

## La política hidrológica como *wicked problem*: planificación y toma de decisiones en la cuenca del Ebro<sup>1</sup>.

### Autores:

Jaione Mondragón Ruiz de Lezana y Alberto De La Peña Varona  
(Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea)

[Jaione.mondragon@ehu.eus](mailto:Jaione.mondragon@ehu.eus)

[Alberto.delapena@ehu.eus](mailto:Alberto.delapena@ehu.eus)

### Jaione Mondragón

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco (UPV-EHU). Imparte docencia en grado y postgrado en asignaturas relacionadas con el análisis de políticas públicas, organización, gestión y toma de decisiones. Sus áreas prioritarias de investigación son administración pública, políticas públicas, relaciones intergubernamentales y gestión y evaluación de programas públicos. Miembro del Comité de Ética de la UPV/EHU

### Alberto De La Peña

Doctor en Ciencias Políticas y Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU). Sus líneas de investigación son principalmente políticas ambientales y ordenamiento territorial, desde la perspectiva de la gobernanza multinivel y el análisis de políticas públicas. Vicedecano de Movilidad y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la UPV-EHU

### Resumen

Esta ponencia aborda la política hidrológica en España como *wicked problem*. Tras la aprobación de la Directiva Marco del Agua en el 2000 (DMA) se configura un nuevo entramado de actores y relaciones que conlleva pluralización de intereses, multiplicación de ejes de conflicto e incluso aparición de disonancias a la hora de definir el propio objeto de la política pública. En el caso español, la gestión en las cuencas intercomunitarias da buena cuenta de lo que supone esta complejización. En esta ponencia abordamos el caso de la Demarcación Hidrológica del Ebro, donde la planificación y la toma de decisiones no sólo ha venido marcada por planteamientos divergentes de estos territorios, sino por intereses difícilmente conciliables de un buen número de actores privados. Todo ello se ha evidenciado en los diferentes ciclos de planificación marcados por la DMA.

**Palabras clave:** política hidrológica, planificación hidrológica, *wicked problem* o problema retorcido.

---

<sup>1</sup> En este trabajo se recogen parte de los resultados de la investigación: *Gobierno multinivel y compartido en España. La interacción entre Comunidades Autónomas y Administración General del Estado en la planificación hidrológica*. Dicha investigación ha sido financiada por el INAP y realizada por Alberto De La Peña, Jaione Mondragón, Juan Antonio Ramos y Mercedes Alda.

## 1. Introducción

La gobernanza del agua en España representa un problema público que no tiene una solución fácil, incluso la identificación y estructuración del problema puede resultar una tarea difícil. Los problemas llamados retorcidos, como es el caso del agua en España, se presentan multicausales producto de la interacción de muchos actores entre los que no existe un consenso ni sobre el diagnóstico, ni sobre la solución al problema. Tal y como dice Camillus (2008) "*The greater the disagreement among the stakeholders, the more wicked the problem*". Rittel y Webber destacaron en su trabajo "Dilemas de una teoría general de planificación" (1973, 1993) que este concepto se refiere a situaciones sociales problemáticas en las que 1) No hay una solución obvia; 2) Muchos individuos y organizaciones están necesariamente involucrados; 3) Hay desacuerdo entre las partes interesadas y 4) la solución requiere cambios de comportamiento de ciertos actores. En esta línea Head (2019) señala como los desacuerdos surgen porque los puntos de vista de las partes interesadas clave, se encuentran anclados en diferentes supuestos, valores, intereses y capacidades. Estas diferencias de perspectiva tienen consecuencias importantes, ya que la forma en que se define un problema, estará relacionada con las acciones políticas elegidas para abordarlo.

La Directiva Marco del Agua aprobada en el 2000 y su doble mandato, de colaboración entre diferentes actores, el primero, y la prioridad de una postura conservacionista hacia el agua, el segundo, sitúa a España en una encrucijada donde se entrecruzan dos ejes en la gobernanza del agua, el primero vertebrado a un numeroso grupo de actores político territoriales, sociales y económicos en torno al agua y el segundo trata de definir una política que se oriente hacia la gestión racional y sostenible de los recursos hídricos, abriéndose camino frente a un paradigma más de tipo desarrollista preocupado por la oferta de caudal como input para el desarrollo económico.

A partir de un trabajo de investigación previo, de tipo fundamentalmente cualitativo, sobre la interacción entre Comunidades Autónomas y Administración General del Estado en la planificación hidrológica, en esta ponencia destacaremos cómo se viene abordando en el caso español este problema retorcido mediante la planificación hidrológica (PH), no obstante, los conflictos continúan generándose en torno al agua. Tratamos concretamente el caso de la Demarcación Hidrológica del Ebro como representativa de toda esta complejidad, siendo la cuenca que más comunidades autónomas (CCAA) abarca, un total de nueve. La planificación y la toma de decisiones no sólo ha venido marcada por planteamientos divergentes de estos territorios, sino por intereses difícilmente conciliables de un buen número de actores privados. Todo ello se ha evidenciado en los diferentes ciclos de planificación marcados por la DMA, así como cuando ha surgido la necesidad de tomar decisiones estratégicas acerca de la distribución y gestión de los recursos existentes.

## 2. Dimensiones en la caracterización de la planificación hidrológica como *wicked problem*

El concepto de *wicked problem* que Rittle y Weber (1973, 1993) acuñan en su trabajo "*Dilemmas in a general Theory of Planning*" en oposición a aquellos que calificaron como dóciles o benignos, por ser "separables definibles, y susceptibles de solución" (1993, 170) obedece a una visión de aquellos problemas que por su complejidad son de difícil definición y solución.

El discurso en torno a los *wicked problems* supuso una crítica hacia la insuficiencia de los enfoques técnicos, racionales y *top down* para enfrentarse a nuevos contextos como eran, por ejemplo, las políticas ambientales, la planificación urbanística o las políticas sociales (Head, 2010). Además, se consideró que estos enfoques técnicos tienden a pasar por alto los valores, las perspectivas y la experiencia de las partes interesadas y los ciudadanos que están directa o indirectamente involucrados en estas intervenciones.

