

GT 4.2 Gobernanza multinivel y bienes comunes: las relaciones intergubernamentales en las políticas del clima, energía, territorio, biodiversidad, aguas y otras iniciativas de sostenibilidad

“La interacción entre agentes político administrativos en la gestión del agua en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)”

Jaione Mondragón (UPV-EHU)
Juan Luis Mokoroa (UPV-EHU)
Alberto De La Peña (UPV-EHU)

(The current paper is a work in progress-please do not quote)

1. Introducción:

Esta comunicación forma parte de una investigación que tiene como objeto el estudio de la interacción entre diferentes niveles de gobierno y administración en la gestión del agua en España, con la finalidad de conocer si esta interacción se traduce en la práctica en una cooperación interinstitucional real, como así ha sido requerido por la Directiva Europea Marco del Agua (DMA) desde su aprobación en el año 2000.

El estudio de la cooperación para la gestión del agua como bien común responde a una trayectoria planteada ya por los trabajos de Vincent y Elionor Ostrom sobre los bienes comunes que han significado una contribución determinante para comprender los complejos sistemas de gobernanza. Ambos trataron en los inicios de sus investigaciones, en los años cincuenta y sesenta, el estudio de la dinámica de gobernanza policéntrica que se establecía en la gestión del agua, bien común transfronterizo, a través de diferentes estudios de caso (V. Ostrom, 1953 y 1968) (E. Ostrom, 1965). Elionor Ostrom en 1990 con su obra: “Governing the commons: The evolution of Institutions for Collective Actions (Publicada en español en 2011: “El Gobierno de los bienes Comunes”) destaca el poder de la acción colectiva basada en la cooperación para la gestión de los bienes comunes. Ostrom, frente a la postura de otros autores tales como Hardin (La tragedia de los bienes comunes, 1968); Dawes (El dilema del prisionero, 1973 y 1975); Olson (la figura del “free rider”, 1965) y Heller (la tragedia de los bienes anticomunes, 1998) destaca que muchos grupos pueden gestionar y mantener de manera eficaz recursos comunes si tienen condiciones adecuadas como: reglas apropiadas, buenos mecanismos de resolución de conflictos y límites del grupo bien definidos (Hess y Ostrom, 2016: 36).

La investigación en la que se enmarca esta comunicación, comparte el interés por el estudio de la cooperación para la gestión del agua como bien común, situándolo en un contexto español de gobierno multinivel. La DMA ha traído consigo un giro conceptual y procedimental en la gestión del agua, exigiendo un refuerzo del dialogo institucional y social en nuestro Estado de las Autonomías.

En este contexto de gobierno multinivel y política del agua vamos a presentar en esta comunicación la interacción entre agentes político administrativos en la gestión del agua en el seno de una comunidad autónoma, concretamente la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), con una arquitectura interna que favorece una particular densidad relacional que va a reflejarse también, en materia de agua.

La gestión de este bien común en la CAPV envuelve a un variado número de agentes desde departamentos hasta organismos públicos a través de diferentes niveles de gobierno y administración. La tesis principal de este trabajo apunta hacia un grado destacable de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno y administración y, así mismo, hacia cierta centralidad de la Agencia Vasca del Agua (URA) tanto en la fase de planificación hidrológica como en la gestión de las cuencas intercomunitarias.

Para ello, en primer lugar, cabe hacer alusión a como se ha desarrollado la política hidrológica en España, y a continuación estableceremos un mapa de agentes, roles y responsabilidades en la organización institucional del agua en la citada comunidad autónoma a fin de examinar el gobierno compartido en una materia como el agua de fuerte proyección territorial.

2. La política hidrológica en España:

Uno de los aspectos más destacados de la política del agua en España, sobre todo si la comparamos con otras intervenciones sectoriales que habitualmente se integran en la categoría de “políticas ambientales” es su temprana incorporación a la agenda política. A partir de ahí, la visión más generalizada sobre esta política distingue tres fases principales, iniciadas a finales del siglo XIX hasta la actualidad¹:

En la extensa primera etapa, que abarcaría aproximadamente desde los últimos años del siglo XIX hasta la Transición Democrática y la instauración del Estado de las Autonomías, se establecen las primeras normas e instituciones así como determinadas categorías para la dimensión territorial de las políticas del agua como el concepto de “cuenca hidrográfica”, fundamental para entender no sólo el sentido que se le da a la actuación pública en la materia, sino para comprender también determinados conflictos políticos que surgirán con posterioridad. Durante toda esta época predomina lo que podría denominarse un enfoque desarrollista, orientado a la explotación del recurso agua a fin de acrecentar el desarrollo económico del país. Producto de ello serán las grandes infraestructuras como pantanos y aprovechamientos energéticos hasta el punto de que diversas interpretaciones establecen una distinción entre “política hidráulica” y “política del agua” o “política hidrográfica” para diferenciar una actuación pública orientada a la explotación, hegemónica durante todo el siglo XX, de un ulterior y reciente periodo en el que las instituciones empiezan a tomar en cuenta las funciones ecosistémicas del agua y su importancia para la sostenibilidad ambiental.

