

**GOBIERNO MULTINIVEL Y COMPARTIDO EN ESPAÑA.
LA INTERACCIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO
EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA**



Autores/as:

Alberto de la Peña Varona
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Jaione Mondragón Ruiz de Lezana
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Juan Antonio Ramos Gallarín
Universidad Rey Juan Carlos

Mercedes Alda Fernández
Universidad Rey Juan Carlos



INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

R. 225007

FICHA CATALOGRÁFICA DEL INAP

GOBIERNO multinivel y compartido en España: la interacción entre Comunidades Autónomas y Administración General del Estado en la planificación hidrológica / autores, Alberto de la Peña Varona ... [et al.]. – 1ª ed. – 198 p. : gráf., tablas ; 24 cm. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2022. – (Colección INNAP INVESTIGA. Serie ESTUDIOS TERRITORIALES)

Bibliografía: p. 177-188

ISBN 978-84-7351-748-5 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-749-2 (formato electrónico). – NIPO 100-22-009-0 (formato papel). – NIPO 100-22-010-3 (formato electrónico)

I. Gestión del agua-España. 2. Cooperación interterritorial-España I. Peña Varona, Alberto de la. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España)

351.79(460)

Primera edición: septiembre 2022

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP).

La Colección INNAP INVESTIGA se ha creado para dar a conocer los resultados de las investigaciones, con varias subseries dedicadas a cada una de las líneas de investigación. Esta monografía es una publicación derivada del informe final del proyecto de investigación financiado por el INAP, titulado *Gobierno multinivel y compartido en España. La interacción entre Comunidades Autónomas y Administración General del Estado en la planificación hidrológica*.

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-748-5 (formato papel); ISBN: ISBN 978-84-7351-749-2 (formato electrónico)

NIPO: 100-22-009-0 (formato papel); NIPO: 100-22-010-3 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-3709-2022

Preimpresión: Editorial MIC

Impresión: Podiprint

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Índice	
LISTA DE ACRÓNIMOS	7
CUADROS.....	8
GRÁFICOS	9
1. Introducción	11
2. Antecedentes y objetivos de la investigación	13
2.1. Objetivos generales y específicos	14
2.2. Hipótesis	15
3. Metodología.....	19
4. Marco teórico	23
4.1. El modelo territorial del Estado de las autonomías.....	23
4.2. La política hidrológica española.....	30
4.2.1. El temprano desarrollo de una Administración del agua centralizada al servicio del desarrollismo.....	30
4.2.2. Descentralización: el advenimiento del Estado de las autonomías y la cuestión hidrológica.	31
4.2.3. Gobernanza multinivel a partir de la Directiva Marco del Agua.....	33
4.3. Las cuencas del Ebro y el Tajo: confederaciones hidrográficas y actores	36
4.3.1. Historia y configuración general de las confederaciones hidrográficas	36
4.3.2. Caracterización y entramado de actores en la Confederación Hidrográfica del Ebro	40
4.3.3. Caracterización y entramado de actores en la Confederación Hidrográfica del Tajo	45
5. Análisis: la Planificación Hidrológica en el Ebro	53
5.1. Ciclos de planificación: características formales del proceso.....	53
5.1.1. Características generales.....	53
5.1.2. El Consejo del Agua de la Demarcación del Ebro	56
5.1.3. El Esquema de Temas Importantes.....	59
5.2. Principio de unidad de cuenca y planificación hidrológica.....	69
5.3. El Comité de Autoridades Competentes	76
5.3.1. Asistencia y perfil de los asistentes.....	79
5.3.2. Dinámica de las reuniones e intervenciones por participantes y por contenidos.	83
5.4. Dinámica de las relaciones entre Administración General del Estado y Comunidades Autónomas en la planificación hidrológica	84

5.5. Toma de decisiones.....	89
5.5.1. Los caudales ecológicos en el 2.º ciclo del Plan Hidrológico del Ebro.....	90
5.5.2. La conflictiva gestión del Delta del Ebro	93
5.5.3. El caso del trasvase al litoral cántabro.....	97
5.5.4. La Estrategia <i>Ebro Resilience</i>	102
6. Análisis: La Planificación Hidrológica en el Tajo.....	105
6.1. Ciclos de planificación: características formales del proceso.....	105
6.1.1. Características generales.....	105
6.1.2. El Consejo del Agua de la Demarcación del Tajo	107
6.1.3. El Esquema de Temas Importantes.....	112
6.2. Principio de unidad de cuenca y planificación hidrológica.....	115
6.2.1. El principio de unidad de cuenca y el Organismo de Cuenca.....	115
6.2.2. Percepciones acerca de la planificación hidrológica.....	118
6.3. El Comité de Autoridades Competentes	121
6.3.1. Dinámica de las reuniones, asistencia y perfil de los participantes.....	121
6.3.2. Análisis de las intervenciones.....	123
6.3.3. Percepciones de los actores sobre el Comité de Autoridades Competentes.....	124
6.4. Dinámica de las relaciones entre Administración General del Estado y Comunidades Autónomas en la planificación hidrológica	125
6.5. Toma de decisiones.....	130
6.5.1. Traspase Tajo-Segura	130
6.5.2. La gestión transnacional del Tajo: el Convenio de Albufeira	138
6.5.3. El abastecimiento, con especial referencia al caso de la Comunidad de Madrid	144
6.5.4. El regadío y la situación de las Tablas de Daimiel: el difícil equilibrio entre conservacionismo y desarrollismo.....	152
7. Propuestas de mejora del proceso de planificación.....	159
7.1. Propuestas de mejora del proceso de planificación desde la Demarcación Hidrográfica del Ebro	159
7.2. Propuestas de mejora del proceso de planificación desde la Demarcación Hidrográfica del Tajo	165
8. Conclusiones.....	173
9. Bibliografía	177
10. Anexos	191
10.1. Entrevistas.....	191
10.2. Alegaciones al Esquema Provisional de Temas Importantes de la Demarcación Hidrográfica del Ebro (3 ciclos: 2013-2021).....	194
10.3. Resumen de reuniones del Consejo del Agua de la Demarcación del Ebro (2012-2020)	198