

REVISTA VALENCIANA
D'ESTUDIS AUTONÒMICS

DIRECTOR
RAMÓN MARTÍN MATEO

COORDINADORA
ANA ENCABO BALBÍN

CONSEJO DE REDACCIÓN

MANUEL ATIENZA RODRÍGUEZ
Catedrático de Filosofía del Derecho
JOAQUÍN AZAGRA ROS
Doctor en Historia
SOL BACHARACH DE VALERA
Profesora Derecho Mercantil
RAFAEL BLASCO CASTANY
Doctor en Derecho
JAVIER BOIX REIG
Catedrático de Derecho Penal
ALDO BONOMI
Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo de Italia
(†) MANUEL BROSETA PONT
VICENTE CABALLER MELLADO
Catedrático de Economía, Sociología y Política Agraria
BERNARDI CABRER BORRÁS
Profesor Titular de Análisis Económico
SANTIAGO CALATRAVA VALLS
Arquitecto
JUAN CLIMENT BARBERÁ
Profesor de Derecho Administrativo y Procesal
ENRIQUE DE MIGUEL FERNÁNDEZ
Catedrático de Organización de Empresas
IGNACIO FERNÁNDEZ DE LUCIO
Director INGENIO, UPV-CSIC
JUAN FERRANDO BADÍA
Catedrático Emérito de Derecho Político y Constitucional
EMILIO FONTELA MONTES
Profesor Universidad de Ginebra y UAM
SALVADOR FORNER MUÑOZ
Director del Centro de Documentación Europea
VICENT FRANCH I FERRER
Profesor de Ciencia Política y de la Administración
FEDERICO GARCÍA MOLINER
Catedrático de Ciencia Contemporánea
VICENTE GARRIDO MAYOL
Profesor de Derecho Constitucional
SECRETARIO DE REDACCIÓN
MIGUEL OLIVER RAMAL

VICENTE GIMENO SENDRA
Magistrado del Tribunal Constitucional
PEDRO GRIMALT IVARS
Catedrático de Biomatemática
SANTIAGO GRISOLÍA GARCÍA
Fundación Valenciana de Estudios Avanzados
JOSÉ HONRUBIA LÓPEZ
Profesor Titular de Economía Aplicada
MASSIMO LATORRE
Instituto Universitario Europeo de Florencia
JOAN MARTÍN QUERALT
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
MARCELA MIRÓ PÉREZ
Catedrática de Escuela Universitaria
J. DAMIÀ MOLLA I BENEYTO
Profesor de Sociología
(†) VICENTE PÉREZ PLAZA
RICCARDO PETRELLA
Grupo de Lisboa
JOSÉ LUIS RUBIO DELGADO
Centro de Investigaciones sobre Desertificación
(CIDE-CSIC)
TOMÁS SALA BLANCO
Catedrático de Derecho del Trabajo
MARÍA TERESA SOLER ROCH
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
(†) FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE
JOSÉ MARÍA TORTOSA BLASCO
Catedrático de Sociología
FRANCISCO VICENT CHULIÁ
Catedrático de Derecho Mercantil
JOSÉ VIDAL BENEYTO
Catedrático de la Universidad Complutense
Director Colegio de Altos Estudios Europeos
JOSÉ LUIS VILLACAÑAS BERLANGA
Catedrático de Filosofía-Universidad de Murcia
SECRETARIO DE REDACCIÓN
MIGUEL NADAL TÁRREGA

CONSEJO ASESOR

Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la CV
Rector de la Universidad de Valencia
Rector de la Universidad Politécnica de Valencia
Rector de la Universidad de Alicante
Rector de la Universidad Jaume I
Rector de la Universidad Miguel Hernández
Decano del Colegio de Economistas de Valencia
Decano del Colegio de Abogados de Valencia
Decano del Colegio de Arquitectos de la CV
Director del IVEI-Fundación Alfonso el Magnánimo
Presidente de CIERVAL
Presidente de L'Empresarial
Delegado del CSIC en la CV
Director del IVAM

Presidente del Colegio de Secretarios, Interventores y
Tesoreros de la Administración Local de Valencia
Director del CEU San Pablo
Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la CV
Director General de la Ciudad de las
Artes y de las Ciencias, S.A.
Síndic Major de Comptes
Director UIMP
(Univ. Internacional Menéndez Pelayo)
Director CEAM
(Centro de Estudios Ambientales del Mediterráneo)
Director IVE (Instituto Valenciano de Estadística)
Director de Investigación del IVIE
(Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas)

Nota de Redacción: la revista no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, los cuales las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

REVISTA VALENCIANA D'ESTUDIS AUTONÒMICS

34

NÚMERO 34

-

PRIMER TRIMESTRE DE 2001



GENERALITAT
VALENCIANA

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
Miguel Oliver
Presidència de la Generalitat Valenciana
C/ Caballeros, 9 / 46003 Valencia
Tl. 96 386 61 57 / Fax 96 386 61 37
E-mail: rvea@gva.es

DISTRIBUCIÓN Y SUBSCRIPCIÓN
Llibreria de la Generalitat (LliG)
Pl. Manises, 3 / 46003 Valencia
Tl. 96 386 61 70 / Fax 96 386 34 78

IMPRESIÓN
Grafo impresores, S.L.
Tel.: 96 390 23 23 Burjassot. Valencia.

I.S.S.N. 0213-2206

DEPÓSITO LEGAL: V-1172-1996

Análisis Intergubernamental del Proyecto de Plan Hidrológico Nacional de España*

Jorge Crespo González
Laura Martínez Bocos

1. Introducción

El Proyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) es uno de los proyectos normativos más importantes y con más repercusión social que hay en el panorama político español de nuestros días. A pesar del gran despliegue informativo que los medios de comunicación han realizado sobre el tema, y de la gran movilización política y social que ha desencadenado, adolecemos de estudios científicos (más allá de la discusión de algunas cuestiones técnicas o normativas) desde las Ciencias Sociales que realicen un análisis serio y ponderado del mismo. Nosotros proponemos iniciar una línea de reflexión desde una perspectiva intergubernamental, sin desconocer que se trata sin duda de un tema muy complejo que exigiría un estudio profundo y continuado en el tiempo, máxime al tratarse de un asunto que se encuentra aún en discusión, y que podría incluir algunos cambios durante su tramitación parlamentaria e implantación.

Nuestro punto de partida es la concepción de que el Proyecto de PHN es una ilustración perfecta que permite desvelar algunos aspectos sobre el funcionamiento de nuestro Estado, que en los últimos años ha venido modificando su ámbito material de intervención así como la naturaleza de la misma.

En el Proyecto de PHN se evidencian algunas de las nuevas dimensiones de complejidad que deben abordar nuestros poderes públicos en la gestión cotidiana: más actores intervinientes, ya sean institucionales o no, que aportan diferentes recursos y racionalidades; un replanteamiento de las relaciones entre sector público y privado; modificaciones de la dialéctica entre centralización y descentralización; y relevancia de las conexiones y entrecruzamientos formales

* Este análisis recoge la situación del problema hasta los primeros días de junio de 2001.

e informales. La gestión de los asuntos públicos, dentro de un sistema político-administrativo policéntrico como es el nuestro, implica ya no sólo resolver técnicamente algo, sino gestionar la participación para cada política de un conjunto o red de organizaciones, formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes, que intentan obtener objetivos conjuntos en un escenario flexible y confiable. Es así como para cada política o programa, y en esto el Proyecto de PHN es un ejemplo notorio, se constituye un espacio propio de mediación entre intereses públicos entre sí, y entre éstos y los intereses privados, en el cual interaccionan diferentes actores con una desigual distribución de recursos e informaciones, pero en relación de dependencia mutua.

La concepción anterior, aplicada a nuestro objeto de estudio, nos acerca a la metodología de análisis que aporta el marco teórico de las Relaciones Intergubernamentales¹ (RIG's), el cual, sin obviar otros aspectos, presta especial atención a los actores que intervienen en las políticas públicas recogiendo sobre todo la complejidad relacional. Su utilización es especialmente pertinente para afrontar las interacciones entre los actores que intervienen en una política pública multinivel (como es el caso del PHN), otorgando una marcada prioridad por las actividades orientadas a la resolución de problemas mediante la negociación y la acción conjunta.

Pero antes de aplicar la metodología de las RIG's al Proyecto objeto de este estudio, es necesario conocer exactamente en qué consiste éste, y cuáles son los intereses en juego.

2. En qué consiste el Proyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional²

La elaboración del PHN se justifica por la irregular distribución del agua en España, lo que provoca importantes desequilibrios hídricos entre diferentes zonas. Así, los trasvases propuestos tienen como objetivo exclusivo cubrir las

- 1 ANDERSON (1960,3) define las RIG's como "un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación". WRIGHT (1988,15 y ss) define cinco rasgos distintivos de las RIG's: a) la superación práctica de las pautas normativas en las relaciones entre actores; b) la importancia del factor humano: factores, valores...; c) intercambios masivos de información entre actores; d) cualquier empleado público, adscrito a cualquiera de los poderes y nivel territorial de actuación, es potencialmente un participante en los procesos intergubernamentales de toma de decisiones; e) las RIG's se vinculan a las políticas públicas en todas sus fases: formulación, implantación y evaluación.
- 2 Queremos agradecer a D. Francisco Javier Flores Montoya, Jefe de la Oficina de Planificación Hidrológica de la Confederación Hidrográfica del Tajo, la entrevista que amablemente nos concedió y que nos permitió interpretar, gracias a sus explicaciones, diferentes conceptos técnicos relacionados con la gestión territorial del agua en España.

necesidades de abastecimiento urbano de la cuenca receptora, a través de la coordinación entre las diferentes cuencas españolas. El PHN recoge un régimen económico y financiero que, entre sus fines, debe compensar ambientalmente a la cuenca cedente y desarrollar aquellas infraestructuras necesarias en las diferentes regiones.

El PHN fija los elementos básicos de coordinación de los Planes Hidrológicos de Cuenca (PHC), y remite a un posterior desarrollo normativo el establecimiento de los criterios técnicos y metodológicos que deberán tenerse en cuenta para un futuro. Los PHC sólo pueden establecer la actuación en sus respectivas cuencas, por eso, cuando se pretende crear una legislación que incluya a varias de ellas, es necesaria la elaboración de un Plan superior, que esté por encima de lo que determinen los PHC, siempre tratando de coordinarlos al máximo y buscando el consenso entre todos los grupos interesados.