Según esta crítica, el conocimiento científico y técnico por sí solo no puede resolver problemas políticos, que deberán ser observados en sus diferentes puntos de vista y con valores contrapuestos. Abordar tales problemas requiere deliberación y amplio debate sobre la naturaleza misma de los problemas. Este proceso deliberativo de búsqueda de soluciones, con su reconocimiento de perspectivas y valores que "enmarcan" la definición de problemas, es muy diferente de la imposición de arriba hacia abajo de soluciones técnicas, o de soluciones basadas en la experiencia derivados del crecimiento del conocimiento empírico (Head, 2010, 11).

En palabras de Head (2010) el desafío fundamental para los investigadores es desarrollar un nuevo pensamiento sobre las múltiples causas de los problemas. Este mismo autor (2022, 102) quien afirma que muchas áreas de la política ambiental y la gestión de los recursos naturales han sido consideradas como *wicked problems* donde cuyos niveles de complejidad y el conflicto sólo puede gestionarse de forma eficaz recurriendo a enfoques colaborativos, y donde los procesos de discusión de múltiples partes interesadas son necesarios para articular y mediar en las diferencias de valores que subyacen a los desacuerdos políticos. Este mismo autor expone cómo políticas y procesos de planificación para el medio ambiente y los recursos naturales han cambiado con el tiempo hacia niveles más altos de compromiso y cooperación con las partes interesadas a nivel local y regional<sup>2</sup>.

A la hora de estudiar la complejidad que encierran problemas como el relativo a la planificación hidrológica en nuestro país, entendemos que además de razones materiales o de recursos hídricos, ha de tenerse en cuenta otras dimensiones

---

<sup>2</sup> Head, en su trabajo de 2022 recoge el caso de la regulación de las cuencas hidrográficas en EEUU, donde era tradicionalmente responsabilidad de agencias, pero los procesos de planificación se han abierto gradualmente a múltiples partes interesadas y al público en general, lográndose una mayor cooperación para la gestión del agua. Este cambio fue en parte debido a las presiones de los diversos actores con intereses y en parte debido a la persistencia de problemas subyacentes como la calidad del agua, la conservación de la biodiversidad y protección de las zonas costeras.

que van a determinar la forma en que diferentes actores abordan los problemas y construyen sus soluciones (Covarrubias,2022). Este mismo autor, en el citado trabajo, señala como en el estudio de un problema ha de fijarse la atención en cómo los problemas cada vez ponen más en entredicho los referentes tradicionales de organización y acción de los gobiernos, al desplazarse el problema en diferentes escalas: local, regional, nacional y global, ignorando las fronteras político-administrativas existentes. Incide este autor en que los problemas desarrollan su propia geografía creando un complejo diseño cartográfico de “desbordamiento escalar” o de superación de escalas territoriales Brugué (2014) que perturba a las administraciones públicas, tan acostumbradas a operar de acuerdo con una visión territorializada.

Respecto a la gobernanza del agua en España, la Directiva Marco del Agua aprobada en el 2000 establece un antes y un después en la política hidrológica de los Estados europeos en general y de España en particular, donde ya se había dado una larga trayectoria de aprovechamiento de recursos hidráulicos y una tradición de gestión por cuencas hidrográficas. Ese carácter referencial representado por la normativa europea va a venir plasmado por el hecho de que, a partir de su aprobación, la política hidrológica afronta una decisiva transformación hasta el punto de que hay quien sostiene que se salta de una política “hidráulica” a otra verdaderamente hidrológica por estar orientada a la gestión del agua como recurso natural, más que como factor de desarrollo económico. Por añadidura, ese giro conservacionista de la política de aguas impone también un planteamiento multinivel mucho más explícito que impone como mandato la coordinación y cooperación inter-administrativa, en cuanto forma de gestión más acorde con la realidad multi-escalar de una realidad natural como es la cuenca hidrográfica.

Sin embargo, el aspecto más crucial de este giro sustantivo y procesual de las políticas del agua que quisiéramos destacar aquí es precisamente lo que tiene de complejización (o “retorcimiento”, si se quiere) de las mismas. En efecto, la DMA configura a partir de su entrada en vigor un nuevo entramado de actores y relaciones que acercan la cuestión del agua a lo que en el campo de las políticas públicas se conoce frecuentemente como un *wicked problem*, fundamentalmente por lo que conlleva de pluralización de intereses, multiplicación de ejes de conflicto e incluso aparición de disonancias a la hora de definir el propio objeto de la política pública.

En ese sentido, tras la aparición de la DMA, encontramos diversas dimensiones en las que se reproduce esa referida pluralización. Para empezar, encontramos actores públicos y privados, lo cual *per sé* no resulta una novedad con respecto al anterior paradigma de política hidráulica en la que las Confederaciones “Sindicales” ya daban representación a intereses organizados, si no es porque el número de estos se multiplica notablemente al reproducirse el paradigma de gobernanza en prácticamente todos los ámbitos donde ha de planificarse y darse cabida a los intereses conservacionistas y de usuarios, antaño escasamente involucrados. Al mismo tiempo, este planteamiento va a dar ingreso directo a los diferentes gobiernos territoriales, de ámbito intermedio o incluso local, que

deberán participar en los procesos de toma de decisiones y que, como se ha dicho ya, deberían quedar integrados bajo el principio de la cooperación interadministrativa. En el caso español, la gestión en las cuencas intercomunitarias da buena cuenta de lo que supone esta complejización, toda vez que ni siquiera las administraciones territoriales tienen a menudo un perfil político-identitario similar.

Además, el tránsito a un modelo que considera explícitamente el agua como un recurso natural abre la puerta a otros intereses, fundamentados en una muy distinta visión del bien a proteger. Si podemos atisbar esos intereses a través de los usos dados al recurso agua, a los actores tradicionales orientados al abastecimiento, el riego o la generación de energía, se unen otros actores económicos orientados a explotar los usos recreativos o incluso organizaciones que ponen en valor la necesidad de conservar como medio de protección del patrimonio paisajístico o cultural. En relación con esto también se diversifican las visiones del propio territorio sobre las que se proyectan las decisiones en materia hidrológica: así, a las visiones integrales de la cuenca que puedan defender las confederaciones hidrográficas, las organizaciones conservacionistas o el *expertise* de centros de investigación, se habrían de oponer la visión territorial más localizada y propia de gobiernos territoriales, asociaciones de regantes o concesionarios diversos que siempre se ubican en un punto concreto del río.

