

NECESIDADES Y DERECHOS DE PROPIEDAD DEL AGUA.

Fernando Arbués Gracia (Universidad de Zaragoza).

1.- Introducción.

El agua es un recurso escaso, capaz de proporcionar a los agentes económicos unos flujos de utilidad al satisfacerles, en mayor o menor grado, un cúmulo de necesidades alternativas. Ante la escasez de este recurso, la cuestión económica fundamental que se plantea en el seno de cualquier colectivo social es la relativa a cómo solucionar los múltiples y complejos conflictos de intereses que se van a originar en torno a su uso. En este contexto, los derechos de propiedad que se establezcan van a jugar un papel clave, ya que determinarán la forma en que la sociedad canalizará la competencia por el recurso. En concreto el sistema de derechos de propiedad condiciona la asignación y distribución de los recursos hídricos entre los grupos de usuarios alternativos (agrícolas, urbanos e industriales), y entre los agentes que integran cada grupo.

En relación con esta problemática, nuestra investigación se articula en torno a dos grandes líneas argumentales conexas:

.- En primer lugar realizaremos un análisis positivo en el que, a la luz de las aportaciones teóricas que se han desarrollado en los últimos tiempos en torno al concepto de derechos de propiedad en particular, y a la economía de las instituciones en general, trataremos de explicar el origen y evolución del sistema vigente actualmente en España.

.- En segundo término efectuaremos un análisis normativo en el que se propondrá la estructura de derechos de propiedad que, en base a criterios de eficiencia económica y/o equidad, es, a nuestro modo de ver, la más idónea como marco institucional en el que llevar a cabo la asignación del agua entre los diferentes grupos de usuarios alternativos.

Tomando como punto de arranque el marco general que acabamos de describir, el objetivo de la presente comunicación será presentar de una forma breve algunos de los aspectos más relevantes obtenidos a partir de la realización del análisis positivo propuesto en primer lugar, dejando a un lado las cuestiones relativas al análisis normativo, todavía en fase de ejecución y por tanto mucho menos elaborado y consistente. Así, seguidamente procederemos a exponer los elementos más significativos de la teoría de los derechos de propiedad que constituye el referente fundamental de nuestro estudio, para a continuación comentar algunos de los primeros resultados extraídos del estudio de la evolución que el sistema de derechos de propiedad sobre el agua ha experimentado a lo largo de la historia en España.

2.- El papel de los derechos de propiedad en el sistema económico y su proceso de formación.

Demsetz (1981; pág.286) señala que los derechos de propiedad “derivan su contenido y significado del hecho de que sirven para que una persona forme las expectativas que puede razonablemente mantener en sus tratos con otras [...] los derechos de propiedad especifican cómo pueden causarse beneficios y perjuicios a las personas y, por ende, quién debe pagar a quién para modificar las acciones realizadas por las personas.”

Un rasgo relevante de los derechos de propiedad es que su aceptación y reconocimiento social está condicionada a que éstos, al igual que cualquier otro tipo de derecho individual, se sometan a las restricciones que vienen impuestas por el respeto de los principios básicos aceptados por la sociedad. Si tenemos en cuenta que el ejercicio de los derechos de propiedad entraña la posibilidad de que el titular beneficie o perjudique a terceras personas, resulta evidente que la sociedad difícilmente estará dispuesta a admitir la existencia de unos derechos totalmente ilimitados en relación al empleo de los diferentes bienes. Por ello, el establecimiento de una serie de restricciones que atenúen el

alcance de los derechos de propiedad constituirá una práctica habitual en todas las organizaciones sociales.

La forma en que están definidos los derechos de propiedad (sobre todo las restricciones que van asociadas a ellos) determinarán el grado en el que sus poseedores van a poder apropiarse de los flujos netos de renta que se generen a partir de la explotación de los recursos afectados por dichos derechos¹. Lógicamente, los agentes económicos, guiados por una conducta maximizadora, considerarán más valiosos aquellos derechos que les garanticen un mayor volumen de rentas.

En un mundo ideal, donde los costes de transacción fuesen nulos, la tarea de delimitar con absoluta precisión derechos de propiedad exclusivos, así como su ejecución y control sería un asunto trivial. Así, la implantación de un marco institucional sustentado en la propiedad privada resolvería de una forma eficiente las cuestiones asignativas, ya que, independientemente de como estuviesen repartidos originalmente los derechos, éstos se intercambiarían en los mercados en respuesta a la evolución económica².