El PHN tiene como uno de sus principales instrumentos para cumplir sus objetivos la realización de trasvases, considerados como un importante instrumento vertebrador del territorio, que tratan de garantizar el uso racional y sostenible de los recursos hídricos. Siguiendo el Libro Blanco del Agua, estos trasvases deben asegurar: la gestión eficaz y la máxima eficiencia en el desarrollo del plan, la regulación de las reservas hidrológicas, la protección de las aguas subterráneas y la sensibilización, formación y educación del uso sostenible del agua. Los trasvases se van a realizar esencialmente a partir de una única cuenca cedente, la del Ebro, a zonas donde existen carencias de agua (Ver Tabla 1). El Ebro, el río más caudaloso de España, por su carácter excedentario puede ser, de acuerdo con el Proyecto, objeto de trasvases, mientras que sin embargo no se han planteado similares acciones para otras cuencas excedentarias, como las del Tajo o el Duero. Según datos de El País (10/02/01), el agua transvasada costaría 52 ptas./m³, mientras que la cuenca cedente recibiría por cada metro cúbico 5 pesetas.

El Proyecto de PHN contempla una inversión total de casi 4 billones de pesetas (3.835.278 millones), de los cuáles 700.000 millones se destinarían a la realización de los trasvases. El resto de la inversión (ver Tabla 2) se orientaría al desarrollo de diferentes programas como la modernización de regadíos, el saneamiento y depuración de las aguas, el acondicionamiento de cauces y prevención de avenidas, el abastecimiento de todos los municipios, la reforestación hidrológico-forestal y diversos programas de control y calidad de las aguas. Estas inversiones van a ser gestionadas, principalmente, desde la Administración del Estado, que estará en directa colaboración con las CCAA, los entes locales y el resto de organismos que intervienen. Cabe destacar la importancia de las subvenciones intergubernamentales en proyectos tan amplios y complejos como éste, sobre todo la previsible aportación de un tercio del presupuesto por parte de la UE.

Tabla 1

CUENCA CEDENTE - EBRO	CUENCAS RECEPTORAS
1.050 hm ³ .	190 hm ³ . – Barcelona
	315 hm ³ . - Cuenca del Júcar
	95 hm ³ . – Almería
	450 hm ³ . - Cuenca del Segura

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente

Tabla 2

CCAA	ANTES CNA	DESPUÉS CNA	DIFERENCIA	VOTO
Andalucía	582.455	691.802	9.347	No
Aragón	402.247	418.295	17.048	No
Castilla y León	232.385	250.970	18.585	Sí
Com. Valenciana	212.160	217.117	4.957	Sí
Castilla La Mancha	193.490	205.752	12.262	Sí
Cataluña	186.717	181.226	-5.491	?
Extremadura	179.398	194.054	14.656	Sí
Murcia	162.383	177.377	14.994	Sí
Navarra	154.170	167.541	13.371	Sí
Madrid	88.175	100.630	12.455	Sí
Galicia	86.805	98.454	11.649	Sí
Asturias	91.373	80.648	-10.725	No
Canarias	75.116	98.995	23.879	Sí
Cantabria	51.195	61.202	10.007	Sí
País Vasco	49.858	69.912	20.044	Sí
Baleares	48.062	46.589	-1.473	No
La Rioja	33.452	36.934	3.482	Sí
Melilla	9.174	8.610	-564	Sí
Ceuta	3.888	4.388	500	Sí
Varias Comunidades	78.211	24.788	-53.423	
TOTAL	3.019.726	3.135.278	115.552	

CNA= Consejo Nacional del Agua

Fuente: El País, 10/02/01

3. El sistema de RIG's en acción en lo relativo al Proyecto de PHN

Antes de pasar a analizar en qué consisten estas acciones e interacciones a que se refería ANDERSON, en lo atinente al caso que nos ocupa, bueno será que definamos cuáles son los aspectos normativos más relevantes (3.1), así como los actores que participan en el proceso de toma de decisiones del PHN (3.2). Esta delimitación nos mostrará que son muy numerosos y diversos los actores intervinientes, lo que va a crear un sistema de RIG's complejo y multidireccional.

3.1 Elementos normativos

El marco analítico de las RIG'S trasciende los enfoques eminentemente formalistas o legalistas, prestando la atención justa a los instrumentos jurídicos y a las normas de procedimientos. Como reconocía WRIGHT (1981,10), una de las ventajas del mismo es que no ignora o infravalora lo formal, sino que intenta superar los límites de lo estrictamente jurídico.

1.- La Constitución Española de 1978 (CE78). La Constitución constituye la clave de bóveda de nuestro sistema político, ya que aporta el marco general en que se delimitan las competencias, algunos de los actores habilitados para participar en las mismas, así como las directrices más sustantivas que deben guiar las relaciones entre éstos. Para el caso que nos ocupa, el proceso legislativo y las instituciones que participan están claramente expresados en la CE78, al igual que la división de competencias: en el art. 149.1.22 podemos leer que el Estado tiene competencia exclusiva³ sobre “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...”; además, el Estado también tiene competencias exclusivas en “la legislación básica para la protección del medio ambiente...” (art. 149.1.23) y “obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma” (art.149.1.24), sin duda, aspectos que están integrados en el Proyecto de PHN. El propio Proyecto recoge el art. 45.2 de la CE78 donde se lee que “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”. Como vemos, estos artículos delimitan los derechos y el marco de actuación de los poderes públicos en el PHN.

2.- La Ley del Agua y las directivas comunitarias europeas. A la hora de la elaboración del PHN se ha debido seguir y respetar el marco delimitado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto (conocida como Ley de Aguas), la Ley 46/1999,

3 Recuérdese que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional no debe entenderse el ejercicio de una competencia exclusiva como “excluyente”.

que incluye ya algunos artículos de la Directiva 2000/60/CE (todavía no está transcrita a la legislación española), sobre todo en lo referido al buen estado ecológico. También se debe respetar la Directiva 21/1991, que trata esencialmente la calidad del agua, así como otros actos jurídicos comunitarios que han ido pasando a la legislación española en los últimos años⁴. El Libro Blanco del Agua es un diagnóstico de la situación del agua en España, analiza los problemas y las soluciones. Además, es imprescindible el conocimiento de los PHC que fueron aprobados por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de Julio, y cuyos textos se han ido publicando a lo largo de Agosto de 1999.

3.- El propio Proyecto de PHN. El texto del Proyecto fue propuesto por el ministro de Medio Ambiente en el Consejo de Ministros, donde fue aprobado para su tramitación como Proyecto de Ley ante las Cortes, el día 9 de enero de 2001.

3.2 Los actores que intervienen

La CE78 transforma a España en un Estado compuesto, regido por los principios de autonomía y de descentralización, sin perjuicio de su carácter unitario. La aparición de un nivel de gobierno ex novo, el autonómico, con autonomía política, y su convivencia con otras unidades públicas con autonomía política y/o administrativa, implica una modificación en el número de actores que intervienen en las políticas públicas, así como de la dirección y naturaleza de las relaciones que se producen entre ellos, generándose un escenario complejo caracterizado por la interdependencia. A ello debemos agregar la aparición de nuevas fórmulas de gestión pública, que favorecen la participación de organizaciones procedentes de la sociedad civil en las políticas públicas. Buena ilustración de esa nueva complejidad relacional es el conjunto de actores intervinientes en el PHN, tanto institucionales (III.2.1), como procedentes de la sociedad civil (III.2.2).

3.2.1 Actores Institucionales⁵

Uno de los aspectos más relevantes del análisis intergubernamental es que permite integrar en su marco explicativo los actores institucionales y no institucionales, y dentro de aquéllos los vinculados a los diferentes poderes desde una perspectiva multinivel.

4 En este sentido cabe citar las siguientes directivas del Consejo: 88/347; 90/415; 86/280; 84/156 y 83/513.

5 Esta división entre actores institucionales y no institucionales, así como la realizada dentro de aquéllos de acuerdo con su adhesión a algunos de los poderes clásicos, se realiza a efectos meramente didácticos ya que en la práctica sería, por ejemplo, difícil sostener que los partidos políticos no sean actores institucionales, así como el propio tripartidismo institucional.

3.2.1.1 Dependientes del poder ejecutivo

Es el poder ejecutivo del nivel nacional de gobierno quien ha elaborado y llevado el Proyecto de Ley a las Cortes para su aprobación. Así, este poder ha sido el motor del Plan. El Proyecto comenzó a ser elaborado en la anterior legislatura, con Isabel Tocino al frente del Ministerio de Medio Ambiente, y ha sido presentado al Consejo de Ministros por el ministro en ejercicio, Jaume Matas. Además, han participado otros Ministerios, como el de Fomento y el de Ciencia y Tecnología, debido a la necesidad de establecer un plan de desarrollo de infraestructuras y de investigación hidráulica, respectivamente. Que este Proyecto sea elaborado, en su mayor parte, por el Ministerio de Medio Ambiente apunta la idea de que se impulsa un desarrollo no sólo económico, sino también medioambiental, para tratar de superar las desigualdades hidrológicas existentes en España.

En la Administración del Estado, aparte de los Ministerios y de los funcionarios que los componen, hay otros organismos que han intervenido en la elaboración del Proyecto. Cabe destacar las 10 Confederaciones hidrográficas que existen en España y, sobre todo, el Consejo Nacional de Agua, comisión técnica compuesta en gran medida por expertos que emite dictámenes y recomendaciones sobre los planes hidrográficos que se elaboren. Las diferentes Confederaciones Hidrográficas tienen representados en sus órganos de gobierno al Estado, a las CCAA y a los usuarios, aproximadamente un tercio para cada parte. El Consejo Nacional del Agua tiene un Comité Permanente de 20 personas y un Consejo con casi un centenar de miembros, donde están representados los diferentes Ministerios, las Confederaciones Hidrográficas, las CCAA y los usuarios. A pesar de todo, y dentro de la necesidad de articular con carácter estable la relación entre la Administración del Estado y la propia de las Comunidades Autónomas en este tema, se ha pedido insistentemente, sobre todo por el nivel autonómico de gobierno, la creación de una Conferencia Sectorial ad hoc⁶.

