

ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HIDRICOS. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y MODALIDADES GESTORAS (*)

Por
RAMÓN MARTÍN MATEO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ORGANIZACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS, PLANIFICACIÓN Y MANEJO DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS: A) *Las nuevas circunstancias:* a) La escasez. b) Perspectiva ambiental. B) *Alternativas:* a) Geografía física. b) Niveles de estructuración política territorial. c) Las funciones.—III. LA PARTICIPACIÓN EN EL USO DEL AGUA: A) *Comunidades de regantes.* B) *El modelo español.*—IV. LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE BASE HIDRICA POR EL SECTOR PRIVADO: ALTERNATIVAS ORGANIZACIONALES: A) *La aportación de aguas para riego.* B) *Abastecimiento de aguas:* a) El agua como producto empresarial. b) La privatización del servicio público de abastecimiento.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La problemática del agua, que siempre ha sido importante para la Humanidad, se encuentra hoy en un plano particularmente destacado en el contexto de las preocupaciones colectivas, concurriendo una serie de factores con singulares perfiles que sumariamente expondremos a continuación.

Población. El agua siempre ha escaseado gravemente en determinadas áreas del planeta, lo que a veces ha determinado catástrofes extendidas y la desaparición de ciertos grupos humanos. Pero en estos momentos, y sobre todo en un futuro inmediato, habrá de contarse con la ampliación de este problema en virtud de nuevas circunstancias que determinan el notable incremento de la población mundial, lo que es especialmente importante en el área de los países en desarrollo y en las concentraciones urbanas allí producidas. De aquí la acuciante necesidad de aumentar los recursos hídricos, para cubrir las necesidades de los hogares, e incrementar con regadíos los rendimientos de las tierras.

(*) El presente trabajo constituye la ponencia encargada al autor para el Seminario Interregional sobre Movilización de Recursos para el Desarrollo y Asignación Óptima de Recursos Hídricos y su Conservación, Naciones Unidas, Mérida (Venezuela), 3 a 7 diciembre 1990.

Ecología. Las disponibilidades de agua dependen en buena medida de la acción del hombre sobre la naturaleza; así sabemos que la desaparición de las masas arbóreas influye en la limitación de las precipitaciones y que importantes caudales, superficiales y subterráneos, pueden ser inutilizados por la incidencia de los vertidos, algo constatable en nuestros días en diversos puntos del planeta.

Geografía. Es muy probable que, como ya está sucediendo, determinadas regiones vean cambiado su régimen de lluvias, algunas de ellas con signo negativo, y no sólo por las motivaciones de la meteorología causadas por las acciones antes aludidas, sino sobre todo por la materialización de las consecuencias del denominado efecto invernadero, que seguramente está alterando el clima global de la tierra por razones relacionadas con la contaminación atmosférica.

Economía. El agua es, con todo, un recurso abundante; su carencia se debe a razones exclusivamente económicas, por cuanto que las reservas más accesibles han sido ya utilizadas, necesitando medios más costosos para captar recursos lejanos, para reutilizar los dispuestos, o para potabilizar en última instancia el agua del mar. Si la energía fuera abundante y barata, los problemas se atenuarían mucho, pero esto no es así y vamos, muy probablemente, a un encarecimiento universal y persistente de estos recursos, en lo que influirá, sin duda, a medio plazo el posconflicto del Golfo Pérsico.

El panorama descrito, un tanto alarmante, refleja a la vez un incremento notable de la demanda y la incapacidad de la oferta para atenderla en condiciones adecuadas. Es lógico que organizaciones altamente responsables, como las Naciones Unidas, se preocupen por la búsqueda de soluciones y alerten al mundo sobre la necesidad de introducir paliativos y remedios.

Las medidas no son fáciles, ya que implicarían en muchos casos la utilización de medios aún no disponibles científicamente, como la energía procedente de la fusión nuclear, o de una tecnología social que las naciones se resisten egoístamente a introducir: mudialización de los recursos energéticos, transferencias Norte-Sur, etc. Pero hay correcciones accesibles que están al alcance de todos y cuya introducción ideal afecta a comunidades nacionales, subnacionales y locales; me refiero a la instauración

de un régimen jurídico que potencie la aplicación de los recursos existentes y estimule o imponga consumos eficaces y ahorrativos.

