y de los programas de medidas. En dicho proceso tiene la facultad de presentar sus informes y puede emitir directivas, incluso técnicas, si corresponde.³⁶

Ahora bien, la composición de la autoridad de cuenca ha sido objeto de críticas, tanto por parte de las regiones, que han presentado sendos recursos de inconstitucionalidad³⁷ contra los distintos cuerpos normativos, como por parte de la doctrina. Algunos autores han definido, por ejemplo, la conferencia institucional como la «*longa manus* del gobierno estatal» (Alberton, 2010: 276), pues la composición no es paritaria y parece no respetar uno de los principios orientadores de la DMA: una estructura institucional en que se involucran una pluralidad efectiva de actores, no solo los centrales. En realidad, este juicio no puede ser generalizado, porque depende del alcance del territorio comprendido en la demarcación hidrográfica y del número de regiones involucradas. En algunos casos, la componente regional es predominante (por ejemplo, en la demarcación hidrográfica del Po), en otro sí se mantiene una fuerte presencia de los órganos centrales (en la de los Alpes orientales). En realidad, lo anterior es un vestigio de la derogada Ley 183 en la cual, según señalaba la doctrina, se había creado una estructura solo aparentemente descentralizada, pues persistían numerosos actores estatales a los cuales se habían encomendado las funciones de dirección, coordinación, fiscalización y aprobación tanto de los actos de planificación como de los de ejecución (Urbani, 1993: 56-57). En el esquema actual, la conferencia institucional permanente ejerce un rol preponderante en la elaboración y adopción del plan de cuenca³⁸ y de sus eventuales planes sectoriales, *piani stralcio*, entre los cuales se encuentra el plan de gestión³⁹.

Sin embargo, los anteriormente mencionados no son los únicos órganos con competencias en la gestión de recursos hídricos. Por ejemplo, las regiones y las provin-

35. Artículo 63 inciso 9, Decreto legislativo 152 de 2006.

36. Artículo 63 inciso 10, Decreto legislativo 152 de 2006.

37. Entre otras, Corte Costituzionale, rol 232/2009, 23 de julio de 2009; rol 251/2009, 24 de julio de 2009.

38. De acuerdo con el artículo 63 inciso 6, Decreto legislativo 152, de 2006, este órgano adopta los criterios y los métodos para la elaboración del plan de cuenca, determina qué componentes del plan son de interés exclusivo de una región y cuáles competen a más regiones. Asimismo, supervisa la implementación de los programas de intervención.

39. Artículo 117 inciso primero, Decreto legislativo 152 de 2006.

cias autónomas mantienen la potestad de elaborar y aprobar el plan de tutela de las aguas,⁴⁰ respetando eso sí los objetivos fijados por las autoridades de cuencas; y de fijar los valores de emisión aplicables en el territorio correspondiente, en el marco de los estándares establecidos a nivel europeo y nacional.⁴¹ Por otro lado, las regiones ejercen directamente o pueden delegar a las provincias las funciones en materia de otorgamiento de autorizaciones de descargas, fiscalización de las mismas y sanción de las eventuales infracciones.⁴² Asimismo, cabe considerar el rol del Estado central y especialmente del Ministerio de la Transición Ecológica, y de la Unión Europea en la definición de las políticas y normativas de carácter más general.

El cuadro institucional en materia presenta, por lo tanto, un aspecto laberíntico que a veces genera roces entre los distintos niveles, en particular entre el estatal y el regional como manifiestan los mencionados recursos de inconstitucionalidad presentados por las regiones que denunciaban una presunta invasión de las competencias regionales.⁴³

La misma naturaleza de las autoridades de cuenca ha sido cuestionada pues la Ley 183 de 1989, que las instituía, no ofrecía luces al respecto. La Corte constitucional ya en 1990 tuvo que pronunciarse al respecto, a raíz de los recursos de inconstitucionalidad de las regiones,⁴⁴ y definió a las autoridades como «órganos mixtos», que configuraban instancias de cooperación entre distintas regiones y entre estas y el Estado y en las cuales las distintas partes podían no ser representadas de manera paritaria. Lo anterior se justificaría, desde la perspectiva constitucional, en virtud de la necesidad de coordinar los distintos niveles de gobierno en un sector donde se entrelazaban competencias estatales y regionales y que se caracterizaba por abarcar «discipline funzionalmente e materialmente complesse e di reti pianificatorie particolarmente articolate».⁴⁵ Ahora bien, la laguna normativa ha sido colmada por el Decreto Legislativo número 152 de 2006, que define a las siete autoridades de demarcación hidrográficas⁴⁶ como unos organismos públicos no económicos,⁴⁷ que gozan de auto-

40. Artículo 121, Decreto legislativo 152 de 2006.

41. Anexo 5, Decreto legislativo 152 de 2006.

42. Artículos 126 y 124 inciso séptimo, Decreto legislativo 152, de 2006. Para un ejemplo de delegación, véase, en materia de descargas en aguas subterráneas, el artículo 31, inciso segundo, “Piano Tutela delle Acque, Regione Veneto. Allegato A3 alla Deliberazione del Consiglio Regionale 107”, de 2009 e successive modifiche e integrazioni, disponible en <https://bit.ly/4763lgZ>.

43. Véanse, entre otras, las sentencias indicadas en la nota 37.

44. Corte Costituzionale, rol 85/1990, 26 de febrero de 1990.

45. «Disciplinas funcional y materialmente complejas y redes de planificación especialmente articuladas» (la traducción es nuestra). Corte Costituzionale, rol 85/1990, 26 de febrero de 1990, considerando 6.

46. El traspaso de las competencias de las antiguas autoridades de cuenca (de distinto nivel) a las actuales autoridades de demarcación no ha sido un camino fácil y se completó solo con la entrada en vigor del Decreto 294 de 2016, del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

47. Artículo 63 inciso primero, Decreto legislativo 152 de 2006.

nomía técnico-científica, organizacional, patrimonial y contable. Ahora bien, sobre la autonomía patrimonial de dichas autoridades sí cabe mencionar, sin la pretensión de entrar en detalles, que esta se ha visto en parte condicionada por los recortes realizados a su financiamiento, que depende en gran medida del presupuesto estatal, lo que ha convertido esta teórica autonomía en algo bien nominal (Alberton, 2010: 377). En particular, la doctrina señala la insuficiencia de los recursos destinados a dichos organismos en proporción a las funciones que debieran desempeñar las autoridades (Alberton y Cittadino, 2018: 129 y 131), las cuales, en algunos casos, suplieron a esta carencia por medio de colaboraciones más o menos informales con otros actores que operan en el mismo territorio, tanto privados como públicos (Alberton y Cittadino, 2018: 155 y ss.).⁴⁸