En definitiva, consideramos que la planificación hidrológica se acomoda a esa categoría de “problema complejo” (*wicked problem*) tras la aprobación de la DMA. Una norma que da acceso a más actores tanto públicos como privados e interpela a más formas alternativas de cómo entender el problema del agua, haciendo consecuentemente mucho más difícil su toma de decisión y cierre de acuerdos. Frente a esto se encuentra el reto de crear nuevas estrategias y procesos compartidos que va a requerir un aprendizaje organizacional y cambio cultural (Head, 2022).

### **3. Los actores en la planificación hidrológica: un intento de clasificación**

Los diferentes enmarques (*framings*) de los problemas de política pública generan conflicto sobre su propia naturaleza y sobre la manera de abordarlos (Head 2022, 8). En el caso de la planificación hidrológica podríamos considerar dos factores condicionantes de fondo a la hora de que los actores enfoquen el bien público a proteger: por un lado, el ámbito territorial o la escala a la que esa actuación debería proyectarse y, por otro, el objetivo final de la política pública. Si el primero de ellos toca a cómo actores públicos y privados imaginan el territorio sobre el que proyectar las decisiones públicas con la cuestión absolutamente nuclear del principio de unidad de cuenca (UC), el segundo alude a cómo se plantea el problema desde una perspectiva causal y a los fines últimos que persiguen, estableciéndose una dicotomía básica entre el agua como recurso y el ecosistema como hábitat y patrimonio natural. A partir de ahí, creemos que se pueden distinguir hasta cinco grandes enmarques que describimos a continuación.

Encontramos el *frame* conservacionista en el que la planificación hidrológica es sobre todo una cuestión racionalizadora de los recursos y preservadora de la calidad, no tanto del agua, como del medio fluvial. En este planteamiento la PH es sobre todo una herramienta para alcanzar la sostenibilidad en la cuenca, ámbito territorial incuestionable en tanto refleja en mayor medida las interdependencias de un ecosistema tan frágil y complejo como un río. El respeto al principio de unidad de cuenca es, por tanto, la garantía de planificar a la escala adecuada dando soluciones integrales que respeten los ciclos naturales del curso fluvial. Encontramos aquí actores como las organizaciones ecologistas o de tipo recreativo y centros de investigación focalizados en el recurso del agua.

Manteniendo el respeto al principio de UC, pero con una orientación más desarrollista en sus fines, encontramos ciertas organizaciones privadas como asociaciones de regantes en cuencas excedentarias –o al menos no sometidas a un alto *stress* hídrico- o corporaciones energéticas que dependen de un flujo de agua mínimo para garantizar su actividad. En la visión de estos actores, la PH debe garantizar una racionalidad de los recursos a escala de cuenca, si bien ya no concediendo prioridad a la conservación de los ecosistemas fluviales, sino a la demanda de explotación del recurso agua.

Ya cuestionando al menos parcialmente el principio de UC, fundamentalmente por intereses de atribución de competencias, encontramos a CCAA que se sitúan más o menos cerca de los extremos conservacionista y desarrollista. En este sentido, encontramos un marco interpretativo propio de las CCAA sin déficit hídrico, pero con fuertes competencias en materia hidrológica, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que adopta criterios conservacionistas más rigurosos quizá por la ausencia de extensiones significativas de regadío y por tener un sector agrario con menor importancia relativa dentro de su economía. Y, por otro lado, se puede observar la postura de otras CCAA que, cuestionando el principio de UC, plantean objetivos más relacionados con la explotación desarrollista del recurso agua. Este es el caso de gobiernos autonómicos con cuencas hidrográficas importantes alrededor de los cuales las autoridades autonómicas fundamentan buena parte de sus estrategias económicas y planes de producción<sup>3</sup>.

<b>Framings: dimensiones de conflicto</b>	<b>Sustantiva</b>	
	<b>Conservacionista</b>	<b>Desarrollista</b>
<b>Territorial</b>		
<b>Respeto al principio de UC</b>	FNCA Organizaciones Ecologistas; Asociaciones recreativas	Empresas energéticas; Regantes cuencas excedentarias
<b>Descentralización por CCAA</b>	CCAA sin déficit hídrico (CAPV)	CCAA en riesgo (Cantabria Aragón, Castilla-León, Andalucía)

<sup>3</sup> El caso de Aragón y el Ebro es relevante en ese sentido, habiendo tratado de atraer para sí competencias reforzadas en materia hidrológica vía reforma estatutaria y erigiéndose en principal antagonista en el conflicto en torno al Plan Hidrológico Nacional (PHN) planteado por el primer gobierno de Aznar y su objetivo de desviar a Levante las aguas “sobrantes” del Ebro.

Centralización extrema (sobre base estatal: PHN)	--	CCAA déficit hídrico (Murcia, Valencia)
--	----	---

Fuente: elaboración propia

Respecto a la magnitud territorial en política hidrológica, es asimismo concebible un nivel superior de centralización –que aquí hemos denominado “extrema”- y que supera por arriba el principio de UC para fijar un ámbito estatal de planificación. Aunque en teoría podría ser posible la combinación de dicho planteamiento con objetivos conservacionistas, lo cierto es que en esta posición no encontramos actores relevantes por cuanto la propia concertación de una política hidrológica “*estato-nacional*” no es fácilmente insertable en el argumento medioambientalista del respeto a las escalas naturales. Sin embargo, lo que sí encontramos son actores que concilian ese principio territorial con una visión más desarrollista del agua. Tal es el caso de determinadas CCAA con déficit hídrico que fían, al menos parcialmente, la existencia del recurso agua a una redistribución desde aquéllas regiones percibidas como “excedentarias”, basada en una particular interpretación del principio de solidaridad interterritorial y en las competencias de la Administración General de Estado para aplicar un PHN. Como ejemplos palmarios de esta categoría, tendríamos determinados gobiernos regionales como el de Murcia o la Comunidad Valenciana.