Sin embargo, en la práctica, la aparición de unos costes de transacción positivos conduce, en ocasiones, a situaciones donde los flujos de renta netos asociados al ejercicio de la propiedad se ven alterados como consecuencia de las actividades de individuos que no ostentan su titularidad. Ante esta situación, el ejercicio de la propiedad queda recubierto de un halo de incertidumbre que condiciona el valor de los derechos, al no poderse garantizar que los poseedores de los mismos vayan a asumir en su totalidad los costes y beneficios que genere su utilización. Por tanto, los individuos no siempre estarán interesados en hacer valer, en todo o en parte, sus derechos, por lo que el resultado final del proceso asignativo no será eficiente.

¹ Los flujos netos de renta que se obtienen a partir de la explotación económica de un recurso determinado serán la diferencia entre las rentas brutas generadas por dicha explotación menos los costes de medición y control de los derechos de propiedad establecidos sobre el recurso en cuestión.

² Esta cuestión se encuentra ampliamente desarrollada en Coase, R.H. (1960).

En este mundo de costes de transacción positivos que acabamos de presentar, es de esperar que una alteración significativa en las circunstancias del entorno que origine un cambio en la valoración por parte de los agentes económicos de los flujos de renta netos ligados a la explotación de los recursos que se encuentran a su disposición genere incentivos para un cambio institucional que modifique la estructura de derechos de propiedad vigente hasta el momento³. Como destaca Demsetz (1981; pág.288), “el mejor modo de apreciar la aparición de los derechos de propiedad es en relación con la aparición de efectos beneficiosos y perjudiciales nuevos o diferentes de los anteriores.”

De esta forma, el proceso de cambio en los contenidos y especificaciones que caracterizan a los derechos de propiedad consistirá en esencia en un análisis de coste-beneficio. Los individuos y las instituciones involucradas compararán sus estimaciones *ex ante* de los beneficios que esperan obtener gracias a la alteración de los derechos vigentes, con sus estimaciones *ex ante*, e incluso *ex post*, de los costes que deberán soportar al introducir las modificaciones deseadas en los derechos de propiedad. Estos cambios en la estructura de derechos de propiedad podrán ser, como señala Pejovich (1982), de dos tipos: “endógenos” y “exógenos”. Los primeros corresponderían a los cambios internos del sistema originados por una variación en la percepción que los individuos tienen de los costes y beneficios derivados de sus actuaciones. En este caso, si el *statu quo* vigente se queda obsoleto y no es capaz de hacer frente a la nueva situación, los agentes económicos se moverán de una forma espontánea para ir adaptando las instituciones existentes al nuevo contexto, y así poderse apropiar del mayor porcentaje posible de los beneficios que se generen. Los segundos serán cambios en la estructura institucional originados de forma deliberada por el Estado a través de la promulgación de leyes y reglamentaciones. En este caso, el proceso de adaptación a las nuevas circunstancias se afronta de forma discrecional y, en determinadas ocasiones, al

³ La modificación de la estructura de derechos de propiedad vigente no debe entenderse exclusivamente como un proceso de creación y destrucción de derechos, sino que también debe contemplarse la posibilidad de retomar o dejar en suspenso derechos ya existentes y que por esos cambios en el entorno ahora resulta más conveniente aplicarlos o dejarlos en suspenso. En este sentido *cfrr.* Barzel (1989).

margen de las preferencias sociales, prevaleciendo los juicios de valor de agentes concretos, frente a los intereses generales del colectivo en su conjunto. De cualquier modo, la durabilidad en el tiempo de los cambios exógenos quedará condicionada por su afinidad con la lógica interna del sistema que guía la evolución endógena.

Una vez comentados algunos de los rasgos más destacados de la teoría de los derechos de propiedad, nuestro objetivo será comprobar si en el caso de un recurso natural concreto (el agua) y en un área geográfica determinada (España) se cumple la hipótesis sobre la formación de los derechos de propiedad propuesta originalmente por Demsetz.

3.- Una teoría interpretativa de la configuración de los derechos de propiedad sobre el agua: el caso español.

3.1.- La evolución de las necesidades de agua.

No cabe la menor duda de que el agua constituye en sí misma un recurso natural de una importancia indiscutible para cualquier grupo social, siendo como ya en su día apuntó Marshall (1879; p.278) “un elemento importante entre cuantos integran su riqueza nacional.”. Una relevancia que adquiere un carácter especial en un país como España donde la irregularidad temporal y geográfica de la pluviosidad constituyen uno de los rasgos climáticos más característicos. Sin embargo, aunque la primacía del agua dentro del conjunto de elementos necesarios para la vida, individual o colectiva, y la riqueza ha sido proclamada reiteradamente a lo largo de la historia, dicha preeminencia nunca ha sido en modo alguno invariable, si no que, por el contrario, una serie de factores de diversa índole han ido alterando a lo largo del tiempo no solo las necesidades de agua, sino también la intensidad de las mismas y los medios necesarios para satisfacerlas.