Las Naciones Unidas han puesto justamente de relieve en varias ocasiones la importancia de las soluciones institucionales, especialmente a través de las recomendaciones de la FAO, lo que cuenta, por supuesto, con el apoyo desde siempre de la doctrina (1). En destacadas reuniones internacionales, como la Conferencia sobre el Aprovechamiento del Agua en las Zonas Menos Desarrolladas, se llegó a afirmar que «los principales problemas en esta esfera no son técnicos, sino de organización, administrativos, políticos y financieros» (2).

En estos momentos, la optimización de la reutilización de los recursos del agua puede tener un apoyo importante en las modernas corrientes, ampliamente difundidas, de desburocratización de procesos sociales, lo que enfatiza las posibilidades, aquí principalmente contempladas, de incorporar a los usuarios a la gestión del agua para riego y adaptar modalidades empresariales, con control público, en determinados aprovechamientos allí donde existan condiciones de escala adecuadas.

Finalmente, advertiremos que este trabajo tiene muy presente la realidad jurídico-administrativa de España, y no sólo por la nacionalidad de su autor, sino porque este país, árido en su mayoría, dispone de una cultura del agua milenaria, principalmente aportada por los árabes, que trasladaron las experiencias del Oriente Medio, se basa en una organización territorialmente compleja, cuasi federal, y acaba de remozar su antigua Ley de Aguas.

(1) CANO, *Water and Legislation*, UNO Water Conference, Mar del Plata, Pergamon Press, Oxford, 1977; S. MARTÍN-RETORTILLO, *Análisis de los modelos existentes en derecho comparado sobre aprovechamiento de aguas y su organización administrativa*, COPLANARH, Caracas, 1970; TECLAFF, *The River Basin in History and Law*, M. Nijhoff, La Haya, 1982; WISDOM, *The Law of Rivers and Watercourses*, Shaw, Londres, 1962.

(2) *Cooperación internacional en el control y aprovechamiento de las aguas. Informe del Secretario General en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 346 XII del Consejo*, Naciones Unidas, E/2205, pág. 48.

II. LA ORGANIZACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS, PLANIFICACIÓN Y MANEJO DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS

Vamos a intentar identificar en este apartado los principales rasgos de la organización de las aguas contemporáneas, agrupando conceptualmente sistemas y alternativas y explorando las tendencias previsibles. No hay, como se verá, una fórmula única ni un modelo universal, ya que, como se observó en el primer estudio de las Naciones Unidas sobre cuencas:

«Indudablemente, no existe una sola forma acertada de organizar y administrar un programa de una cuenca fluvial. El Plan de organización debe ajustarse en cada caso a la estructura gubernamental general, a los modelos culturales, a las tradiciones políticas de los países y las regiones interesadas» (3).

Prescindimos del estudio comparado país por país, tarea ésta que desborda nuestras posibilidades y para la que carecemos de información actualizada suficiente, salvo en lo que respecta al dispositivo actual de las organizaciones de riego en naciones significativas de América Latina. Hay sin embargo muy estimables análisis patrocinados por las Naciones Unidas, tanto generales (4) como para países concretos (5), que representan un esfuerzo hercúleo con conclusiones todavía válidas.

Siempre, desde las primeras civilizaciones de riego, la organización y gestión de las aguas ha sido una tarea de gobierno (6), y, es más, hay hipótesis muy respetables que relacionan precisamente con las primeras civilizaciones del agua el surgimiento de los precedentes de las actuales Administraciones y Estados.

Todas las culturas importantes de la Humanidad han tomado partido por el carácter colectivo del agua, o, al menos, de los cursos importantes: Roma, Islam (7), Hinduismo, lo que trasciende a

(3) *Integrated River Basin*, Naciones Unidas, 1958, E.58.II.B.2, pág. 27.

(4) *Captación y aprovechamiento del agua. Estudio comparado de los regímenes jurídicos*, Naciones Unidas, 1974, S.72.II.A.10.

(5) *Sistemas nacionales de Administración de aguas*, Naciones Unidas, 1977, S.74.II.A.10.

(6) WITTFOGEL, *El despotismo oriental. Estudio comparado del poder totalitario*, trad. esp., Guadarrama, Madrid, 1966; MARTIN MATEO, *Cultura y tecnología del agua*, «REDA», núm. 62/1989.

