

ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES SOBRE EL AGUA¹

Leandro del Moral Ituarte

RESUMEN

En el presente artículo se hace una aproximación a la naturaleza compleja y contradictoria del agua como bien libre a la vez que objeto económico, a su doble entidad como elemento natural y recurso disponible, así como a su carácter de dominio público pero de uso privado. A partir de esta aproximación, se propone un cuadro de hipótesis para la interpretación de la conflictividad que permanentemente la rodea.

Palabras clave: Recursos hidráulicos, desequilibrios territoriales, ley de aguas, planificación hidrológica.

ABSTRACT

This paper outlines the complex and contradictory nature of water as a free commodity and, at the same time, an available resource, and its character as an element of public domain and private use. A set of hypotheses based on this outline is put forward for the interpretation of the conflict which permanently surrounds the issue.

Key words: Water resources, territorial imbalances, water legislation, hydrological planning.

¹ El presente artículo está basada en la segunda parte del estudio *Análisis de la experiencia internacional comparada y criterios para la ordenación del territorio en relación a la planificación y gestión de aguas* (Sevilla, 1994), realizado por el mismo autor para la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo/Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

1. LA NATURALEZA DEL AGUA

1.1. La aparición del conflicto —como fenómeno no aislado sino sistemático— por un recurso natural ocurre cuando dicho recurso pasa a convertirse en una «riqueza», según la expresión usada por los economistas clásicos. Se podría decir incluso que el conflicto es una clara consecuencia de esa conversión en «riqueza».

Siguiendo a Antoine Agustin Cournot (*Principes de la théorie des richesses*, 1863) entendemos por recursos de la naturaleza que no constituyen «riquezas» aquellos que, aunque eminentemente útiles al hombre, no tienen valor venal por haber sido dados por la naturaleza con gran abundancia o en condiciones tales que no son susceptibles de apropiación, de evaluación, de intercambio o de circulación comercial. «Riquezas» serían aquellos objetos a los que las relaciones comerciales y las instituciones permiten atribuir un valor de cambio. En esa misma línea, Leon Walras (*Eléments d'économie politique pure*, 1874) denominó riqueza social al conjunto de cosas materiales o inmateriales que, por una parte, nos son útiles y que, por otra parte, no están a nuestra disposición más que en cantidad limitada. Las cosas que siendo útiles no son escasas no forman parte de la riqueza social, según Walras y el grueso del pensamiento económico convencional.

Esta diferenciación coincide básicamente con la división, más habitual en la literatura económica actual, entre «objetos económicos» y «bienes libres» (NAREDO, 1987).

Quizás influidos por la visión del clima y de los ríos de la Europa del Norte, los forjadores del pensamiento económico clásico clasificaron al agua —junto al viento, al aire, al mar, a la luz y al calor del sol— como recursos que por naturaleza no podían constituir «riquezas». Así por ejemplo, Jean-Baptiste Say expresó claramente esa idea en su *Traité d'économie politique* de 1803, y lo mismo volvió a hacer David Ricardo en sus *Principles of political economy and taxation* de 1820. Una de las primeras reacciones a esta constante exclusión del agua del mundo de los objetos económicos en los países extramediterráneos fue la que protagonizó Alfred Marshall en su conocida conferencia pronunciada en Bristol en 1879 con el título de *El agua como parte integrante de la riqueza nacional*.

1.2. El agua está inserta en un ciclo único que en su fase continental vincula entre sí a los diferentes usuarios, haciéndolos interdependientes a través de los cambios que a consecuencia del propio uso afectan al volumen y a la estacionalidad de los caudales, a la calidad del recurso, a la dinámica de los cauces o a los niveles piezométricos, en caso de tratarse de aguas subterráneas. Estos cambios, además de repercutir sobre los usuarios directos, tienen efectos indirectos sobre el conjunto social y sobre las funciones del agua como elemento esencial del medio natural.

Ahora bien, en el caso del agua, por su propia naturaleza y por las características del ciclo hidrológico, se presentan diversos tipos de usos que establecen diferentes relaciones físicas con el recurso, influyendo en el tipo de conflictividad que de ellos se pueda derivar. No es lo mismo extraer agua para aplicarla al riego de los campos, con un consumo efectivo, por ejemplo, del 80 por 100 a consecuencia de la evapotranspiración, que instalar en las orillas del cauce un determinado mecanismo para aprovechar la energía motriz de la corriente.