Los instrumentos de planificación

El principal instrumento, como ya mencionamos, es el Piano di Bacino Distrettuale: plan de cuenca o plan de demarcación hidrográfica, ahora regulado por el artículo 65 del Testo Único Ambiental, que reitera la misma formulación contenida en la Ley de Defensa del Suelo. En esta disposición este acto es definido como un «plan territorial sectorial» (Stella Richter, 1998: 523), que constituye «la herramienta cognitiva, regulatoria y técnico-operativa a través de la cual se planifican y se programan las medidas y las normas de uso dirigidas a la conservación, defensa y mejora del suelo y uso correcto del agua, en función de las características físicas y ambientales del territorio en cuestión» (la traducción es nuestra). La calificación de plan territorial y sectorial no ha sido exenta de críticas (Lombardi, 2012: 129), pues en el lenguaje jurídico italiano comúnmente el término «instrumento territorial» se asigna a los planes estrictamente relacionados con la gestión del territorio como el plan regulador comunal, con el fin de diferenciarlos de otros actos de planificación que abordan asuntos de distinta naturaleza. El plan de cuenca compartiría con estos últimos el carácter sectorial, pues se enfoca en un tema específico. Se trata, empero, de un sector muy amplio, que abarca una pluralidad de intereses: como advierte la doctrina, la característica más relevante del plan consiste justamente en el intento de «*pianificazione globale*» del territorio involucrado (Lombardi, 2012: 130; Rainaldi, 1992: 48). Por otro lado, el plan, que se configura como el instrumento príncipe de la normativa en materia de defensa del suelo-gobernanza de las aguas, supera los límites dictados por las circunscripcio-

48. Por ejemplo, en el caso de la demarcación hidrográfica del Po, es interesante la presencia de un Comité de Consulta (Comitato di Consultazione dell'Autorità di bacino del fiume Po) formado por representantes de los principales actores de intereses económicos y sociales, como asociaciones gremiales y medioambientales, parques naturales, organismos locales, por ejemplo las municipalidades, sindicatos, consorcios de recuperación de tierras y ENEL, que elabora informes no vinculantes sobre las principales decisiones de la autoridad de cuenca, antes de su aprobación definitiva.

nes administrativas más *territoriales*: municipales, provinciales, regionales, etcétera. En el papel, este instrumento asume un rol omnicompreensivo, lo que ha llevado a algunos autores a etiquetarlo como un «*superpiano*» (Rainaldi, 1992: 30).

En realidad, este instrumento constituye un mero paraguas bajo el cual se reúnen los demás actos referentes a la planificación de cuenca (Urbani, 2009: 81). En este sentido, la fragmentación institucional que mencionamos en el párrafo anterior también se manifiesta en el esquema bastante complejo y ramificado a nivel de planificación. En efecto, si la intención inicial era tener un instrumento único, que definiera y coordinara todas las medidas concernientes la gestión de la cuenca, podemos desde ya afirmar que este objetivo no se logró. Pocos años después de la entrada en vigor de la Ley de Defensa del Suelo fue claro que la redacción de un plan de cuenca constituía una tarea faraónica, en la práctica inviable, cuanto menos imposible de realizar dentro de plazos razonables. Por eso, ya en época temprana, se redistribuyó el contenido del plan entre distintos planes sectoriales, *piani stralcio*, que abordaban temáticas distintas, estructura que se mantiene actualmente. Podríamos, en particular, identificar dos hilos principales: el primero son los planes que se refieren a la defensa del suelo y del territorio, tanto contra los fenómenos geológicos como contra los peligros asociados al agua, categoría en que recaen el Plan de Diseño Hidrogeológico, *Piano di Assetto Idrogeologico*,⁴⁹ y el Plan de Gestión del Riesgo de Inundaciones,⁵⁰ sobre los cuales no vamos a detenernos y; el otro hilo son los instrumentos más relacionados con la gestión cualitativa y cuantitativa de los recursos hídricos, que son representados, a nivel de cuenca por el Plan de Gestión del Agua⁵¹ y, a nivel regional, por el Plan de Tutela.⁵² Ahora, a grandes rasgos, los últimos instrumentos indicados desempeñan funciones distintas y complementares, algunas enfocadas en la tutela de la cantidad de los recursos hídricos y la regulación de sus utilidades, otras centradas especialmente en los aspectos relacionados con la prevención de la contaminación del agua y el control de las descargas.

Bajo el primer perfil cobra relevancia la planificación del balance hídrico, operación en la cual concurren las autoridades de cuenca⁵³ y las regiones. A su vez, estas

49. Artículo 67, Decreto legislativo 152 de 2006.

50. Decreto Legislativo 49 de 2010, *Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*.

51. Artículo 117, Decreto legislativo 152 de 2006.

52. Sin embargo, cabe aclarar que el plan de tutela no constituye un plan sectorial del plan de cuenca en la actual normativa, diversamente de lo establecido en la normativa anterior; sobre este punto, se pueden comparar el artículo 121, Decreto legislativo 152 de 2006 y el artículo 44 inciso primero, Decreto 152 de 1999 (ahora derogado).

53. Artículo 145, Decreto legislativo 152 de 2006. Esta actividad puede materializarse a través de un plan separado, *piano stralcio*, en materia de balance hídrico o un contenido *ad hoc* dentro del plan de gestión.

deben incorporar en los planes de tutela del agua las medidas dirigidas a lograr el equilibrio de balance hídrico,⁵⁴ como definido por la autoridad de cuenca respectiva y en el respeto de las prioridades establecidas en la normativa vigente. Como ya vimos, el balance hídrico es una herramienta introducida entonces por la *Legge Galli* en 1994⁵⁵ que apunta a garantizar el equilibrio entre la disponibilidad de recursos disponibles o activables —*reperibili o attivabili*—⁵⁶ en la zona de referencia y las necesidades de los diferentes usos,⁵⁷ de acuerdo con los criterios y objetivos contemplados en la legislación de carácter nacional.⁵⁸ En particular modo, las disposiciones en vigor actualmente reiteran ciertas ideas que ya estaban contenidas en la *Legge Galli*, al confirmar la prioridad del consumo humano,⁵⁹ el principio de solidaridad que debe informar la regulación de las distintas utilidades,⁶⁰ la valoración del agua no solo como recurso económico e inagotable, sino también como «patrimonio ambiental»⁶¹ y, en fin, la necesidad de salvaguardar el agua por medio de la racionalización de sus usos, la prevención de los desperdicios y el fomento de su renovación.⁶² Como se señala, la mención expresa de estos principios y objetivos derivados de la *Legge Galli* demuestra una vez más el enfoque innovador de este último cuerpo normativo respecto de los que lo habían precedido, pues logró marcar la transición de una gestión de los recursos hídricos dirigida a fomentar los usos productivos hacia la protección de las aguas como bienes ambientales en sí (Guidarelli, 2003: 272).