Las capacidades de actuación del poder ejecutivo del nivel autonómico de gobierno, se encuentran limitadas por la siguiente situación: las aguas intercomunitarias son competencia del Estado, sobre todo en su legislación y ordenación; en cambio, las aguas intracomunitarias pueden ser reguladas por las propias CCAA. Las dos Comunidades Autónomas posiblemente más activas, a este respecto, son Galicia y Cataluña. Sobre las aguas intercomunitarias el Estado puede ceder ciertas competencias de gestión, aplicación o supervisión a las

6 Con todo, y a pesar de la mejora que desde el punto de vista de la negociación supone la existencia de las conferencias sectoriales como foros de encuentro y negociación intergubernamental, debe reconocerse que la configuración actual de las mismas, en plena dependencia del poder ejecutivo del nivel nacional de gobierno, no modificaría sustancialmente la situación.

CCAA o a los Entes locales; pero la elaboración del Proyecto, así como la gestión económica de la gran mayoría de los recursos, queda en manos del Estado.

La participación del poder ejecutivo del nivel local de gobierno es cualitativamente diferente a la del resto de niveles de gobierno, en consonancia con la mera autonomía administrativa que le otorga la Constitución. El papel de las diferentes Entidades locales en el proceso decisonal es variable; a pesar de las constricciones normativas, del control por los niveles superiores de gobierno y de la crónica crisis de las haciendas locales, el poder local puede interpretar su participación identificando y orientando las demandas y reivindicaciones de sus ciudadanos, intentando tejer un conjunto de relaciones sociopolíticas con otros actores respecto a ellas, y asimismo colaborando o no en la formulación, implantación y control de políticas cuyo protagonismo radique en otros actores.

Y, finalmente, la translación de capacidades de gobierno de los Estados miembros a la Unión Europea ha provocado una reformulación de sus soberanías (paso de la soberanía estatal a la compartida) así como la transformación de aspectos que aluden tanto a la jerarquía normativa como a la propia naturaleza de la actividad pública y del funcionamiento de nuestras Administraciones. La importancia de la UE deriva no sólo de que deban cumplirse sus actos jurídicos vinculantes (en el caso que nos ocupa esencialmente son Directivas), sino también de las cuantiosas subvenciones y transferencias que realizaría esta organización al PHN, sobre todo en los gastos de desarrollo de infraestructuras. Se trata de aprovechar los fondos que destina la UE a España antes de la integración de nuevos socios que, sin duda, detraerán parte de las cantidades asignadas en la actualidad a nuestro país. De esta manera, podemos decir que la UE se especializa en tres categorías de intervenciones: regulación de carácter estratégico, ya sea en términos intergubernamentales o supranacionales; control de la aplicación de los actos comunitarios; y financiación de algunos programas, esencialmente a través de los fondos⁷.

3.2.1.2 Dependientes del Poder Legislativo

En la actualidad estamos asistiendo a un proceso de modificación del equilibrio entre poderes, cuyas consecuencias no son neutras para el poder legislativo. En efecto, la fuerte tendencia a favorecer a los poderes ejecutivos a nivel nacional, reforzada por el proceso de invasión de los partidos políticos –sobre todo del partido o de los partidos que sustentan al gobierno en ejercicio- de esferas de actua-

7 Los que quieran profundizar sobre el rol funcional que adquiere la UE en las relaciones con las Administraciones de los Estados miembros de la misma, pueden consultar CRESPO (2001b).

ción propias de los demás poderes, junto con la supranacionalización, o internacionalización, de facultades sobre la formulación y el control de no pocas materias, concurren a relativizar la importancia de los parlamentos en nuestros sistemas políticos.

A pesar de ese proceso, podemos decir que el poder legislativo nacional mantiene la posibilidad de participar en la formulación de las políticas nacionales más importantes, entre las que se halla la relativa al PHN, dando opción a la negociación y ajuste mutuo entre fuerzas políticas cuyos resultados podrían mejorar los textos y contemplar nuevas dimensiones e intereses. En el caso del Proyecto de PHN, en el Pleno del Congreso de los Diputados se debatieron en realidad siete enmiendas a la totalidad y un texto alternativo, y la discusión parlamentaria permitió incrementar las posibilidades de negociación, formal e informal, entre el Ministro de Medio Ambiente (PP) y los representantes de CIU, de manera que la coalición se comprometiera a apoyar la tramitación parlamentaria del texto gubernamental si el Gobierno aceptaba dos de sus exigencias: aprobar un plan de inversiones para el delta del Ebro y estudiar otras alternativas de trasvases.

En la situación política actual, la aprobación del Proyecto de PHN era previsible, dada la mayoría absoluta con que cuenta el PP en las Cortes, y además la posibilidad de obtener el apoyo de CIU. Esto, por supuesto, no impide que se tengan en cuenta algunas enmiendas puntuales, pero la mayoría absoluta del PP reduce las capacidades reales de negociación de los grupos parlamentarios, toda vez que el Gobierno sólo depende de su grupo político, y no de aritméticas parlamentarias, para aprobar sus proyectos. Por supuesto, otra cosa es la necesidad de obtener el deseable consenso para un Plan que afecta a buena parte de las CCAA y de los ciudadanos españoles, y cuya ejecución rebasará con mucho el mandato del Gobierno en ejercicio.

Dentro del poder legislativo, no debe menospreciarse su proyección en el nivel autónomo de gobierno, es decir, la actividad de los órganos legislativos autonómicos. En alguna medida y tal como reconocen algunos miembros de CIU, su posición favorable en el Congreso de los Diputados, después incluso de haber votado favorablemente una moción del Parlament catalán contra el Proyecto de PHN, procedía, aparte de la necesidad de no radicalizar las posiciones ante la necesidad de negociar próximamente el nuevo sistema de financiación autonómica, del intento de salvaguardia del frágil equilibrio existente en el Parlament catalán, toda vez que CIU no cuenta con mayoría. Por otra parte, si en el Parlament se aprobó una moción contra el Proyecto de PHN, no se debe desconocer que a iniciativa del PP en muchos otros Parlamentos autonómicos se presentaron mociones a favor del mismo, y los resultados fueron de signo muy contrario

encontrando incluso a veces el respaldo de los representantes autonómicos del PSOE (en Murcia y en el País Valenciano)⁸.

3.2.1.3 Dependientes del Poder Judicial

De momento no hay constancia de litigios a resolver en sede judicial, aunque nada impediría que determinados aspectos fueran judicializados en el futuro, ya sea en Tribunales ordinarios, o en el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, en lo referido al cumplimiento y respeto de la normativa comunitaria europea, sobre todo en lo relativo a materia medioambiental.

3.2.2 *De la Sociedad Civil*

3.2.2.1 Los Partidos Políticos

Este es uno de los principales actores de las RIG's. Según la CE78, art.6, "los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular y son un instrumento fundamental para la participación política". Es conocido que en España los dos ejes principales en que se organiza la competencia partidaria aluden a las dimensiones nacionalista/no nacionalista e izquierda/derecha, y que nuestro sistema de partidos es fragmentado y territorialmente especializado. En lo referido al PHN, el "cleavage" que más influye es el eje territorial. Aquí se demuestra claramente la regionalización o no de los partidos de ámbito estatal, aparte de los partidos nacionalistas y regionales. Cada partido, dentro de su región o área de influencia, debe defender lo que entiende que son los intereses de la población que le ha elegido, y la postura que favorece a esa región. Se desdibujan las diferencias entre izquierda-derecha, primando la variable territorial, proceso que se acentúa más en unas CCAA que en otras. Esta regionalización se percibe con claridad en un partido estatal como es el PSOE, al que se le acusa de falta de unidad siendo ésta algo prácticamente imposible de conseguir debido a que cada federación regional debe de actuar según las demandas e intereses de su población y territorio. El PP prácticamente no ha sufrido este problema, ya que, algunos sectores, como por ejemplo, los del PP en Aragón o en Cataluña, que puedan estar en contra del PHN, al igual que sus conciudadanos, no han expresado esas diferencias con tanta rotundidad ni visibilidad.

3.2.2.2 Ciudadanos y agrupaciones sociales

Cabe destacar que en los procesos decisionales sobre cuestiones hidrológicas los ciudadanos y agrupaciones sociales pueden intervenir de manera directa, ya que

8 Véase el diario El País de 10/02/01.

están representados en los órganos de gobierno. De hecho, en la Junta de Gobierno del Consejo del Agua, aparte de la representación antes señalada, al menos un tercio de la representación debe pertenecer a los usuarios. Esta presencia es muy importante debido a que el agua enfrenta intereses de todo tipo. También destaca la intervención de ciertos grupos sociales, sobre todo colectivos de agricultores y ecologistas (véase III.3.2.1.b).

3.2.2.3 Medios de comunicación

Más que actores directos de las RIG's, incluimos a los medios de comunicación en este apartado por la gran fuerza que tienen para crear opinión y posicionar al ciudadano y al resto de actores en torno a las diferentes posturas que se enfrentan en este tema tan controvertido. La posición que toma cada medio de comunicación influye de manera importante, como veremos más adelante, cuando estudiemos lo publicado por cuatro periódicos diferentes: el ABC, el Diario 16, El Mundo y El País (véase el apartado III.3.3).

3.3 Las RIG's: interrelación entre los actores e influencia de los medios de comunicación

Estos actores crean un sistema de RIG's complejo, donde las interacciones se suceden y superponen. A continuación, trataremos de explicar este mosaico de relaciones que intervienen en el PHN, incluyendo en el análisis en la medida de lo posible la dimensión temporal, toda vez que los diferentes actores afectados no tienen una actitud monolítica a lo largo del proceso, sino que van modificando su actitud y sus intereses de acuerdo con el decurso que adoptan las negociaciones.

3.3.1 La elaboración del texto gubernamental del PHN

Comenzaremos explicando el proceso legislativo para, a partir de ahí, explicar la interacción de los actores en la elaboración del Proyecto de Ley. Tal y como establece la CE78, el Gobierno tiene la capacidad para presentar a las Cortes un Proyecto de ley, que deberá aprobarse, modificarse o derogarse. En este caso, ha sido el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración interministerial con otros Ministerios como el de Fomento, el que ha presentado este Proyecto al Consejo de Ministros que, a su vez, lo ha remitido al Parlamento, donde se seguirá el proceso legislativo habitual, con la publicación, presentación de enmiendas, discusión, remisión al Senado, etc., hasta llegar a su futura aprobación, ya que el PP, además de la mayoría absoluta que ostenta en ambas Cámaras, cuenta con el apoyo crítico de CIU.