Así, una revisión a grandes rasgos de la evolución histórica de las necesidades de agua en España nos permite agrupar los factores determinantes del cambio en tres grandes apartados:

1.- Factores poblacionales.

Dentro de este bloque quedarían encuadrados, no solo los cambios poblacionales de tipo cuantitativo, cuyo reflejo inmediato es el progresivo aumento experimentando por el censo de población en España a lo largo de la historia, y que dan lugar a un incremento positivo de las necesidades de agua, sino que también deben incorporarse una serie de cambios poblacionales cualitativos, especialmente el aumento sostenido del nivel de vida de los habitantes, la tendencia, más acusada en los últimos tiempos, hacia la concentración de la población en los núcleos urbanos (a la altura de 1900 sólo el 9% de la población vivía en ciudades de más de 100.000 habitantes) y los cambios experimentados en la “cultura del agua”; cambios cualitativos cuyo efecto final en la evolución de las necesidades de agua no se traduce únicamente en una la intensificación de las preexistentes (p.ej. usos domésticos o recepción de residuos), sino que también genera la aparición de nuevas necesidades (p.ej. usos estéticos y recreativos) o cambios en la forma de satisfacerlas (p.ej. variando los requisitos de calidad).

2.- Factores agrícolas.

En esta categoría vendrían reflejados los cambios en las necesidades de agua originados por las transformaciones observadas en la agricultura española a lo largo de la historia y que han conducido a que este sector productivo represente en la actualidad aproximadamente un 80% de las demandas consuntivas de agua en nuestro país.

En este contexto, el paso de la agricultura de subsistencia característica de la España del Antiguo Régimen hacia una agricultura de mercado que requería la creación y consolidación de regadíos, propició un incremento significativo de las necesidades hídricas de este sector lo que condujo al desarrollo de políticas hidráulicas basadas en la construcción de numerosas infraestructuras que permitiesen incrementar la oferta de agua y hacer frente a la creciente demanda⁴.

⁴ En el caso de Aragón, Pinilla, V. (1996) muestra como la producción, valorada en pesetas de 1910, de un cultivo muy intensivo en agua como es la remolacha azucarera, pasa de ser inexistente en el periodo 1886-1890, a alcanzar un valor de 7.229.000 pesetas en 1900 y de 34.839.000 en el periodo 1930-1935.

Además, no debemos pasar por alto, que este proceso transformador impulsado en gran medida a partir de las revoluciones liberales del siglo XIX, en última instancia no produjo el efecto dinamizador sobre la industria, que a la vista de la experiencia de otros países cabía esperar, sino que por contra sirvió para afianzar en muchas zonas el lugar de privilegio que el sector agrícola ya disfrutaba dentro de la estructura productiva del país (según Tortella (1994) durante el siglo pasado la agricultura generaba más del 50% de la renta del país, acupando a los dos tercios de la población activa), al escogerse como motor del desarrollo económico la vía agraria en lugar de la industrial.⁵

3.- Factores industriales.

Los aprovechamientos industriales comenzaron a cobrar relevancia como motor del cambio experimentado por las necesidades de agua en España a partir de la segunda mitad del siglo pasado, gracias al impulso que la revolución industrial, y el desarrollo tecnológico asociado a ella, supuso para el uso del agua como fuente de energía en las diferentes industrias que empezaban a florecer, y en el recién inventado ferrocarril que poco a poco iba extendiéndose a lo largo de toda el área peninsular.

Más adelante, en el primer tercio de este siglo con la introducción masiva de la hidroelectricidad como fuente energética se produjo un nuevo efecto propulsor sobre el uso del agua con fines industriales (como señala Sudrià (1987), entre 1913 y 1920 la potencia de las centrales hidroeléctricas españolas se triplicó pasando de 110.000 a 350.000 kW.). Hasta ese momento, las limitaciones energéticas españolas originadas por la escasa competitividad del carbón nacional, habían llevado a una localización de las principales industrias del país bien en las zonas costeras donde el carbón, sobre todo inglés, era más accesible (p. ej. la siderurgia vizcaína), bien en áreas próximas a cursos de agua corriente para poder utilizar la energía hidráulica (p. ej. la industria algodonera catalana). En ese marco de fuertes restricciones energéticas la implantación de la hidroelectricidad, una energía fácilmente transportable y comparativamente más barata

⁵ Nadal, J. (1992) señala el caso del País Valenciano y la elección de un cultivo, orientado en gran parte hacia el mercado exterior, como es el de la naranja, como ejemplo de la elección de una vía agraria, no industrialista de desarrollo económico que se produjo en diferentes partes de España.

que otras fuentes alternativas, especialmente el carbón, permitió flexibilizar la ubicación de las industrias y mejorar sustancialmente la productividad del sector industrial.