¹ V. ACEROS, J.C. y DOMÈNECH, M., 2010. pp. 11-34; ARROJO AGUDO, P., 2011. pp. 219-228; CIRONE, M., 2013. pp. 69-89; ESPLUGA TRENC et al., 2011. pp. 3-26; FONT y SUBIRATS 2010; HERNÁNDEZ-MORA 2016, 32-46; MMA 1999; PÉREZ DÍAZ *et al.* 1996; SÁNCHEZ MARTÍNEZ *et al.* 2011

La segunda etapa diferenciada por la mayor parte de la literatura, sería la que se inaugura en 1978 y se extiende hasta la aprobación de la DMA. Como es sabido, la constitución de 1978 aborda los históricos problemas de vertebración territorial del Estado para establecer un nuevo modelo descentralizado sobre la base de las comunidades autónomas (CCAA). Si consideramos que esa nueva estructura del Estado conforma una suerte de modelo intermedio entre los extremos unitario y federal², el caso español se caracterizaría por conjugar un notable grado de autogobierno para las CCAA y una relativa carencia de espacios de gobierno compartido (lo que, en definitiva, impediría calificarlo como un ejemplo de federalismo)³. Será la Ley 29/1985 la que adaptará más específicamente este nuevo régimen territorial a la política hídrica, aportando por lo demás la novedad de incluir los acuíferos como parte del dominio público hidráulico e incluyendo nuevas instituciones participativas como el Consejo Nacional del Agua. Sin embargo, esta nueva ley también mantendrá ciertos elementos de la normativa preconstitucional como el principio de unidad de cuenca o las confederaciones hidrográficas (CCHH) como organismos de gestión. Es ahí donde aparece un interesante elemento de reflexión en torno a la estructura territorial del Estado, en cuanto que la división representada por la cuenca hidrográfica se fundamentará en criterios físico-geográficos no coincidentes con la delimitación administrativa de las CCAA, fenómeno que, por otra parte, se reproduce en otros casos descentralizados donde también aparece esa disonancia entre fronteras fluviales y regionales⁴. Además, la manera de definir las cuencas hidrográficas en la normativa española hará posible que sólo una parte de las CCAA cuenten con cuencas intracomunitarias y, consecuentemente, puedan asumir competencias en materia de política de aguas, entre las cuales, por otra parte, estarán todas aquéllas que acceden en su momento a la autonomía por “la vía rápida”. En definitiva, se plantea una tensión entre la estructura territorial autonómica y el principio de unidad de cuenca, por lo que la historia posterior vendrá marcada en buena medida por los intentos de las CCAA de ganar competencias y protagonismo en esta política sectorial en una línea tendente a la pérdida progresiva del mencionado principio de unidad de cuenca⁵. Independientemente de las relaciones entre administraciones, y desde una perspectiva sustantiva, las políticas del agua durante esta época no abandonan un planteamiento predominantemente

² MARKS, G., HOGGHE, L. and SCHAKEL, A.H., 2008. pp. 111-121.

³ Hasta cierto punto esta caracterización es objeto de polémica en cuanto que no escasean los estudios que incluyen a España como un estado de tipo federal o similar, pero estimamos que al sistema descentralizado español le queda todavía por desarrollar un modelo institucional donde las CCAA y la AGE deliberen y consensuen decisiones públicas. En otros términos, nuestra premisa es que el sistema español no ha evolucionado aún hacia un pleno federalismo en tanto no ha consolidado un sistema de gobierno compartido tal y como lo define Elazar en el sentido de una integración plena de las autoridades regionales en la toma de decisiones colectiva a nivel estado-nacional (*Exploring federalism*. pbk edn. University of Alabama Press., 185). En ese sentido, el autor norteamericano plantea el federalismo como una suma de autogobierno y gobierno compartido, dimensión esta última relativamente ausente en el estado autonómico, lo que no respondería solo a carencias de tipo institucional, como la ausencia de un verdadero senado territorial, sino a razones de tipo político como se ilustra por ejemplo con el escaso rendimiento de las conferencias sectoriales (Mondragon *et al.* 2015; De la Peña *et al.* 2015).

⁴ EMBID IRUJO, A., 2008. pp. 13-27.

⁵ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T., RODRÍGUEZ FERRERO, N. y SALAS VELASCO, M., 2011. pp. 199-222.

desarrollista que ve en el agua un recurso para el crecimiento económico con especial hincapié en garantizar el suministro a las regiones con déficit hídrico. Ello no obsta para que, por otra parte, la existencia de las CCAA y la apertura de canales participativos vayan cambiando la configuración de actores influyentes en las políticas del agua, transformándose gradualmente la antaño estable y cohesionada comunidad de política hidráulica en una cierta “red” de agentes caracterizados más por la diversidad de intereses que por su afinidad discursiva. Ello estaría en la base de un cierto periodo de *impasse* y “bloqueo decisional” en los años 80 y 90, especialmente visible a la hora de aprobar el Plan Hidrológico presentado durante la legislatura socialista de 1993-1996⁶.