Pero, ¿cómo se ha elaborado ese Proyecto de ley? Lo cierto es que, debido a la importancia y repercusión del tema, los actores han sido múltiples. Siguiendo la

normativa vigente respecto a la gestión de las cuencas hidrográficas, y partiendo de la demanda social de tratar de superar la irregular distribución del agua en España, el Ministerio de Medio Ambiente comenzó, en la anterior legislatura, a trabajar sobre el Proyecto de PHN. La gran dificultad de este Proyecto es, sin duda, la búsqueda del consenso. Para elaborar este Plan era necesario tener en cuenta los PHC. Así, un comité de expertos en el tema comenzó a trabajar, consultando a los diferentes grupos interesados y a aquellos niveles de gobierno implicados. Una vez que el Ministerio tuvo el texto, éste fue estudiado por el Consejo Nacional del Agua, máximo órgano consultivo del Gobierno en esta materia, donde están representadas las partes implicadas. Este Consejo recibió alegaciones respecto al texto y formuló ciertas recomendaciones. En el Proyecto de PHN, el Consejo ha recogido el 55% de las alegaciones, y sus recomendaciones han sido completamente incorporadas al texto. Una vez realizados los cambios decididos, el Consejo pasa a votar si se aprueba o no. En este caso, el Consejo respaldó el PHN con 69 votos a favor y 15 en contra (Aragón, Andalucía, Asturias y Baleares). Luego, el Ministerio lo ha presentado al Consejo de Ministros para su aprobación y posterior remisión a las Cortes.

3.3.2 Preferencias problemáticas y negociación entre actores en un escenario de participación fluida

Las relaciones e interacciones producidas entre las diferentes organizaciones, institucionales o no, con motivo de la formulación del PHN, recuerdan la caracterización que KINGDOM realizó pensando en la negociación a nivel comunitario europeo: un entorno en que los participantes presentan preferencias problemáticas (B), con un instrumental tecnológico incierto, y en un proceso de participación fluida (A); todo ello, por supuesto, sin olvidar la importancia de la negociación.

3.3.2.1 Participación fluida

Una de las notas características de los sistemas políticos de los países desarrollados es la interdependencia, que hace referencia a una nueva situación en la que los programas públicos son producto del funcionamiento de redes sociales en las que participan múltiples actores, tanto públicos como privados (HANF y SCHARPF, 1979). Sin duda esa tendencia se explica, en gran medida, por la cada vez más frecuente descentralización de la adopción de las decisiones operativas, y en el caso que nos ocupa, el Proyecto de PHN, por la necesidad de adecuar las iniciativas de actuación a las condiciones específicas vigentes en distintos territorios y a las demandas específicas de los segmentos sociales afectados.

Lo anterior hace que podamos hablar de un contexto de participación fluida, en el que intervienen numerosos actores de todo tipo y área territorial de actuación. De esta manera podemos diferenciar entre:

- a) *Actores institucionales*, vinculados a los tres poderes, y con su correspondiente réplica en los poderes territoriales. Así podemos encontrar actuaciones respecto al Proyecto de PHN tanto en el Parlamento nacional, como en algunos de los correspondientes autonómicos (particularmente los de Cataluña y Aragón), como en los poderes ejecutivos (intégrese aquí también la Administración) del nivel nacional de gobierno (diferentes ministerios afectados, como por ejemplo el de Medio Ambiente y de Fomento; el Consejo de Ministros, que aprueba el Proyecto, etc), así como de los niveles subcentrales de gobierno (Presidentes de Comunidades Autónomas; Consejos de Gobierno autonómicos; Consejerías afectadas; municipios, etc). Incluso podríamos encontrar la proyección del asunto en el escenario comunitario europeo, en las unidades correspondientes sobre todo de la Comisión y del Parlamento Europeo, aunque, qué duda cabe, en caso de recurso podría verse afectado también el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.
- b) *Actores no institucionales*. No puede entenderse la actuación de los mismos fuera de las interacciones y entrecruzamientos que realizan con los institucionales, máxime cuando algunos de ellos, como por ejemplo los partidos políticos, coadyuvan de manera determinante al funcionamiento de aquéllos, aun pudiendo fijar alternativas y estrategias distintas de acuerdo con el ámbito territorial afectado (de esta manera es curioso analizar las sintonías y disintonías de la posición nacional de algunos de los partidos de ámbito estatal, y la propia de las federaciones en que se articulan a nivel territorial, así como la de Convergència i Unió).

Dentro de los partidos políticos debemos diferenciar aquéllos de ámbito nacional (Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida) y su correspondiente articulación autonómica, de los que reducen su representación a determinados territorios y que intervienen activamente en este proceso, ya sea porque tienen representación en el Parlamento nacional, o porque están representados en las demarcaciones territoriales afectadas, o por ambas causas a la vez. Así podemos citar los siguientes partidos: Convergència i Unió, Coalición Canaria, Chunta Aragonesista, Esquerra Republicana de Catalunya, Partido Andalucista, Bloque Nacionalista Galego, Iniciativa per Catalunya-Verds, Partido Nacionalista Vasco, etc. La postura que adoptan los partidos de ámbito nacional, en su correspondiente articulación autonómica o territorial, no siempre es coherente con la posición de los órganos centrales (en este sentido, se han escuchado voces discordantes ante la eventualidad de los trasvases del Ebro en ediles del Partido Popular de la zona del delta del Ebro, y se han podido constatar posiciones favorables al mismo trasvase por parte de representantes socialistas de las regiones levantinas afectadas); como tampoco es unívoca la posición de algunos de los par-

tidos nacionalistas de las CCAA afectadas, de lo que es fiel exponente la actitud de CIU, contraria al PHN en el Parlament catalán frente a su voto finalmente favorable en el Congreso de los Diputados.

Cabe destacar así mismo la importancia de los expertos y sus dictámenes, con frecuencia de diferente signo y contenido, que son utilizados por unos u otros de acuerdo con sus intereses. En el caso que nos ocupa, buena parte de los informes no se han hecho públicos. El Gobierno ha hecho saber que muchas de sus sugerencias han sido tenidas en cuenta en el texto definitivo, pero algunos de ellos, particularmente algunos vocales del Consejo Nacional del Agua, han cuestionado los análisis de los recursos de las cuencas deficitarias, la ausencia de estudios sobre las aguas subterráneas, y la no incorporación de los nuevos conceptos de ahorro y eficiencia en el consumo. Otros, sin embargo, aluden a la necesidad de prever los efectos que tendrá el trasvase sobre el ecosistema particular del delta.

Otros actores no institucionales se configuran con diferentes grupos ecologistas y contrarios a los trasvases. Entre los primeros cabe citar a Ecologistas en Acción; mientras que entre los segundos ha sido notable la actividad de la Coordinadora de Afectados por los Grandes Embalses y Trasvases (COAGRET), así como la Coordinadora Anti-trasvasaments⁹, coordinadora de lucha contra los trasvases en su tramo catalán, o la Plataforma de Defensa del Ebro.

Otros actores afectados son los regantes y agricultores, y sus organizaciones de representación en sus diferentes niveles, que pueden tener intereses divergentes según el área geográfica de referencia. El sector de los agricultores se caracteriza por la definición de intereses muy concretos a nivel local, lo que permite una fuerte movilización del área geográfica afectada en torno a ellos, pero por otra parte es un sector que presenta grandes dificultades para integrar intereses de sus homólogos de otras latitudes, con necesidades y prioridades divergentes, y por lo tanto fuertemente vulnerable (piénsese en la diferencia de problemática y de intereses que existe entre la agricultura del delta del Ebro, respecto a la valenciana o murciana). De esta manera, mientras COAG y la Unión de Pequeños Agricultores cuestionan el precio que se deberá pagar por el agua, ASAJA está dividida entre la organización a nivel de Estado (que apoya el Plan), y las organizaciones en la cuenca del Ebro, que lo rechazan firmemente. Por parte de los regantes, mantienen una posi-

9 Esta coordinadora defiende esencialmente tres ideas: “trasvases ni hablar”; “el agua no es negociable, los recursos naturales se han utilizar allí donde están”; y “la gestión racional de los recursos naturales” (tomado literalmente de su página web: <http://www.geocities.com/coagret/391.htm>).

ción privilegiada dentro de la negociación los del delta del Ebro, ya que estarían en disposición de ceder 400 hectómetros cúbicos de sus derechos concesionales si el Gobierno nacional se compromete a realizar cuantiosas inversiones para frenar la intrusión marina, y para desarrollar la zona.

Y, finalmente, también la ciudadanía ha participado a través de diferentes movilizaciones y manifestaciones, entre las que han sido especialmente relevante las de Mora d'Ebre, Zaragoza, Barcelona y Madrid. Estas masivas movilizaciones (en las de Barcelona y Madrid, se ha escrito que se manifestaron más de 200.000 personas), permiten a los partidos políticos de la zonas en conflicto exigir al Gobierno de la Nación una mayor sensibilidad hacia sus demandas. De esta manera, el propio Consejero de Medio Ambiente de la Generalitat catalana, Felip Puig, vio con buenos ojos la elevada participación en la manifestación de Barcelona “de cara a las conversaciones que la Generalitat mantiene con Madrid...” (El País, 26/02/01).

En términos sintéticos podemos decir que los actores intervienen en la red configurada por esta política con diferentes recursos y racionalidades, de acuerdo con el interés relativo que tenga para cada uno de ellos los aspectos en discusión.

Los actores gubernamentales e institucionales basan su poder de intervención en el sistema esencialmente en la posesión de las facultades de regulación, de disposición de recursos, de concertación de intereses y de disciplinar al resto de participantes al menos en los elementos y valores (a veces un tanto simbólicos) del interés público¹⁰. Por otra parte, su intervención es formalmente exclusiva en determinadas fases del proceso decisorio.

La importancia de los actores no gubernamentales radica en que aportan recursos cognitivos e informaciones sobre los sectores de los cuales adolecen las Administraciones, asimismo pueden aportar medios económicos, tecnológicos y humanos, así como otorgar, si los resultados son buenos y son percibidos como tales por los ciudadanos, legitimidad al sistema político-administrativo y votos a los gobiernos electos en ejercicio (legitimidad de resultado).

3.3.2.2 Preferencias problemáticas y la necesidad de la negociación entre actores

El ámbito de decisión del Proyecto de PHN sigue siendo esencialmente el nacional, de acuerdo con la normativa española a la que nos hemos referido más arriba, pero la realidad de un Estado complejo, policéntrico e integrado en la UE,

¹⁰ Sin menospreciar ni mucho menos el hecho de que algunos actores cuentan con legitimidad democrática de origen.

no puede dejar de tener en cuenta los intereses afectados, ya sean institucionales y gubernamentales o no. La incidencia de los diferentes actores en el proceso dependerá de cómo vean sus intereses afectados, y en qué medida pueden maximizar sus resultados.