3.2.- La evolución de los derechos de propiedad.

Si nos fijamos ahora en la evolución histórica del régimen de propiedad de las aguas en España, podemos establecer a grandes rasgos una división de la misma en tres grandes etapas diferenciadas entre sí:

.- La fase de “patrimonialización del agua”.

Esta amplia etapa, que abarca el periodo histórico anterior a la revolución liberal de 1811, se caracteriza fundamentalmente por un predominio de las instituciones feudales de la propiedad. Así, aunque no existía en sí mismo un cuerpo legal homogéneo que regulase el régimen de propiedad del agua de una forma clara y precisa, la infinidad de regulaciones locales que se prodigaban por todo el territorio venían en su totalidad a sancionar un sistema de derechos de propiedad sobre el agua que numerosos autores han convenido en llamar “patrimonialización del agua”. En la práctica, este sistema se traducía en la consideración del agua como un bien personal (al igual que sucedía con el recurso tierra), sujeto al dominio eminente (pleno) del soberano, el cual podía transmitir un dominio útil (de uso) sobre el agua a otras instituciones (señores feudales o concejos, fundamentalmente), que a partir de ese momento alcanzaban plena decisión sobre las aguas, pudiendo retener para sí el derecho de uso, o cederlo a terceros mediante diversos procedimientos (enfiteusis, repartimientos o enajenaciones de disfrute, entre otros).

La crisis del sistema feudal y la posterior instauración de los estados absolutistas apenas introdujeron ligeros cambios en este esquema de derechos de propiedad que permanecería casi intacto hasta la promulgación de los decretos “despatrimonializadores” por parte de las Cortes de Cádiz en el contexto de la revolución liberal de 1811.

.- La “despatrimonialización del agua” y la formación del “dominio público hidráulico”.

La penetración en España de las ideas liberales surgidas de la Revolución Francesa culminaron en la abolición por parte de las Cortes de Cádiz (Decretos de 6 de agosto de 1811 y 19 de julio de 1813) del régimen patrimonial vigente hasta el momento y su sustitución por un sistema de derechos de propiedad marcadamente privatizador. De esta forma, se abría un nuevo periodo en el marco de la propiedad de los recursos hídricos cuyo rasgo fundamental hasta el año 1879, en que se aprueba la primera ley de aguas, fue el caos originado por los sucesivos y bruscos cambios legislativos provocados por las turbulencias políticas de la época.

Así y todo, a pesar de las vicisitudes del entorno político, el proceso de cambio basado en la “despatrimonialización” del agua fue afianzándose una vez superado el primer tercio del siglo XIX, aunque a costa de perder parte del espíritu revolucionario que lo había inspirado originariamente. En este proceso de instauración de un nuevo régimen de propiedad del agua jugó un papel determinante el asentamiento en España de un modelo de estado constitucional y de sus correspondientes derechos público y administrativo, cuya consecuencia más inmediata fue la elaboración de un cuerpo legal unitario que recogiese de una forma clara y precisa todas las cuestiones relacionadas con la propiedad y los aprovechamientos del agua. Este texto legal fue inicialmente la ley de aguas de 1866 aunque, dado que las circunstancias políticas impidieron su aprobación definitiva, habría que esperar hasta 1879 para poder disponer de este texto, heredero en gran parte de su antecesor nonato.

La ley de aguas de 1879 inspirada según apuntan Martín-Retortillo (1960) y Jordana de Pozas (1962), en la tradición de las regiones más áridas de España, estableció un nuevo régimen de propiedad donde la mayoría de las aguas pasaban a ser de dominio público con la intención de primar aquellos usos del agua más beneficiosos para el conjunto de la sociedad. De esta forma, la ley otorgaba a la Administración una amplísima competencia en materia de aguas al conferirle, entre otras muchas facultades,

la posibilidad de decretar e imponer servidumbres legales, de autorizar la realización de aprovechamientos industriales o la captación de aguas para riegos, o de ejercer tareas de vigilancia y control de los usos. No obstante, a pesar del fuerte carácter intervencionista de la ley de 1879, las ideas liberales que en su día promovieron el proceso “despatrimonializador”, aunque desvirtuadas, aparecen reflejadas en la misma sobre todo, como destaca Jordana de Pozas (1962), en el amplio margen que la ley deja para la actuación de los usuarios (por ejemplo en relación a las Comunidades de Regantes).