La tercera etapa surgiría tras la aprobación de la DMA. La aprobación de la DMA en el año 2000, y su correspondiente trasposición a través del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RD 1/2001), supondrá un cambio trascendental en la política hidrológica tanto en lo que toca al marco de gobernanza multinivel, como en lo relativo a su concepción general. En ese sentido, y desde una perspectiva sustantiva, con la DMA aparece una modificación de los objetivos generales de las políticas del agua en tanto se plantea ya la sostenibilidad como objetivo prioritario. Este cambio de enfoque de la política del agua se evidencia por ejemplo en el hecho de que su objetivo no se cifra ya exclusivamente en el comportamiento de parámetros físico-químicos de las masas fluviales, como en el concepto de “estado ecológico” que incluye, aparte de éstos, toda una serie de indicadores que afectan al río como ecosistema, como pueden ser el nivel de conservación de las riberas, la presencia de especies acuáticas, la preservación del entorno natural del cauce, etc. En definitiva, subyace una concepción del agua como recurso natural frente a la previa idea desarrollista que la consideraba poco más que un factor de desarrollo económico. Sin embargo, y más allá de sus contenidos concretos, la aprobación de la DMA plantea abiertamente otra cuestión central: la constatación de que la política del agua se inscribe plenamente en el paradigma de la gobernanza multinivel, en la que las instituciones comunitarias ejercen una potestad normativa que necesariamente habrá de ser traspuesta al ordenamiento jurídico interno de los países miembros y convenientemente implementada por las instituciones nacionales. Este aspecto aporta importantes novedades al modo de hacer políticas del agua, concretándose, entre otros, en el mandato comunitario que establece la necesidad de modelos participativos en la toma de decisiones y de coordinación entre instituciones: en concreto, la necesidad de coordinación institucional ya estaba presente en la Ley de 1985, pero es la DMA la que va a establecer tal aspecto como un mandato de la nueva política del agua (especialmente, en los artículos 3 y 13) de la que se deriva, por ejemplo la necesidad de constituir comités de autoridades competentes en los organismos encargados de la planificación hidrológica.

Por lo demás, el contexto político en el que se va a incorporar la nueva norma europea va a estar fuertemente marcado en su fase inicial por el nuevo proyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) impulsado por el primer gobierno del Partido Popular y fuertemente contestado por una parte importante de las

⁶ PÉREZ DÍAZ, V., MEZO, J. y ALVAREZ MIRANDA, B., 1996. pp.42 y ss.

CCAA y actores de la sociedad civil, principalmente a cuenta de los trasvases y la fuerte inversión en infraestructura hidráulica que propugna. Según algunos autores, es entonces cuando se asiste al surgimiento de una denominada “nueva cultura del agua” que opone objetivos ambientalistas a la clásica concepción desarrollista de la política hidráulica⁷ y que encuentran en la DMA un referente normativo al que aferrarse en su oposición al PHN. Buena parte de estos conflictos vendrán determinados además por intereses territoriales diversos como corresponde a un país con importantes desequilibrios hídricos internos, de los cuales las CCAA serán abanderadas, convirtiéndose frecuentemente en *policy entrepreneurs*⁸. Lo cierto es que en 2005 el PHN fue modificado parcialmente en sus aspectos más polémicos después de la llegada al gobierno del PSOE que plantea el denominado Programa AGUA y que recoge algunos de las demandas de los actores más conservacionistas⁹. En todo caso, a partir de la aprobación de la DMA, y su correspondiente trasposición, se va a implantar un nuevo paradigma de planificación, basado en el concepto de demarcación hidrológica (que incluye aguas subterráneas, costeras y de transición junto con las fluviales en el dominio público hidráulico), estructurado en diferentes ciclos y orientado a la consecución en 2015 de un buen estado ecológico de las masas de agua. Este modelo fue adaptado tardíamente al caso español, y con escasa voluntad política a juicio de algunos autores¹⁰, lo cual no impide que, en enero de 2016, se aprobaran 17 planes de demarcación que incluían las diez cuencas intercomunitarias de la península.

3. El complejo panorama de las relaciones intergubernamentales (RIGs) en la CAPV y diversidad de actores político administrativos en torno a la gestión del agua.

Centrándonos ya en el caso concreto de La CAPV, esta añade, en su arquitectura de gobierno multinivel, un nivel administrativo a la habitual complejidad de las relaciones interadministrativas en el Estado Español en cuanto que se da la presencia de unas diputaciones forales con capacidad normativa propia y competencias fiscales y recaudatorias. En ese sentido, las políticas del agua reproducen un escenario ya habitual en Euskadi de particular densidad relacional ya que en la política hidrológica, como en otras políticas sectoriales, aparecen competencias forales interpuestas entre los niveles autonómico y local.

El reparto de competencias configurado a partir del modelo constitucional de 1978 señala a las instituciones más cercanas al ciudadano como las protagonistas más relevantes. En este ámbito, se reproduce el esquema ya presente en otras políticas ambientales según el cual a la Administración General del Estado (AGE) le corresponde la función legislativa básica, a lo que se añadirían otras funciones ejecutivas, señaladas en su día por la Ley 29/1985, como la planificación de obras hidráulicas a escala estatal, la puesta

⁷ ACEROS y DOMÈNECH, *op. cit.*, pp14-15.

