

Ni Contigo Ni Sin Ti: Relaciones Intergubernamentales en la Planificación Hidrológica Correspondiente a la Demarcación del Tajo (España)

JUAN A. RAMOS

Universidad Rey Juan Carlos – URJC

Email: juan.ramos@urjc.es

<https://orcid.org/0000-0002-0904-5761>

MERCEDES ALDA-FERNÁNDEZ

Universidad Rey Juan Carlos – URJC

Email: mercedes.alda@urjc.es

<https://orcid.org/0000-0003-2249-0074>

Resumen

El artículo describe las relaciones intergubernamentales (RIG) en los procesos de planificación hidrológica correspondientes a la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo. La metodología aplicada incluye la realización y el análisis de entrevistas con representantes de la Administración central, de las comunidades autónomas y expertos, así como la recopilación y el análisis de fuentes documentales. Los procesos de planificación hidrológica dan pie a una variedad de RIG, tanto verticales como horizontales, protagonizadas por la confederación hidrográfica y los segmentos de las administraciones autonómicas especializados en la política de aguas. El procedimiento de planificación y los instrumentos de relación existentes dan voz a los gobiernos subnacionales, que ejercen una desigual influencia sobre el organismo de cuenca, si bien el alcance de las RIG no permite hablar de la existencia de un proceso de codecisión.

Palabras clave: Relaciones intergubernamentales (RIG), gobierno multinivel, Estado autonómico, planificación hidrológica, gobernanza del agua.

Neither With you nor Without you: Intergovernmental Relations in Water Planning in the Tajo River Basin District (Spain)

Abstract

The article describes the intergovernmental relations (IGR) in the hydrological planning processes corresponding to Spanish part of the Tajo River basin district. The methodology applied includes conducting and analyzing interviews with representatives of the central administration, the autonomous communities, and experts, as well as the compilation and analysis of documentary sources. The hydrological planning processes give rise to a variety of IGRs, both vertical and horizontal, led by the hydrographic confederation and the segments of the autonomous administrations specialized in water policy. The planning procedure and the existing relationship instruments give a voice to the subnational governments, which have an unequal influence on the basin organization, although the scope of the IGRs does not allow us to speak of the existence of a co-decision process.

Keywords: Intergovernmental relations (IGR), multilevel government, autonomic State, water planning, water governance.

Fecha recepción: 08-11-2022

Fecha aceptación: 13-04-2023



El artículo describe las relaciones intergubernamentales (RIG) en el proceso de planificación hidrológica (en lo sucesivo PH) correspondiente a la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo. A estos efectos, siguiendo a Krane y Wright (1998; 1168), entendemos las RIG como “las diversas combinaciones de interdependencia e influencia que se establecen entre responsables públicos —tanto elegidos como nombrados— pertenecientes a unidades de gobierno de todo tipo y de todos los niveles territoriales, y que hacen hincapié en los aspectos vinculados a la financiación, las políticas públicas y la acción política”. El periodo de tiempo considerado (2009–2021) abarca los dos primeros ciclos de planificación que se han completado en el marco establecido por la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua [DMA] D. 2000/60/CE).

Existen tres motivos que hacen de la política de aguas un buen terreno para el análisis de las RIG. En primer lugar, se ocupa de un tema con una gran trascendencia social, económica y política, que tenderá a incrementarse conforme se intensifiquen los efectos del cambio climático. En segundo lugar, se trata de una política que implica de manera necesaria a los gobiernos y las administraciones públicas de todos los niveles territoriales, dando lugar a un escenario adecuado para estudiar el modo en que los actores manejan las complejas situaciones de interdependencia que se plantean entre ellos. En este sentido, de acuerdo con De Stefano y Hernández-Mora (2018, pp. 1582–1583), la citada DMA, en combinación con la evolución del modelo de organización territorial del Estado, han dado pie al establecimiento de un modelo de control compartido sobre el agua por parte los distintos niveles de gobierno, que requiere de considerables niveles de coordinación intergubernamental. En tercer lugar, dado el papel clave que desempeñan las confederaciones hidrográficas en la política de aguas, permite estudiar las RIG en un contexto en el que está presente un tipo de organización pública peculiar, que incorpora en sí misma un cierto carácter intergubernamental.

La elección de la demarcación del Tajo se justifica por la importancia de la cuenca dentro del sistema hídrico español y porque en ella concurren circunstancias que la convierten en un caso de especial complejidad desde los puntos de vista político y técnico.

El presente trabajo tiene como objetivos realizar una caracterización básica de las RIG en el caso de estudio, describir los principales mecanismos de interacción utilizados por los actores e identificar los aspectos relacionados con la política de aguas que suscitan un mayor grado de tensión intergubernamental.

El artículo se estructura en cuatro apartados, además de la presente introducción. En primer lugar se expone la metodología empleada en la investigación. A continuación, se realiza una breve descripción del proceso de PH, así como una referencia a los aspectos de la cuenca y de la Confederación Hidrográfica del Tajo que tienen más relevancia desde el punto de vista intergubernamental. Posteriormente se lleva a cabo un análisis de las RIG que incluye la caracterización básica de las mismas, la descripción de los principales mecanismos formales a través de las que operan y una referencia al clima de las relaciones entre los actores públicos implicados. El trabajo finaliza con unas breves conclusiones.

Metodología

La metodología utilizada, de carácter fundamentalmente cualitativo, incluye dos componentes básicos: La realización y el análisis de entrevistas semiestructuradas con informantes clave y la recopilación y análisis de fuentes documentales.

Por lo que respecta a las entrevistas, se han efectuado y analizado un total de 7, realizadas a 10 informantes.¹ Las personas entrevistadas pertenecen a la Administración General del Estado (actual Dirección General del Agua — Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico— y Confederación Hidrográfica del Tajo —CHT—), a 4 de las 5 CCAA con presencia en los órganos de participación de la mencionada confederación (Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León) y a la comunidad de expertos en política de aguas².

-
- 1 El número de entrevistas no coincide con el de entrevistados porque, por expreso deseo de los informantes, en el caso de la Confederación Hidrográfica del Tajo, participaron dos personas y en el de la Comunidad Autónoma de Extremadura tres. Las personas entrevistadas vinculadas a las administraciones públicas son personal directivo o técnicos superiores.
 - 2 Representantes de la AGE: entrevistas 1 y 2. Representantes autonómicos: entrevistas 3 a 6. Experto: entrevista 7.

Las entrevistas fueron realizadas por los investigadores del proyecto siguiendo un guion que hacía hincapié en la caracterización del organismo de cuenca y su papel en el proceso de planificación, la descripción de las pautas más habituales de relación entre administraciones, y la valoración de distintos aspectos del proceso de PH y de las RIG en dicho contexto. Todas ellas se efectuaron a través de videoconferencia, entre los meses de febrero y abril de 2021, y tuvieron una duración aproximada de entre 45 minutos, y 1 hora y 10 minutos.