En síntesis, vemos que el paradigma de gobernanza que se implanta en política hidrológica desde la aprobación de la DMA se asienta sobre la existencia de actores relevantes que no sólo tienen visiones diferenciadas acerca del objetivo deseable de la planificación, sino respecto al ámbito sobre el cual debería proyectarse ésta. La consecuencia última de este hecho es evidentemente la complejización de la toma de decisiones y la dificultad para el logro y consolidación de consensos. En esas circunstancias deviene fundamental el principio de distribución competencial que asigna los recursos legales en un actor político-administrativo determinado, como la AGE en el caso de la política hidrológica española, hacia la que se orientan las presiones de los actores intervinientes en los procesos de gobernanza. Sin embargo, y como se puede ver en los casos que siguen, la aplicación del principio de jerarquía administrativa, no garantiza la legitimidad de unas políticas a menudo muy vinculadas al factor identitario, reforzando así su carácter de “*wicked problem*”.

#### **4. La toma de decisiones en la Cuenca del Ebro**

##### **4.1. El “trasvase” al litoral cántabro**

En 2010 se terminaron las obras hidráulicas para implantar un bi-trasvase avalado por el PHN de 2001 que pretendía transportar agua de la cuenca del Ebro a las de los ríos Pas y Besaya en Cantabria. Esta decisión se toma como respuesta a las peticiones desde el gobierno autonómico de Cantabria de cara a paliar la relativa escasez de agua en el litoral durante los meses de verano. En ese momento se plantea como bi-trasvase por lo que, en principio, contemplaba

la posibilidad de retornar el agua detráida del Ebro<sup>4</sup> Posteriormente, tal actuación fue anulada en sede judicial. Será en agosto de 2020, cuando el Gobierno Central acordó aprobar una transferencia del pantano del Ebro a la vertiente costera de la CA de Cantabria. En ese sentido, la transferencia se plantea utilizando la misma infraestructura hidráulica asociada al bi-trasvase. Desde el gobierno cántabro, la legitimidad de dicha actuación se fundamenta en un planteamiento que incide en necesidades de abastecimiento y particularidades territoriales:

*“...aquí en Cantabria nos pasa que no tenemos regulación en cuencas cantábricas para consumo humano. Tenemos muy pocas y pequeñas presas que son de aprovechamientos hidroeléctricos que se hicieron en su momento, pero no hay presas para el tema del abastecimiento. Entonces, en los meses lluviosos... con las captaciones superficiales y de aguas subterráneas están satisfechas las necesidades del consumo” (Entrevista a representante de la Comunidad Autónoma de Cantabria)*

*“Aquí lo que tenemos para aliviar el déficit que tenemos en esos períodos, principalmente en verano, es una infraestructura a base de tuberías con la que, cuando no nos arreglamos con los recursos cantábricos, podríamos traer agua suplementaria del embalse del Ebro a las cuencas cantábricas. Un embalse que está igualmente en Cantabria, pero en la cuenca del Ebro” (Entrevista a representante de la Comunidad Autónoma de Cantabria)*

En cualquier caso, conviene diferenciar este bi-trasvase de la resolución del Consejo de Ministros de 2020, que fija la posibilidad de transferencias de un volumen entre 1 y 5 hectómetros cúbicos. Esta posibilidad de una resolución mediante transferencia, posibilita una cesión parcial a las demandas cántabras, nuevamente sin acometer una reforma más problemática del propio PHN:

*“...la propuesta del Ministerio de establecer con carácter fijo no el trasvase con devolución sino el trasvase acordado por el Gobierno hasta el límite que le permite la ley, 4.99 hectómetros cúbicos anuales, Que en puridad eso se zanjaría estableciéndolo por ley en el Plan hidrológico nacional, pero el Plan hidrológico nacional es la caja de Pandora que nadie quiere abrir” (Entrevista a representante de la Confederación Hidrográfica del Ebro).*

En todo caso, primero la del bi-trasvase y posteriormente la de autorización de transferencias han sido decisiones problemáticas que afectan a la realidad de la DH del Ebro y a las propias relaciones interterritoriales, más por el hecho de que supone un tensionamiento del principio de unidad de cuenca que por la propia transferencia de recursos, No se olvide que, en última instancia, lo que se propone es una cesión de aguas de una DH a otra con la particularidad de que el embalse cedente se encuentra dentro de los límites de la propia CA beneficiaria. Territorio que, por lo demás, apenas encuentra ventajas en circunstancias normales a una infraestructura que obviamente acarrea costes y perjuicios:

---

<sup>4</sup> Según el PHN en su Disposición Adicional 6ª, esta actuación no se considera transferencia entre cuencas ya que se prevé el retorno de los caudales



*“Entonces el embalse del Ebro, que está aquí ocupando territorio de Cantabria, inundando pueblos de Cantabria y demás, pues resulta que en una necesidad que tiene Cantabria estamos teniendo dificultades para poder abastecernos para uso de abastecimiento, que es el primero de la prelación dentro de los planes, para poder traer agua de allí porque no están de acuerdo los usuarios de allí. (Entrevista a representante de la Comunidad Autónoma de Cantabria)*

La cuestión se complica, además, por el coste de la propia implantación de la medida que, particularmente en el caso del bi-trasvase con la necesaria devolución de caudales, arroja serias dudas sobre su racionalidad económica y ambiental como nos señalan desde la propia CHE:

*Por lo que yo he conocido de ese bi-trasvase, creo que resulta sumamente antieconómico e incluso absurdo devolver al embalse del Ebro lo aportado a Cantabria fuera de la cuenca del Ebro cuando muchas veces este embalse del Ebro tiene que estar vertiendo. Pero bueno, ésta es una opinión personal” (Entrevista a representante de la Confederación Hidrográfica del Ebro)*

Partiendo de esta base, para los representantes cántabros correspondería a una autoridad superior, la AGE, tomar decisiones que reinstauren cierta racionalidad contravenida por la particular situación de Cantabria y el Embalse del Ebro:

*“...la parte de mi territorio que necesita el agua pertenece a otra cuenca, que además reconoce que tenemos el déficit, pero no tengo potestad sobre la otra cuenca. Y ahí el Ministerio es el que tiene que coordinar a su vez todas las demarcaciones. (Entrevista a representante de la Comunidad Autónoma de Cantabria).*

Esta posibilidad sería la que, en última instancia, debería hacer posible el mantenimiento del principio de unidad de cuenca que, a fin de cuentas, responde a las mismas necesidades de racionalidad y administración de recursos para un territorio dado.