⁸ FONT y SUBIRATS, *op.cit.*, p10

⁹ ESPLUGA *et al.*, *op. cit.*

¹⁰ HERNÁNDEZ MORA, N., 2012. pp. 40-44.

en práctica de medidas para el cumplimiento de acuerdos internacionales y la concesión de autorizaciones y concesiones. El principio general de reparto de competencias entre la AGE y las administraciones autonómicas viene marcado fundamentalmente por la escala territorial de la cuenca hidrográfica en la que se planeen las actuaciones: siempre que se traten de cuencas intracomunitarias, las actuaciones ejecutivas señaladas para la AGE corresponderían a las CCAA, que por otra parte –y nuevamente en el campo legislativo- tienen la facultad de elaborar normativa más protectora o legislación de desarrollo de la estatal.

Sin embargo, el grueso de las políticas desde un punto de vista de gasto público va a corresponder a los niveles territoriales inferiores: en base a la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), a los entes locales se les asignaron básicamente las funciones de suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (art. 25.2), servicio que deberán prestarlo ya sea individual o mancomunadamente (art. 26). Siguiendo este mismo texto normativo (art. 36.1), a las diputaciones se les atribuyeron competencias en saneamiento y abastecimiento de aguas (Arluzea 2005, 481), lo que en el caso de los Territorios Históricos se ha traducido en una larga serie de intervenciones en financiación y ejecución de obras hidráulicas, saneamiento de ríos, estaciones depuradoras, etc. La propia Ley de Territorios Históricos (art. 7b) atribuye en el momento de su aprobación una función añadida a las diputaciones como es la de policía de aguas, sin embargo con la entrada en vigor de la Ley 1/2006 de Aguas esta función será parcialmente modificada para sujetarla a los términos que fija la nueva normativa: habilitar a la nueva Agencia Vasca del Agua para la función de policía de aguas en instalaciones en alta y regadíos

Las novedades de esta Ley 1/2006 van a ser sustanciales en tanto que, a su tenor, va a constituirse la mencionada Agencia Vasca del Agua. Esta Agencia va a plantearse en cierta medida como órgano de coordinación interadministrativa en tanto que agrupa en su ejecutivo, el Consejo de Administración, a las administraciones autonómica y forales (art. 11), si bien queda adscrito al departamento autonómico con competencias ambientales. Probablemente en materia de estricta distribución de competencias Estado-CAPV, la irrupción de la Agencia Vasca del Agua no suponga un profundo cambio en tanto que sus funciones pasan por aspectos de planificación y ejecución de obras de interés general para la CAPV, cuya titularidad ya venía desarrollando el gobierno autonómico, pero, en todo caso, sí supone una mayor “centralización” de las políticas del agua en las instituciones de Vitoria-Gasteiz por el protagonismo y liderazgo que en política hidráulica está llamado a tener este nuevo organismo.

Actualmente, las competencias de las diputaciones forales atienden los siguientes temas en relación con la gestión del agua¹¹ con una importante capacidad de gasto¹²:

¹¹ (Véase http://www.bizkaia.eus/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=257)

¹² La capacidad de gasto de las diputaciones se acredita por ejemplo con el caso de la Diputación Foral de Bizkaia que plantea un total de 240 millones de Euros para la presente legislatura, sea de manera directa o indirecta. Sobre el volumen de la inversión hecha por la totalidad de las instituciones vascas en los últimos 20 años, la consejera Ana Oregi la cifra en más de 4.000 millones

- Coordinar los servicios municipales para asegurar su prestación integral en todo el territorio histórico
- Aprobar y realizar las obras y los aprovechamientos hidráulicos que afecten a un solo territorio y auxiliar a los municipios en el acometimiento de esas obras.
- Garantizar la adecuación de los servicios de abastecimiento y saneamiento.
- Fomentar la ejecución de las infraestructuras y los equipamientos necesarios para el apropiado ejercicio de las competencias municipales.
- Intervenir en materia de demarcaciones municipales y supramunicipales (siempre que no excedan del ámbito territorial de la diputación)

La integración de las diputaciones en la gestión de nivel autonómico trata de asegurarse mediante la representación de las mismas en los órganos de participación y asesoramiento de URA, como el Consejo del Agua del País Vasco y la Asamblea de Usuarios, y en las instituciones de gobierno y gestión, fundamentalmente su Consejo de Administración en la que las administraciones forales son representados directamente por los titulares de las competencias en medio ambiente.