(7) CAPONERA, *Water Laws in Moslems Countries*, FAO, Roma, 1954.

nuestros días con algunas modulaciones; así, en un extremo se encuentran los Estados socialistas e Israel (8), con una intensa y generalizada administrativización, y en el otro los países húmedos, que respetan los derechos a los ribereños (9), o los que con un modelo ultraliberal admiten derechos prioritarios en la apropiación de estos bienes, caso californiano. Una posición intermedia ocupan ordenamientos apegados a la tradición romana, como el francés, lo que no exportó a sus colonias (10). La legislación española y la de las naciones de América Latina que han seguido estas pautas, parten de un modelo estrictamente público que sintetiza la tradición oriental con la institución de la regalía de influencia germánica-visigótica, con atenuaciones determinadas por el protagonismo adjudicado en el fin de cadena, a los destinatarios de los abastecimientos: municipalidades y asociaciones de regantes.

A) *Las nuevas circunstancias*

Todo ha cambiado rápidamente en los últimos tiempos, y el agua no ha sido una excepción. Las nuevas características a que nos referíamos en la introducción de este estudio han presionado enérgicamente sobre las políticas hidráulicas y las instituciones y organizaciones que las operativizan. Retendremos solamente dos condicionantes que, sin duda, totalizan y resumen las demás.

a) *La escasez.*

Se ha atenuado considerablemente, cuando no ha desaparecido, la distinción entre países áridos y húmedos que trascendía a la diferencia de los regímenes jurídicos respectivos. En todos los medios, el agua es un elemento limitado que ha pasado a tener un valor económico, no importa cuáles sean las condiciones pluviométricas, salvo que se trate de grandes ríos que fluyen por zonas despobladas. Pero incluso en pleno trópico húmedo el abasteci-

(8) WIENER, *Irrigation Water System Israel's National Water Grid. Water for Peace*, 1967, vol. 7; SHVAL (ed.), *Water Quality Management under Conditions of Scarcity*, Academic Press, Nueva York 1980.

(9) *The Law of rivers Watercourses*, Shaw, Londres, 1962.

(10) MILLIOT, *Introduction à l'étude du droit musulman*, Sivey, París, 1953.

miento de las poblaciones supone graves problemas, como conocen muy bien, por ejemplo, los habitantes de algunas metrópolis sudamericanas y africanas.

Pero tampoco cuadra a la próspera agricultura californiana el tosco sistema jurídico introducido por colonos y mineros. De hecho, el criterio del «uso razonable» del agua ha aproximado esta alternativa a la solución europea concesional (11). El agotamiento, o al menos encarecimiento, de los recursos ha influido negativamente en la solidaridad hídrica, obstaculizando o impidiendo los trasvases entre regiones a naciones excedentarias y deficitarias (12).

Las aguas subterráneas, que tradicionalmente quedaban un tanto al margen de las estrictas regulaciones administrativas, han sido sustraídas progresivamente a la disponibilidad de los propietarios del suelo. Los pozos ya no son un inocente arbitrio para captar caudales con destino a necesidades domésticas o granjeras, sino auténticos dispositivos mineros que pueden implicar los acuíferos. La mecánica natural de las aguas es tenida en cuenta por el legislador, que tiende a aproximar el régimen de las superficiales al de las subterráneas.

La convergencia de ideologías y sistemas hídricos, determinada por la creciente presión sobre los recursos en juego, ha determinado por un extremo, como hemos visto, la progresiva socialización de los ordenamientos individualistas, pero por el otro se da, inversamente, una sensible liberalización de los regímenes más administrativizados.

La búsqueda de la eficacia en la gestión del agua bascula a favor de modelos descentralizados, en la línea tradicional de las asociaciones de regantes, pero propugnando también en medios urbanos la adopción de organizaciones de cuño empresarial superadoras de los clásicos servicios burocráticos. El agua, por lo demás, refleja también las tendencias homogeneizadoras actuales, que dejan escaso margen para la excepcionalidad y la impronta original.

(11) SATO, *The Diminishing Role of Traditional Water Rights Doctrines in the United States*, «Anales Juris Aquarium», AIDA, 1968.