La explotación inicial se llevó a cabo mediante la aplicación de categorías referidas a la valoración de la configuración del marco institucional y la legitimidad del organismo de cuenca, las percepciones del entrevistado acerca del resto de actores implicados, la descripción y valoración del contenido intergubernamental de los procesos de la PH, y la valoración del papel desarrollado por el propio actor.

La documentación recopilada y analizada incluye legislación en materia de política de aguas, documentos de los planes hidrológicos de cuenca, memorias de la CHT y actas de las reuniones tanto del Consejo del Agua de la Demarcación (CAD) como del Comité de Autoridades Competentes (CAC).

La legislación, los documentos de planificación y las memorias de la CHT se han empleado preferentemente como fuentes de datos para la reconstrucción del marco institucional de la PH y de los principales procesos de esta. Las actas de reuniones del CAD y del CAC se han empleado para un doble propósito: En primer lugar, el contenido de las intervenciones de los actores ha sido objeto de un análisis temático dirigido a detectar aquellas cuestiones que son objeto de mayor atención y a establecer la posición de los actores al respecto; en segundo lugar, mediante un sencillo tratamiento de carácter cuantitativo, han servido para proporcionar una imagen del papel más o menos activo de los distintos actores en las RIG.

La Planificación Hidrológica

El Proceso de Planificación Hidrológica

El marco normativo básico que rige la planificación hidrológica está integrado por la ya citada Directiva Marco del Agua (DMA), el Real Decreto (R.D., 2001) (Texto Refundido de la Ley de Aguas [TRLA]; R.D.L. 1/2001) y el Real Decreto 907/2007 (Reglamento de la Planificación Hidrológica R.D. 907/2007). En relación con ello es preciso mencionar dos cuestiones que son particularmente relevantes a los efectos del presente trabajo. La primera es que la legislación concibe la planificación hidrológica como un proceso incardinado en una política multi-nivel, y ello en un doble sentido: Por una parte, se pone a una norma europea en la base del sistema; por otra, el contenido de la normativa, tanto la de la Unión Europea como la española, plantea la PH como un proceso participativo en el que están implicados los distintos actores (públicos y privados) con intereses en materia de aguas, y contempla la coordinación y la cooperación entre las administraciones como un elemento necesario para la adecuada elaboración y gestión de los planes.

La segunda cuestión es la relativa a la consideración que se hace del agua y el modo en que se priorizan sus posibles usos. A este respecto, el artículo 1 de la DMA señala que esta tiene por objeto “establecer un marco para la protección de las aguas” que, entre otras cosas “proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos” y “promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles” (D. 2000/60/CE, art. 1). En consonancia con lo anterior, el artículo 60 del TRLA indica que el orden de preferencia de uso será el que se establezca en el correspondiente plan hidrológico de cuenca, “teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno” (R.D.L. 1/2001, art. 60). En ese mismo artículo se señala que tendrá primacía el “abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal” (R.D.L. 1/2001, art. 60). Con carácter general, la priorización de los usos restantes es la siguiente: regadíos y usos agrarios, producción de energía eléctrica, otros usos industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático, y otros aprovechamientos.

La PH es un proceso continuo que se organiza en ciclos. Hasta el momento se han completado dos ciclos de planificación en el marco de la normativa antes mencionada, correspondientes a los periodos 2009–2015 y 2015–2021, y nos encontramos en pleno desarrollo del tercer ciclo.

A grandes rasgos, podríamos decir que el ciclo del plan hidrológico en el caso de las demarcaciones cuyo territorio abarca varias comunidades autónomas (CCAA) está integrado por cuatro etapas, de las que las tres primeras corresponderían, en sentido estricto, a la planificación.

La primera tiene un carácter preparatorio e incluye el estudio de las condiciones en que se encuentra la cuenca y la elaboración de las previsiones relativas al proceso de participación pública.

La segunda abarcaría el proceso de establecimiento del esquema de temas importantes (ETI), documento que contiene la descripción de los principales problemas relacionados con el agua en la demarcación, junto con una valoración de estos y las alternativas de actuación al respecto. La elaboración del ETI es el resultado de un proceso de discusión en el que participan tanto las administraciones públicas de los distintos niveles territoriales como los actores privados con intereses en esta materia. El proceso participativo se desarrolla bajo los auspicios de la confederación hidrográfica, que actúa como dinamizador y coordinador general del mismo.

La tercera englobaría la elaboración y aprobación del proyecto de plan hidrológico, instrumento básico para la gestión de las aguas en la demarcación. Conforme al artículo 42 del TRLA (2001) el plan contiene de manera obligatoria, entre otras cosas: La descripción general de la demarcación hidrográfica, incluyendo el inventario de los recursos hídricos; la descripción general de los usos, demandas y presiones existentes sobre las aguas; las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las mismas; los objetivos medioambientales fijados; un resumen del análisis económico del uso del agua; un resumen de los programas de medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos, así como una relación de las autoridades competentes asignadas (R.D.L. 1/2001). La elaboración del plan corresponde a al organismo de cuenca, conforme a un procedimiento que

contempla, de nuevo, la participación de las administraciones públicas y demás actores interesados. La aprobación final del mismo corre a cargo del gobierno central.

La cuarta etapa se correspondería con la puesta en práctica del plan y, llegado el momento, la adopción de la decisión de someterlo a revisión, lo que daría inicio a un nuevo ciclo.

Rasgos Básicos de la Demarcación del Tajo

Desde hace tiempo, la literatura sobre RIG incluye las características del territorio, así como los rasgos estructurales básicos de los gobiernos y las administraciones, entre los factores que inciden en las mismas (Cameron, 2001; Wright, 1988). Sin caer en un determinismo geográfico, es claro que factores como la extensión, la distribución de la población en el territorio o, en este caso, la distribución de los recursos hídricos, afectan tanto a la complejidad del mapa de actores públicos implicados en las RIG y a las características de cada uno ellos como a la configuración de los intereses socioeconómicos y políticos presentes en el ámbito de la política hidrológica.

La Cuenca del Tajo tiene carácter transnacional, abarcando territorios en España y Portugal (Confederación Hidrológica del Tajo, s.f.-a). De su extensión total (81.310 km²), un 68,4% se localizan en España, y el 31,6% restante en Portugal. La parte española de la demarcación (Figura 1) se extiende por un total de 12 provincias y 528 municipios pertenecientes a 5 CCAA (Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón, y Castilla y León), si bien el grueso del territorio de la demarcación corresponde a las tres primeras.