En fin, el ya mencionado plan de gestión,⁶³ cuya adopción por parte de las autoridades de cuenca⁶⁴ debe ser precedida por un análisis completo y representativo de la calidad de los cuerpos hídricos existentes en el territorio y su posterior clasificación,⁶⁵

54. Artículo 95 inciso segundo, Decreto legislativo 152 de 2006. Véase también Parte III-Allegato 4, parte B.

55. Artículo 3 (ahora derogado), Ley 26 de 1994.

56. La ley no define estos conceptos. Véase artículo 144 inciso primero, Decreto legislativo 152 de 2006.

57. Artículo 145 inciso primero, Decreto legislativo 152 de 2006.

58. Artículo 144 inciso segundo, Decreto legislativo 152 de 2006.

59. Artículo 144 inciso cuarto, Decreto legislativo 152 de 2006.

60. Artículo 144 inciso tercero, Decreto legislativo 152 de 2006.

61. Artículo 144 inciso tercero, Decreto legislativo 152 de 2006.

62. Artículo 144 inciso tercero, Decreto legislativo 152 de 2006. Asimismo, el Código Ambiental identifica los objetivos a los cuales informar el balance, es decir: la racionalización de los usos del agua, la necesidad de evitar el desperdicio y a su vez de fomentar la renovación de los recursos, y de no perjudicar el patrimonio hídrico, la habitabilidad del ambiente, la agricultura, la piscicultura, la fauna y la flora acuática, los procesos geomorfológicos y los equilibrios hidrológicos.

63. Artículo 117 inciso primero, Decreto legislativo 152 de 2006.

64. Formalmente es adoptado por Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, previa Evaluación Ambiental Estratégica, también de competencia estatal; artículo 66, Decreto legislativo 152 de 2006.

65. Su redacción es precedida por el análisis del estado de calidad de los cuerpos hídricos correspondientes a la demarcación y a su clasificación según los criterios dictados por la directiva europea (que

constituye la herramienta central de la gobernanza de las aguas, en conformidad con la DMA. Este instrumento, al cual se refiere en el artículo 13 de la Directiva 2000/60/CE antes aludida, parte entonces de la caracterización de la línea de base de la demarcación hidrográfica para planificar las acciones necesarias que mantengan el estado de las aguas o, según corresponda, para reparar situaciones comprometidas a fin de respetar el objetivo de buena calidad y la sostenibilidad del uso del recurso. El plan también incluye medidas para proteger a las áreas protegidas que cuentan con régimen de tutela específico; por ejemplo, las zonas de extracción de agua potable o las especialmente afectadas por la contaminación por nitratos. Una parte relevante de este instrumento está constituida por los programas de monitoreo que tienen la finalidad de recolectar datos y, así, de proporcionar una visión coherente y global del estado de la calidad del agua dentro de cada cuenca o demarcación hidrográfica. Esto permite una revisión progresiva tanto de las medidas y programas adoptados, a la luz de los resultados arrojados por los programas de monitoreo anteriores, como de los instrumentos de planificación, en particular de los mismos planes de gestión, los cuales deben ser reexaminados y actualizados cada seis años.⁶⁶

En síntesis, y sin considerar los demás instrumentos de planificación puramente territorial que recaen sobre el mismo espacio —planes reguladores comunales, etcétera— podemos constatar la existencia de una multiplicidad de planes: algunos de estos tienen contenidos en parte coincidentes, pero son adoptados por autoridades y a niveles distintos, y la mayoría de ellos debieran tender al cumplimiento de los objetivos que la DMA encomienda al Plan de Demarcación Hidrográfica.

La articulación ramificada antes descrita no es de extrañar, pues pone en manifiesto la tensión, entre macro y microcontexto y entre lo general y lo sectorial, que se presenta en materia de gestión de las aguas. Sin duda, la Ley de Defensa del Suelo y los actos tanto nacionales como europeos que la siguieron tuvieron, en efecto, el mérito de reconducir la planificación de los recursos hídricos a la familia de la planificación territorial, como reitera la misma definición del plan de cuenca contenida en el texto único ambiental.⁶⁷ Se rompe así, la dicotomía entre el territorio y el río o, podemos agregar, las aguas en general, tanto las superficiales como las contenidas en acuíferos subterráneos: todo se convierte en un *unicum* que el instrumento de planificación debe abarcar. Lo anterior, empero, representa un desafío pues en la gestión del te-

son distintos según la naturaleza superficial o subterránea del recurso), en cinco categorías: estado muy bueno, bueno y aceptable, deficiente, malo. Asimismo, a cada cuerpo se le asigna, se le asocia un objetivo de calidad ambiental, que apunta a la «consecución de buen estado» sin perjuicio, en ningún caso, del objetivo de «no deterioro de la propia condición». El contenido del Plan de Gestión, según indica el Anexo 4 a la Parte III, parte A, Decreto legislativo 152 de 2006, corresponde a lo establecido en el Anexo VII de la Directiva 2000/60/CE.

66. Artículo 117 inciso segundo-*bis*, Decreto legislativo 152 de 2006.

67. Artículo 65 inciso primero, Decreto legislativo 152 de 2006.

territorio suele generarse un conflicto entre exigencias, por un lado, de coordinación y visión general, que normalmente son satisfechas en los instrumentos territoriales —planes reguladores, etcétera— y, por el otro, de atención particularizada a bienes e intereses más puntuales. En esta línea, si bien el plan de cuenca constituye un plan territorial, también queda marcada en la normativa su «sectorialidad» como señala la doctrina (Cerulli Irelli, 2015: 22; Rainaldi, 1992: 43), pues se enfoca prioritariamente en un determinado aspecto, las aguas —y el suelo—, más que en la gestión global del territorio y de los recursos en este existentes.

Podríamos entonces preguntarnos si los instrumentos mencionados cumplen con los objetivos, tanto generales, como más específicos, a los cuales están preordenados (Giannini, 1983: 629).⁶⁸ Para contestar a esta pregunta debiéramos revisar también ciertos aspectos que vamos a dejar para el siguiente párrafo, pero podemos desde ya formular una primera valoración teniendo a la vista las opiniones de la doctrina más autorizada en materia.

A este propósito, cabe recordar que la planificación debiera perseguir una finalidad de coordinación de distintos intereses. Como ya se señaló, los planes de que nos ocupamos se insertan en una visión de gobernanza de los recursos hídricos por medio de la cual se apunta a superar —sin desplazarla completamente— la lógica de la intervención puntual, por ejemplo, a través de concesiones o autorizaciones. Esta última se mantiene, pero resulta complementada con mecanismos que garantizan políticas y decisiones a una escala más amplia y estable en el tiempo. En este sentido, la planificación asegura un cierto «orden» (Giannini, 1983: 629) que se contrapone al «*disordine necessario*» generado por los actos y actividades individuales y debiera permitir, entonces, una «*vision d'ensemble*» de todos los impactos de las actividades antrópicas sobre el recurso: gracias a su alcance más integral se haría posible, entre otras cosas, una gestión coordinada de los diferentes usos, a veces en pugna el uno con el otro (Guidarelli, 2003: 246). En este sentido, una de las funciones asignadas al instrumento planificador debiera consistir exactamente en la jerarquización *a priori* de las distintas utilidades en un determinado ámbito, o cuanto menos en la definición de los criterios para dirimir eventuales conflictos entre las mismas (Guidarelli, 2003: 246), por supuesto bajo el paraguas de lo definido en la legislación.