(12) BISWAS y otros (eds.), *Long Distance Water. A Chinese Case Study and International Experience*, United Nations University, 1983.

b) *Perspectiva ambiental.*

La disminución de las disponibilidades hídricas coincide con la preocupación ambiental de nuestros días, propiciando, como veremos, la adopción de formas adecuadas para la administración del agua. En efecto, la corrección de la contaminación no sólo responde como sabemos a imperativos éticos y jurídicos, que no admiten la apropiación de bienes comunes o los daños en la propiedad ajena, sino también a consideraciones simplemente económicas, que valoran como un despilfarro el alterar caudales necesarios que seguramente habrá que descontaminar ulteriormente a través de costosas operaciones técnicas (13).

La conjunción de estas preocupaciones ha animado la recepción en el ordenamiento de las aguas de la perspectiva de la unidad de ciclo, con la consolidación de los recursos de cualquier procedencia y la adopción de la cuenca como ámbito fundamental de la intervención pública (14).

Pero no siempre coinciden los intereses naturales con los de los aprovechamientos; antes bien, en algunos casos hay planteamientos polémicos y conflictivos, aunque la confrontación no se da con la problemática ambiental en sentido estricto, sino con la naturalista y ecológica.

La defensa de ciertos parajes y paisajes ha hecho que se produzcan graves enfrentamientos entre conservacionistas e hidrólogos, presentándose como alternativas irreconciliables el mantenimiento de las circunstancias naturales o su alteración, a la hora de decidir construir presas y canales con destino a incrementar los caudales disponibles. Una opción de este tipo enfrentó a dos sectores de la comunidad californiana, siendo los perdedores, vía referéndum, los que pretendían captar más recursos de Sierra Nevada con destino a la próspera agricultura de las zonas llanas (15). Más aparatoso fue el fallo de un Tribunal, también en

(13) MARTÍN MATEO, *Derecho Ambiental*, IEAL, Madrid, 1977.

(14) Naciones Unidas, *Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas*, 1958, núm. 58.II.B.3, y *Proceedings of the Seminary on River Basin Management*, 1970, núm. 70.II.E.17.

(15) ROBIE, «La gestión de aguas en California», en *I Congreso Nacional de Aguas*, Murcia, 1984, págs. 51 y ss.

USA, que suspendió la iniciación de las obras de un gran pantano porque ponía en peligro la especie de un pequeño pez (16).

B) *Alternativas*

La organización de la administración hídrica depende, a su vez, de una serie de opciones sobre su contenido competencial, teniendo en cuenta los factores físicos en juego y el sistema político-territorial adoptado por los países respectivos.

Ello da lugar, como se comprenderá, a una gran variedad de soluciones nacionales difíciles de sistematizar, lo que se ha complicado últimamente con la aparición y generalización de la administración ambiental, que tiene a su cargo la tutela de la calidad de los recursos de agua.

a) *Geografía física.*

Las cuencas constituyen la unidad más significativa a efectos de su posible consideración para la estructuración de dispositivos públicos incidentes sobre los recursos hídricos. Muchos países, como Francia (17), España, México, China, Argentina, Venezuela, etcétera, centran en esta unidad geográfica los objetivos de su política y administración.

La escala de cuenca sirve perfectamente a los propósitos de la planificación integral de disponibilidades, estrategia anticontaminación, conexiones con el desarrollo económico, etc.

Pero para que se puedan aprovechar al máximo las ventajas suministradas por la dimensión cuenca-unidad de ciclo es necesario que los ríos discurren íntegra, o al menos sustancialmente, por un mismo territorio nacional y que no existan tramos o afluentes importantes controlados fuera de sus fronteras.

En el caso de los ríos internacionales que fluyen por naciones sin salida al mar, para que estos planteamientos sigan siendo válidos será necesario que se establezcan acuerdos internacionales, que no suelen ser fácilmente operativos.

(16) Concretamente, el pantano de Tellico, lo que afectaba al «snail darter»; DESPAX, *Droit de l'Environnement*, París, 1980, pág. 167.

(17) Vid. CRACH y LOYE, «Les Agences financières de bassin: D'hier a aujourd'hui», en *AIDA III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas*, Alicante, 1989.