A modo de síntesis, el reparto competencial en torno a la gestión del agua se representa de la siguiente manera:

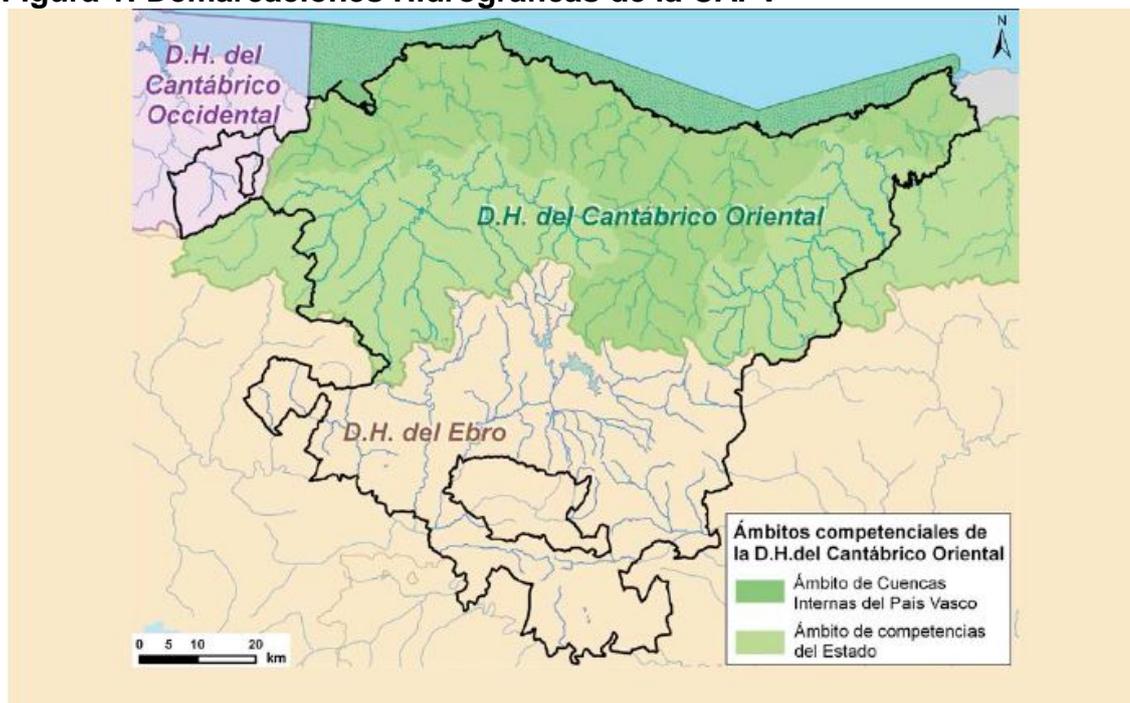
- AGE: legislación básica + obras de competencia estatal + gestión cuencas intercomunitarias
- CAPV: Legislación complementaria + gestión de cuencas internas
- DDFF: Coordinación actuaciones locales + obra hidráulica interterritorial + policía de aguas
- Entidades Locales: Ciclo urbano del agua

4. Las demarcaciones hidrográficas en la CAPV: cuencas internas e intercomunitarias

El territorio de la CAPV se estructura a efectos hidrológicos en tres demarcaciones o áreas de planificación: las demarcaciones hidrográficas (DH) del Cantábrico Occidental, Cantábrico Oriental y la del Ebro. Las dos primeras se sitúan al Norte de la divisoria de aguas Cantábrico-Mediterráneo y cuentan con una extensión sumamente dispar: la parte vasca de la DH Cantábrico Occidental se extiende por 188 Km² de un total de más de 17.000 de superficie total, mientras que la DH del Cantábrico Oriental abarca la mayor parte de los territorios históricos de Bizkaia y Gipuzkoa y la parte norte de Álava con un total de 5.788 Km². Por su parte la DH del Ebro se extiende fundamentalmente por 2678 Km² de territorio alavés, estando conformada por los afluentes del río Ebro que, a su vez, discurre por el sur de la CAPV y que hace de frontera con las comunidades vecinas. Las competencias políticas sobre la gestión del dominio público hidráulico en este contexto se dividen básicamente entre las Administraciones de la CAPV y del Estado. De esta manera, la titularidad de la

política hidrológica está residenciada en la AGE para la totalidad de las demarcaciones Cantábrico-Occidental y Ebro y se reparte entre ésta y la Administración Autónoma en el caso de la DH Cantábrico-Oriental, efectuándose la distinción entre cuencas internas (de titularidad autonómica) y cuencas intercomunitarias pertenecientes al ámbito competencial estatal (Figura 1)

Figura 1: Demarcaciones Hidrográficas de la CAPV



Fuente: IHOBE 2016. *Perfil Ambiental de Euskadi 2015. Agua*, 15
[http://www.ihobe.eus/Publicaciones/ficha.aspx?IdMenu=750e07f4-11a4-40da-840c-0590b91bc032&Cod=4df98fd8-de33-4696-8e11-8480b17b34e3&Idioma=es-ES&Tipo=\)](http://www.ihobe.eus/Publicaciones/ficha.aspx?IdMenu=750e07f4-11a4-40da-840c-0590b91bc032&Cod=4df98fd8-de33-4696-8e11-8480b17b34e3&Idioma=es-ES&Tipo=)

5. La Agencia Vasca del Agua: centralización de competencias a nivel autonómico

La Agencia Vasca del Agua (URA) se plantea como Agencia del Agua e interlocutor de las Confederaciones Hidrográficas, pero es también un órgano de coordinación interinstitucional, como se evidencia en la composición de su Consejo de Administración, y de participación como se plasma en su Consejo del Agua y su Asamblea de Usuarios¹³. Tiene una estructura de 158 empleados, distribuidos en cuatro oficinas más un laboratorio, con diferentes perfiles profesionales, donde encontramos geólogos, biólogos y otras especialidades, pero con un menor peso del perfil de ingeniería de caminos si lo comparamos con otros organismos de la AGE.