Asimismo, la relativa estabilidad de los planes en el tiempo responde, por un lado, al mismo principio de desarrollo sustentable que exige una mirada a largo plazo en materia de gestión de los recursos para garantizar que estos no se agoten o lleguen en cantidad y calidad suficientes a las generaciones futuras (WCED, 1987). Y, por el otro, ofrece un cierto nivel de certeza jurídica a los operadores privados pues en los planes se anticipan las direcciones que va tomando la actuación administrativa y se ponen

68. El autor enseña que la planificación puede abarcar tanto la actividad en sí —de elaboración, redacción— como el resultado de esta.

límites u orientaciones que las decisiones de la administración pública deben respetar (Guidarelli, 2003: 248). De esa forma, según este autor, se hace más previsible el ejercicio de la discrecionalidad en el caso concreto.

Se trata de finalidades que podrían, por supuesto, ser perseguidas únicamente a través de la ley. Sin embargo, los instrumentos de planificación constituyen una herramienta más dúctil (Lugaresi, 1995: 363), presentan una mayor capacidad para adaptarse y ser ajustados a un panorama en constante modificación por la actividad humana y por la presión de factores naturales o mixtos —cambio climático *in primis*—.

De esta forma, los instrumentos de planificación al colocarse entre la ley y el acto administrativo individual debieran garantizar una regulación suficientemente detallada, sin caer en la rigidez de los procedimientos legislativos, y una definición del marco dentro del cual la autoridad administrativa va a ejercer su actividad discrecional, dirigida al otorgamiento de actos puntuales.

Asimismo, en lo que nos interesa, en comparación con los tradicionales instrumentos de planificación territorial o urbanística, el de cuenca y sus articulaciones deberían ser más aptos para tutelar y conservar los recursos hídricos, finalidad que no puede ser satisfecha cabalmente por los instrumentos de planificación territorial tradicionales, sobre todo los de nivel municipal que tienden a regular pero también a fomentar el desarrollo urbano que, como vimos al principio, constituye una de las presiones antrópicas más relevantes sobre los recursos hídricos.

Ahora bien, sobre la base de lo visto hasta ahora podríamos destacar que sí se ha llegado, en sede de planificación, a un nivel muy alto de coordinación y ponderación de distintos intereses relacionados con las aguas, ya que en este conjunto de actos se abordan tanto la tutela cualitativa como la cuantitativa, la protección del agua como bien ambiental e incluso la prevención de los riesgos asociados. También, en virtud de, o mejor dicho, en función de los planes, se hace una actividad relevante de recolección y elaboración de las informaciones atinentes a los recursos existentes en la unidad territorial correspondiente, objetivo que en el pasado solo en parte se lograba y, de todas maneras, de forma más fragmentada (Alberton, 2010: 379).⁶⁹ En fin, destacamos lo que podríamos definir como «el dinamismo en la estabilidad» de los instrumentos mencionados, en particular del plan de cuenca y de sus *piani stralcio*, que deriva de su actualización periódica; operación que se hace a partir de los resultados del monitoreo y de los eventuales nuevos estándares impuestos por la normativa. Todo lo anterior nos lleva a expresar un juicio positivo sobre la actual planificación de cuenca en Italia.

Por otra parte, no podemos afirmar que hay un orden cristalino en la planificación a nivel de cuenca pues, como vimos, existen varios instrumentos que se entrela-

69. Sobre este punto, recordamos que ya el artículo 5, del Regio Decreto 1775 de 1933 contemplaba un registro: *catasto* de las utilizaciones de las aguas públicas al cual todos los usuarios debían declarar las respectivas extracciones.

zan. Esto se justifica en parte por la necesidad de respetar la estructura compleja del Estado italiano y, más en detalles, por el reconocimiento de las atribuciones de las regiones, algunas con una autonomía más marcada que las otras.⁷⁰

Coordinación de la planificación de cuenca con otros instrumentos

En fin, es relevante analizar si existen mecanismos de vinculación entre la planificación a nivel de cuenca y otras medidas. Como mencionamos, la falta de conexión entre instrumentos del mismo nivel (entre planes) o de niveles distintos (entre planes y actos administrativos puntuales) podría dificultar el logro de los objetivos de los instrumentos.

Para estos efectos, vamos a tratar primero los sistemas de coordinación entre el plan de cuenca, sus *piani stralcio*, y otros instrumentos de planificación, para posteriormente ilustrar algunos *amarres* que permiten llevar el contenido y las orientaciones del plan de cuenca a los actos administrativos particulares más relevantes, es decir, las concesiones de extracción y las autorizaciones para las descargas.

Planificación de cuenca e instrumentos de planificación territorial

Bajo el primer perfil emerge nuevamente la preocupación primigenia del legislador de coordinar la gestión de los recursos hídricos con la disciplina sobre la defensa del suelo y, finalmente, con la normativa de ordenamiento territorial y de urbanismo: se trata de traducir, en términos jurídicos, lo que en realidad corresponde a un nexo natural entre los distintos ámbitos (Woltjer y Al, 2007). Ya en la Ley 183 de 1989 se establecía la primacía del plan de cuenca sobre los demás instrumentos de planificación territorial (Lombardi, 2012: 131-132), lo que comportaba también la necesidad de ajustar al plan los permisos de edificación⁷¹ y, más en general, la regulación urbanística adoptada por los órganos locales.⁷² De manera parecida, el orden actualmente vigente declara que:

Las disposiciones del plan de cuenca aprobado son inmediatamente vinculantes para las administraciones y organismos públicos, así como para los sujetos privados si dichas disposiciones son reconocidas como obligatorias para los operadores privados en el plan de cuenca. En particular, los planes y programas para el desarrollo socioeconómico y para el ordenamiento y uso del territorio deben coordinarse o, en cualquier caso, no entrar en conflicto con el plan de cuenca aprobado (la traducción es nuestra).⁷³

70. Artículo 116, Constitución italiana.

71. En este sentido, véase también la jurisprudencia, entre otras Tribunale Amministrativo Regione Puglia, rol 1117/2014, 29 de abril de 2014.

72. Tribunale Amministrativo Regione Veneto, rol 1001/2016, 9 de septiembre de 2016.

73. Artículo 65, Decreto legislativo 152 de 2006.

La naturaleza vinculante del plan de cuenca se extiende a sus planes sectoriales (*piani stralcio*);⁷⁴ por lo tanto también al plan de gestión adoptado por las autoridades de cuenca, pero no, en la actual normativa, a los planes de tutela adoptados a nivel regionales.