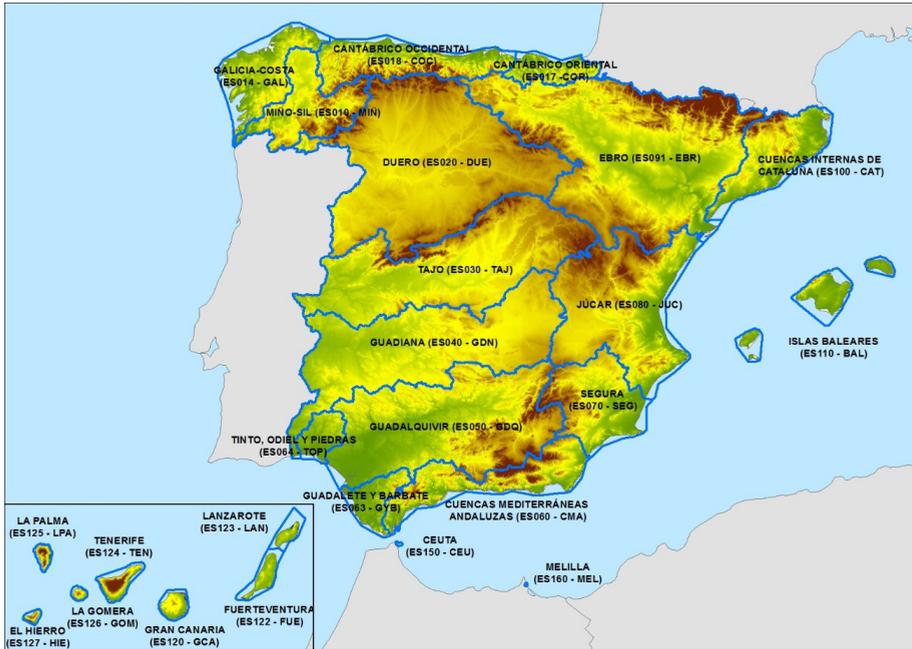


Figura 1. Demarcaciones Hidrográficas en España

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
<https://servicio.mapama.gob.es/pphh/>

La distribución de la población en la porción española de la cuenca es muy desigual, con una fuerte concentración en el tramo medio-alto de la misma. Allí se localizan los 6.751.000 habitantes de la Comunidad de Madrid, de los que alrededor de un 71% viven en municipios de más de 100.000 habitantes, y que incluye al municipio de Madrid (3.305.000 habitantes), el mayor de España y centro de un área metropolitana densamente poblada (Instituto Nacional de Estadística, s.f.). La Comunidad de Madrid, tanto por su peso demográfico como por su localización, incide de manera muy importante sobre una amplia variedad de aspectos de la gestión del agua en la DH (Gallego, 2013).

Los recursos hídricos del Tajo contribuyen a la satisfacción de las necesidades de más de 13 millones de personas (cerca de 8 millones en la parte española de la cuenca, unos 2,5 millones en las cuencas del sureste del país y en torno a

otros 3 millones en Portugal). En la demarcación se localizan además un conjunto de grandes infraestructuras, vinculadas tanto al abastecimiento de la población como a los aprovechamientos agrícolas y de producción eléctrica.

Los factores geográficos, con sus implicaciones demográficas y económicas, así como los factores político-administrativos ligados a la configuración del Estado autonómico, se combinan para hacer de esta una demarcación particularmente compleja. En palabras de una de las personas entrevistadas:

El Tajo tiene una situación que otras cuencas no padecen...coordinar, atender, ser justo y equitativo y todas las palabras que queramos decir con la Comunidad de Madrid, la de Castilla La-Mancha, la de Castilla y León, un trocito de Extremadura y Portugal. ... tiene sin duda mucha más complicación que la que pueda tener una cuenca interna como la andaluza o alguna de estas. (Entrevista 3)

La Confederación Hidrográfica del Tajo (CHT)

Las confederaciones hidrográficas son los organismos autónomos, adscritos al actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a través de la Dirección General del Agua, encargados de la administración hidráulica de las cuencas cuyo territorio se extiende en más de una comunidad autónoma. Entre sus funciones se encuentran las de elaborar, seguir y revisar los planes hidrológicos de cuenca, administrar y controlar el dominio público hidráulico, así como administrar y controlar los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma (arts. 22 y 23 del TRLA). En este sentido, constituyen un actor fundamental tanto en el proceso de planificación hidrológica como en el de gestión de los planes de cuenca.

Aunque forman parte de la Administración General del Estado (AGE), la organización interna de las confederaciones hidrográficas tiene un componente intergubernamental, así como presencia de los actores privados involucrados en la política de aguas, lo que queda reflejado en algunos de sus órganos más relevantes. En el caso de la CHT, la Junta de Gobierno, órgano encargado, entre otras cosas, de aprobar los planes de actuación de la Confederación y proponer los

presupuestos, está integrada por representantes de la propia Confederación, ministerios, las CCAA con presencia en la cuenca y los distintos tipos de usuarios. Por parte de la Confederación están presentes el Presidente/a, el Secretario/a General, el Jefe/a de la Oficina de Planificación Hidrológica, el Director/a Técnico/a y la persona al frente de la Comisaría de Aguas. A ellos hay que añadir 6 representantes de diversos ministerios cuyas competencias tienen conexión con la política de aguas. Las CCAA cuentan con 11 representantes (3 cada una en los casos de Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Extremadura; y 1 en los de Aragón, y Castilla y León). Por lo que respecta a los usuarios, hay 4 representantes del sector de abastecimientos (ligados a administraciones autonómicas o locales), otros 4 en representación de las comunidades de regantes, 2 representantes del sector de usos energéticos y 2 más del sector de “otros usos”³ (Confederación Hidrográfica del Tajo, s.f.-b).

El Consejo del Agua de la Demarcación (CAD) y el Comité de Autoridades Competentes (CAC) son otros dos órganos que en su composición y funcionamiento incorporan un claro componente multinivel. Dada su relevancia como mecanismos de RIG nos ocuparemos de ellos con más detalle en apartados posteriores.

Por último, más ligados a los procesos de aplicación de los planes y gestión de las infraestructuras y los recursos hidráulicos encontramos cuatro tipos de órganos que funcionan en régimen de participación: Las Juntas de explotación, las Juntas de obras, la Comisión de desembalse y la Asamblea de usuarios. Esta última, de nuevo, refleja de manera especialmente clara la dimensión intergubernamental y de gobernanza multinivel presente en la política de aguas. Con carácter general se ocupa de coordinar la explotación de las infraestructuras y los recursos del agua en la cuenca y da cabida a los distintos tipos de usuarios que forman parte de las Juntas de explotación. Más concretamente, en el caso del Tajo, está integrada por 5 representantes del organismo de cuenca (Presidente/a, Secretario/a General, Comisario/a de Aguas, Director/a Técnico/a y Jefe/a de la Oficina de Planificación), 2 representantes de ministerios, 8 representantes de CCAA (2 cada una en los casos de Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Extremadura, 1 en los de

3 Composición nominal de la Junta de Gobierno a 20/11/2017. http://www.chtajo.es/Confederacion/OrganosColegiados/Documents/171120_Composici%C3%B3n%20Junta%20de%20Gobierno.pdf (Fecha de consulta: agosto de 2021).