A partir de la aprobación de la ley de 1879 el eje fundamental del régimen de propiedad de las aguas en España pasó a ser el “dominio público hidráulico” sobre la práctica totalidad de las aguas corrientes superficiales. Un concepto que sería ratificado y matizado por el Código Civil de 1888 (arts. 407 á 425), quedando desde ese momento sustancialmente inmutable hasta la aprobación de una nueva ley de aguas en 1985.

.- La ampliación del “dominio público hidráulico”.

La derogación de la ley de aguas de 1879, tras la aprobación parlamentaria en 1985 de un nuevo texto legal, no supuso la desaparición del “dominio público hidráulico” como rasgo definidor del régimen de propiedad de las aguas, sino que, por el contrario, la ley de 1985, reconociendo la unidad del ciclo hidrológico, amplió dicho dominio, pasando a ser de titularidad pública además de las aguas corrientes superficiales, las aguas subterráneas renovables. De manera adicional, la ampliación del “dominio público hidráulico” no sólo se ciñó al recurso agua en sí mismo sino que trascendió a otros aspectos relacionados con él, pasando a englobar los cauces por los que discurren aguas corrientes y los lechos, naturales o artificiales, de las aguas embalsadas.

El acusado intervencionismo que caracteriza el régimen de propiedad sancionado por la ley de 1985 deriva en parte de la visión globalizadora de los recursos hídricos que le lleva a introducirlos dentro de la esfera del dominio público, pero también se debe sobre todo, como sucedía en la ley de 1879, al interés de Estado por garantizar un uso lo

más racional posible de un recurso vital para el conjunto de la sociedad. Circunstancia que se observa en el hecho de que la ley no solo amplía de una forma nominal el conjunto de aguas sujetas al dominio público, sino que extiende las atribuciones de la Administración en relación al recurso pasando de un mero control individualista de las concesiones efectuadas, a un control coordinado de las mismas que se manifiesta esencialmente en aspectos como la generalización de la planificación hidrológica como medio de ordenación, o la atribución a la Administración de amplias facultades para intervenir en aquellos casos que el interés colectivo lo requiera.

3.3.- Análisis de los cambios observados en el régimen regulador del agua.

A continuación procederemos a comprobar nuestra hipótesis de partida referente a que los cambios en el sistema de derechos de propiedad vienen desencadenados por la búsqueda por parte de los individuos de un mayor nivel de bienestar, lo que nos conduce a analizar si la evolución observada en el régimen de propiedad del agua a lo largo de la historia ha estado, y está, condicionada por los cambios económicos que han ido modelando las necesidades de agua. Para ello consideraremos de forma individualizada las tres etapas que resultaban relevantes dentro del estudio histórico de las transformaciones experimentadas por el régimen de propiedad del agua en España.

Si, respetando el orden cronológico, nos centramos inicialmente en el periodo que llamábamos de “patrimonialización” del agua observamos que desde una perspectiva económica se trata de una fase de la historia de España caracterizada por un claro predominio de una agricultura de subsistencia, con escasa participación del regadío, frente a cualquier otra actividad económica. Tres son, básicamente, los motivos de esta situación: los factores climáticos, que propician una gran irregularidad de las lluvias (muchas veces torrenciales) y unas elevadas tasas de evaporación, que dificultan notablemente el desarrollo de numerosos tipos de cultivos; la existencia una demanda interna reducida, como consecuencia del escaso peso demográfico y de la inexistencia de un verdadero mercado interior fruto de la profunda desarticulación institucional

existente; y el escaso grado de desarrollo tecnológico existente en el país en ese momento que motivaba el uso de tecnologías costosas y poco eficaces basadas en la energía de tracción humana y animal.

¿Qué factores podían motivar esa patrimonialización del agua por parte de los señores feudales y/o el soberano que se traducía en una privatización *de facto* del recurso a su favor?

La respuesta es casi inmediata: en este contexto de agricultura de subsistencia la única posibilidad de superar el balance hídrico negativo de los cultivos y mejorar el grado de desarrollo de la agricultura, como fuente fundamental para la obtención de rentas monetarias, es a través de la realización de las infraestructuras hidráulicas necesarias que permitiesen mejorar el riego de las explotaciones agrícolas y lograr aumentar la productividad de las mismas. Sin embargo, dado el grado de desarrollo económico que alcanzaba España en aquel momento, salvo en algunas zonas ribereñas donde el coste de dichas obras era bajo, los costes fijos que debían asumirse previamente a la puesta en marcha de regadíos eran muy elevados y, por tanto, difícilmente soportables por los usuarios individuales. De manera que, como indica Maluquer (1985), sólo alguien capaz de movilizar recursos, de ejercer la coacción y establecer servidumbres, y de controlar el uso del agua, iba a estar en condiciones de rentabilizar una inversión inicial tan fuerte; y ese alguien en el contexto del feudalismo sólo podían ser el soberano, el señor feudal y, en algunos casos excepcionales los concejos.