Sin embargo, también existen algunos elementos de conexión entre la planificación a nivel de cuenca y los planes regionales mencionados. Ya vimos, por ejemplo, que estos deben contener las medidas para asegurar el equilibrio del balance hídrico, en conformidad con las directivas definidas por las autoridades de cuenca: las regiones, de hecho, al momento de redactar los planes aludidos, tienen la obligación expresa de considerar no solo las prioridades establecidas en la legislación nacional, sino también las necesidades, la disponibilidad, el caudal mínimo vital, la capacidad de recarga del acuífero y el uso previsto del recurso que quedaron establecidos a nivel de cuenca.⁷⁵ Asimismo, las autoridades de cuenca participan activamente en la elaboración de los planes de tutela regionales porque ellas definen la prioridad de las acciones y los objetivos a los cuales deben atenerse dichos actos.⁷⁶ Finalmente, el amarre más significativo es el informe vinculante que las autoridades de cuenca emiten en el procedimiento de aprobación de los planes de tutela regional. Por medio de esta facultad, las autoridades de cuenca pueden revisar la conformidad de los planes regionales con los demás instrumentos de planificación y con los objetivos definidos para la cuenca correspondiente.⁷⁷

Planificación de cuenca y actos administrativos puntuales

En fin, ¿cómo se vincula la planificación a nivel de cuenca con los instrumentos de tercer nivel? Nos referimos, en particular modo, a los actos administrativos que se otorgan para desarrollar actividades potencialmente perjudiciales para los recursos hídricos. En este artículo, nos enfocaremos específicamente en los actos puntuales que regulan las descargas y las extracciones, pero también en los permisos que autorizan las construcciones y las modificaciones del uso del territorio o de los cauces, las que—aunque de forma indirecta— pueden influir en la gestión y tutela de las aguas.

La doctrina, ya en los primeros años de la implementación de la nueva planificación de cuenca, señaló la necesidad de que el cambio no podía abarcar solo la dimensión territorial, sino que también debía comportar una revisión comprensiva de los procedimientos administrativos asociados a la gestión integrada de los recursos hídricos (Urbani, 2003).

74. En este sentido Corte Costituzionale, rol 232/2009, 23 de julio de 2009, considerando decimoctavo.

75. Artículo 95 inciso segundo, Decreto legislativo 152 de 2006.

76. Artículo 121 inciso segundo, Decreto legislativo 152 de 2006.

77. Artículo 121 inciso segundo, Decreto legislativo 152 de 2006.

Ahora bien, lo anterior ha comportado un esfuerzo de coordinación, tanto institucional como procedimental, que no siempre se ha logrado.

En materia de tutela cualitativa, muy en síntesis, se ha procedido según un modelo a cascada, es decir: a partir de los estándares y de las exigencias fijadas en ámbito nacional y europeo, se adoptan los planes de alcance más general —los de cuenca— que constituyen, a su vez, el marco dentro del cual las regiones aprueban los planes de tutela. En fin, las autorizaciones puntuales para las descargas deben cumplir con las tablas de los valores de emisión correspondientes y los demás requerimientos establecidos en los planes regionales.⁷⁸

Por otra parte, bajo el perfil cuantitativo, el vínculo más relevante entre la planificación de cuenca y los instrumentos de tercer nivel se manifiesta en el pronunciamiento de la misma autoridad de cuenca en el marco del otorgamiento de las concesiones de extracción. Ya en 1999 se había modificado el Regio Decreto número 1775 de 1933 en el sentido de establecer que era obligatorio contar con este informe de las autoridades de cuenca, tanto para las grandes como para las pequeñas extracciones, *derivazioni*. Sin embargo, no se daban mayores luces sobre el valor vinculante o menos del mismo. En la versión actualmente vigente⁷⁹ el problema queda resuelto pues se señala expresamente que el informe ha de ser solicitado y que este pronunciamiento tiene naturaleza vinculante. Por lo tanto, las solicitudes de concesiones de pequeñas y grandes extracciones deben ser reenviadas a la autoridad de cuenca competente por territorio, la que se pronunciará sobre la compatibilidad del uso solicitado con las disposiciones del plan de gestión del agua. Esto también en el caso de que no se haya finalizado el procedimiento de aprobación de dicho plan. Esta última previsión está pensada para evitar que, en las demoras de la adopción de este instrumento (o de sus actualizaciones), puedan permitirse ciertos usos del agua que podrían entorpecer o incluso impedir el logro de los objetivos que se planea establecer a nivel de cuenca. En particular modo, la finalidad de este mecanismo consiste —como señala expresamente el legislador— en garantizar un control, incluso «preventivo», sobre el equilibrio del balance hídrico (Urbani, 2009: 84).

El pronunciamiento aludido nos parece una herramienta jurídica particularmente relevante porque permite regular y gestionar las utilidades del bien más allá del cumplimiento de los requisitos tradicionalmente fijados para el otorgamiento de las concesiones. En particular, el informe vinculante de la autoridad de cuenca relaciona una actividad puntual de administración con los instrumentos más generales de planificación y la inserta en una óptica de gobernanza de las aguas a largo plazo. Se supera así la visión propia del sistema concesional vigente hasta ese momento, en que

78. En realidad, el discurso se complejiza ulteriormente respecto de ciertas instalaciones que requieren la Autorización Integrada Ambiental.

79. Artículo 7 inciso primero-*bis*, Regio Decreto 1775 de 1933.

la labor de la autoridad se agotaba a responder a las solicitudes de los privados y las decisiones sobre el uso del agua eran remitidas, finalmente, a los intereses de estos últimos (Pototschnig, 1969: 1022).

Recordamos asimismo que, en términos más generales, la autoridad de demarcación tiene la facultad de adoptar «medidas para la planificación de la economía hídrica», con el fin de conseguir el equilibrio entre los recursos existentes y las necesidades detectadas. Estas medidas deben ser elaboradas «en función de los usos a los cuales están asignados los recursos» (la traducción es nuestra).⁸⁰ Se trata de una frase vaga, que no encuentra mayor definición en la normativa, a pesar de que pasaron más de treinta años desde la aprobación de la *Legge Galli* y se habría podido mejorar la redacción de la norma con las intervenciones legislativas posteriores. En un primer tiempo la doctrina relacionó la disposición mencionada con las prescripciones contenidas en el plan de cuenca (Lugaresi, 1995: 397). Sin embargo, se objetó que las autoridades de cuenca no eran las únicas que participaban en la elaboración de este instrumento y, por lo tanto, no contaban con la competencia exclusiva de adoptar dichas medidas de planificación de la economía hídrica (Guidarelli, 2003: 273). Encontramos que esta objeción tenía fundamento en el cuadro institucional formado por la Ley de Defensa del Suelo y la *Legge Galli* pues, en ese entonces, los planes —o al menos partes de aquellos— podían ser adoptados también por las regiones —respecto de las cuencas regionales o interregionales—. Pero, ahora esta facultad está claramente arraigada en las autoridades de cuenca, lo que permite superar la crítica anterior y dar un sentido a esta disposición. Por supuesto, en el marco definido por dichas autoridades, otros órganos pueden adoptar acciones de contenido y fines parecidos en los ámbitos de su respectiva competencia.