Aragón, y Castilla y León) y 96 vocales en representación de los usuarios (36 del sector de regadíos, 29 del sector de abastecimientos, 28 del de usos energéticos y 3 del de “otros usos”; Confederación Hidrográfica del Tajo, 2017).

La singularidad de la demarcación del Tajo, a la que hicimos referencia anteriormente, tiene su reflejo en el funcionamiento de la Confederación como organización clave en la gestión del agua. En palabras de un experto:

La del Tajo es una Confederación muy particular, es única en ese sentido por varios motivos. Primero, porque tiene el trasvase (Tajo-Segura). Y al tener el trasvase eso condiciona siempre la gestión de la cuenca. Además, ha habido un intervencionismo muy directo desde el Ministerio en la Confederación. (Entrevista 7)

También afectaría a la propia cultura organizativa, marcada por rasgos conservadores y legalistas. Como señala un representante autonómico: “Son dinosaurios. (...) [La CH del Tajo] es una de las confederaciones que más se agarra al rigor y a la letra de estas normativas” (Entrevista 3).

Las Relaciones Intergubernamentales en la Planificación Hidrológica

Caracterización y Alcance de las RIG

Las RIG que se desarrollan en el marco de políticas públicas diversas tienden a presentar rasgos distintivos vinculados a las propias características de la política, aun cuando todas ellas se desenvuelvan en el mismo sistema político. En los párrafos que siguen vamos a esbozar una caracterización de las RIG en la PH recurriendo a las dimensiones identificadas por Colino (2017, pp. 239-243).

Si atendemos a los niveles de gobierno implicados, encontramos RIG tanto verticales como horizontales, si bien tienden a predominar las primeras. La manera en que está diseñado el proceso de PH, en concordancia con el marco competencial, concede la iniciativa a la CHT. Por lo que respecta a los gobiernos subnacionales, acompañan al organismo de cuenca respondiendo a sus demandas,

sin perjuicio de que procuren ejercer un papel más o menos activo en función de sus intereses, capacidades y estrategias.

Las interacciones son frecuentes, si bien, como señala una de las personas entrevistadas vinculada a la AGE, hay diferencias en función del territorio considerado: “La toma de decisiones nos hace tener un contacto muy habitual pero no es el mismo con CCAA que tienen más población y extensión que con otras” (Entrevista 2). A este respecto, desde el nivel autonómico se subraya la situación singular en la que se encuentran la Comunidad de Madrid y las comunidades involucradas en el trasvase Tajo-Segura:

Yo entiendo que el Tajo tiene un principal cliente, que es Madrid, que tiene que dar de beber a cinco millones de personas, y después tiene el trasvase del Tajo-Segura. Estas dos situaciones le absorben (a la CH) mucho tiempo y muchos recursos. (Entrevista 5)

Las interacciones tienen lugar, de manera preferente, en el espacio propio de las administraciones públicas especializadas en la política de aguas. No obstante, la presencia de elementos conflictivos, a los que haremos referencia posteriormente, tiene como consecuencia que las RIG, en ocasiones, se desarrollen en el ámbito judicial.

Desde el punto de vista del número de actores implicados, se observa la existencia de RIG tanto multilaterales como bilaterales, con predominio de estas últimas. En este sentido hay que destacar las interacciones entre la CHT y las CCAA, vinculadas a la obtención de la información que se precisa para cumplir con las sucesivas etapas de la PH, así como las dirigidas a procurar el encaje de las demandas de los distintos territorios en el plan.

El proceso de planificación está regulado con un considerable grado de detalle, lo que favorece la formalización de las RIG. No obstante, las entrevistas apuntan también a la existencia de contactos informales. Desde esta perspectiva, a nivel autonómico se percibe que una parte de la labor de órganos como el CAD o el CAC consistiría en dar “formalidad” a las decisiones (o desacuerdos) fruto de interacciones previas de carácter informal:

Pero el trabajo previo para llegar a todo eso es el que digo que se hace de manera más... no quiero decir oculta, porque no lo es, pero simplemente se trabaja de otra manera, porque lógicamente no todo el mundo puede estar delante en todas las reuniones. Porque no serían eficaces. (Entrevista 3)

Por lo que respecta al contenido de las RIG, estas tienen un carácter más consultivo que decisorio, acorde con la distribución de papeles prevista en la norma, que atribuye al gobierno central la aprobación final de los planes hidrológicos en las cuencas intercomunitarias

Por último, las interacciones se desarrollan preferentemente a nivel micro y meso, lo que resulta coherente a la vista del fuerte componente técnico propio de la PH. En cualquier caso, una vez más, conviene no perder de vista la influencia sobre las RIG del conflicto intergubernamental ligado al trasvase Tajo-Segura, que contribuye a hacer de la planificación en esta cuenca un tema con implicaciones políticas de ámbito estatal.

Si caracterizamos las RIG mediante la aplicación de la escala de niveles de coordinación que Crespo (2017, p. 481) toma de Metcalfe (1994), podríamos decir que se alcanza plenamente el nivel 2 (transmisión de información), de forma casi completa el nivel 3 (consulta intergubernamental) y, en determinados aspectos del proceso, el nivel 4 (evitar divergencias intergubernamentales). Por último, aplicando con cierta flexibilidad los modelos de RIG propuestos por Wright (1988, p. 39), cabría afirmar que las pautas de interacción presentes en el proceso de planificación hidrológica responden en buena medida a los rasgos propios del modelo superpuesto, si bien la posición de los actores vinculados a la AGE es claramente más fuerte que la de los representantes de los gobiernos subnacionales.

Los Instrumentos de RIG

Los principales instrumentos formales a través de los que operan las RIG en el caso de la PH son las regulaciones y las comisiones intergubernamentales, dos de los incluidos por Radin (2003, pp. 610-612) dentro de la categoría de mecanismos estructurales.

Por lo que respecta a las regulaciones, la normativa vigente reconoce el papel de los gobiernos subnacionales en el proceso planificación y articula la participación de los mismos en la PH. Asimismo, prevé el establecimiento de dos órganos (el CAD y el CAC), que cuentan con la presencia de las CCAA y los gobiernos locales, y regula su implicación en los procesos de discusión de los ETI y de elaboración del proyecto de plan hidrológico de cuenca.