Así pues, dado el *statu quo* económico-institucional del feudalismo y el Antiguo Régimen la “patrimonialización del agua” puede considerarse no sólo la manifestación de una concepción del Estado y del ejercicio del poder determinados, sino que en dicho efecto “patrimonializador” también debió jugar un papel altamente significativo el hecho de que los únicos agentes que presentaban un balance positivo entre los beneficios derivados del aprovechamiento agrícola del agua y los costes asociados al control y ejecución de dichos derechos eran básicamente el soberano y los señores feudales, gracias al lugar de privilegio que ocupaban en el escalón jerárquico, y que les permitía

gozar tanto de una autoridad como de una capacidad adquisitiva superior a las del resto de posibles agentes interesados en el uso del agua.

Como se ha apuntado con anterioridad, este régimen de propiedad caracterizado por la “patrimonialización” del agua se mantuvo sustancialmente inalterado hasta que las Cortes de Cádiz abolieron los privilegios señoriales y los análogos del Real Patrimonio mediante los Decretos de 6 de agosto de 1811 y de 19 de julio de 1813, respectivamente. Pero mientras que el esquema de propiedad del agua permaneció inalterado, los condicionantes de las necesidades de agua fueron modificándose dando lugar, sobre todo a partir del último cuarto del siglo XVIII, a un incremento cada vez mayor en términos cuantitativos de la demanda de agua, así como a la aparición de nuevos aprovechamientos distintos de la agricultura de subsistencia. En concreto, el arranque industrializador y la progresiva adopción de medios de producción capitalistas y de nuevas tecnologías, sobre todo la máquina de vapor y de las ruedas hidráulicas⁶, motivó el aumento del agua utilizada no sólo con fines industriales, sino también con fines urbanos y agrícolas. El desplazamiento de la población desde el campo hacia las ciudades, fruto del proceso industrializador, trajo consigo un incremento de la demanda de agua con fines urbanos y residenciales, además de la necesidad de aumentar la productividad del sector agrícola para poder hacer frente a la mayor demanda de alimentos en los mercados, lo que inevitablemente se iba a traducir en la necesidad de aumentar los regadíos.

Ante estos cambios en las necesidades del agua el régimen “patrimonializador” se mostró como un régimen excesivamente rígido que dificultaba enormemente el desarrollo de cualquier actividad productiva que implicase el uso de agua. En la práctica, el hecho de que cualquier titular de la propiedad, ya fuese eminente o útil, pudiese transferirla a terceros había dado lugar a situaciones donde se superponían diversos derechos de uso sobre un mismo caudal de agua, por lo que la capacidad de hacerse con

⁶ Por ejemplo, en Cataluña la introducción de la energía hidráulica como fuerza motriz de las máquinas de hilar data del periodo 1791-1793 aproximadamente.

los flujos de renta originados gracias al uso del recurso quedaba marcado por la incertidumbre. Resulta evidente, pues, que se precisaba un cambio profundo del régimen de propiedad que permitiese hacer frente a las nuevas circunstancias socioeconómicas del país.

Esta reforma, tan necesaria, se abordaría a través de la legislación “despatrimonializadora” de las Cortes de Cádiz. Una reforma de tintes revolucionarios, que venía marcada con el sello de las ideas liberales que propugnaban un proceso de adaptación de la propiedad sustentado en la consideración del comercio, la propiedad individual y el afán de lucro personal como motores del progreso económico de la nación. El resultado, como ya se ha apuntado, fue un régimen de propiedad caracterizado por la privatización.

Los numerosos avatares políticos que padeció la legislación liberalizadora impidieron su consolidación definitiva hasta 1879, año en el que se aprobó el primer texto legal de ámbito estatal en materia de aguas. No obstante, aunque influenciada por las ideas liberales, la ley de 1879 matizó sensiblemente el carácter privatizador de las primeras disposiciones al sancionar un régimen de propiedad cuyo rasgo más relevante era el establecimiento del “dominio público hidráulico”: el agua pasaba a manos de la Administración, quién a través de un régimen de concesiones finalistas permitía a los beneficiarios de las mismas la explotación de los recursos hidráulicos.