Nos podemos encontrar que los diferentes actores se acomodan a cuatro pautas de racionalización de su actividad:

- a) Los que interpretan el PHN como una política de Estado que afecta directamente al interés nacional (los órganos centrales de los partidos políticos de ámbito nacional, aunque con diferentes posiciones de cohesión interna y comprensión de las discrepancias territoriales).
- b) Los actores que creen que el Proyecto de PHN concentra los costes en unas áreas geográficas muy determinadas, y que quisieran también que los beneficios e inversiones se concentraran en las mismas (por ejemplo, los regantes del delta o el Gobierno de Aragón). Los actores institucionales y no institucionales implicados a estos efectos generan procesos de negociación gubernamental a nivel regional, comunitario europeo, pero sobre todo nacional con otras CCAA y con el Gobierno de la Nación.
- c) Aquellos actores que ven el Proyecto como una política que concentra beneficios y cuyos costes son difusos, pasando por alto cuál es su situación geográfica respecto de los asuntos en discusión, y amparándose esencialmente en las siguientes notas: su representación en los órganos de relación intergubernamental al efecto (esencialmente en el Consejo del Agua); la necesidad de la búsqueda del consenso para un asunto en principio de Estado; la difícil agregación de intereses de las partes afectadas; y la problemática movilización de los potenciales perjudicados. En esta situación nos encontramos con Gobiernos como los de las CCAA de Castilla-La Mancha o Extremadura.
- d) Los que asumen que el PHN conllevará unos efectos secundarios, medioambientales y de otro tipo, irreparables que lo convierten en inviable desde la lógica de la responsabilidad política y del desarrollo sostenible. En esta posición podríamos encontrar a muchos expertos, a los que acuden recurrentemente los partidos políticos que no comparten el Proyecto, así como diferentes grupos ecologistas y periodísticos¹¹.

11 El alineamiento de algunos medios de comunicación escrita con alguna de las posiciones defendidas por unos actores u otros, ha llevado a algún periodista a mostrar su desconcierto (DELGADO-GAL escribe: "Lo que me desconcierta es que se diga 'sí' o 'no' sin estar obligado a ello . Y es que, definitivamente, los periodistas somos una especie alegre, aventurera, y monosilábica"; véase *El País*, 12/02/01).

A partir de esas pautas se puede entender las diferentes actuaciones de los actores a lo largo del tiempo, y la modificación de sus posturas de acuerdo con la interpretación de los intereses en juego en cada momento. Por supuesto, en la defensa de sus intereses cobra especial relevancia no sólo el respaldo formal con que cuentan para intervenir, sino también los aspectos informales.

Como hemos dicho antes, la búsqueda del consenso era uno de los objetivos básicos a la hora de sacar adelante este Proyecto, aunque partiendo de algunas condiciones innegociables¹². Este consenso se ha tratado de buscar por parte del ejecutivo nacional no sólo aceptando alguna de las recomendaciones del Consejo Nacional del Agua, sino también manteniendo relaciones con las partes implicadas con buenas dosis de bilateralismo. En términos generales se ha puesto interés en intercambiar puntos de vista con los grupos sociales interesados, tanto los sindicatos agrarios como los grupos ecologistas. Las peticiones del sector agrícola también eran controvertidas, dependiendo de la CA que procedieran. Las mayores exigencias provenían de aquellas regiones con escasez de agua, donde se pretendía que una parte del trasvase fuera para el uso agrícola, aunque, tal y como delimita el Proyecto de PHN, el uso del agua del trasvase va a ser exclusivamente para el abastecimiento urbano, y no se van a crear nuevos regadíos, sino que se tratará de mejorar la gestión del agua existente para éstos. La participación y las consultas realizadas a los grupos ecologistas son básicas en este proceso, ya que esta negociación aumenta la legitimidad del proyecto, además de profundizar en el respeto medioambiental. Estos son los principales grupos representados en el porcentaje con el que cuentan los usuarios en la Junta de Gobierno del Consejo Nacional del Agua, donde además han participado otros, de carácter más local, especializados por área geográfica (provincias, comarcas, mancomunidades).

Tras el trabajo llevado a cabo por los expertos y por el Consejo Nacional de Agua, todavía quedan ciertos sectores sin apoyar el Proyecto. Se ha seguido buscando el consenso a través de diferentes procesos de negociación. Destacan los enfrentamientos entre el gobierno Central y el Gobierno de Aragón. Estas relaciones, de carácter informal, fuera del procedimiento normativo normal, demuestran la importancia de las personas, y su talante, que representan a las instituciones y cuyo entendimiento personal equivale en ocasiones al entendimiento

12 De esta manera, el Ministro Matas reconoce en una entrevista (El País, 18/03/01) que “hemos demostrado con hechos nuestra voluntad de diálogo. El Proyecto, que entró el 5 de septiembre en el Consejo Nacional del Agua, ha sufrido modificaciones muy relevantes después de cinco meses de negociación. Esa voluntad de mejorar el Proyecto es algo que vamos a seguir reiterando hasta el final. Pero hay tres condiciones innegociables: que son inamovibles los 1050 hectómetros cúbicos del trasvase...; que no vamos a pagar por el agua; y que hay que garantizar la solución del problema medioambiental que tiene el delta del Ebro”.

institucional¹³. En este caso las negociaciones no fructificaron. Sin duda, el objetivo de la búsqueda de este consenso, innecesario en términos de apoyo numérico, es conseguir la máxima legitimación posible por parte de los ciudadanos, ya que, de momento, aunque el Proyecto de PHN cuenta con todo el apoyo numérico necesario, hay muchos sectores, altamente movilizados, que tienen capacidad de deslegitimarlo.

Desde el punto de vista netamente institucional, en relación a las organizaciones al servicio del poder ejecutivo de los diferentes niveles de gobierno, cabe destacar que en términos generales cada uno, y con independencia del proyecto de que se trate, cuenta con una diferente posición respecto a su ciudadanía y a la lógica relacional propia de un Estado complejo como es el español que modifica la percepción de la legitimidad de su actuación dependiendo de los interlocutores. De esta manera, y de acuerdo con BAÑÓN, RAMOS Y TAMAYO (1995), puede reflexionarse sobre la legitimidad de la acción pública desde los siguientes planos: el de los ciudadanos, los grupos sociales organizados, los demás niveles de gobierno y de administración, incluyendo, por supuesto, los órganos políticos. Es relevante anotar esta distinción porque nos permite analizar y explicar algunas de las aparentes paradojas que se han producido en la actuación de los diferentes actores respecto al Proyecto de PHN, a partir de la constatación de un escenario complejo en que se integraban, a diferente título y con diferente intensidad, consideraciones sobre la legitimidad de origen/institucional y de resultado/rendimientos.

Desde la lógica apuntada, el nivel nacional de gobierno se legitima en la medida en que asuma en su comportamiento los valores del sistema democrático y del Estado de derecho (esto sirve asimismo para el resto de actores político-administrativos), y actúe en la persecución del difícilmente definible interés general o de todos los españoles. Por otra parte, una vez que ha perdido buena parte de sus funciones de intervención directa sobre la sociedad, asume comportamientos de liderazgo tecnológico, de generación de redes nacionales para la formulación e implantación de políticas, de capacitación de los gobiernos subnacionales, entre los que realiza además tareas de agregación de intereses y de mediación, sin menospreciar que constituye el conducto formal de relación con el exterior. Respecto de los grupos sociales, juega papeles de regulación, intermediación, financiación e incluso de dinamización de los mismos. La dimensión simbólica, en lo referente a la obtención del asentimiento de las diferentes organizaciones interesadas, radica en la defensa de que se trata de un asunto de Estado, donde los intereses afectados repercuten directamente a buena parte de los ciudadanos y

13 Recuérdese que una de las dimensiones que contemplan las RIG's es la actuación del factor humano, sus valores y las relaciones informales.

de los territorios, donde por lo tanto es necesaria la intervención del Estado en aplicación de la Ley, pero también porque es el único actor capaz de trascender a los intereses encausados con una visión de conjunto en búsqueda del máximo consenso político y territorial, sobre todo cuando se trata de un Proyecto cuya implantación (como ocurre con casi todos los proyectos de infraestructuras hidráulicas, ferroviarias, aeropuertos o carreteras, que tanto influyen en la vertebración de un Estado) exige varias legislaturas. De esta manera, frente a aquellos que defienden la particularidad o el interés de su región o zona geográfica, recuerda Aznar con no poca ironía que ...“el Ebro pasa por seis autonomías antes de desembocar en el Mediterráneo. Es un río bastante español, me parece” (El País, 28/03/01).

Las CCAA se legitiman, como el Estado, cumpliendo con los requerimientos democráticos y del Estado de Derecho, así como conectando con la idiosincrasia propia de su territorio y sociedad, pero también aportando una mejor gestión a funciones que anteriormente prestaba el Estado y abordando con mayor rapidez, eficacia y eficiencia los problemas emergentes. De esta manera, deben tener la capacidad de territorializar los intereses de su jurisdicción¹⁴, canalizando y coadyuvando a la formulación operativa de las demandas de los grupos sociales regionales de manera que puedan ser resueltos y/o negociados ante la instancia pública que corresponda (regional, nacional, comunitaria europea e internacional). Ni que decirse tiene que en un escenario como el español, donde existen fuertes tendencias hacia la federalización, uno de los aspectos que más legitiman al nivel autonómico de gobierno es la facultad para imponer en la agenda nacional los aspectos más relevantes para el territorio autonómico afectado, por lo que han de propiciarse comportamientos tendentes a la cooperación, y donde encasillarse en una posición radical o de suma cero no sólo puede no ser positivo desde la perspectiva de los rendimientos de toda negociación (en la práctica el actor se aboca a renunciar a negociar cuando el resto de actores lo hacen), sino que puede afectar a la propia visión de legitimidad institucional¹⁵ por parte de los ciudadanos toda vez que, en la práctica, supone un reconocimiento de no haber sido lo suficientemente sagaz para haber aprovechado al máximo el conjunto de valores derivados de los principios inspiradores de nuestro sistema polí-

14 Nótese a estos efectos que el Presidente de la Comunidad de Regantes de la Izquierda del Ebro, Joel Bonet, eludió la posibilidad de llegar a acuerdos sobre el Proyecto de PHN con el Ministro Matas de manera unilateral, sin el concurso de la Generalitat catalana (“Si la Generalitat no llega a acuerdos con el Gobierno nosotros tampoco, ya que estamos de acuerdo con las alegaciones de la Generalitat”; El País, 16/03/01).