El Consejo del Agua de la Demarcación

El CAD⁴ es un órgano de tamaño considerable que incluye tanto a representantes de las distintas administraciones como a otros ligados a diversos sectores con intereses en la política de aguas. En este sentido, aunque incorpora una dimensión intergubernamental, no estamos ante un órgano intergubernamental “puro”.

La Confederación está presente en el CAD a través del Presidente/a, el Comisario/a de Aguas, el Director/a Técnico/a, el Jefe/a de la Oficina de Planificación Hidrológica y el Secretario/a General (con voz pero sin voto), un total de 5 representantes. A ellos hay que añadir 15 vocales pertenecientes a diferentes ministerios con competencias que tienen una conexión más o menos directa con la política de aguas.⁵ Las CCAA están representadas por un total de 22 vocales (6 cada una en los casos de Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Extremadura; 2 cada una en los de Aragón, y Castilla y León); de entre ellos se elige a la persona que ocupa la Vicepresidencia 1ª. La representación de los usuarios corre a cargo de 25 vocales (8 del sector de abastecimientos, 9 del sector de regadíos, 7 del sector de usos energéticos y 1 del sector de “otros usos”); de entre ellos se elige a quien ocupa la Vicepresidencia 2ª. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses ambientales, económicos y sociales cuentan con 6 vocales (2 cada una en los casos de las organizaciones agrarias y ecologistas, 1 cada una en los casos de las organizaciones empresariales y sindicales). Por último, integra 3 vocales en representación de las entidades locales.

4 Regulado por el Real Decreto 1704/2011.

5 Si bien en las actas de reuniones del CAD el número de vocales de la AGE no se mantiene constante.

La presencia de los niveles subnacionales de gobierno en el CAD es muy importante: Del total de 75 miembros con derecho a voto 19 están vinculados a la AGE (CHT y ministerios) y 25, de manera directa, a CCAA y gobiernos locales; además, hay que tener presente que los 8 representantes del sector de abastecimientos están ligados a administraciones públicas de nivel autonómico o local (agencias del agua o similares y ayuntamientos/mancomunidades). Merece la pena subrayar el peso particularmente importante que tiene la Comunidad de Madrid, que a sus 6 representantes en sentido estricto suma tres vocalías en el sector de abastecimientos (Canal de Isabel II) y una en el sector de usos energéticos (de nuevo el Canal de Isabel II).

Las funciones del CAD⁶ son, desde un punto de vista general, las propias de un órgano consultivo en el marco de una política multinivel (R.D. 1704/2011, art. 2). Resultan de especial interés tres que se refieren, de manera específica, al proceso de PH: En primer lugar, emitir un informe preceptivo sobre el esquema provisional de temas importantes; en segundo lugar, emitir otro informe preceptivo sobre la propuesta de proyecto de plan hidrológico de cuenca, previo a su remisión al Gobierno para el trámite de aprobación final; en tercer lugar, informar, antes de su aprobación, los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y sequía.

A lo largo del periodo comprendido entre 2007 y 2019 el CAD ha celebrado un total de 13 reuniones⁷, que se distribuyen de manera irregular en el tiempo. Así, observamos que en los años 2009, 2010 y 2011 (primer ciclo de planificación) no hay reuniones, como tampoco las hay en el año 2016 (segundo ciclo). En el resto del periodo la pauta predominante es la de una sola reunión anual, si bien en los años 2013 y 2014, coincidiendo con el final del primer ciclo de planificación (y la preparación del inicio del segundo), tuvieron lugar un total de cinco.

En las reuniones del CAD se abordan una gran variedad de temas, que en general no dan lugar a un debate especialmente intenso. Entre los que suscitan un mayor número de intervenciones se encuentran la propia constitución formal del pleno del CAD, los relacionadas con las autorizaciones de vertidos, la aprobación

6 Art. 2 del Real Decreto 1704/2011.

7 La información sobre la actividad del CAD se basa en el análisis de las actas de sus reuniones, facilitadas por la CHT.

de la propuesta de proyecto de plan hidrológico y la propuesta de plan especial de alerta y eventual seguía. En los debates quienes se muestran más activos no son los gobiernos subnacionales sino las organizaciones ecologistas. Ello puede explicarse, en buena medida, por el hecho de que las CCAA y los gobiernos locales, como los distintos sectores de usuarios, están presentes en los procesos de la política a través de una mayor variedad de mecanismos, tanto formales como informales, lo que les permite hacerse oír y tratar de ejercer influencia tanto en el seno de la Confederación como sobre los ministerios con competencias relacionadas con el agua.

El Comité de Autoridades Competentes

El CAC⁸ es un órgano definido formalmente como de “cooperación” que se crea en toda cuenca hidrográfica cuyo territorio abarque más de una comunidad autónoma. Por comparación con el CAD, tiene un tamaño más reducido y un carácter intergubernamental “puro”.

En el caso de la demarcación del Tajo, está integrado por 16 personas. En representación de la Confederación: Presidente/a de la CH, Secretario/a General (con voz pero sin voto), Comisario/a de Aguas, Director/a Técnico/a y Jefe/a de la Oficina de Planificación Hidrológica. A ellos hay que añadir 1 vocal en representación del ministerio al que esté adscrita la confederación hidrográfica y otros 3 representantes de distinto ministerios con competencias relacionadas con la política de aguas. Las CCAA cuentan con 5 vocales, a razón de 1 por cada una de ellas. Por su parte los gobiernos locales tienen dos representantes⁹. A diferencia de lo que sucede en el CAD, aquí los actores vinculados al nivel nacional de gobierno constituyen una mayoría de los integrantes con derecho a voto, mientras que la manera de articular la representación autonómica refuerza la capacidad de voz de las comunidades con presencia minoritaria en la cuenca.

8 Regulado por el Real Decreto 126/2007, en desarrollo del artículo 36 bis del TRLA (R.D.L. 1/2001) y del artículo 3.2 de la DMA (D. 2000/60/CE).

9 Art. 4.2.d) del Real Decreto 126/2007 y Reglamento interno.

Como en el caso del CAD, las funciones del CAC¹⁰, consideradas desde un punto de vista general, corresponden a las propias de un órgano orientado a facilitar la actuación coordinada de las administraciones públicas implicadas en una política con un fuerte componente intergubernamental. En cualquier caso, el modo en que dichas funciones se recogen en la norma llama la atención por su falta de detalle. Abundan en este sentido expresiones como “favorecer” o “facilitar” la cooperación, o “impulsar” la adopción de medidas o acuerdos, pero se le asignan pocos cometidos concretos, lo que lleva a autores como Fanlo (2008) a poner en cuestión la utilidad del órgano. De algún modo, la creación del CAC responde a una necesidad, la de la cooperación y la coordinación entre administraciones, que es condición para el buen desarrollo de la política, pero que no puede ser cubierta más que en función de las conductas desarrolladas por los actores. En este sentido, el CAC proporciona un espacio para el diálogo y la consecución de acuerdos, que habrán de traducirse en decisiones y acciones concretas de las distintas administraciones en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Entre 2008 (año en se constituye el CAC) y 2019 tienen lugar 9 reuniones de este órgano¹¹, que se distribuyen de manera muy irregular en el tiempo. Así, no constan reuniones en los años 2009, 2011, 2012, 2016 y 2017, mientras que en los años 2013 y 2014 tienen lugar 4, casi mitad del total. Como en el caso del CAD, el momento de mayor actividad coincide con cierre del primer ciclo de planificación y el inicio de la preparación del segundo.