De esta manera, siguiendo la legislación española sobre aguas, se puede diferenciar entre *usos comunes* y *usos privativos*. Los primeros son los que no producen una alteración de la

calidad y caudal de las aguas, ni tampoco desviación de las aguas de sus cauces. Los segundos son los que producen alguna incidencia sobre calidad, caudal o cauce, dividiéndose, a su vez, en consuntivos y no consuntivos.

1.3. El agua se genera, aunque no homogéneamente, y fluye, superficial o subterráneamente, por todo el territorio. Además de las relaciones que se establecen en torno a su aprovechamiento específico, presente en todas las actividades humanas, en el caso del agua se produce una interacción, más o menos directa o indirecta, con todos los usos del suelo y con todas las intervenciones sobre el medio físico.

De esta manera, se presentan dos series de relaciones agua-territorio, normalmente superpuestas y conectadas entre sí: las que se refieren al aprovechamiento del recurso y las que afectan a su generación, conservación y circulación.

Un aspecto concreto de este hecho hace que el elemento hídrico presente una doble entidad: el agua propiamente dicha y el espacio que permanente, discontinua o esporádicamente ocupa. Agua y álveo son dos realidades distintas, aunque interdependientes, relacionadas físicamente de un modo dinámico.

1.4. Un cuarto factor básico en la configuración de la conflictividad es el marco institucional específico de las aguas. Por lo que se refiere a España, y más concretamente al antiguo Reino de Castilla, este marco institucional se ha caracterizado por dos hechos clave, que, en sus rasgos generales, se pueden generalizar para el conjunto de la cuenca del Mediterráneo.

a) Evolución desde una *concepción patrimonial* de las aguas —unida al derecho natural de los ribereños a usarlas— hasta otra concepción basada en la definición de un estricto *dominio público hidráulico* sobre el agua y los cauces por los que discurre. La primera situación quedaba recogida en el derecho tradicional de Castilla (Las Partidas) vigente hasta la primera mitad del siglo XIX. En ellas las únicas corrientes de agua que se declaraban *res publica* eran los ríos navegables.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX —por primera vez de una forma explícita y general por medio de una Real Orden de 24 de mayo de 1853— en España se establece el dominio público sobre las aguas, que se consolida con las Leyes de Aguas de 1866 y 1879. Desde entonces los usos privativos del agua (aquellos que producen una alteración de la calidad y del caudal de las aguas o su desviación respecto de sus cauces naturales), así como los comunes especiales (navegación y flotación), sólo pueden basarse en una concesión administrativa.

Esta tendencia contaba con el precedente histórico del derecho tradicional de aguas del reino de Valencia, que se caracterizaba por el control completo del recurso por la Administración del Patrimonio Real (GALLEGO ANABITARTE et al., 1986)².

Con la nueva Ley de Aguas de 1985 se fortalece esta orientación: ningún derecho sobre el agua se puede obtener por prescripción, ninguna concesión puede ser a perpetuidad y

² Ver más adelante las precisiones sobre los casos de separación de la tierra y el agua y la institucionalización de la última como propiedad especial que nace cambia y se extingue con independencia de la primera, especialmente en el sureste peninsular.

todas ellas quedan condicionadas a las decisiones de la planificación hidrológica. La sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988 sobre la Ley de Aguas ha perfilado el concepto de dominio público aclarando que se trata de una técnica dirigida primordialmente a asegurar el uso público del bien afectado, sin que signifique una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos. El bien de dominio público, dice textualmente la Sentencia, es ante todo «res extra commertium».

En relación con este tema, la evolución del derecho de aguas en los Estados Unidos de América resulta también significativa. Las instituciones basadas en los principios del derecho de los ribereños de tradición anglosajona aplicados en el Este húmedo, no podían adaptarse a las condiciones ecológicas del Oeste árido, en donde se desarrollaron formas jurídicas basadas en el *derecho de apropiación* («first in time, first in right»). En la costa del Pacífico y en los estados de las Grandes Llanuras, las dos tradiciones jurídicas se combinan dando lugar a fórmulas mixtas. La creciente presión sobre el agua y la limitación de la expansión indefinida de los recursos disponibles están planteando la necesidad de una nueva reorientación, en la que el desarrollo de mecanismos de reasignación basados en el mercado se combina con el avance de sistemas de ordenación vinculante de los recursos, buen ejemplo de la cual es la nueva Ley de Aguas del Estado de Arizona (WATER RESOURCES RESEARCH CENTER, 1990).

b) Volviendo al marco institucional español, su segundo rasgo importante es la evolución desde un tratamiento diferenciado de las aguas superficiales y las aguas subterráneas hasta la actual consideración unitaria de todas las aguas renovables. En España esta evolución culmina también con la Ley de 1985, en la que —todavía con algunas excepciones— todas las aguas son declaradas dominio público hidráulico.