Todas estas actuaciones han generado la oposición de otros actores territoriales dentro de la cuenca, especialmente el caso de Aragón. La postura contraria parece explicarse por la centralidad de la cuestión del agua para la CA de Aragón a juicio de alguna de las personas entrevistadas pertenecientes a la CHE:

*“Pero, por ejemplo, Aragón por ADN y por cumplimiento de lo establecido en su estatuto de autonomía se tendría que oponer a ese trasvase. Sin entrar a analizar realmente, desde mi punto de vista personal, si afectaba o no a sus intereses, que no le afectaba en absoluto. Pero se tenía que oponer porque el propio estatuto de autonomía obliga al Gobierno aragonés a oponerse a cualquier trasvase que afecte a las demarcaciones en las que tiene su territorio. Por eso también se opone al del Tajo, aunque obviamente no le afecta en absoluto” (Entrevista a representante de la Confederación Hidrográfica del Ebro)*

*Al final yo creo que aquí, salvo la comunidad de Aragón, que bueno, como tienen el estatuto un mandamiento a sus poderes públicos de oponerse a cualquier trasvase sea el que sea, pues en cumplimiento de esa obligación legal, esa obligación estatutaria, ellos manifestaron su oposición. Pero lo cierto es que en ese caso es un pequeño trasvase para abastecimiento (Entrevista a representante de la Confederación Hidrográfica del Ebro)*

En las palabras de los representantes cántabros estas posturas encontradas con Aragón llevan a ciertas comunicaciones que tampoco parecen negociaciones,

dada la centralidad de la CHE y el propio Ministerio, pero lo cierto es que, a juzgar por los resultados, ello no parece llevar a modificar de manera sustantiva las posiciones iniciales:

*Lo que quiero decir es que ha habido de todo. Hemos hablado (con Aragón) y hemos escrito en el expediente nuestro informe. Ha habido, por decirlo así, los dos tipos de trato, de relación. A través de la Confederación y del Ministerio porque es a lo que obliga el expediente administrativo y también entre las comunidades de forma multilateral hemos hablado de esto. (Entrevista a representante de la Comunidad Autónoma de Cantabria)*

A pesar de ello, incluso entre los representantes aragoneses, se sostiene que la decisión final tampoco merece un juicio demasiado severo. El hecho de que afecte a un volumen tan bajo de recursos y de que estos sean de abastecimiento explica esta postura de negativa moderada, tan solo explicable por la línea aragonesa de oposición frontal a cualquier tipo de trasvase o similar.

*O sea, un destino de abastecimiento de agua y un volumen tan mínimo, tan misérrimo como era ese, 4 hm<sup>3</sup> y medio o 5 hm<sup>3</sup>, pues bueno, yo creo que tampoco merecía un... una oposición... Pero bueno, como aquí, esa política está, en mi opinión excesivamente arraigada, pues bueno, se informó, digamos, con contenido negativo (Entrevista a representante de la Comunidad Autónoma de Aragón)*

A juicio de los representantes de la CHE, también el conflicto es más aparente que real, en este caso argumentando “componentes sentimentales” que parecen ir por el lado de la identidad territorial tan presente en cuestiones de política hidrológica:

En todo caso, lo que nos muestra este caso son las tensiones a las que son sometidos los actores territoriales como consecuencia de la colisión entre dos territorialidades diferentes: la propia del Estado de las autonomías y la de la administración hidrológica fundamentada en cuencas. Una situación que se desbloquea por la intervención del Ministerio que, sin utilizar la baza de la reforma del PHN por su carácter problemático, recurre a una posibilidad legal de éste que permite una solución pragmática. Una solución que, a pesar de los conflictos formales que acarrea, parece ser aceptable por los actores territoriales dado el escaso volumen de recursos transferidos y su finalidad: el hecho de que sean dirigidos al abastecimiento de núcleos urbanos.

#### **4.2. La fijación de los caudales ecológicos en el 2º ciclo de planificación**

Uno de los aspectos más sensibles de la PH por cuanto toca más directamente la supuesta tensión entre conservación y abastecimiento es la cuestión de los caudales ecológicos que se definen como la cantidad de agua mínima que debe tener el curso fluvial para preservar unas condiciones medioambientales básicas. Como es obvio, en este punto se cruza de una manera explícita el objetivo de preservar el buen estado de las masas de agua precisamente a través del mantenimiento de un caudal mínimo con las presiones propias de la actividad económica y la demanda para agua de boca.

Durante el primer ciclo de planificación hidrológica del Ebro se desencadena un conflicto de carácter interadministrativo al respecto de cómo arbitrar medidas de

garantía de esos caudales ecológicos<sup>5</sup> Los representantes de la Agencia Vasca del Agua (URA) ya expresan un voto positivo pero crítico al proyecto, cuyos motivos se ven desarrollados en una de nuestras entrevistas en profundidad:

*Solamente en el plan 2009-2015 que se aprobó en 2013 había un único punto en toda Álava que incluía un valor de caudal ecológico cuando nosotros estábamos pidiendo que fueran 50 para ese territorio. Con el compromiso de la CHE de que en esa revisión iban a incluir, si no eran 50, una mejora considerable, nosotros votamos a favor. Fue una situación en la que había que cumplir plazos y tal y mostramos nuestra buena voluntad (Entrevista a representante de la Comunidad Autónoma del País Vasco).*

En el caso concreto de la administración autonómica vasca el discurso dominante respecto a la PH del Ebro parece remarcar la necesidad de establecer un cierto garantismo ambiental por la vía de hacer efectivos un número relativamente alto de puntos de registro de caudal. Probablemente, en este posicionamiento de la administración vasca tiene influencia el hecho de que, dentro del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por razones climatológicas, orográficas y económicas, no existe un sector de regantes tan fuerte como pueda haber en otras comunidades autónomas. En general, el peso de la agricultura es mucho menor en la economía vasca, abundando el caso de pequeños productores que no han dependido tanto como en otros territorios de los abastecimientos de agua, por lo que en principio las condiciones son más favorables para prestar atención al aspecto medioambiental contemplado en la DMA.