Llama la atención el hecho de que solo la mitad de los participantes en el conjunto de las reuniones ostentan la titularidad de la representación de la organización o unidad administrativa correspondiente. Así, por ejemplo, en el caso de los ministerios, solo en un 20% de las ocasiones asiste el vocal titular, siendo práctica habitual la delegación del voto en el presidente de la CHT. En lo que toca a las CCAA, se observa una tendencia a sustituir al vocal titular por otra persona perteneciente a la misma organización. Esto es así más claramente en los casos Castilla-La Mancha y Aragón. La Confederación se desmarca claramente de esta tendencia (en un 93,3% de los casos participa a través de los miembros titulares),

10 Art. 7 del Real Decreto 126/2007.

11 Los datos para el análisis de la actividad del CAC se han extraído de las actas de las reuniones de este, facilitadas por la CHT.

y también lo hace la Comunidad de Madrid (66,7% de casos con presencia de los vocales titulares). Se observa asimismo que, en el caso de las CCAA y los gobiernos locales, los asistentes a las reuniones suelen tener un perfil de carácter más técnico que el correspondiente al vocal titular.

La CHT es el actor que más activo se muestra en el CAC, con un 38,5% del total de intervenciones, mientras las de los vocales de los ministerios representan el 9%. Las CCAA son responsables de un 46,2% de las intervenciones, destacando entre ellas Castilla-La Mancha y Extremadura, que suman un 23,1% del total. Finalmente, los gobiernos locales protagonizan un 6,4% adicional.

En los inicios de la andadura del CAC, distintas cuestiones referidas a la organización y el funcionamiento de este se encuentran entre los temas que suscitan mayor discusión. Después crece la atención prestada a asuntos relacionados con el procedimiento de desarrollo de los ETI o con la desestimación de alegaciones a los mismos. Tanto en torno a lo anterior como en lo que atañe a las propuestas de proyecto de plan hidrológico es relativamente habitual encontrar valoraciones críticas de algunas CCAA, en particular Castilla-La Mancha.

Aunque el CAD y el CAC constituyen elementos importantes en el entramado institucional de la PH, estamos en cualquier caso ante órganos sin carácter decisorio. Además, como expresa uno de los entrevistados del ámbito autonómico, la fuerte presencia de representantes de la AGE (OC y ministerios), proporciona a la CH un entorno relativamente cómodo:

En estos consejos, la estructura que se tiene hace que el Estado tenga un peso, que sean cargos políticos del propio Estado que ocupen la mayoría o tengan cuasi la mayoría, con lo cual le falta muy poco para tener la mayoría. Con lo cual, es muy difícil plantear opciones. (Entrevista 4).

Más específicamente, por lo que respecta al CAC, prevalece una percepción más bien crítica con el rendimiento de este órgano. Esto es especialmente significativo si tenemos en cuenta que se trata de una valoración que, en buena medida, es compartida por la Confederación y las CCAA. De acuerdo con las

percepciones de distintos informantes, tanto de ámbito estatal como autonómico, el CAC no cubriría de forma adecuada las necesidades en materia de coordinación interadministrativa. En palabras de uno de ellos: “(El CAC) tendría que tener un papel muy importante en el intercambio de información que es fundamental para la PH y esa relación no la conseguimos establecer adecuadamente” (Entrevista 2).

En esta misma línea, se transmite una imagen “formalista” del Comité que subraya su limitado papel en los procesos de toma de las decisiones más relevantes: “Pero pienso que decisiones, decisiones, ahí no se toman muchas decisiones. Yo creo que es un formalismo (...)” (Entrevista 6); “El CAC sirve para darle forma a un modo de participación que exige la ley, que exige la planificación y tal y cual, pero las negociaciones, o se hacen por otro lado o no se hacen” (Entrevista 4).

Esta valoración coincide con la ya identificada por De Stefano y Hernández Mora (2018, p. 1587) para el caso de las demarcaciones del Cantábrico, Ebro, Segura y Júcar. Antes señalábamos que una proporción significativa de quienes participan en las sesiones del CAC son personas con menor rango jerárquico y con un perfil más técnico que el correspondiente a los representantes “titulares” de las distintas administraciones. Esto limitaría las posibilidades de que el Comité desarrolle un papel relevante en los procesos de adopción de decisiones: “(...) Que vaya yo, que soy una persona técnica, ya indica algo, yo creo, porque el que está nombrado es director general. Entonces pienso que sería más adecuado que fueran otras personas con más poder de decisión que yo” (Entrevista 6).

El Clima de las Relaciones: Cooperación y Conflicto en el Proceso de Planificación

La cooperación y el conflicto, derivados de las situaciones de interdependencia y de las diferencias entre los actores, son elementos presentes, en distintas proporciones, en todas las políticas con un contenido intergubernamental importante. Por lo que respecta a la PH no tienen una percepción claramente compartida acerca de si predomina el componente de cooperación o el de conflicto intergubernamental. De acuerdo con lo indicado por algunos entrevistados de ámbito autonómico, predomina la cooperación (aunque con matices y limitaciones): “Yo creo que prevalece la cooperación. Lo que pasa es que a lo mejor hay veces que es

una cooperación que podría ir más allá” (Entrevista 6); “Aunque en determinados momentos se convierte en conflicto... Yo creo que la naturaleza de ese proceso (el proceso de PH) es básicamente de colaboración y de negociación” (Entrevista 3).

En cambio, otros informantes aluden a una clara presencia del conflicto, que vinculan a la pugna política y a su traslación a la opinión pública a través de los medios de comunicación: “Cuando nos relacionamos con las CCAA lo que prima es el conflicto político” (Entrevista 2); “El conflicto, que es lo que da presencia mediática. Al fin y al cabo, un periódico lo que necesita es conflicto, no necesita acuerdos. Entonces, pues es un poco así” (Entrevista 4).

En este contexto, la negociación se percibe como un aspecto necesario en los procesos de toma de decisiones, aunque algún informante autonómico apunta a la presencia, a menudo, de actitudes rígidas en la defensa de los intereses propios que no facilitan el desarrollo del proceso de planificación: “Pero es que se ha olvidado lo que es la negociación. Es que yo tengo razón cuando digo esto y lo defiendo. Y es todo o nada. O me llevo el pack completo o nada” (Entrevista 3).