15 Nótese que el propio Presidente de Catalunya, al recordársele la falta de coherencia con la moción votada en el Parlament Catalán por el grupo de CIU en el Congreso (que votó a favor del Proyecto de PHN), recordó que las inversiones multimillonarias para la zona del delta prometidas por Aznar eran consecuencia de la presión de CIU (El País, 29/03/01).

tico, estando muchos de ellos conectados al reconocimiento de la diversidad dentro de un Estado autonómico que se asimila en gran medida al modelo de RIG's superpuesto descrito por WRIGHT (1978, 24 y ss)¹⁶.

Los Entes locales, por supuesto, también se legitiman cumpliendo con los valores y normas que inspiran nuestro sistema político-administrativo. En lo referido a la legitimidad de rendimientos es difícil obtener conclusiones generales ya que la realidad local es muy variada en recursos, población y contexto socio-económico¹⁷. Puede decirse que el reconocimiento social de su papel pueden incrementarse en la medida en que sean capaces de potenciar la idea de comunidad local, la participación ciudadana, ejercer el liderazgo en la comunidad local a la que sirven identificando y orientando las demandas ciudadanas y de los grupos sociales, y mejorar la gestión.

La UE, como es sabido es otro de los actores que interviene, ya que va a financiar en gran parte el proyecto, sobre todo aquellas partidas destinadas a infraestructuras. Además la UE delimita un marco que el Estado debe respetar, aunque esto, exceptuando algunas disposiciones medioambientales o de calidad del agua, no ha sido un problema para España, que tenía una legislación bastante avanzada al respecto y además muchas directivas europeas sobre este tema han tomado como referencia la propia legislación española. Y, finalmente, no cabe menospreciar la posibilidad de que algunas de sus instituciones puedan ser utilizadas como último recurso para paralizar alguna decisión nacional con una cierta proyección comunitaria. Conviene recordar aquí el episodio, tan criticado por sectores afines al PP, del viaje del Presidente de Aragón a Bruselas para intercambiar puntos de vista con los servicios de la Comisión en lo referido al impacto medioambiental previsible que derivaría de la implantación del PHN, así como la posibilidad de actuación de la Comisión correspondiente del Parlamento Europeo.

16 WRIGHT propone tres modelos de RIG's de acuerdo con el tipo de relación que se produce entre las diferentes esferas de gobierno: el separado (que alude a las relaciones que se producen entre esferas de gobierno que funcionan de manera independiente y autónoma), el inclusivo (que define las relaciones entre dichas esferas de manera que existe una superioridad jerárquica a favor de alguno de los niveles de gobierno, favoreciendo la relación predominante la dependencia) y el superpuesto, al que se aproxima el caso español, que se define por tres notas: las funciones fundamentales de gobierno involucran simultáneamente a unidades de los diferentes niveles de gobierno, favoreciéndose por lo tanto las interdependencias; las áreas de autonomía y de independencia, sin desaparecer, son comparativamente pequeñas; y las pautas de ejercicio de la autoridad pública incentiva los comportamientos negociadores y cooperativos.

17 Sin, por supuesto, desconocer el papel marginal que se ha reservado tradicionalmente al nivel local en el desarrollo de la intervención pública en nuestro país, donde es bien conocida la crisis crónica de las haciendas locales.

Otro aspecto importante es la distribución y gestión de los recursos económicos. Estas transferencias provienen de la UE y del Estado, y van a ser gestionadas, principalmente, por el propio Estado, aunque una parte de los recursos pueda transferirse a las CCAA o a algunos entes locales para hechos concretos. La participación de estos dos niveles de gobierno será algo mayor en algunos aspectos de supervisión y gestión de algunas funciones, ya que el propio Proyecto de PHN recoge la necesidad de una colaboración entre niveles, aunque aquellos objetivos más importantes serán siempre desarrollados desde el Estado respetando esa colaboración.

Para finalizar este epígrafe, podemos decir que los factores que afectan e incrementan el potencial de conflicto desde la perspectiva de las RIG's, en el caso que nos ocupa, son los siguientes:

- a) **El número de actores implicados** de manera necesaria en la red, así como sus diferentes intereses, racionalidades, status y área territorial de actuación. Es claro que cuanto mayor es el número de actores implicados, mayor será la posibilidad de desacuerdo.
- b) **La diferente cultura de los actores** que afecta a la propia definición del problema. Por poner un ejemplo breve, analizando la posición de los dos grandes partidos de ámbito nacional en sus ejecutivas centrales, es de destacar que mientras para unos el PHN es una cuestión de interés nacional, asociado a unos proyectos muy costosos pero que permiten cohesionar España a partir de la solidaridad (caso del Partido Popular a nivel de Estado y del Gobierno de la Nación), para otros, sin perjuicio de la defensa de la solidaridad interterritorial y del interés de Estado, se trata de un proyecto anclado en aspectos caducos –un simple plan faraónico de obras públicas- de la gestión del agua que no dan cuenta de la nueva cultura del agua, ni de la posibilidad de utilización de los recursos tecnológicos de nuestros días (caso del PSOE a nivel de Estado). Y esto sin menospreciar la visión particular del problema que tienen las organizaciones regionalizadas de los partidos políticos nacionales (a veces contradictoria con la de la ejecutiva nacional), ni la posición de los partidos, nacionalistas o no, de los territorios afectados o de otras partes de España.
- c) Abundando en la explicación anterior, es lógico pensar que el conflicto también estará en consonancia con **el grado de compatibilidad de los objetivos de los distintos actores**. La posibilidad de conflicto será tanto mayor cuanto menos compatibles sean las percepciones de los actores en torno a los objetivos de programa.
- d) La percepción por parte de algunos de los actores más directamente afectados de una cierta pobreza en lo relativo a **los recursos estratégicos de**

compensación que se les habría de dedicar (caso del gobierno aragonés, de parte de los regantes...). Aunque también es cierto que la existencia de grandes cantidades de compensación (se trata de un proyecto con cerca de 4 billones de pesetas de presupuesto), puede inducir a que algunos de ellos, en un determinado momento y al hilo de las negociaciones, puedan plantear renunciar a una preferencia no muy acusada (o bastante acusada, pero irremediablemente puesta en cuestión) por unas cantidades orientadas a mejorar determinados sectores productivos o infraestructuras (posición de los regantes del Delta del Ebro, posición de algunos Ayuntamientos de la zona –con independencia del partido que mantenga el ejercicio del gobierno en los mismos-...).

- e) Otro aspecto que aporta una nueva dimensión de divergencia de intereses y posibilidad de conflicto radica en **el grado de complejidad objetiva del programa**. En la medida en que los recursos necesarios sean diversos y provengan de diferentes fuentes habrá más complicaciones en la formulación, implantación y control/evaluación del programa, que se verán si cabe incrementadas si el número de operaciones necesarias para su ejecución es muy elevado y exige un horizonte temporal plurianual, a lo largo del cual pueden irse modificando la percepción del problema inicial. No en vano, cuando CIU votó favorablemente el Proyecto de PHN en el Congreso de los Diputados lo justificó, aparte de porque el Gobierno de la Nación se había comprometido a tener en cuenta algunos elementos importantes sugeridos por la coalición (inversiones en el Delta; inicios de reflexión sobre la contingencia de realizar trasvases del Ródano), por la posibilidad de mejorar los resultados para Cataluña en la fase de ejecución del Plan.

3.3.3 La influencia de los medios de comunicación

A continuación, analizaremos cómo se posicionan los medios de comunicación ante este tema. Como es sabido, los medios no son unos actores directos, como pueden ser los partidos políticos o los Ministerios, pero su capacidad de influencia y movilización social es enorme. Su actuación, en este caso concreto, ha implicado un cierto posicionamiento de la opinión pública en torno a alguno de los intereses en juego. Para analizar este fenómeno, estudiaremos lo publicado por cuatro periódicos de distinto signo, donde cada uno de ellos ha asumido una posición: El País, Diario 16, El Mundo y ABC.

Tanto en El Mundo como en El País, en este segundo de manera más amplia, se recogen las opiniones de los grupos ecologistas y de los científicos. Ambos señalan en los días 31/01/01 y 10/02/01, respectivamente, los motivos expuestos por la organización Ecologistas en Acción (EA) en contra del PHN. En ambos diarios se destacan argumentos como la insostenibilidad del Plan, las tensiones

y problemas entre las cuencas cedentes y receptoras, el impacto ecológico de algunos embalses o los problemas del cambio climático. El Mundo recoge aquellos aspectos positivos que los ecologistas reconocen que tiene el PHN, en materia de “protección de dominio hidráulico, el encauzamiento con bosque de ribera en lugar de hormigón y el compromiso de eliminación de toda construcción en cauces y zonas inundables”.

En la elaboración del Plan desde el Gobierno se ha destacado el talante negociador del ministro y la aprobación conseguida por el Consejo Nacional del Agua, pero en ambos periódicos se señala que existen más de 100 informes de expertos según El Mundo (27/02/01) y más de 130 según El País (10/02/01), encargados por el Ministerio de Medio Ambiente que no han sido tenidos en cuenta, ya que las opiniones recogidas no se han ni publicado ni debatido. El País señala que estos informes acusaron “la ausencia de estudios sobre las aguas subterráneas” y que “el plan no incorpora los nuevos conceptos de ahorro y eficiencia en el consumo”.

Diario 16 (1/03/01), en la información que ofrece sobre la manifestación de Barcelona, destaca todos los colectivos que allí estaban representados (PSC, ERC, IC-V, UGT catalana...) y los ciudadanos de diferentes CCAA (País Vasco, Aragón, Cataluña, Navarra, La Rioja) que participaron en la marcha. Este periódico explica, además, como una postura totalmente lógica y racional, lo que significa la posición en contra del trasvase. Se critica especialmente la inicial postura tomada por CIU de apoyo al gobierno, que se considera que está en contra de los intereses catalanes, y se explican las peticiones de los grupos contrarios al PHN, cuyo lema es “Por una cultura nueva del agua: no al PHN”. Estos colectivos piden mayor diálogo con el Gobierno, y que se tengan en cuenta los intereses de todas las CCAA.