En relación con esa facultad de las autoridades de cuenca, cabe recordar que los planes de gestión pueden contemplar específicamente medidas aptas para tutelar la disponibilidad de recursos hídricos y solucionar previamente los conflictos entre los distintos usos del agua, incluso también los servicios ambientales o ecosistémicos que esta presta. En este sentido deben leerse ciertos actos administrativos, que se adoptan a nivel de cuenca y que encuentran su fundamento en los instrumentos de planificación mencionados. Se trata, por ejemplo, de las directivas que contemplan una protección diferenciada para las cuencas de montaña, con correspondientes límites a las extracciones, y otras que se establecen para todo tipo de ámbito territorial, en relación, por ejemplo, con el «*minimo deflusso vitale*».⁸¹

80. Artículo 145 inciso segundo, Decreto Legislativo 152 de 2006.

81. Veanse artículo 95, incisos primero y cuarto, y artículo 96, Decreto Legislativo 152 de 2006.

Por ejemplo, en el marco de la demarcación hidrográfica de los Alpes Orientales, véase la *Direttiva per la determinazione dei deflussi ecologici a sostegno del mantenimento/raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dal Piano di Gestione del distretto idrografico e successivi riesami e aggiornamenti*, adoptada

Ahora, en relación con la gestión cuantitativa de los recursos, cabe indicar que las medidas señaladas presuponen un sistema informativo centralizado que permita recabar datos sobre las extracciones efectivas. La opción que se ha seguido en los últimos actos legislativos consiste en encomendar a las regiones la tarea de fijar, sobre la base de los criterios ya adoptados por las autoridades de cuenca, las obligaciones de instalación y mantenimiento, en un estado regular de funcionamiento, de los dispositivos para el monitoreo y cálculo de los caudales realmente extraídos, en correspondencia con los puntos de captación y, en su caso, de devolución, así como las obligaciones y métodos de transmisión de los resultados de las mediciones a la región y a la autoridad de cuenca competentes.⁸²

Conclusiones

Como ha sido dicho en la introducción, la identificación de la(s) escala(s) apropiada(s) y de los mecanismos de coordinación entre ellas es uno de los grandes desafíos en un sistema integrado de gobernanza de los recursos hídricos. En este sentido, el lema «*think basin-wide, act watershed specific*» (Savenije y Van der Zaag 2009: 61) podría ser el hilo que nos permite conciliar la necesidad de planificar a largo plazo y en gran escala los objetivos y las políticas sobre la cuenca y, al mismo tiempo, adoptar los programas y las medidas de implementación de dichas políticas caladas en los distintos contextos más localizados. Lo anterior puede implicar una separación, entre instrumentos más generales y actos de ejecución, y la misma puede verse reflejada a nivel institucional, con autoridades distintas a cargo de las funciones correspondientes.

En este artículo se ha descrito la experiencia italiana que se caracteriza por una estratificación o una superposición de competencias e instrumentos, a nivel central y regional-local (Alberton, 2010: 380; Guidarelli, 2003: 274-275), aunque con un peso preponderante, según ciertos autores, de la componente central-estatal (Alberton, 2010: 380). Como señalamos, en un primer momento la excesiva fragmentación y,

por medio de la Deliberación 2, de 2017, de la *Conferenza Istituzionale Permanente*, y la *Direttiva per la valutazione ambientale ex ante delle derivazioni idriche in relazione agli obiettivi di qualità ambientale definiti dal Piano di Gestione del Distretto idrografico delle Alpi Orientali*, adoptada por medio de la Deliberación 1, de 2017, de la Conferenza Istituzionale Permanente.

El concepto de «*minimo deflusso vitale*» se encuentra definido en el Anexo 1, punto 7.1, del Decreto de 28 julio de 2004, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, *Linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale, di cui all'articolo 22, comma 4*, del decreto legislativo 11 maggio 1999, núm. 152. Copiamos la definición en italiano: «*portata istantanea da determinare in ogni tratto omogeneo del corso d'acqua, che deve garantire la salvaguardia delle caratteristiche fisiche del corpo idrico, chimico-fisiche delle acque nonché il mantenimento delle biocenosi tipiche delle condizioni naturali locali*».

82. Artículo 95, Decreto Legislativo 152 de 2006.

en particular, la multitud de cuencas y de instituciones relacionadas no solo fueron, cuanto menos en parte, la causa de los retrasos en la recepción de la Directiva Marco del Agua sino también, en términos más generales, resultaron contraproducentes en el marco de la gobernanza de las aguas pues se perdió la visión a nivel macro, por ejemplo, en relación con la información sobre los recursos disponibles y los usos existentes.

Por este motivo, debe evaluarse de manera positiva la transición *obligada*, en virtud del derecho europeo, del esquema previo al DMA al actual: de una miríada de centros de gobierno de las aguas a un número más reducido de instituciones mixtas que tienen la competencia de adoptar los instrumentos de planificación más generales a un nivel integrado de cuenca *ampliada*, o demarcación hidrográfica, según la terminología europea.

Quedan, sin embargo, algunas herramientas que escapan de este modelo, *in primis* los planes de tutela regionales. Por otro lado, las medidas de ejecución no son adoptadas a nivel de cuenca o subcuenca, sino más bien por entidades territoriales locales: regiones, provincias, etcétera. En este sentido, podemos concluir que la lógica del manejo integrado de cuencas se ha sobrepuesto a, pero no ha remplazado completamente, el cuadro institucional y regulatorio existentes. Podemos entonces observar que los objetivos de la DMA son perseguidos mediante una multiplicidad de actos de planificación, que pueden tener un contenido al menos en parte coincidente y son adoptados por órganos distintos, los cuales operan o debieran operar dentro del marco definido por las autoridades de cuenca. El mismo discurso se puede aplicar a los instrumentos de tercer nivel, autorizaciones, concesiones, permisos, que también son otorgados por entidades distintas de las estatales e incluso de las de cuenca.

Por este motivo, los mecanismos de amarre entre los distintos niveles y actos desempeñan un rol relevante para garantizar la coordinación dentro del sistema. En este sentido, concordamos con Louka en entender que la gobernanza integrada de los recursos hídricos en escala de cuenca o, como indica el derecho europeo, de demarcación hidrográfica no es, de por sí, a «*call for decentralization*», al revés puede ser definida como una «*decentralization move and a centralization task*» (Louka, 2008: 117). Si, por un lado, este tipo de modelo de gestión de las aguas implica una delegación o una atribución de poderes a órganos no centrales y, en algunos casos, no pertenecientes a las divisiones administrativas territoriales *tradicionales*: municipalidades, provincia y regiones; por el otro, y este fue el caso italiano, puede comportar la (re) centralización de ciertas funciones que antes se ejercían de manera más localizada.

Como hemos visto en la experiencia de Italia, la exigencia de mantener una visión global puede ser satisfecha mediante herramientas jurídicas de coordinación, menos invasivas que la intervención directa, por ejemplo a través de los informes obligatorios y vinculantes que se aplican en el caso de las concesiones de uso, o por medio de un conjunto de planes a cascada en el que los actos de alcance más sectorial deben ajustarse a los lineamientos de los instrumentos que abarcan un territorio más exten-

so. El vínculo entre lo general y lo particular se manifiesta, en el ordenamiento jurídico italiano, también bajo el perfil institucional, en la composición de las autoridades de cuenca donde confluyen representantes de la dimensión tanto local como central.