1.5. La propia naturaleza del agua, especialmente en los regímenes torrenciales propios de los ríos mediterráneos —con profundos estiajes en la estación en la que algunas de las actividades humanas más consuntivas tienen sus máximas demandas hídricas— establece una diferenciación técnica neta entre *elemento natural* y *recurso hidráulico disponible* para los usos consuntivos.

Los recursos hidráulicos disponibles son de dos tipos:

a) Los proporcionados por la regulación natural (flujo de base, aportaciones de manantiales y acuíferos superficiales explotables con tecnologías tradicionales). Estos recursos han sido explotados secularmente en la España seca; sobre su mayor o menor abundancia se ha basado en gran medida el desarrollo de la hidráulica tradicional.

Este es un dato fundamental para entender el carácter de los conflictos sobre el agua en un medio mediterráneo: históricamente los sistemas de aprovechamiento de las aguas (abastecimiento, regadíos, fuerza motriz, flotación y procesos industriales) se han adaptando y han absorbido el recurso disponible por regulación natural.

b) El segundo tipo de recursos disponibles son los generados por el desarrollo de las infraestructuras hidráulicas (regulación superficial, bombeos por medios mecánicos, etc.). El desarrollo de estos nuevos recursos afecta tanto a los aprovechamientos preexistentes adaptados al régimen natural de las aguas como a su función como elemento del sistema natural. Este hecho es uno de los focos principales de conflictos sobre las aguas. Los conflictos más frecuentes e intensos se debían en etapas anteriores del desarrollo hidráulico al enfrentamiento de los aprovechamientos preexistentes contra los de nueva instalación; en la actuali-

dad, las repercusiones medioambientales de los nuevos aprovechamientos han adquirido especial relevancia.

En cualquier caso, en el desarrollo de los conflictos por el agua aparece una clara inflexión cuando la intensificación de la intervención humana sobre el ciclo hidráulico desborda la capacidad de renovación del recurso, tanto en cantidad (sobreexplotación) como en calidad (superación de la capacidad de autodepuración).

1.6. A todo esto se une un sexto aspecto básico para la comprensión de los conflictos en torno al agua: la percepción social del agua como *recurso especial*. Este punto hace referencia al fenómeno conocido como «el mito del agua», denominado en la literatura hidráulica anglosajona «the water mirage» (BROWN, 1992).

El «mito» o «espejismo» del agua se basa en la percepción del agua como un factor absolutamente determinante en la estructura del territorio, al mismo tiempo que como un dato esencial para la determinación del destino de la sociedad. «El mito del agua» se manifiesta especialmente en las regiones áridas, en las que los recursos hídricos son objeto de una gran presión, distorsionando o al menos complicando los aspectos territoriales de los problemas referidos al agua. Pero no sólo en ese tipo de regiones: este fenómeno ha sido objeto de análisis por su repercusión en los problemas hidráulicos en países de recursos tan abundantes como Canadá (GOLUBEV & BISWAS, 1985). En el caso de España, este tema cuenta con una larga tradición y, aunque la importancia del agua nunca ha sido subestimada, «el mito del agua» ha sido repetidamente criticado, intentando prevenir sus repercusiones negativas sobre la aproximación racional a los fenómenos hidráulicos (LÓPEZ ONTIVEROS, 1992).

2. ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA DE LA CONFLICTIVIDAD SOBRE EL AGUA

A partir de estas reflexiones, las hipótesis propuestas para interpretar los conflictos por el agua se puede formular de la siguiente manera:

2.1. El proceso de transformación del agua en un recurso relativamente escaso y, desde luego, disputado se extiende al conjunto de la España seca desde la etapa final del Antiguo Régimen, aunque en las zonas más áridas del Sur y Este del país este fenómeno es muy anterior. Esta temprana transformación del agua en «riqueza» corre paralela al aumento de la conflictividad, que se expresa tanto en conflictos intersectoriales como territoriales, tanto en los temas referidos a cuestiones de cantidad como a las repercusiones sobre la calidad del elemento y sobre los cauces.