El presupuesto de URA para 2016 se estimó en torno a 25 millones de Euros, de los cuales cuatro quintas partes provienen de las aportaciones de la

¹³ <http://www.uragentzia.euskadi.eus/gobierno-responsable/organos/u81-0003135/es/>

Consejería con cargo a los Presupuestos Generales de la CAPV y el resto de fuentes propias como cánones, sanciones, etc.

El día a día de URA comporta actuaciones en torno a autorizaciones de vertidos, de obras, informes urbanísticos y ambientales, aplicando el criterio de ventanilla única lo que estimula la coordinación con otras administraciones vascas. Esa labor de gestión alimenta posteriormente la participación en la planificación hidrológica a pesar de que, de acuerdo a sus empleados, el volumen fundamental de trabajo lo representa la gestión diaria. La gestión de URA ha sido destacada en 2013 por *Transparency International* entre 14 organismos gestores del agua en España en base a más de 80 indicadores¹⁴.

6. La trayectoria de las políticas hidrológicas en la CAPV.

Desde mayo de 1994, y paralelamente al proceso de transferencia de competencias a la administración autonómica sobre cuencas intracomunitarias, se establece una encomienda de gestión para las cuencas intercomunitarias entre la AGE y la autoridad ambiental de la CAPV. Esta encomienda de gestión se renueva en diciembre de 2015 a través de su correspondiente convenio de colaboración (BOE 4-02-2016, pág. 9339), establecido entre el Ministerio de Medio Ambiente y las Confederaciones Hidrográficas del Cantábrico Oriental y el Ebro por una parte y, por otra, el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco y la Agencia Vasca del Agua, órgano adscrito a éste y que, para entonces, ha pasado a gestionar (y hasta cierto punto centralizar) las competencias de la administración vasca en materia de gestión del dominio público hidráulico. Existe una comisión mixta de la encomienda que trata de velar porque esta se aplique fielmente a la casuística particular.

La nota general destacada por nuestros informantes en URA¹⁵ ha sido la de colaboración entre las diferentes administraciones competentes (“imperan los criterios técnicos, sin trascendencia de los políticos”). La renovación de la encomienda de gestión sería expresión de esa óptima cooperación interinstitucional. Todo ello, según su perspectiva, favorecido por la aplicación de la DMA que establece, entre otros objetivos, la coordinación interinstitucional para aplicar el principio de unidad de cuenca en la planificación y gestión.

7. La elaboración de los Planes para la DH Ebro y la DH Cantábrico Oriental.

En ese sentido, la planificación hidrológica posterior a la implantación de la DMA asume el mandato de ésta de integrar los planes de cuencas internas e intercomunitarias. En el caso concreto de la DH del Cantábrico Oriental, donde

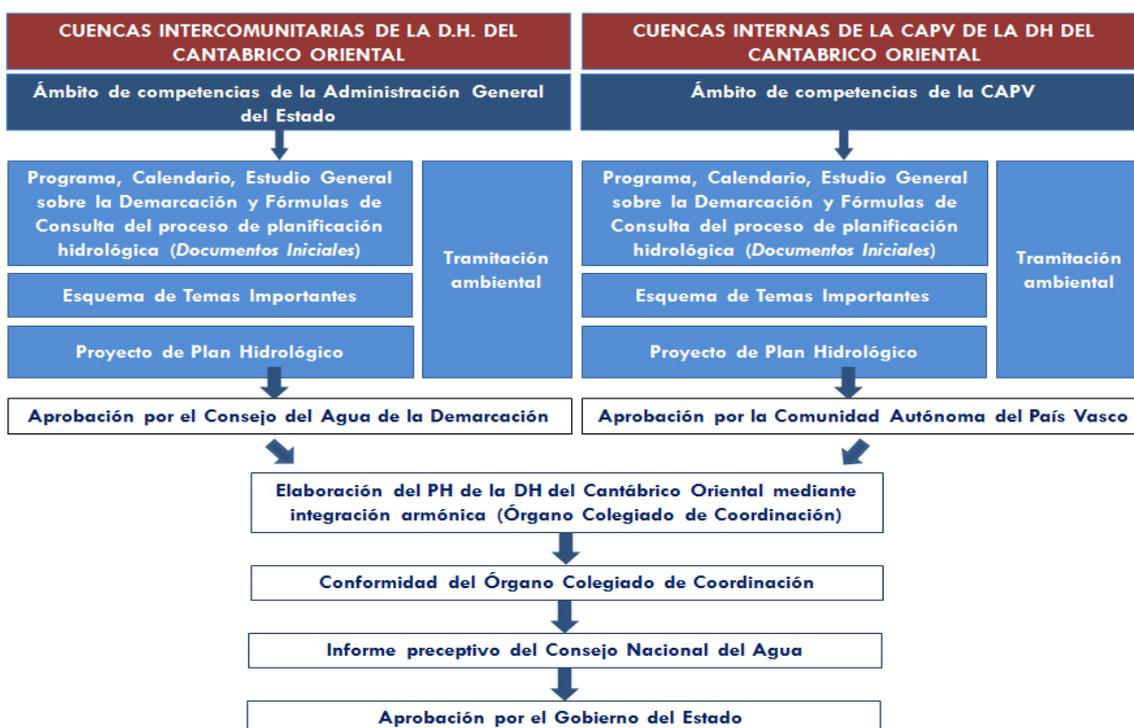
¹⁴ <http://www.irekia.euskadi.eus/es/news/17253-ura-agencia-vasca-del-agua-mejor-gestor-aguas-por-transparencia> . Ello no ha obstado para que el último nombramiento de Director General haya estado envuelto de cierta polémica (<http://www.diariovasco.com/politica/201702/22/director-agencia-vasca-agua-20170222092156.html>).