En fin, sin la pretensión de realizar un análisis exhaustivo del estado del arte en Chile, creemos que la evolución de la normativa italiana en materia de gestión de los recursos hídricos puede ofrecer algunos temas de reflexión sobre la necesidad de encontrar un equilibrio entre lo general y lo particular.

En primer lugar, vimos que la parcelación de las unidades de gestión puede acarrear desafíos relevantes de coordinación, tanto a nivel institucional como respecto de la planificación y ejecución de las distintas acciones y tareas, entre las que se encuentra la recopilación de informaciones sobre el estado de las aguas. Lo anterior nos parece un tema clave para Chile pues actualmente se registran más de cien cuencas hidrográficas (Tapia, 2014), en un contexto respecto del cual ya han sido destacadas las «deficiencias en la cobertura, calidad y accesibilidad de diferentes tipos de información» (Banco Mundial, 2011: xii).

En relación con las herramientas de planificación, en virtud de la Ley 21.455, la Ley Marco de Cambio Climático y de la Ley 21.435 de Reforma del Código de Aguas, se han incorporado formalmente al ordenamiento jurídico chileno los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos de Cuencas, ahora contemplados respectivamente en el artículo 13 de la Ley 21.455 y en el artículo 293 bis del Código de Aguas, y cuya elaboración y actualización estarán reguladas en un reglamento dictado por el Ministerio de Obras Públicas (este acto, en el momento en que se escribe, todavía no resulta publicado). Estos instrumentos tienen un objeto ambicioso⁸³ que contempla, entre otras, medidas tanto bajo el perfil cuantitativo y de la regulación de los usos (también de los no extractivos), como desde la perspectiva de la tutela de la calidad del agua.⁸⁴ Sin embargo, no queda muy claro cómo dichas herramientas se van a relacionar con los demás planes que influyen en el territorio de la cuenca hidrográfica, y con los instrumentos de tercer nivel (autorizaciones y concesiones).⁸⁵ A título

83. En virtud del artículo 13 inciso primero, Ley 21.455, estos instrumentos tienen por objeto «contribuir con la gestión hídrica, identificar las brechas hídricas de agua superficial y subterránea, establecer el balance hídrico y sus proyecciones, diagnosticar el estado de información sobre cantidad, calidad, infraestructura e instituciones que intervienen en el proceso de toma de decisiones respecto al recurso hídrico y proponer un conjunto de acciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático sobre el recurso hídrico, con el fin de resguardar la seguridad hídrica».

84. Artículo 293 bis inciso 1, número 2, Código de Aguas. Véanse también las letras c), d) y f) del artículo 13, Ley 21.455, que se refieren al contenido de dichos instrumentos.

85. Sin embargo, hay que destacar que los derechos de aprovechamiento deben otorgarse «de conformidad con los criterios de disponibilidad de la fuente de abastecimiento y/o de sustentabilidad del acuífero» (artículo 6 inciso segundo Código de Aguas), lo que permitiría vincular el otorgamiento de las concesiones respectivas con la definición del balance hídrico contenida en los PERHC.

ejemplificativo, señalamos que en relación con los primeros, el Código de Aguas se limita a disponer que los planes deben ser consistentes «con las políticas para el manejo, uso y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales renovables»⁸⁶ que proponga el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático al Ministerio del Medio Ambiente.⁸⁷ Mientras la Ley Marco de Cambio Climático trata de estrechar unos puentes adicionales, al establecer que los planes estratégicos de recursos hídricos deben ser considerados «en la elaboración y actualización de los instrumentos de planificación territorial y los planes regionales de ordenamiento territorial que sean aplicables».⁸⁸ Si bien es temprano para decirlo, podríamos concluir que, a partir de una primera interpretación de la norma, los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos de Cuencas no tienen el mismo valor vinculante de los planes de demarcación hidrográfica contemplados en la normativa europea e italiana. Por otro lado, la real eficacia de las normas aludidas puede ser socavada por el retraso o derechamente por la ausencia de planes que regulen el uso del suelo rural (Márquez y Veloso, 2020: 163). La falta de coordinación se puede advertir también desde la perspectiva institucional, porque en el actual diseño vigente en Chile la planificación de los recursos hídricos es, en efecto, entregada al Ministerio de Obras Públicas, *en conjunto* con otras secretarías,⁸⁹ pero no existe una instancia mixta en la cual se involucren al menos las entidades territoriales interesadas (nos referimos especialmente a los gobiernos regionales).

Ahora bien, todavía puede ser prematuro hacer una evaluación de la gestión según el sistema italiano —y europeo— y presentarlo como un modelo a seguir: como se señala (Louka, 2008: 33), llegar a tener una gobernanza integrada de cuenca no es una tarea fácil y requiere un cierto tiempo. Sí podemos concluir que este objetivo debe perseguirse no solo a través de una redistribución espacial del manejo de los recursos hídricos, sino también mediante un rediseño de la institucionalidad y de los instrumentos jurídicos asociados para garantizar la coherencia y la coordinación del sistema.

Referencias

ALBERTON, Mariachiara (2010). «L'attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi in tema di governo delle acque». *Istituzioni del federalismo*, 3 (4): 363-383.

86. Artículo 71 letra a), Ley 19.300.

87. Artículo 293 bis inciso segundo, Código de Aguas.

88. Artículo 13 inciso quinto, Ley 21.455.

89. El artículo 13 inciso primero, Ley 21.455 establece que estos planes son elaborados por el Ministerio de Obras Públicas «en conjunto con el Ministerio del Medio Ambiente; de Agricultura; de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, de Relaciones Exteriores cuando comprenda cuencas transfronterizas, y de los CORECC respectivos».