Aún en las zonas en las que aparentemente el agua era un recurso poco valorado, un análisis atento de las relaciones que en torno a ella se generaban revela la existencia de la competencia por los recursos realmente disponibles —adaptados a los contextos tecnológicos y productivos vigentes— en etapas tan tempranas como la primera mitad del siglo XIX. Tal es el caso de la Baja Andalucía, ejemplo paradigmático de esa supuesta «desidia hidráulica» que hemos estudiado en otro lugar (DEL MORAL, 1991): conflictos entre molinos y barqueros, entre barqueros y pesquerías, entre regantes y navegantes, entre regantes entre sí, entre ribereños de aguas arriba y de aguas abajo, entre ribereños de una y otra

margen, entre ganaderos y usos ferroviarios, entre viveros y otra actividades industriales, entre vecinos y actividades contaminantes y un largo etcétera.

Realmente, la asignación-apropiación del uso del agua se ha producido al mismo ritmo en el que el desarrollo de las tecnologías hidráulicas han ido permitiendo intervenir en el ciclo natural, transformando *técnicamente* el elemento natural en recurso disponible.

De esta manera, no se puede hablar con propiedad, refiriéndose al siglo XIX y primer tercio del XX, de una «fase de abundancia del recurso disponible» (LÓPEZ CAMACHO, 1993). En España, la polémica sobre la resistencia de la gran propiedad agraria a la puesta en riego y la realidad de ciertas obras de regulación subutilizadas durante algún tiempo (con el caso paradigmático del embalse de Guadalquivir, en la cuenca del Guadalete, a la cabeza) ha fijado esta idea en la literatura hidráulica, con su más reciente expresión en el trabajo citado, por lo demás de gran interés.

El tema es importante en la medida que obliga a diferenciar claramente entre elemento natural y recurso disponible, nociones entre las que media el paso de un sistema tecnológico, económico y cultural a otro. Permite, además, discernir los problemas, para evitar situar en el presente los problemas del pasado a la vez que se ignoran los del futuro.

2.2. Sin embargo, el fenómeno de la asignación particularizada del uso del agua no ha sido acompañado por un proceso de transformación institucional del agua en recurso apropiable, valorable e intercambiable de una manera directa y general. Por el contrario, la comprensión del valor vital del recurso, la complejidad de las repercusiones de su uso y la virulencia de los conflictos potenciales han motivado la paralela extensión y consolidación del dominio público hidráulico. El dominio público impide la conversión plena del agua en objeto de apropiación, valoración monetaria e intercambio mercantil directo.

No obstante, aunque definida como dominio público, el agua se asigna de una manera específica a unos determinados usuarios a través de un sistema de instituciones hidráulicas. Esto es así, porque la utilización del agua produce —dependiendo del tipo de uso de que se trate— una determinada alteración en la cantidad y en la calidad del recurso y establece unas determinadas incompatibilidades con otros usos.

La asignación específica del recurso incrementa el valor de cambio de las bienes a los que se incorpora de manera singular (explotaciones agrarias, instalaciones industriales, etc.), puesto que, a diferencia del viento, la luz o el calor del sol, el agua no valora homogéneamente un determinado ámbito territorial (por ejemplo, el litoral).

2.3. El sistema administrativo y legal que regula la asignación del agua se ha ido desarrollando paralelamente al crecimiento de la infraestructura hidráulica que transforma el elemento en recurso disponible.

Esta importancia de la obra hidráulica como motor de la evolución legislativa se manifiesta desde los orígenes. Por ejemplo, en el Decreto del 31 de agosto de 1819, que extendió la exigencia de autorización para ejecutar obras de entidad desde los ríos navegables y flotables, para los que ya lo exigían las Partidas, a cualquier otra corriente. Es el hecho de la *obra necesaria* para determinados aprovechamientos sobre los ríos y aguas corrientes, independientemente de su calidad de navegables o no, el que fundamenta, a lo largo del siglo XIX hasta la definitiva implantación del dominio público hidráulico, la

competencia del Estado para exigir autorización en los aprovechamientos de aguas (GALLIGO, 1986).