El País, a lo largo de los meses de enero, febrero y marzo, recoge no sólo la información referida a las tres grandes manifestaciones realizadas en Zaragoza, Barcelona y Madrid, sino que además dedica una especial atención a las posiciones que defienden los colectivos que participan, destacando la postura de Aragón y de su Presidente, Marcelino Iglesias. Aunque la comparecencia de Iglesias en Bruselas, explicando los motivos del rechazo al PHN (en un tercio financiado por la UE), fue muy criticada por el PP, es defendida por algunos articulistas, entre los que destaca José Antonio Labordeta. Aragón ha sido la CA que más se ha movilizado en contra del PHN, debido no sólo al empuje de los partidos políticos, sino también a los medios de comunicación regionales. En Diario16 también se destaca la figura del Presidente de Aragón, Marcelino Iglesias, que aparte de pedir más diálogo, acusa al Gobierno de querer que el PHN se haga como “un paseo militar” y de tratar de dividir a las CCAA (1/03/01). ABC (1/03/01), en

cambio, destaca los intentos de diálogo realizados principalmente por Jaume Matas, destacando la intransigencia de Marcelino Iglesias, al que acusa de no querer negociar y de no acudir a una reunión con el Ministro, aduciendo que él “con quien tenía que hablar” era con el Presidente del Gobierno.

El País trata en profundidad las posiciones y actuaciones que se toman y realizan desde el PSOE. Lo primero que cabe señalar es el trato dado a las diferentes posturas que se defendían dentro del PSOE. Estas posiciones son tratadas, más que como una división interna, como unas posturas lógicas dentro del seno de un partido regionalizado y donde hay que defender los intereses de diferentes CCAA. Se destaca el esfuerzo del Consejo Territorial del PSOE para fortalecer la ejecutiva y tratar de expresar una perspectiva sobre el tema coherente en todo el territorio (15/02/01, 19/02/01). En estos artículos se muestra cómo Rodríguez Zapatero se esfuerza en conseguir un punto de vista coherente, defendiendo la actuación del nuevo líder socialista, y se enfatiza la idea de que España es un país regionalizado, remitiéndose al caso del sistema federal alemán. Cabe destacar las grandes diferencias que existen entre el tratamiento de este tema en El País y en ABC (30/01/01), que ahonda en la división interna del PSOE, mostrando las controversias que existen entre los órganos del partido en comunidades como Castilla la Mancha y Extremadura y la línea nacional del partido (el PSOE presentó en el Parlamento una enmienda a la totalidad del Proyecto) y de otras CCAA (como Aragón o Cataluña). En El Mundo (31/01/01) también se trata de la división de las autonomías del PSOE, que de hecho aparece en el titular de la noticia, pero se recoge la postura de Jesús Caldera, portavoz socialista, donde se destaca la comprensión de las diferentes posturas según la autonomía y donde se explica que para la tramitación en las Cortes el partido adoptaría una postura común, como así ha ocurrido. En este mismo periódico se recoge una noticia titulada “Bono y Rodríguez Ibarra defienden su apoyo al PHN” (2/02/01), que aparece con el subtítulo de “Zapatero ve ‘lógico’ el voto favorable de ambos socialistas”, donde sobresale que las decisiones de los gobiernos regionales deben defender los intereses de su propia CA.

El País recoge en varios artículos (5/03/01, 7/03/01, 8/03/01) la alternativa al PHN propuesta por el PSOE. Este proyecto, realizado por Cristina Narbona, secretaria de Medio Ambiente del PSOE, es explicado en profundidad, destacando sobre todo los grandes beneficios que supone con respeto al texto que se va a tratar en las Cámaras. Este texto estudia la existencia de otras cuencas excedentarias, además del Ebro, como son el Duero, el Tajo y la Cornisa Cantábrica. Este texto alternativo “plantea la instalación de desaladoras y aboga por fomentar el ahorro tanto en regadíos como en abastecimiento urbano, así como la reutilización de las aguas residuales” (5/03/01). Se destaca que este plan ha conseguido vertebrar las posiciones de todos los líderes regionales socialistas,

poniendo de acuerdo a Iglesias con Ibarra y Bono. Los trasvases que se plantean son mucho más reducidos y no se determina en el texto cuáles van a ser las cuencas excedentarias de las que se va a coger el agua. En el artículo del 7 de marzo se trata otro aspecto de este texto, que supone un ahorro, con respecto al plan presentado por el Gobierno, de 300.000 millones de pesetas y se obtendrían 35 hectómetros cúbicos más al año. Además, el PSOE plantea la creación de una Conferencia Sectorial de Política del Agua, “como órgano de cooperación y coordinación institucional entre el Gobierno central y las CCAA”.

Aunque los dos partidos con mayor protagonismo en lo referente al PHN son el PP y el PSOE, también se recoge las posiciones adoptadas por otros grupos parlamentarios. IU e Iniciativa per Catalunya han pactado el coordinarse “en asuntos como la Ley de Extranjería, el Plan Hidrológico, vacas locas, financiación autonómica y reforma de la justicia”. Como vemos, estos partidos, aunque con un apoyo popular mucho menor, se posicionan ante los diferentes temas y tratan de unirse para defender proyectos comunes para, de esta manera, tener más influencia y repercusión social.

Sin duda es muy interesante el seguimiento que se puede hacer a otro partido político, CIU. Este partido gobierna en Cataluña con el apoyo del PP y pactó, en la anterior legislatura, con el PP en el Gobierno Central. En un principio iba a apoyar el Proyecto presentado por el PP, pero su postura era bastante ambigua, ya que de hecho su representante no acudió a la votación del plan que se hizo en el Consejo Nacional del Agua. Además, CIU no estuvo representada al máximo nivel en las diferentes manifestaciones que se realizaron en contra del PHN. Pero, como se recoge en *El País* (2/02/01), el siguiente paso de CIU fue no apoyar el PHN: “Pujol rechazará el PHN si el PP niega el trasvase del Ródano” y, tal como se informa, “CIU anunció su intención de modificar la actitud mostrada hasta ahora respecto a las comarcas del Ebro”. Esta posición adoptada por CIU, que hizo que el PP se opusiera y ésta fuera derrotada en el Parlamento catalán (*El País*, 9/03/01), reforzando la postura de los socialistas (donde sobresale la afirmación del líder socialista catalán: “la batalla del Ebro está ganada”). Otras noticias, que *El País* recoge en portada (23/03/01), destacan el siguiente titular “CIU apoya el trasvase del Ebro a cambio de inversiones en Tarragona”. Como vemos CIU retornó a cambiar de opinión y apoya el PHN ya que “ha recibido garantías de inversiones en el delta del Ebro y la promesa de que se estudiará importar agua del Ródano”.

Las informaciones recogidas sobre las posiciones en contra que han establecido diferentes partidos refuerzan la oposición del PSOE al PHN, como algo más que un movimiento llevado a cabo desde Aragón por Marcelino Iglesias, el PAR y la CHA. Se dan nuevos argumentos y se hace una crítica a un Proyecto donde el

PP no va a lograr ese consenso deseado y va a tener que hacer uso de la mayoría absoluta que ostenta en las Cortes. (Como veremos luego, uno de los principales objetivos del ministro Jaume Matas era conseguir un amplio consenso, tal y como se recoge en ABC). Los grupos parlamentarios contrarios al PHN presentaron en el Congreso siete enmiendas a la totalidad, que fueron derrotadas con 193 votos en contra (PP, CIU y CC), 129 a favor y dos abstenciones (El País, 23/03/01).

Es interesante analizar la postura que tiene El País sobre las actuaciones del gobierno, ya que realiza ciertas críticas a algunas acciones que en otros periódicos, como el ABC, no se recogen. De este modo, El País informa sobre la aprobación del Proyecto por el Consejo de Ministros, calificando que este proceso se ha celebrado con una “celeridad inusitada” (10/02/01), destacando la supuesta “prisa” que puede tener el Gobierno de que este Proyecto se tramite en las Cortes, debido a las polémicas que han aparecido al respecto. Una de las principales defensas del PHN del Gobierno se ha basado en atacar al PSOE por su división interna, a lo que se responde desde las filas socialistas con una acusación de “dividir a España” (10/02/01, 13/02/01). Como vemos, ante las frecuentes críticas de incoherencia interna que se han hecho al PSOE, se recogen críticas en el otro sentido, ya que se estaba dando una imagen prácticamente unánime de la deficiente oposición que estaban realizando los socialistas, con las diferentes posiciones tomadas según la CA.

El País dedica varias noticias a la reunión de los “barones” del PP que se hizo en Madrid el día 12 de febrero. Se recogen titulares como: “El PP cita en Madrid a sus ‘barones’ autonómicos para destacar su unidad” (10/02/01), “El PP moviliza a sus ‘barones’ contra la ‘insolidaridad’ del presidente de Aragón” (13/02/01). Esta reunión de una representación del PP a nivel nacional y los presidentes autonómicos del PP es una manera clarísima de representar la misma estructura interna que se constata en el PSOE, pero con una clara diferencia, la unidad. En esta reunión, en la que no había ningún asunto que tratar, se dedicaron a criticar la división interna del PSOE y la postura tomada por Marcelino Iglesias, al que acusaron de “torpe, insolidario, demagógico, bolchevique y desleal” (13/02/01). El propio Juan José Lucas reconoció que “no fue una reunión ‘normal’” y que “nunca antes se había producido algo así”. Desde este periódico se trata de demostrar cómo las actuaciones del PP no tienen otro fin que criticar al PSOE, sin aportar soluciones ni favorecer un verdadero debate para llegar a un consenso mayor entre todas las fuerzas políticas.

Ante tanta acusación y crítica al PSOE de división interna, El País recoge una información que titula de la siguiente manera: “El PP de Cataluña rompe la voz unitaria del partido y pone trabas al Gobierno en el trasvase del río Ebro”

(15/02/01). Según esta noticia, aunque el PP catalán “acepta y respalda el PHN”, su presidente ha reclamado “mejoras del plan específicamente en el Delta del Ebro” y ha mostrado su preocupación ante “la posible pérdida de nivel de agua en el Delta del Ebro”. Desde este periódico se destaca que “la voz unitaria y cohesionada que quiso ofrecer oficialmente el PP el pasado lunes en Madrid sobre el PHN, convocando a todos sus barones autonómicos para respaldar sin fisuras el Proyecto que acaba de aprobar el Gobierno, tiene algo más que matices”. Sin duda, ante las controversias que ha generado el PHN, la unidad que el PP ha tratado de demostrar en todo momento, frente a la desunión del PSOE, ha sido una de sus principales defensas, pero El País trata de demostrar que el PP también tiene diferentes opiniones según la región afectada, aunque este disenso se muestre más tímidamente.