La adopción de este nuevo régimen de propiedad pública, o de cuasi-propiedad privada como la califica Maluquer (1985), se puede justificar por el notable desarrollo que los aprovechamientos de agua habían experimentado a lo largo del siglo XIX, lo que motivaba una creciente necesidad de compatibilizar los diferentes usos, además de distribuir adecuadamente los caudales de agua disponibles. Efectivamente, en los años previos a la elaboración de la ley se produjo un espectacular aumento en el uso del agua por parte del ferrocarril, en plena fase expansiva, y como fuerza motriz de la industria, gracias a los avances científicos del momento⁷. Además, en ese momento se observa

⁷ En la industria catalana la generalización de la turbina hidráulica se produjo en la década 1850-1860.

también un aumento de la urbanización con el consiguiente aumento de la necesidad de asegurar los abastecimientos a las poblaciones⁸, así como un notable incremento del agua para fines agrícolas como resultado del crecimiento sostenido del regadío. Nos encontramos, por tanto, ante una situación de crecientes demandas de agua con fines consuntivos, claramente incompatibles entre sí, cuya satisfacción requería unas obras de infraestructura altamente costosas. En este contexto la elección del dominio público sobre la inmensa mayoría de las aguas superficiales tenía como objetivo fundamental garantizar el mayor aprovechamiento posible del agua respetando los derechos de los demás usuarios. Así la Administración, como ente institucional revestido de autoridad, además de tener la potestad necesaria para resolver los posibles conflictos entre usuarios que pudiesen surgir, era capaz de velar por el buen uso del agua, poniendo a disposición de los usuarios las infraestructuras precisas o incluso utilizando medios de intervención autoritarios (por ejemplo la expropiación forzosa), siempre que le interés público lo requiriese. Simultáneamente, para evitar posibles abusos de la Administración o de los usuarios, el “dominio público hidráulico” se completaba con un minucioso sistema de concesiones administrativas para acceder a los aprovechamientos que permitiera a los agentes implicados conocer con certeza los costes y beneficios derivados de sus actuaciones.

El nuevo régimen de propiedad sancionado en la ley de 1879 se mantuvo inalterado en sus partes más fundamentales a lo largo de los más de cien años de vigencia de la ley. Sin embargo, a lo largo de ese amplio periodo de tiempo se produjeron cambios muy importantes en las necesidades de agua que condujeron a generar un creciente desfase entre oferta y demanda, y a una agudización de los conflictos entre los usuarios. En concreto, el desarrollo tecnológico que contribuyó notablemente a mejorar el control de los recursos hídricos, y cuya máxima expresión fue la construcción de grandes obras de infraestructura de carácter polivalente, el gran

⁸ En el periodo censal comprendido entre 1857 y 1877 ciudades como Madrid, Barcelona, Bilbao o Zaragoza vieron aumentar su población en cifras superiores al 30%.

desarrollo industrial experimentado en el presente siglo, especialmente por parte de la energía hidroeléctrica⁹, la implantación de las ideas regeneracionistas relativas al regadío como motor del desarrollo, recuperadas en gran parte por la política franquista de colonización, y el intenso crecimiento de los usos urbanos seguido a partir sobre todo a partir del crecimiento del turismo en los años 60, fueron algunos de los principales condicionantes que propiciaron el cambio en las necesidades

Así, en los años previos a la aprobación de la ley de 1985 nos encontramos con una situación que Randall (1981) denominó “economía madura del agua” donde la progresiva degradación del recurso como consecuencia del uso intensivo al que estaba siendo sometido, junto a los problemas que surgen a la hora de recurrir a las soluciones técnicas como fórmula para incrementar las disponibilidades de recurso y hacer frente a la demanda creciente, agravaba seriamente los conflictos entre los diferentes usuarios. Esta situación requería indudablemente una modificación del régimen de propiedad que permitiera afrontar con éxito la nueva etapa.

Esta reforma se abordó con la ley de aguas de 1985 que ampliaba el “dominio público hidráulico” a todo el conjunto de las aguas y además dotaba a la Administración, como propietaria del recurso, de una serie de instrumentos orientados a garantizar una gestión del recurso más acorde con las nuevas circunstancias, y donde las incidencias ambientales y sobre terceros tomasen un mayor peso específico que las consideraciones productivistas que habían guiado la puesta en práctica del “dominio público hidráulico” propugnado en la ley de 1879. Nuevamente la propiedad del agua recaía sobre la Administración como ente dotado de la capacidad de actuación necesaria para garantizar la consecución de un objetivo tan complejo como la gestión del agua desde una perspectiva mucho más amplia que la de la mera supervisión de concesiones y de la financiación de obras de infraestructura característica del periodo anterior.

⁹ Según indica Sudrià (1987) el consumo de energía hidroeléctrica pasa de 59,8 TEC en 1900 a 2992,5 TEC en 1935 y a 13276,1 en 1984.

4.- Conclusiones.