Un caso especialmente significativo es el de aquellas zonas en las que el agua constituía una propiedad independiente y su uso era objeto de venta diaria mediante boletos o subasta, como en los grandes regadíos tradicionales de Elche y Lorca, agudamente deficitarios y con unas redes de riego desmesuradas (ALTAMIRA, 1905). En estos casos, con el desarrollo de la moderna infraestructura hidráulica, se experimenta un proceso de homologación con la institución general del dominio público y se extiende la asignación del recurso a usos determinados mediante concesión administrativa.

2.4. Se desarrolla de esta forma un doble proceso, en cierta manera contradictorio: por una parte aumenta la presión sobre el recurso y se incrementan las inversiones tanto públicas como privadas que se realizan para obtenerlo; pero, por otra parte, se consolida su separación de los mecanismos de apropiación plena y de mercantilización que afecta al conjunto de los recursos escasos.

En cierta manera, a lo largo de la etapa histórica de consolidación del sistema liberal-capitalista el agua protagoniza un proceso de nacionalización contrario al que afecta a otros recursos naturales, como los montes y baldíos objeto de las desamortizaciones o como las zonas lacustres y pantanosas que, desgajadas en este caso del dominio público hidráulico, han sido sometidas, hasta tiempos muy recientes, a mecanismos especiales de privatización.

El agua tiene un valor de uso e incorpora un valor de cambio a las actividades a las que se aplica; pero está al margen del sistema de precios que regulan la asignación de los recursos escasos entre los usuarios alternativos en el sistema de economía de mercado. Esto explica algunas de las formas específicas que adoptan los conflictos entre distintos usos y distintos territorios en el caso del agua.

2.5. Con los recursos generados por la aplicación de las tecnologías hidráulicas modernas se ha producido un fenómeno que es objeto de una de las reflexiones fundamentales en el debate hidrológico actual: a lo largo de la historia reciente cada aumento de los recursos producido por el desarrollo de las infraestructuras y las tecnologías hidráulicas, ha ido seguida de un desarrollo reflejo de demandas que han ocupado el nuevo recurso disponible. Este fenómeno ha sido descrito repetidas veces por la literatura hidrológica moderna y forma parte de lo que algún autor ha llamado «las paradojas del desarrollo de los recursos hidráulicos» (JERMAR, 1987).

Esta espiral oferta-demanda ha ido acompañada de una valoración que generalmente no ha tenido en cuenta los costes directos e indirectos de la propia conversión del elemento en recurso.

El agua no tiene en sí misma ningún precio. Por dos veces en la etapa reciente (durante las discusiones parlamentarias de la Ley de Aguas de 1985 y en la elaboración del borrador del Plan Hidrológico Nacional) en España se ha descartado la introducción del llamado «canón de uso o de utilización». Más aún, determinadas actividades se benefician de grandes dotaciones de agua a cambio del pago al Estado de una pequeña cantidad en concepto de «canon de regulación», en el caso de que las obras hayan tenido, como es habitual, una financiación pública. Junto a estas actividades, generalmente agrícolas, pueden coexistir

nuevas demandas insuficientemente satisfechas pese a que, desde un punto de vista económico, el valor marginal del agua que a ellas se aplica puede ser muy superior.

2.6. La naturaleza ambigua y compleja del agua como *bien libre* a la vez que *objeto económico*, su doble entidad de *elemento natural* y de *recurso disponible*, así como su carácter de *dominio público* pero de *uso privado* se relaciona con la complejidad de los conflictos sobre el agua y particularmente con el debate sobre los «desequilibrios hidrológicos» y el recurso a trasvases como medio de solucionarlos.

El agua, como el viento o el sol, forma parte del equilibrio dinámico de los sistemas naturales, que desde la perspectiva hídrica tienen una delimitación concreta en la forma de cuencas hidrográficas. La diferencia es que se trata de un recurso transportable y por tanto susceptible de adaptación espacial a las necesidades de la localización del hombre y sus actividades. Al mismo tiempo, a diferencia de otros recursos transportables —como, por ejemplo, los hidrocarburos—, el agua impregna todos los poros del sistema natural y social. Además, en el caso de España, no tiene dueño ni precio.

3. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

La necesidad de un modelo de planificación hidrológica general como marco en el que resolver los conflictos por el agua, es algo que hace ya tiempo asumido como un principio fundamental de la política hidráulica. En un momento de retroceso del pensamiento favorable a la idea de la planificación y de avance de los planteamientos desreguladores, la orientación planificadora de la Ley de Aguas de 1985 («toda actuación sobre el dominio público hidráulico» queda sometida a la planificación por el artículo 1.3) se aprobó sin excesiva oposición por parte de los grupos políticos menos proclives al intervencionismo estatal. Como se ha dicho, no hubo «combate social frontal contra la Ley de Aguas» (EMBED IRUJO, 1992).