ABC (30/01/01), para defender el proceso de negociaciones que ha llevado a cabo el PP, destaca que el PSOE intentó hacer una PHN en 1993 que no contó con el apoyo del Consejo Nacional del Agua; mientras que este órgano ha apoyado el Proyecto del PP, que ha incluido todas las recomendaciones del Consejo. Además, se hace una fuerte defensa de la figura de la ex-ministra, Isabel Tocino, que fue la impulsora del PHN y que estableció las bases de la política hidráulica del s. XXI. El cambio de cartera a Jaume Matas supone, para ABC, un verdadero intento de negociar y llegar a un consenso con todos los grupos políticos y sociales; y gracias a este talante se ha conseguido que el PHN sea apoyado ampliamente. De hecho, ABC (1/03/01) recoge una entrevista a Jaume Matas, donde vemos que se sigue la misma línea, se tratan las diferencias del PSOE, la oposición férrea de Aragón, el impulso de Isabel Tocino y el talante negociador del actual ministro.

La posición de la UE ante este plan es clave, debido a que, por un lado, el PHN debe respetar las directivas comunitarias existentes al respecto y, por otro lado, la UE va a financiar un tercio del Proyecto. El País (10/02/01) manifiesta que “el vicepresidente de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo ha dicho que en España el trasvase podría vulnerar tres directivas europeas, la de Hábitats, Aves y Aguas” y El Mundo (8/02/01) informa que “El PHN ‘choca’ con la directiva de la UE sobre agua, según su ponente”, según lo dicho por el mismo parlamentario europeo.

Lo anterior pone de manifiesta que las posiciones ante el Proyecto de PHN son muy variadas y complejas, y, dependiendo de los intereses que se defiendan, las informaciones que aparecen en los diferentes periódicos sobre el mismo tema son, con frecuencia, verdaderamente contrarias, pareciendo que hacen referencia a dos asuntos diferentes. Tras leer el Proyecto de Ley del PHN, después de toda la información recibida por los medios de comunicación especificados, podemos

decir que la percepción del tema es sumamente variable, y que la prensa no explica satisfactoriamente en qué consiste verdaderamente el PHN (aunque El País aporta mayor información y despliegue gráfico), sino que tratan de adecuar la información a su propia línea editorial.

4. Conclusiones

1.- La configuración de España en los últimos años como un Estado compuesto, regido por los principios de autonomía y descentralización, así como el proceso de creación y consolidación del Estado del Bienestar y de integración en las CCEE, implican un notable incremento en el número de actores que intervienen en las políticas así como un aumento en la posibilidad material de hacerlo. Para la gestión de las diferentes políticas públicas se generan escenarios complejos caracterizados por la interdependencia y la gestión multinivel (exponente palmario de ello es el propio PHN), lo que favorece la aplicación del análisis intergubernamental frente a las formas tradicionales de reflexionar sobre nuestro Estado, ya que permite integrar en su marco explicativo los actores institucionales y no institucionales, y dentro de aquéllos los vinculados a los diferentes poderes y niveles de gobierno.

2.- La gestión del Proyecto del PHN genera su propio entramado de actores, a partir de un marco institucional que determina las pautas de estructuración de las oportunidades y restricciones de los mismos, así como su particular espacio de mediación o conciliación entre intereses públicos, territoriales y privados. De esta manera, cabe destacar que el Proyecto ha generado un escenario de participación fluida, con multitud de actores de todo tipo y status, en que, por la propia complejidad del proyecto y por la particular visión y racionalidad de cada uno de los intervinientes, ha sido prácticamente imposible concertar preferencias y obtener el consenso. De esta manera ha sido frecuente que los actores hayan cambiado de posición a lo largo de todo el proceso, así como que ni siquiera actores de una misma organización hayan tenido posiciones unívocas (podemos encontrar posturas enfrentadas dentro de casi todos los partidos políticos afectados, de acuerdo con su articulación territorial, pero también en otros participantes como los regantes, sindicatos agrarios de diferentes regiones, etc).

3.- La actuación de las diferentes organizaciones al servicio del poder ejecutivo de cada nivel de gobierno implicado debe entenderse dentro del contexto de la lógica relacional propia de un Estado complejo, como el nuestro, que modifica la autopercepción de la legitimidad de su actuación (tanto de la institucional, como de la asociada a rendimientos), de acuerdo con una visión territorializada de los intereses de sus ciudadanos, de los grupos sociales organizados y de los demás niveles de gobierno y administración.

4.- El conflicto es una tónica del proceso de negociación del PHN por varias causas: el alto número de actores implicados, con sus diferentes intereses, estatutos y cultura, que dificulta la posibilidad de agregar y conciliar intereses pues en ocasiones ni siquiera son capaces de definir el problema de la misma manera; la complejidad objetiva del programa; y la visión del reparto de los recursos estratégicos de compensación como un juego de suma cero entre actores homólogos de diferentes territorios (regantes, etc.).

5.- Los medios de comunicación, y particularmente los escritos, han tenido un rol muy relevante de difusión y definición del problema para buena parte de los ciudadanos, facilitando la concienciación y movilización de los mismos con independencia de la posición defendida. Sin embargo, y tras el análisis del contenido y del despliegue gráfico de la información transmitida, no puede decirse que siempre hayan sido neutrales respecto a los intereses en juego.

Fuentes

A) Bibliográficas

AGRANOFF, R., (1991), Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales, En *Papeles de Trabajo (Administración Pública) de la Fundación Ortega y Gasset*, nº AP2-II/91.

ANDERSON, W., (1960), Intergovernmental relations in review, Minneapolis, University of Minnesota Press.

BAÑÓN, R.; RAMOS, J.A.; TAMAYO, M., (1995), Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías, *Papeles de Trabajo (Administración Pública) de la Fundación Ortega y Gasset*, nº AP20-XII/95.

BULLER, H.; y HOGGART, K., (1998), "Pluralidad e implementación de políticas de medio ambiente en la Unión Europea", *Revista Internacional de Sociología* nº 19 y 20, enero-agosto, pp. 153 a 179.

COMISIÓN EUROPEA, (2000), Libro Blanco de Reforma de la Comisión, I y II parte, COM (2000) 200 final, Bruselas, 5 de abril.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2001a), "El concepto de Administración Nacional para la Unión Europea", *Revista Universitaria Europea*, nº 2, en prensa.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2001b), La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea: particulares, dimensiones y futuro, que se publicará próximamente por la Fundación Pi i Sunyer de Barcelona.

GAMERO CASADO, E., (1993), "La estructura orgánica de las Comunidades Autónomas en relación con la ejecución del Derecho Comunitario Europeo", en BARNES, J., (Ed.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados Miembros*, Madrid, Cívitas-Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía.

GIL IBÁÑEZ, A., (1998), *El control y la ejecución del Derecho comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europeas*, Instituto de Administración Pública, Madrid.

GOMA, R.; y SUBIRATS, J., (1998) (Coords.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Editorial Ariel, s.a., Barcelona.

HANF, K., y SCHARPF, F., (eds.), (1979), *Interorganizational Policy-making. Limits to coordination and central control*, London, Sage.

KASSIM, H., (1994), "Policy networks and European Union policy making: a sceptical view", en *West European Politics*, 17/4.

METCALFE, L., (1996), "Building capacities for integration: the future role of the Commission", *Eipascope* n° 1996/2, pp.2 a 8.

METCALFE, L., (1995), "La Comisión Europea como una organización-red", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 4, septiembre-diciembre, pp. 25 a 36.

METCALFE, L., (1993), "Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación", *Integración Latinoamericana*, n° 189-190, mayo-junio.

MORATA, F., (1998), *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Editorial Ariel, s.a., Barcelona.

MORATA, F., (1995), "Unión Europea, administraciones públicas y mercado interno", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 4, septiembre-diciembre, pp. 37 a 46.

OCDE, (1997), *La transformación de la gestión pública. La reforma en los países de la OCDE*, Boletín Oficial del Estado, Madrid. Estudio preliminar a cargo de CANALES ALIENDE, J.M., y de RODRÍGUEZ ALVÁREZ, J.M.

OCDE, (1995), *La gestion publique en mutation. Les reformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

SCHARPF, F.W. (2000), *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza Editorial S.A., traducido por Jesús Alborés Rey.

SIEDENTOPF, H.; y HAUSCHILD, C., (1988a), "L'application des directives com-

munautaires par les Administrations nationales (études comparative)”, *Revue Française d’Administration Publique*, nº 48, octobre-décembre, pp. 547 a 555.

SIEDENTOPF, H.; y ZILLER, J., (1988b), (Eds.), L’Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les États membres, Volume I, Synthèses comparatives, Institut Européen d’Administration Publique, Bruxelles.

SIEDENTOPF, H.; y ZILLER, J., (1988c), (Eds.), L’Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les États membres, Volume II, Rapports nationaux, Institut Européen d’Administration Publique, Bruxelles.

WRIGHT, D., (1988), *Understanding intergovernmental relations*, Brooks-Cole, Belmont.

WRIGHT, D., (1981), “The concept of intergovernmental relations: assets and liabilities”, ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Nueva York (citado por Agranoff, R., 1991, Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales, en *Papeles de Trabajo (Administración Pública) de la Fundación Ortega y Gasset*, AP2-II/91).

WRIGHT, D., (1978), “Del federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 6, pp. 5-28.

B) Periodísticas

- El Mundo, edición diaria desde octubre de 2000 a 31 de marzo de 2001.
- El País, edición diaria desde octubre de 2000 a 31 de marzo de 2001.
- Diario 16, edición diaria desde octubre de 2000 a 31 de marzo de 2001.
- ABC, edición diaria desde octubre de 2000 a 31 de marzo de 2001.

C) Normativas

- Constitución Española de 1978.
- Ley 29/1985, de Aguas.
- Directivas Europeas del Consejo: 88/347; 91/415; 86/280; 84/156; 83/513.
- Real Decreto 1664/1998.
- Proyecto de PHN del Gobierno de la Nación.
- Proyecto de PHN alternativo del PSOE.