De esta manera, en la administración vasca se percibe críticamente las reticencias de la CHE a la hora de abordar la cuestión de los caudales ecológicos:

*Bueno, pues te puedo decir que la mayor parte de las administraciones hidráulicas de toda España fijaron en todas sus masas de agua caudales ecológicos ya durante el primer ciclo de planificación que se aprobó más o menos por el año 2010 o 2012. Y si no era al 100%, era al 70 o al 80%. Bueno, pues lo hicieron todos menos el Ebro y el Tajo. Realmente no había una voluntad de trabajar esos objetivos ambientales y no había una voluntad de molestar, porque en ocasiones tienes que hacerlo, a determinados usuarios. Y estamos hablando de los productores de energía hidroeléctrica y también de los regantes... Y eso es así y todo el mundo lo puede percibir. Todo el mundo que lea los planes hidrológicos puede ver efectivamente cómo hasta ahora sí que ha habido una cierta diferencia entre el resto de España y los de las confederaciones díscolas. (Entrevista a representante de la Comunidad Autónoma del País Vasco).*

Tal desacuerdo tuvo su momento de máxima tensión en el proceso de elaboración del 2º ciclo de PH. El Gobierno Vasco, a través de URA, mantuvo una discrepancia con la CHE en torno al establecimiento de un número de puntos de control para medir el estado ecológico de las aguas. Ya en tiempos del primer ciclo de planificación ya se había fijado el compromiso de fijar 50 puntos de medición de caudal a la hora de elaborar la PH del periodo 2015-2021 en

---

<sup>5</sup> Este ciclo se da de manera tardía respecto al calendario fijado inicialmente por lo que la aprobación del proyecto de plan tiene lugar en el Consejo del Agua de la Demarcación el 4 de julio de 2013, cuando su vigencia estaba prevista para el sexenio 2009-2015.

territorio de la provincia de Álava, incluido en la DH. Ese acuerdo será contravenido llegado el momento de la elaboración del 2º ciclo por parte de la CHE, lo que llevó a los representantes vascos a votar negativamente en la sesión del Consejo del Agua en la que se somete a votación el proyecto de plan. Así construyen el relato en la administración vasca:

*...en el anterior plan que se aprobó con nuestro voto favorable... este fue un voto condicionado a que en esta revisión (2ºciclo) iban a incluir los caudales ecológicos en la parte que nos toca. ¿Qué es lo que pasó? Que vino la revisión y seguíamos con dos únicos puntos... y eso, desde nuestro punto de vista, no era asumible y nos negamos a aprobarlo: ni siquiera una abstención. Nos negamos rotundamente porque no se correspondía con el compromiso adquirido por la CHE. ¿Qué es lo que pasó después? Pues que, desde la aprobación por el órgano de gobierno de la CHE pasa a que se apruebe por el CNA y por el Ministerio. En ese ínterin el Ministerio se pone en contacto con nosotros, con la Dirección General y hace de intermediario, de forma que, tras una reunión muy intensa, conseguimos que se implantaran 19 puntos que nosotros entendíamos imprescindibles y asumibles. Es cuando en el CNA Euskadi vota a favor. Es muy importante porque, ahora en el Ebro hay un total de 70 puntos, de los que 19 están en Álava y somos el 2% de la cuenca. Nosotros nos damos por satisfechos con eso... hombre, nos gustaría porque es nuestra misma cuenca, aunque seamos pequeñitos, que se trataría bien toda ella” (Entrevista a representante (2º) de la Comunidad Autónoma del País Vasco).*

El propio Ministerio intercedió y resolvió el conflicto negociando directamente, y de manera bilateral con la administración vasca, lo cual es significativo por el hecho de que, en una situación de conflicto, la CHE queda aparte reforzando así la apariencia de un carácter meramente consultivo de su papel a la hora de establecer un entramado de relaciones interadministrativas, tal y como se apuntó en el epígrafe anterior. Esta es la visión que se tiene también desde el propio organismo de cuenca:

*“...con el Gobierno vasco teníamos un conflicto, que ya está resuelto, porque ellos querían poner los caudales ecológicos en todas las masas de agua del País Vasco. Y nosotros, por programación estratégica, queríamos unos pocos. Y te estoy hablando ahora del plan que se aprobó en 2016. Votaron en contra del informe del plan de 2016 y cuando fue al Ministerio en el Consejo Nacional del Agua, para que te hagas una idea, los representantes del Gobierno vasco pactaron con el Ministerio que si poníamos esos caudales votaban a favor. El Ministerio nos impuso poner esos caudales y entonces ya ellos, habiendo conseguido eso, votaron a favor del plan hidrológico que se aprobó en 2016. Éste es un ejemplo de cómo una situación de conflicto, a través de esa visualización del Consejo del Agua y luego esa negociación para el Consejo Nacional, puede acabar resolviéndose. Y es un buen ejemplo de la manera en la que unos y otros, y cada uno con su poder y con su capacidad de influir, van consiguiendo lo que quieren” (Entrevista a representante de la Confederación Hidrográfica del Ebro)*

La cuestión se resuelve, por tanto, mediante la movilización de recursos por parte de la administración interesada que encuentra en el el Ministerio un punto de acceso diferente para incidir en el resultado final de la PH. En todo caso, parecería que, para llegar a esta decisión, sin duda juega también un papel fundamental el hecho de que no hubiera concurrentes con intereses contrarios, lo que sin duda tiene que ver con la posición en el curso de la administración vasca: los territorios por donde el curso anterior del río discurre, Cantabria y