Sea como fuere, parece haberse producido una cierta mejoría en el clima de las relaciones entre la AGE y las CCAA en el actual ciclo de planificación respecto de los dos anteriores, tal como señala un representante regional: “Pues ahora mismo yo podría decir de (*sic*) buena, muy buena. Ahora mismo. Lo tengo que decir y no me duelen prendas, con el actual equipo lo que es la relación para la colaboración y eso es muy buena” (Entrevista 5).

En línea con lo que expusimos anteriormente, los actores, tanto los vinculados al nivel nacional de gobierno como los de ámbito autonómico, establecen una clara conexión entre este elemento de conflictividad y las diversas estructuras de intereses presentes en los distintos territorios, que entroncan con distintos usos potenciales del agua: “Los intereses suelen ser muy concretos: Madrid preocupada por el abastecimiento, Castilla La-Manca por lo rural, Extremadura por otras cuestiones...” (Entrevista 2); “Claro, es que las CCAA también tenemos tan diferentes intereses. Por ejemplo, en el Tajo no tenemos nada que ver Madrid o Castilla-La Mancha con Castilla y León. Es totalmente diferente” (Entrevista 6).

En este sentido, las previsiones legales en cuanto a la priorización de los usos del agua tienen implicaciones de importancia para las RIG, tanto en su dimensión horizontal como en su dimensión vertical. Desde el punto de vista de las RIG entre CCAA, la prelación vigente entre los distintos usos del agua tiende a reforzar la posición de las comunidades más pobladas, cuyos intereses prioritarios están ligados al abastecimiento (Comunidad de Madrid). En lo que atañe a las RIG entre la administración central y las CCAA, la situación tiene un carácter ambivalente. Por una parte, la prelación de usos es clara, lo que ayuda al organismo de cuenca en su búsqueda de puntos de equilibrio entre las demandas de los distintos territorios. Sin embargo, la imposibilidad de satisfacer las demandas de aquellos con más necesidades en materia de regadíos y otros usos (Castilla-La Mancha y Extremadura) contribuye a la perpetuación del conflicto interterritorial. Ello se agrava a la vista del mantenimiento del trasvase Tajo-Segura, que en buena medida escapa al control de la CH.

Así lo entienden algunos representantes autonómicos, que subrayan la mayor capacidad que tiene la Comunidad de Madrid para influir sobre las decisiones en materia de política de aguas:

No es lo mismo la opinión del abastecimiento nuestro (...) que lo que opinaba el Canal de Isabel II. Porque el Canal de Isabel II tiene una capacidad de presión muchísimo más alta que la que podíamos tener nosotros. Y todo eso se nota mucho. (Entrevista 4).

Asimismo, se sugiere que esta fortaleza en el escenario intergubernamental se traduce en ciertas ventajas en cuanto al contenido de las decisiones: “Entonces yo sí he percibido, por lo que comentan en estas reuniones los demás, que sí que parece que existe una tendencia a beneficiar a Madrid” (Entrevista 6). Por su parte la Comunidad de Madrid y el Canal de Isabel II descartan que la Confederación tenga en especial consideración a determinados actores, y vincula los resultados finales a la cualificación técnica de sus representantes.

El tema de la mala calidad del agua, uno de los más importantes de la cuenca (Confederación Hidrográfica del Tajo, 2014, p. 33; 2015, p. 32), también

es percibido como problemático para las relaciones entre CCAA, pues la existencia de un foco contaminante aguas arriba dificulta la satisfacción de las necesidades de los territorios que se encuentran aguas abajo. En este terreno, de nuevo, algún entrevistado apunta a la Comunidad de Madrid: “Y la depuración urbana también. Es inconcebible que Madrid, por ejemplo, no tenga todavía claro el tema de los fosfatos y los sulfatos en la depuración. Y Madrid supone una presión bestial en el Tajo” (Entrevista 4). Por su parte, en relación con este asunto, el Canal de Isabel II defiende los esfuerzos e inversiones realizados para mejorar tanto la eficiencia en el uso del agua como la depuración de las aguas residuales.¹²

Los periodos en que el agua es especialmente escasa ponen de manifiesto con más claridad los conflictos de intereses entre los diferentes actores y añaden presión sobre la CHT como máxima responsable del plan de cuenca. Un buen ejemplo de ello lo encontramos en las discusiones que tienen lugar en el CAD en torno al Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía, dentro del ciclo 2015-2021¹³.

El tema de los caudales ecológicos, que en el caso del Tajo va asociado al del trasvase Tajo-Segura, aparece como uno de los focos de conflicto más importantes, tanto en las relaciones entre CCAA como en las que se establecen entre los gobiernos subnacionales y la Administración central. El desacuerdo afectó de manera especialmente grave al proceso de elaboración, aprobación y aplicación plan hidrológico que debía regir en el periodo 2015–2021, que culminó con la presentación de varios recursos ante los tribunales. Las correspondientes sentencias del Tribunal Supremo implicaron la anulación parcial del plan y obligaron a la CHT a fijar un régimen de caudales en todas las masas de agua de la cuenca¹⁴.

También en lo relativo a los temas que suscitan más tensión y los factores que inciden en esta se aprecia, a grandes rasgos, una coincidencia con lo señalado en el ya citado estudio de De Stefano y Hernández-Mora (2018, pp. 1588–1589).

12 Acta de la reunión del CAD (26/11/2013): punto 3º del orden del día. Acta de la reunión del CAD (2/9/2015): punto 5º del orden del día.

13 Acta de la reunión del CAD (11/6/2018): punto 2º del orden del día. Acta de la reunión del CAD (8/4/2019): punto 2º del orden del día.

14 Sentencias 309/2019 de 11 de marzo, 339/2019 de 14 de marzo, 340/2019 de 14 de marzo, 387/2019 de 21 de marzo y 444/2019 de abril.

Conclusiones

El artículo describe distintos aspectos básicos de las RIG que tienen lugar en los procesos de planificación hidrológica correspondientes a la parte española de la demarcación del Tajo. En este sentido, pretende ser una aportación, centrada en un aspecto concreto de la política de aguas, tanto a la literatura sobre RIG en España como a la que se ocupa de la dimensión multinivel de esta política pública.