- ALBERTON, Mariachiara, Federica Cittadino (2018). «La gestione delle acque in Italia prima e dopo l'adozione della Direttiva quadro sulle acque e della Direttiva alluvioni». En Mariachiara Alberton, Marco Pertile, Paolo Turrini (directores), *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE): attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia*, (pp. 111-201). Nápoles: Editoriale Scientifica.
- BANCO MUNDIAL (2011). *Documento diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos*. Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Región para América Latina y el Caribe. Disponible en <https://bit.ly/3ve5WOn>.
- BISWAS, Asit K. (2004). «Integrated Water Resources Management: A Reassessment». *Water International*, 29 (2): 248-256.
- BOSCOLO, Emanuele (2012). *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*. Milán: Giuffrè.
- CERULLI IRELLI, Vincenzo (2015). «Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione». *Giustizia civile*, 1: 5-48.
- COMMISSIONE INTERMINISTERIALE PER LO STUDIO DELLA SISTEMAZIONE IDRAULICA E DELLA DIFESA DEL SUOLO-COMMISSIONE DE MARCHI (1970). *Atti della Commissione*. Vol.1. Roma. Disponible en <https://bit.ly/3tuENpJ>
- DELL'ANNO, Paolo (1995). «Il regime delle acque tra tutela e gestione». *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2: 75-79.
- . (1998). *Manuale di diritto ambientale*. Padova: CEDAM.
- DOUROJEANNI, Axel, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: Teoría y práctica*. LC/L.1777-P. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago: Naciones Unidas. Disponible en <https://bit.ly/486QHft>.
- EUROPEAN COMMISSION (2016). *Common Implementation Strategy (CIS) for the Water Framework Directive and the Floods Directive. WFD Reporting Guidance 2016*. Disponible en <https://bit.ly/3GTr27g>.
- GIANNINI, Massimo Severo (1983). «Pianificazione». *Enciclopedia del Diritto*, XXXIII: 629.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP, GWP y Red Internacional de Organismos de Cuenca, RIOCI (2009). *Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas*. Asociación Mundial para el Agua, Global Water Partnership, y Red Internacional de Organismos de Cuenca, International Network of Basin Organizations. Disponible en <https://bit.ly/3RScYko>.
- INTERNATIONAL CONFERENCE ON WATER AND THE ENVIRONMENT, ICWE (1992). *International Conference on Water and the Environment. Development Issues for the 21st Century. 26-31 January 1992*. Report of the Conference. Dublín. Disponible en <https://bit.ly/484gYUU>.

- ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, ISTAT (2021). *Le statistiche dell'ISTAT sull'acqua. Anni 2018-2020*. Disponible en <https://bit.ly/3RyexTf>.
- LOMBARDI, Paola (2012). «L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione». *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3: 121-138.
- LOUKA, Elli (2008). *Water Law and Policy: Governance Without Frontiers*. Nueva York: Oxford University Press.
- LUGARESI, Nicola (1995). *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela e di gestione*. Milán: Giuffrè Editore.
- . (2015). *Diritto dell'ambiente*. Padova: CEDAM.
- MÁRQUEZ POBLETE, Marco Aurelio y Eva Paz Veloso Pérez (2020). «El ordenamiento territorial en Chile: Estado del arte». *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 35: 139-179.
- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE (2020). *Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*. Disponible en <https://bit.ly/3Tzmo5M>.
- . (2020). *Relazione sullo Stato dell'Ambiente 2020*. Disponible en <https://bit.ly/47WXyBb>.
- MOSTERT, Erik, Evert van Beek, Nicolette Bouman, Ellen Hey, Hubert Savenije y Wil Thissen (2000). «River Basin Management and Planning». En Erik Mostert, (editor), *International Workshop on River Basin Management; Proceedings* (pp. 24-55). La Haya: Unesco. Disponible en <https://bit.ly/3NHx1ji>.
- NANNI M., (1995). «Il bacino come unità di gestione delle acque in Italia: tra l'intenzione e la realtà». En Stefano Burchi (director), *Il diritto e l'amministrazione delle acque. Profili di diritto comparato, di diritto comunitario e stato della normativa in Italia. Atti del Convegno (1994)*. Padova: CEDAM.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE (2012). *Gobernabilidad del Agua en América Latina y el Caribe: Un enfoque multi-nivel*. DOI: [10.1787/9789264079779-es](https://doi.org/10.1787/9789264079779-es).
- . (2015). «Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE». Disponible en <https://bit.ly/476B2ob>.
- POTOTSCHNIG, Umberto (1969). «Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque». *Rivista trimestrale diritto pubblico*, XIX (4): 1.009-1.037.
- RAINALDI, Laura (1992). *I piani di bacino nella previsione della legge núm. 183 del 1989*. Milán: Giuffrè.
- ROJAS CALDERÓN, Christian (2019). «La gestión integrada de recursos hídricos en la regulación de aguas. Identificación y propuesta de avances, a partir de instrumentos vigentes». *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 30: 141-171.

- SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, María Teresa, Noelina Rodríguez-Ferrero y Manuel Salas-Velasco (2011). «La gestión del agua en España. La unidad de Cuenca». *Revista de Estudios Regionales*, 92: 199-220.
- SAVENIJE, Hubert H.G. y Peter Van der Zaag (2009). «Transboundary Water Resources Management». En Hubert H.G. Savenije y Arjen Y. Hoekstra (editores), *Water Resources Management* (pp. 47-78). Oxford: Eolss Publishers.
- SENATO DELLA REPUBBLICA (1984). IX LEGISLATURA (NÚM. 464). DISEGNO DI LEGGE DINIZIATIVA DEI SENATORI LIBERTINI, Lotti, Calice, Chiaramonte, Macaluso, Maffioletti, Montalbano, Morandi, Pieralli e Rasimelli. *Difesa ed uso razionale del suolo e delle acque; istituzione del dipartimento del territorio e dell'ambiente* cursivas. Disponible en <https://bit.ly/486t2EX>.
- STELLA RICHTER, Paolo (1998). «I piani di bacino». *Rivista giuridica di urbanistica*, 2: 523-537.
- . (2000). «Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale». *Rivista giuridica di urbanistica*, 2: 241-247.
- TAPIA MOLINA, Guillermo (2014). *Inventario de cuencas, subcuencas y subsubcuencas de Chile*. Dirección General de Aguas. División de Estudios y Planificación, Dirección General de Aguas, MOP. Disponible en <https://bit.ly/3GWqQUP>.
- TRIGILA, Alessandro, Carla Iadanza, Martina Bussetini, Barbara Lastoria (2018). *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio-Edizione 2018*. Rapporti 287/2018. ISPRA. Disponible en <https://bit.ly/3RA2YuK>.
- URBANI, Paolo (1993). «Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo». *Rivista giuridica dell'edilizia*, II: 49-70.
- . (2003). «Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): Profili istituzionali di un nuovo governo delle acque». Disponible en <https://bit.ly/48tSIvd>.
- . (2009). «Il governo delle acque». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra, 11: 71-85.
- WHITE, Gilbert F. (1998). «Reflections on the 50 Years International Search for Integrated Water Management». *Water Policy*, 1 (1): 21-27.
- WOLTJER, Johan, Niels Al. (2007). «Integrating Water Management and Spatial Planning». *Journal of the American Planning Association*, 73 (2): 211-222.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, WCED (1987). *Our common future*. Brundtland report. Disponible en <https://bit.ly/3GNC1z3>.

Sobre la autora

SILVIA BERTAZZO es doctora en Derecho de la Università degli Studi di Trento. Profesora asociada ordinaria, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes (Chile). Su correo electrónico es sbertazzo@uandes.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-1984-8269>.

La *Revista de Derecho Ambiental*, del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, es un espacio de exposición y análisis en el plano académico del derecho ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y reseñas, y aborda diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. Se presentan artículos de diferentes autores y autoras en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

DIRECTORA

Pilar Moraga Sariego

EDITOR

Jorge Ossandón Rosales

SITIO WEB

revistaderechoambiental.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

revistada@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.io)