Como se ha podido apreciar la evolución de las necesidades de agua en España ha sido un proceso que se encuentra estrechamente ligado a las profundas transformaciones económicas experimentadas por el país a lo largo de su historia. También hemos observado cómo el marco regulador de la propiedad de los recursos hídricos tampoco permanecía inmutable, sino que iba adaptándose con el paso del tiempo en respuesta a una combinación de cambios endógenos y exógenos.

En conjunto podemos por tanto establecer que, a expensas de un análisis mucho más profundo y riguroso, nuestro estudio interpretativo de la evolución del régimen de propiedad del agua viene a corroborar en buena medida nuestra hipótesis inicial relativa a que las variaciones en la percepción de los costes y beneficios asociados a la cobertura de las diversas necesidades de agua son el motor del cambio en el sistema de propiedad del agua. Aunque eso sí, no el único, ya que factores exógenos como la configuración del moderno derecho público y administrativo, o el asentamiento de diferentes corrientes ideológicas también han jugado un papel relevante en este proceso de cambio.

Un proceso de cambio que no se ha detenido todavía, y que en los últimos años se ha acelerado de una forma significativa. En una sociedad como la actual sometida a continuas y profundas transformaciones, no es de extrañar que las necesidades de agua, como recurso fundamental para la vida, se encuentren inmersas en esa tendencia de cambios vertiginosos que desbordan continuamente los esfuerzos por adaptar el marco institucional de las aguas. Buena muestra de ello, es el amplio debate que se encuentra actualmente abierto en nuestro país sobre la necesidad de reacomodar el régimen regulador del agua a un contexto donde no sólo primen las soluciones técnicas, como sucede actualmente, sino que también se tengan en consideración cuestiones económicas, ecológicas, culturales, etc., más acordes con las necesidades, más orientadas en muchos casos a la calidad que a la cantidad.

5.- Bibliografía.

- Alchian, A.A. y Demsetz, H (1981), "El paradigma de los derechos de apropiación", *Hacienda Pública Española*, 68, págs. 318-324.
- Barzel, Y. (1989), "Economic Analysis of Property Rights", Cambridge University Press, Cambridge.
- Coase, R.H. (1960), "El problema del coste social", en Coase (1994), "La empresa, el mercado y la ley", Alianza Economía, Madrid.
- Delgado, F. (1992), "Derecho de aguas y medio ambiente", Tecnos, Madrid.
- Demsetz, H. (1964), "The exchange and enforcement of property rights", *Journal of Law and Economics*, 3, págs. 11-26.
- Demsetz, H. (1981), "Hacia una teoría de los derechos de propiedad", *Hacienda Pública Española*, 68, págs. 286-295.
- Jordana de Pozas, L. (1962), "La evolución del derecho de las aguas en España y en otros países", *RAP*, 37, págs. 9-61.
- Maluquer, J. (1985), "La despatrimonialización del agua: movilización de un recurso natural fundamental", en García Sanz, A. y Garrabou, R. (eds.), *Historia agraria de la España contemporánea*, Crítica, Barcelona, 1985.
- Maluquer (1990), "Las técnicas hidráulicas y la gestión del agua en la especialización industrial de Cataluña. Su evolución a largo plazo", en Pérez Picazo, M.T. y Lemeunier, G. (eds.) "Agua y modo de producción", Crítica, Barcelona, 1990.
- Marshall, A. (1879), "El agua como elemento integrante de la riqueza nacional", en Marshall, A. "Obras escogidas", FCE, México, 1978.
- Martín-Retortillo, S. (1960) "La elaboración de la ley de aguas de 1866", *RAP*, 32, págs. 11-54.
- Nadal, J. (1992), "Moler, tejer y fundir", Ariel Historia, Barcelona.
- Naredo, J.M. (1997), "Problemática de la gestión del agua en España", en Naredo, J.M. (edit.) "La economía del agua en España", Fundación Argentaria-Visor dis., Madrid, 1997.
- Pejovich, S. (1982), "Karl Marx, Property Rights School and the Process of Social Change", *Kyklos*, 35, 3, págs. 383-397.
- Pinilla, V. (1996), "Entre la inercia y el cambio. El sector agrario aragonés, 1850-1935", MAPA, Madrid.

Randall, A. (1981), "Property entitlements and pricing policies for a maturing water economy", *Australian Journal of Agricultural Economics*, 25, págs 195-220.

Sudrià, C. (1987), "Un factor determinante: la energía", en Nadal, J., Carreras, A. y Sudrià, C. (comp.) "La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica", Ariel Historia, Barcelona, 1987.

Tortella, G. (1994), "El desarrollo de la España contemporánea", Alianza Universidad, Madrid.