

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



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

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

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

De la Peña Varona, Alberto

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

NOTA BIOGRÁFICA

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

Mondragón Ruiz de Lezana, Jaione

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

NOTA BIOGRÁFICA

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

RESUMEN

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

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

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

PALABRAS CLAVE

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

ABSTRACT

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

KEYWORDS

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

SUMARIO

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

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

2. PLANTEAMIENTO GENERAL: APROXIMACIÓN TEÓRICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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