Castilla-León, ejercen una presión relativamente menor sobre el agua, con lo que obtener a un número significativo de puntos de medición resulta factible. Decimos esto porque un conflicto similar, en cuanto que afecta al establecimiento de caudales mínimos, situado en otro punto del río genera un tipo de decisiones muy diferente como veremos a continuación

### **4.3. La gestión del Delta del Ebro**

Este es seguramente el conflicto que más tensión ha generado históricamente en la cuenca del Ebro, si atendemos al número actores implicados y a la presencia mediática de las movilizaciones. Un ejemplo de disenso, no en torno al número de puntos de medición como en el caso anterior, sino acerca de las cantidades de caudal fijadas en ellos o, en otros términos, al número de hectómetros cúbicos de agua de cara a mantener el buen estado de los ecosistemas fluviales como fija la DMA:

*“...Pero bueno, hay conflictos en la demarcación. El más destacado de signo político es el del caudal ecológico en el Delta del Ebro” (Entrevista a representante (1) de la Confederación Hidrográfica del Ebro)*

*“Nosotros tenemos en la cuenca del Ebro conflictos de mucho tiempo. Como es con Cataluña con el tema de los caudales ecológicos en el Delta del Ebro” (Entrevista a representante (2) de la Confederación Hidrográfica del Ebro)*

Obviamente, la posición geográfica del Delta, el hecho de que se sitúe en el curso final del río complejiza la toma de decisiones. En los últimos años, el principal problema que se destaca en los medios de comunicación es el hecho de que el límite del Mar Mediterráneo avanza tierra adentro, como consecuencia de los efectos del cambio climático y, sobre todo, por los sedimentos no arrastrados por un curso del Ebro progresivamente regulado y desviado a diferentes usos de abastecimiento. En otros términos, la gestión del agua en los tramos anteriores del curso impide que el río haga los aportes de materiales necesarios para mantener un ecosistema, por lo demás, sumamente frágil como es el Delta, por lo que la cuestión de fijar caudales ecológicos deviene crucial para una PH que haya de respetar los parámetros ambientales fijados en la DMA. Sin embargo, se ha de insistir que no sólo recursos naturales están en juego sino también todas las asentamientos humanos y actividades económicas asociadas a un territorio en riesgo de desaparición.

Desde el punto de vista de los representantes catalanes, el problema parece plantearse como un juego a tres, donde aparece un territorio favorecido (Aragón), uno perjudicado (Cataluña) y una institución reguladora (CHE) que no interviene con la necesaria determinación. Este mensaje aparece claramente en el discurso de nuestros informantes de la Generalitat:

*Evidentemente, y ahí lo dejo, la sede de la Confederación Hidrográfica del Ebro está en Zaragoza. Y, evidentemente también, en la gobernanza está la impronta del Gobierno de Aragón. Y los pactos que yo veo con Navarra y con La Rioja, e incluso con el País Vasco... (Entrevista realizada a representante de la Comunidad Autónoma de Cataluña)*

En este planteamiento, los intereses de las CCAA parecen venir determinados por la posición en el curso del río de los actores territoriales, cuestionándose claramente el que haya una verdadera interiorización por su parte del concepto de unidad de cuenca. A partir de ahí, el problema se desencadena en toda su magnitud cuando la institución que debería hacer posible el diálogo y la confrontación de intereses decide no intervenir o, lo que es lo mismo, aceptar tácitamente la prevalencia de los intereses de una de las partes:

*“Con el tema de los caudales nosotros tenemos un problema político serio. Lo digo así y no me cuesta decirlo. ¿Qué sucede? Que aguas arriba, básicamente Aragón, ha hecho reservas de agua para posibles usos futuros en base a previsiones de crecimiento de regadío y sin tener un análisis económico de viabilidad. Y eso provoca que el caudal que lleva el río no es el que pille el río, sino el que dejan sobrante de todo aquello que ellos han requerido. Con lo cual, ahí hay unos intereses muy determinados. Políticos y económicos. Y eso merece un diálogo, pero ese diálogo no existe. No hay confrontación de intereses en ese sentido” (Entrevista realizada a representante de la Comunidad Autónoma de Cataluña)*

No obstante, la ausencia de sedimentos no es el único problema del Delta: su posición al final del curso del río tiene otras consecuencias, fundamentalmente en términos de salubridad de las aguas:

*“Las aguas que se hacen servir río arriba, navarros riojanos, aragoneses... son básicamente para riego. Y drenan un exceso de sales y de sulfatos. Bueno, éstos son problemas a los que no les damos salida. Y evidentemente eso lo que exigiría es... bueno, no la centralización de la planificación, sino la coordinación de la planificación a nivel de gobiernos autonómicos” (Entrevista realizada a representante de la Comunidad Autónoma de Cataluña)*

A partir de este diagnóstico, se desencadena un problema que bloquea la aceptación de la PH del Ebro por parte de los representantes catalanes, como abiertamente reconocen los miembros de la CHE que hemos entrevistado:

*La Generalitat pone caudales muy altos y nosotros desde siempre hemos dicho que no tiene sentido y mantenemos los que hemos puesto desde el plan de 2014. Esto hace que la Generalitat nos vote en contra. Eso no quita para que colaboremos con la Generalitat y para que tengamos otras líneas de trabajo. Pero en ese punto no hay acuerdo. Imagínate que hasta nos llevan el plan al Contencioso Administrativo. Una vez aprobado el plan no es sólo que voten en contra, es que además nos llevan a los jueces para que ellos decidan si está bien o no. Y siempre están los jueces dictando a nuestro favor, pero ellos siguen haciéndolo. Este es un ejemplo de un conflicto que está ahí y que seguirá no sé hasta cuándo. Porque hay veces que los conflictos se arreglan” (Entrevista a representante de la Confederación Hidrográfica del Ebro)*

De esta manera, la CHE apela a una negociación que debería acercar posturas sobre la base del diálogo y de la representación de los actores más presentes en el territorio:

*“Yo creo que al final es una cuestión de hablar, de hablar mucho con la gente, de ir, de ver que efectivamente se tiene voluntad de resolver el problema. Bueno, si se resuelven problemas internacionales mucho más complicados que estos, pues tendríamos que ser capaces de hacerlo nosotros también” (Entrevista a representante de la Confederación Hidrográfica del Ebro)*

Sin embargo, desde Cataluña se achaca cierta inacción para atajar un problema grave que, por otra parte, se entiende erróneamente y pretende resolverse con instrumentos equivocados. Estaríamos, así, no solo ante un conflicto de intereses sino ante un caso de descoordinación interadministrativa que impide actuar a tiempo en la línea adecuada. Este argumento de la capacitación técnica y de la descoordinación interadministrativa se entiende de una manera muy diferente desde la CHE, donde se ciñen a la distribución competencial como forma de tomar las decisiones finales:

*Este punto de conflicto con la Generalitat sobre los caudales ecológicos lo hemos tenido desde hace muchos años. Ellos aplican métodos que les dan caudales mucho mayores que los nuestros y nosotros decimos que no, que la metodología al uso da lo que decimos nosotros y ya está. Y al final se cumple, porque nosotros somos los competentes y al final lo que decimos nosotros es lo que se está imponiendo porque es nuestra competencia.*

Desde una perspectiva general, en todo caso, podemos ver que el planteamiento compartido por todos los actores del conflicto del delta nos lleva a un juego de suma cero en el que resulta difícil atisbar esa solución mediada. De acuerdo a ese enfoque, los intereses de los territorios río arriba generan un agravio en la desembocadura que no podrían atajarse sin sucesivos conflictos territoriales en los que no está del todo ausente la política identitaria. A modo de ejemplo, la opinión de nuestros entrevistados de la CHE:

*“Pero hay otros (conflictos) que son de muy complicada resolución porque los puntos de partida son muy lejanos y no hay posibilidad. Pero eso es así y hay que aceptarlo. No pasa nada. Así vamos avanzando. Con unos conflictos que se tardan más en resolver, con otros que no se resolverán nunca y con otros que se resuelven con más facilidad. Y luego está el tema político. Hay visiones políticas muy distintas y eso lo tienes siempre. Conseguir que una comunidad autónoma en la que esté un partido con una determinada orientación apoye un plan liderado por un Estado que tiene otra orientación distinta cuesta mucho esfuerzo de negociación. No quiere decir que no se pueda. Lo que pasa es que cuando el plan da giros importantes a veces es muy difícil” (Entrevista a representante de la Confederación Hidrográfica del Ebro).*

En suma, el problema de los caudales ecológicos en el Delta, con ser de mucho más grave afección medioambiental que el caso anteriormente analizado, no parece cercano a concitar un consenso entre los actores territoriales afectados. Hasta ahora, la decisión recurrente ha sido fijar unos caudales ecológicos determinados por el criterio del organismo de cuenca, interpretados como erróneos por el territorio situado en la desembocadura. Ante ello, parece difícil una salida a través de la negociación bilateral en tanto esta activaría la inmediata oposición de las CCAA del curso medio, una de las cuales –Aragón- ha tendido a asignar a la cuestión del agua un perfil alto en el proceso político-administrativo. La urgencia de las medidas a adoptar para frenar la desaparición del Delta anuncia que en el futuro cercano vamos a seguir viendo este problema tensionando el sistema de gobernanza del agua y la propia PH.

## 5. Conclusiones

La gobernanza en España del agua a partir de la DMA abarca una importante transformación, que hemos venido en llamar el giro sustantivo y procesual de las políticas del agua y lo que tiene de complejización o retorcimiento de las mismas, que en el campo de las políticas públicas se ha venido en llamar *wicked problem*. Dicha transformación se plasma por un lado en un cambio de orientación hacia la gestión del agua como recurso natural más que como factor de desarrollo económico y de otro un planteamiento multinivel y de incorporación de otros actores sociales que ha de conllevar necesariamente una mayor colaboración y coordinación entre todos ellos.

Sin duda este nuevo panorama nos sitúa ante formas alternativas de cómo entender el problema del agua, respecto al objetivo final del recurso o bien a proteger y respecto al ámbito territorial, la escala a la que esa actuación debería proyectarse, conllevando estas, una dificultad en la toma de decisiones y el cierre de acuerdos y generación de conflicto entre los diferentes actores.

Así, se ha intentado describir diferentes dimensiones que nos muestran actores relevantes que no solo tienen visiones diferentes acerca del objetivo deseable de la planificación, posturas más conservacionistas o más desarrollistas, sino sobre el ámbito territorial sobre el cual debería proyectarse esta o posicionamiento respecto a la unidad de cuenca.

Los ejemplos analizados: el bi-trasvase energéticamente insostenible, la descompensación en los caudales ecológicos, y la ausencia de solución para el delta del Ebro evidencian un reforzamiento del papel decisonal de los actores que controlan las competencias, un déficit de legitimidad para actores que no comparten discurso, ni en términos sustantivos ni en los territoriales, conllevando todo ello desajustes en el contenido de las políticas, mostrando así un carácter “retorcido” en menoscabo de la planificación eficiente y eficaz de los recursos hídricos.

## 6. Bibliografía

-Brugué-Torruella, Q. (2014): “Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad”. *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1, Núm. 1: 37-55.

- Camillus, J.C. (2008): “Strategy as a Wicked Problem”. *Harvard Business Review*, 86, 98-101.

-Covarrubias Moreno, O.M. (2022): “Problemas complejos y políticas públicas: el caso de la epidemia de obesidad en México” *GAPP*, número 28, marzo de 2022, (Páginas: 81-98) disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10886>

-Head, B W (2022): *Wicked problems in public policy. Understanding and responding to complex challenges*. Palgrave Macmillan



- (2019). "Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies" *Policy and Society*, 38(2), 180-197. Disponible en <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>

- (2010): *Wicked problems in water governance: Paradigm changes to promote water sustainability and address planning uncertainty*. Urban water security research Alliance Technical report, nº 38.

-Rittel, H.W. y M.N. Webber (1993): "Dilemas de una teoría general de planeación" en Aguilar Villanueva, L.I. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ed. Miguel Ángel Porrúa