¹⁵ Entrevistas realizadas a cargos y técnicos de URA en el desarrollo de la investigación marco en la que se encuadra esta comunicación.

existen cuencas de ambos tipos, los planes de cada una de ellas pasan por procesos paralelos, con su propia tramitación ambiental y su aprobación respectiva por las administraciones competentes, para ser integrados posteriormente en el plan de la Demarcación Hidrográfica que será tramitado finalmente por la AGE e informado previamente por el Consejo Nacional del Agua.

En el caso del Plan del Ebro, la tramitación ha resultado más complicada en cuanto que URA ha mantenido una discrepancia con la Confederación a la hora de establecer un número de controles para medir el estado ecológico de las aguas. La escasa receptividad por parte de la AGE llevó a los representantes vascos a votar negativamente en el Consejo del Agua de la CHE, lo que motivó una posterior negociación y el hecho de que el mayor número de puntos de control sobre la cuenca se sitúe en el tramo vasco de la misma. Aunque no era el número inicialmente previsto, los representantes de URA dieron por buena la versión final del Plan.

Plan de DH del Cantábrico Oriental (2 procesos paralelos e integrados)



Fuente: <http://www.uragentzia.euskadi.eus/nuevo-plan-hidrologico-cantabrico-oriental-2015-2021/u81-000333/>

8. Conclusiones: abundancia de recursos, ausencia de conflictos

Del análisis de este caso, se puede deducir que las relaciones intergubernamentales entre la AGE y la Administración Vasca han sido continuas, especialmente desde 1994 cuando se transfieren las competencias sobre materia hidrológica a la administración vasca. En ese sentido, y

ciñéndonos al último ciclo de planificación, han presentado las siguientes características según la clasificación efectuada por César Colino (2017, 241): se han orientado tanto a funciones ejecutivas como normativas, fundamentalmente a través de la encomienda de gestión y a la concreción de los planes de demarcación; han sido relaciones multilaterales, si bien en el caso concreto de la DH del Cantábrico Oriental (por sus circunstancias geográficas) la pauta dominante ha sido la de cierto bilateralismo; aunque persisten contactos informales, han discurrido por un alto grado de formalización como consecuencia de la existencia de una administración del agua peculiar y plenamente consolidada; se han orientado hacia decisiones (en ello los responsables de la administración vasca marcan una diferencia con respecto al pasado) y han sido gestionadas en el nivel intermedio (meso) por la existencia de organismos político-administrativos auxiliares de las respectivas administraciones ambientales, como son los organismos de cuenca (las CCHH) y la Agencia Vasca del Agua. La escasa saliencia político-electoral de esta cuestión en Euskadi ha podido facilitar este relativo segundo plano de la planificación hidrológica.

En este contexto, cabría afirmar que la existencia de recursos hídricos abundantes es el factor que está en la base de una predominante actitud cooperativa y en el hecho de que la interacción esté mediada por factores casi exclusivamente técnicos. La política hidrológica no produce en este contexto efectos redistributivos notables, por lo que se convierte casi en una materia de pura gestión administrativa.

En cualquier caso, a la luz del caso vasco, sí cabe relativizar la importancia de la superficie afectada para medir la presencia en la planificación hidrológica de las cuencas. Aspectos puramente políticos (momento del proceso, relaciones de gobierno-oposición) o técnicos (nivel de recursos y consolidación institucional de URA) parece haber llevado a que la CAPV haya tenido un papel relevante en el plan hidrológico del Ebro como, incluso, en la planificación del cantábrico occidental donde la proporción de suelo vasco es puramente marginal. En este último caso, se achaca al nivel de desarrollo de URA una cierta emulación en la adopción de criterios por otros actores político-administrativos.

En última instancia, también podría destacarse una cierta visión discordante entre las CCHH y URA en torno al eje desarrollismo-medioambientalismo, visible sobre todo en la controversia sobre los puntos de medición del caudal. En ese sentido, parecería que la administración vasca estaría más guiada por garantizar objetivos ambientales que la Confederación, más accesible a los intereses de sectores económicos como los regantes. En todo caso, el hecho de que la controversia se estableciese en el curso alto del río pudo facilitar una salida negociada a la misma.