Es este un proceso general que, por ejemplo, se manifiesta también en los nuevos ordenamientos legales del Italia (1989), Reino Unido (1989 y 1991, pese a la paralela privatización de la gestión de los abastecimientos hídricos, en este caso) y Francia (1992).

En España, una parte esencial del debate se centró en el conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este hecho reflejaba el enorme potencial como condicionador del territorio de la ordenación de las aguas, combinado con el diferente marco competencial de la planificación hidráulica y de la ordenación del territorio. Al margen del significado político que tenía, en el contexto de la dialéctica nacionalidades/Estado central, el debate no era en absoluto gratuito, puesto que apuntaba a uno de los núcleos esenciales de la moderna ordenación de las aguas, esto es, a la necesidad de que la planificación hidrológica responda a un modelo de desarrollo territorial explícito y formulado a las distintas escalas en las que el conflicto se manifiesta.

Los hechos y las argumentaciones que subyacen bajo esta afirmación, insistentemente sostenida en la mayor parte de las investigaciones hidrológicas y foros internacionales de debate sobre política hidráulica de la última década, se apoyan en las condiciones que ha de cumplir la gestión de las aguas de un país hidráulicamente desarrollado. Tales condiciones se pueden sintetizar de la siguiente manera.

3.1. Una nueva concepción de la cuenca como marco para la planificación hidrológica

La unidad de la cuenca como marco de la gestión del agua tiene una resonancia ya tradicional en España, en donde se suele ver como una consecución hace largo tiempo consolidada. Este hecho dificulta comprender que cuando en la literatura hidrológica actual se habla de planificación de cuenca se está dando un énfasis especial a la necesidad de intervención sobre la *superficie total de la cuenca* y sobre los usos del suelo que en ella se hace (GARDINER y COLE, 1990; NEWSON, 1992).

Esquematisando excesivamente un proceso largo y complejo, se podría decir que en España se ha tenido y se sigue teniendo —aunque la situación empieza a cambiar en el nivel de las declaraciones de principios más generales— una comprensión relativamente simplificada de la gestión y la planificación de las cuencas fluviales. Esta orientación, desde un punto de vista epistemológico, se relaciona con una atención preferente a la parte del ciclo hidrológico en el que se generan los caudales superficiales —lo que se ha denominado la fase horizontal o larga del ciclo hidrológico terrestre— en contraposición a la fase vertical o corta del ciclo en la que se producen los intercambios entre el suelo, la biomasa, la atmósfera y la actividad humana (FALKENMARK 1989). Evidentemente, la orientación mencionada se relaciona históricamente con los apremios para satisfacer las demandas para el riego, la industria o los usos domésticos.

3.2. Una estrategia basada en la gestión de la demanda

La segunda condición que generalmente se acepta como imprescindible para abordar los problemas de un sistema hidráulico evolucionado consiste en pasar de una estrategia fundada en la *flexibilidad de la oferta*, que ya no se puede prolongar, a una estrategia basada en la *gestión de la demanda*. Aunque útil, esta última expresión se presta a numerosas equivocaciones derivadas de una concepción con frecuencia estrechamente crematística del concepto.

En estas líneas, el concepto se entiende enmarcado en las siguientes reflexiones. Hasta fechas recientes, los suministros hidráulicos han venido respondiendo pasivamente al aumento de la demanda a través de nuevas instalaciones de embalse y transporte, sin que se valoraran adecuadamente los costes económicos y medioambientales resultantes. Esa estrategia, que conducía a una política de continuo aumento de la oferta se ha venido apoyando en buena parte en la política de subvenciones acordada según los casos por las autoridades centrales, regionales o locales. En la actualidad existe una tendencia clara a considerar que esta estrategia ha sido y sigue siendo parcialmente la causa de sistemas sobredimensionados, de despilfarro de fondos públicos y de una mala asignación de recursos (OCDE/OECD, 1989).

En el sentido que aquí se da al concepto, la gestión de la demanda engloba todas las medidas destinadas a adaptar las demandas a los recursos y no a la inversa. Esto implica —además de otras acciones concernientes a la tarificación, reglamentación, educación y mayor flexibilidad en los temas de derechos de agua— determinaciones sobre *reconversión o nuevos usos del suelo*.