Las RIG identificadas constituyen una buena muestra de las dinámicas de funcionamiento propias de las políticas multinivel en el Estado autonómico. El modelo de organización político-territorial vigente en España, de carácter compuesto y profundamente descentralizado, unido a las características de la política de aguas, fuertemente interconectada con otras como las de protección del medioambiente, la agrícola y ganadera, la industrial o la energética, dan lugar a situaciones de interdependencia entre actores que se hacen notar en los procesos de planificación hidrológica. La valoración del estado de las masas de agua, la estimación de los recursos hídricos y las demandas existentes en los distintos territorios, la valoración de las presiones sobre dichos recursos, así como las decisiones acerca del reparto de estos y la definición de las acciones a desarrollar para alcanzar los objetivos del plan hidrológico de cuenca, son actividades que dan lugar a una amplia variedad de interacciones.

Los actores públicos implicados (la CHT y los ministerios, las CCAA presentes en la cuenca y los gobiernos locales), tienen un grado desigual de control sobre distintos tipos de recursos (competencias, recursos financieros, capacidad técnica, apoyos de diferentes sectores económicos y sociales, acceso a *loci* de negociación o adopción de decisiones). También tienen distintos intereses, que en el caso de las CCAA aparecen estrechamente vinculados al peso relativo de los diferentes usos del agua en el territorio. El modo en que se plantean las RIG, así como los aspectos de la política de aguas que suscitan mayor tensión, están estrechamente conectados con ambas cuestiones.

A grandes rasgos, las RIG tienden a establecerse en torno al eje constituido por la Confederación y las CCAA, son predominantemente bilaterales, presentan

un grado de formalización considerable y combinan contenidos técnicos y políticos, desbordando en ocasiones estos últimos el ámbito de la propia demarcación.

El procedimiento de la PH y los mecanismos institucionalizados de RIG existentes aseguran la participación de los gobiernos subnacionales, especialmente de las CCAA, a lo largo de todo el ciclo de planificación, y les ofrecen la posibilidad de ejercer una influencia, cierta aunque limitada y desigual, sobre el organismo de cuenca en los procesos de toma de decisiones.

El estudio refleja que las diferencias de intereses entre actores, combinada con la escasez de los recursos hídricos y las implicaciones de política nacional asociadas al trasvase Tajo-Segura, dificultan la consecución de acuerdos y limitan el alcance de las interacciones, centradas en el intercambio de información, los procesos de consulta y los esfuerzos (no siempre exitosos) por evitar divergencias intergubernamentales graves. En este contexto, se constata una valoración más bien crítica de los mecanismos institucionalizados de RIG por parte de los actores subnacionales, que en cualquier caso son conscientes de los obstáculos existentes para la consecución de mayores niveles de cooperación intergubernamental.

Los hallazgos realizados, que convergen en buena medida con los de otros autores en relación con demarcaciones hidrográficas distintas de la del Tajo, abren la puerta a posibles investigaciones futuras. Desde el punto de vista de la construcción teórica sobre RIG en la política de aguas, sería interesante analizar, siguiendo una lógica comparada, cómo inciden en estas las distintas combinaciones de factores socioeconómicos y políticos propias de las diferentes demarcaciones. Asimismo, merece atención el tema del reflejo en las pautas de RIG de las relaciones entre actores públicos y privados. Por último, desde un punto de vista más aplicado, podrían ser de utilidad los estudios orientados a evaluar el rendimiento de los mecanismos de RIG existentes con vistas a mejorar tanto su diseño como su funcionamiento.

Agradecimientos

Agradecemos el generoso apoyo recibido de nuestros colegas Alberto de la Peña y Jaione Mondragón (EHU-UPV), al tiempo que asumimos la plena responsabilidad por los errores que puedan apreciar quienes nos lean.

Referencias

- Cameron, D. (2001). The structures of intergovernmental relations. *International Social Science Journal*, 53(1), 121–127. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00300>
- Colino, C. (2017). Las relaciones intergubernamentales. En J. A. Olmeda, S. Parrado y C. Colino (Coords.), *Las Administraciones Públicas en España* (pp. 205–252). Tirant lo Blanch.
- Crespo, J. (2017). Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado. *Política y Sociedad*, 54(2), 469–496. <https://doi.org/10.5209/POSO.52199>
- Confederación Hidrográfica del Tajo. (2017). Composición de la Asamblea de usuarios. http://www.chtajo.es/Confederacion/OrganosColegiados/Documents/Rev.20171017_ASAMBLEA%20DE%20USUARIOS.pdf
- Confederación Hidrológica del Tajo. (s.f.-a). Ámbito territorial. CHTajo. Recuperado en septiembre de 2022, de <http://www.chtajo.es/LaCuenca/AmbitoTerritorial/Paginas/default.aspx>
- Confederación Hidrográfica del Tajo. (s.f.-b). Composición nominal de la Junta de Gobierno a 20/11/2017. http://www.chtajo.es/Confederacion/OrganosColegiados/Documents/171120_Composici%C3%B3n%20Junta%20de%20Gobierno.pdf
- De Stefano, L. y Hernández-Mora, N. (2018). Multi-level interactions in a context of political decentralization and evolving of water-policy goals: The case of Spain. *Regional Environmental Change*, 18(6), 1579–1581. <https://doi.org/10.1007/s10113-018-1318-6>
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. B.O.E. A 2001, 14276. (Esp.).

- Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias (3 de febrero de 2007). B.O.E. A 2007, 2297. (Esp.).
- Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (7 de julio de 2007). B.O.E. A 2007, 13182. (Esp.).
- Real Decreto 1704/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la demarcación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. B.O.E. A 2011, 12298. (Esp.).
- Fanlo, A. (2008). El marco jurídico de la creación y actuación posterior de las Confederaciones Hidrográficas en España. En V. J. Pinilla (Coord.), *Gestión y usos del agua en la cuenca del Ebro en el siglo XX* (pp. 99–132). Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Gallego, M. S. (2013). El abastecimiento de Madrid y el trasvase Tajo-Segura en la planificación y gestión de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. En D. Baeza Sanz et al., *El Tajo. Historia de un río ignorado* (pp. 145–171). Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Instituto Nacional de Estadística. (s.f.). Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero. Recuperado en abril de 2022, de <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=517&capsel=517>
- Krane, D. y Wright, D. S. (1998). Intergovernmental relations. En J. M. Shafritz (Ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (pp. 1168–1176). Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780429045080>
- Metcalf, L. (1994). Coordinación de políticas internacionales y reforma de la Administración Pública. En B. Kliksberg (Comp.), *El rediseño del Estado: Una perspectiva internacional* (pp. 235–269). Fondo de Cultura Económica.
- Radin, B. A. (2003). The instruments of intergovernmental management. En B. G. Peters y J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 735–749). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446200506>
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el

ámbito de la política de aguas (22 de diciembre de 2000). Diario Oficial de la Unión Europea (D.O.) L. 327/1. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d3d694eeb.0008.02/DOC_1&format=PDF

Wright, D. S. (1988). *Understanding intergovernmental relations (3ra ed.)*. Brooks/Cole Publishing Company.