9. Bibliografía

ACEROS, J.C. y DOMÈNECH, M., 2010. La mancomunidad de política hidrológica española. Sectores y trayectorias políticas en Internet. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (132), pp. 11-34;

ARROJO AGUDO, P., 2011. Tiempos de cambio en materia de gestión de aguas. *Quaderns de la Mediterrània*, (16), pp. 219-228;

CARO-PATÓN, CARMONA, I.C. and B.F. MACERA, 2002. El reparto de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas. Universidad de Valladolid

CIRONE, M., 2013. Una introducción a los aspectos más destacables del marco jurídico e institucional sobre la gestión del agua en España. *Derecho y ciencias sociales*, (9), pp. 69-89

ESPLUGA TRENC et al..., 2011. Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (134), pp. 3-26.

DE LA PEÑA, A., ELIZONDO, A., JUARISTI, P., MOKOROA, J.L. y MONDRAGÓN, J., 2015. Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (14),.

EMRID IRUJO, A., 2008. La política de aguas y su marco jurídico. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, (14), pp. 13-27.

EMRID IRUJO, A (dir). 2016. Treinta años de la Ley de Aguas de 1985. Zaragoza, Universidad de Zaragoza, Thomson Reuters-Aranzadi.

EMRID IRUJO, A., 2009. Informe de España. *Gestión del agua y descentralización política: Conferencia Internacional de Gestión del Agua en Países Federales y Semejantes a los Federales, Zaragoza, 9-11 de julio de 2008*. 1 ed. Editorial Aranzadi, pp. 248-286.

ESPLUGA, J., BALLESTER, A., HERNÁNDEZ-MORA, N. y SUBIRATS, J., 2011. Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (134), pp. 3-26.

ESTEVAN, A., 2006. La Directiva Marco del Agua Europea: un profundo cambio de perspectiva en la gestión del medio acuático. *Temas para el debate*, (137), pp. 47-48.

FANLO LORAS, A., 2010. Las competencias del Estado y el principio de unidad de gestión de cuenca a través de las Confederaciones Hidrográficas. *Revista de administración pública*, (183), pp. 309-334.

FONT, N. y SUBIRATS, J., 2010. Water management in Spain: The role of policy entrepreneurs in shaping change. *Ecology y Society*, 15(2), pp. 21.

FONT, N. y SUBIRATS, J., 2009. "Spanish water management in transition: Transition management watered down?" D. Huitema y Sander Meijerink (eds.) *Water Policy Entrepreneurs: A Research Companion to Water Transitions around the Globe*. Edward Elgar, pp. 272-286.

HALL, P. A. y TAYLOR, R. C. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*, 44, 936-957.

HERNÁNDEZ MORA, N., 2012. La planificación hidrológica y la Directiva Marco del Agua ¿Hemos avanzado? *Ríos con vida AEMS*, (88), pp. 40-44.

HERNÁNDEZ-MORA, N. (2016). *The water framework directive, paradigm shift or unrealized promises? A critical evaluation of its implementation from a boundary, economic and socio-political perspective*. Tesis Doctoral

LÓPEZ RAMÓN, F., 2015. *Observatorio de políticas ambientales 2015*. 2015. 1 edn. Aranzadi.

MARKS, G., HOOGHE, L. and SCHAKEL, A.H., 2008. Measuring regional authority. *Regional and Federal Studies*, 18(2-3), pp. 111-121.

MMA (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE), 1999. *Planificación hidrológica y política hidráulica: el libro blanco del agua*. 1999. 1 edn. Editorial Civitas : Universidad de Zaragoza.

MONDRAGÓN, J., ELIZONDO, A., DE LA PEÑA, ALBERTO, JUARISTI, P., MOKOROA, J.L. y NOVO, A., 2015. *Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-*

- 2012). *Valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos y dinámica de funcionamiento*. Madrid: INAP.
- OSTROM, E. 2009. Beyond Markets y States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. Nobel Prize Lecture on 8 December 2009 at Aula Magna, Stockholm University.
- PÉREZ DÍAZ, V., MEZO, J. y ALVAREZ MIRANDA, B., 1996. *Política y economía del agua en España :criterios, alternativas y proceso de aprendizaje*. Círculo de Empresarios.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T., RODRÍGUEZ FERRERO, N. y SALAS, M., 2011. La gestión del agua en España. La unidad de Cuenca. *Revista de estudios regionales*, (92), pp. 199-222.
- TÁBARA, J.D., COSTEJÁ, M. y VAN WOERDEN, F., 2004. Las culturas del agua en la prensa española: Los marcos culturales en la comunicación sobre el Plan Hidrológico Nacional. *Papers: revista de sociología*, (73), pp. 153-179.
- ZAMORA, E. y ACOSTA-NARANJO, R., 2011. Discursos y conflictos en la gestión de los recursos hídricos: agricultores, ambientalismo y sostenibilidad. Una aportación desde la antropología social para la gobernanza del agua. *Revista de antropología social*, (20), pp. 137-170.