3.3. De las intervenciones estructurales al énfasis en la gestión

También estrechamente unido con todo lo anterior, destaca, en tercer lugar, el acuerdo sobre el deslizamiento desde la prioridad concedida a las intervenciones estructurales basadas en obras de ingeniería, al énfasis en las medidas de gestión como instrumento esencial para hacer frente a los problemas del agua, tanto de satisfacción de necesidades como de limitación de riesgos. Esta tendencia, que vuelve a tener implicaciones directas en la ordenación de los usos del suelo, tiene su origen en la combinación de los siguientes factores: progresiva revisión de la política de gasto público en obras hidráulicas y de subvención de los usos del agua; toma de conciencia sobre los costes medioambientales de la intervención en el ciclo del agua; y, más recientemente, la progresiva asimilación de la necesidad de aplicar una gestión sostenible de los recursos.

Este conjunto de tendencias de la planificación hidrológica está claramente definido en la teoría y en el debate, pero muy incipiente y fragmentariamente incorporado a la práctica de la gestión y de la planificación concreta que en la actualidad se desarrolla en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALTAMIRA y CREVEA, R. (1905). *Derecho consuetudinario y economía popular de la provincia de Alicante*. Edición facsímil, con introducción de A. Gil Olcina, Alicante, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert/Diputación Provincial, 1985.
- BROWN, L.B. y INGRAM H.M. (1992). «El valor comunitario del agua: consecuencias para los pobres de las zonas rurales del Sudoeste», AGUILERA KLINK, F. (coord.). *Economía del agua*. Madrid, MAPA/Serie Estudios, pp. 79-107.
- EMBED IRUJO, A. (1992). «Los medios de una Política Hidráulica finisecular», BENET GOITIA, J. y SÁENZ DE OIZA, J. (directores).- *Política Hidráulica*, Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander 31 de agosto-4 de septiembre.
- FALKENMARK, M. (1989). «Comparative hydrology-a new concept» en FALKENMARK, M. y CHAPMAN, T. (eds.). *Comparative hydrology. An ecological approach to land and water resources*, Paris, UNESCO.
- GALLEGO ANABITARTE, A. et al. (1986). *El Derecho de Aguas en España*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo-Secretaría General Técnica.
- GARDINER, J.L. y COLE, L. (1990). «Catchment planning: the way forward for river protection» ponencia presentada a The NCC International Conference on *The Conservation and Management of Rivers* en la Universidad de York, 10-13 septiembre de 1990.
- JERMAR, M.K. (1987). *Water Resources and Water Management*, Amsterdam, Oxford, New York, Tokio, 1987.
- LÓPEZ-CAMACHO, B. (1993). «La gestión del agua», NAREDO, J.M. y PARRA, F. (comps.). *Hacia una ciencia de los recursos naturales*, Madrid, Siglo Veintiuno de España editores, pp. 175-207.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A., (1992). «Significado, contenido, temática, ideología de los Congresos Nacionales de Riegos (1913-1934)», GIL OLCINA, A. y MORALES GIL, A. (ed.). *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

- MORAL ITUARTE, L. del (1991). *La obra hidráulica en la cuenca baja del Guadalquivir (siglos XVIII-XX). Gestión del agua y organización del territorio*, Sevilla, Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Urbanismo-Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- NAREDO, J. M. (1987). *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, Madrid, Siglo XXI-Ministerio de Economía y Hacienda.
- NEWSON, M. (1992). *Land, Water and Development. River basin systems and their sustainable management*, Londres y Nueva York, Routledge.
- OCDE/OECD (1989). *Gestion des Ressources en Eau. Politiques intégrées*. París, OCDE.
- SLATER, S., MARVIN, S. y NEWSON, M. (1993). *Land Use Planning and the Water Sector: a Review of Development Plans and Catchment Management Plans*, Working paper 24 julio 1993, Department of Town and Country Planning, University of Newcastle upon Tyne.
- WATER RESOURCES RESEARCH CENTER/UDALL CENTER FOR STUDIES IN PUBLIC POLICY (1990). *Taking the Arizona Groundwater Management Act into the Nineties*. Actas de la conferencia/symposium en conmemoración del décimo aniversario de la Ley de Arizona, Casa Grande, 6-7 septiembre de 1990, Universidad de Arizona.