Aunque no se den las condiciones ideales para el establecimiento de una administración omnicomprensiva, pueden obtenerse resultados satisfactorios si la utilización y aprovechamiento del agua se basa en largos tramos de río que coinciden con los límites jurisdiccionales de una unidad política o administrativa determinada, aunque pueden surgir tensiones y diferencias, a escala internacional o intranacional, con las autoridades situadas aguas arriba o abajo.

La misma solución, con idénticos problemas, puede darse para el tratamiento de la gestión del agua en el caso de ríos afluentes de otro principal con suficiente cauce y sustantividad.

En el extremo final de la geografía hídrica están los canales y derivaciones que se utilizan para el riego, abastecimiento de ciudades y de industrias. Estas subunidades son susceptibles de propia consideración, si bien, lógicamente, dependen de los cauces principales en cuanto al aporte inicial de las aguas. A esta escala puede montarse la distribución final y encuadrar también modernamente interesantes operaciones de tratamiento, reutilización y reciclaje de aguas usadas.

b) *Niveles de estructuración política territorial.*

La organización de la administración del agua depende, en buena medida, de las opciones adoptadas para la distribución interior de los poderes del Estado. También debería considerarse un escalón supraestatal para los ríos que discurran por más de un Estado, pero esta óptica excede de los objetivos de este estudio y, además, allí donde existen organizaciones de esta índole, sus cometidos son limitados y a menudo inoperantes.

Administración nacional. Es la predominante sobre todo en países pequeños, fuertemente centralizados, con déficits hídricos. El ejemplo más significativo es el de Israel, donde un canal transversal conduce el agua desde el extremo húmedo al seco, con contingentaciones y precios unificados que se prolongan a todas las utilidades de estos recursos, todo ello a cargo de una administración única (18); pero también se aplica este modelo a aque-

(18) Vid. WIENER, *A Comprehensive Development Programme for Urban Water Supply and Waste Disposal: A Tentative Methodology*, Tel Aviv, Tahal, 1960, y SELBST, *Water Quality Management under Conditions of Scarcity*, Academic Press, Nueva York, 1980.

llos Estados, grandes o pequeños, que no tienen una estructura regional o federal o que, aunque la tengan, tienen una estructura descentralizada débil (19) o necesitan concentrar centralmente recursos y esfuerzos (20).

La estructura centralizada de la organización del agua no da lugar a un sistema único, sino que aparecen submodalidades, según se concentre la administración en un solo Departamento o Ministerio (21) o, por el contrario, se dispersen estas competencias entre las distintas unidades que inciden en la gestión del agua, desde las perspectivas sanitaria, planificadora, económica, realización de obras públicas, industria, etc. (22).

El énfasis centralizador remite, sobre todo, al proceso unitario de toma de decisiones, lo que es compatible con una cierta desconcentración funcional por cuencas o subcuencas, incluso con aportes de descentralización, es decir, con la presencia en los órganos rectores de representaciones de usuarios, empresas y municipios.

La administración del agua se complica, como adelantábamos, con la problemática de la contaminación y de la conservación de los recursos naturales renovables, que presiona hacia la inclusión en una misma organización de competencias interrelacionadas, pero heterogéneas funcionalmente, como puede ser la gestión de parques naturales o la tutela de la atmósfera.

El Reino Unido es el caso más significativo de superministerio que engloba, desde 1970, las responsabilidades hídricas con las de la lucha contra la contaminación y sus restantes manifestaciones, más la conservación de la naturaleza (23). También Francia ha creado una organización pluricompreensiva, pero con un contenido mucho menor. Otros países han instituido Ministerios especia-

(19) Vid. ORIVE, *La política de irrigación en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, y AGUILERA, *La Reforma agraria en el Desarrollo Económico*, IMIE, México, 1969.

(20) Vid. Naciones Unidas, *Conference on Water Resources Development in Asia and the Far East*, Nueva York, 1954, y Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, *Water Legislation in Asia and the Far East*, Nueva York, 1967.

(21) SHU-TSIEN LI, *A Unified Cabinet-Level Department of Water Development and Operation Having Fully Co-ordinated Functional Services to Meet Modern Needs National and International*, en «Water for Peace», vol. 5, 1967, págs. 365 y ss.; CANO, «A Functional Approach to Water Resources Administration», en *Primeru Conferencia Internacional sobre Derecho del Agua*, Buenos Aires, 1968, págs. 9 y ss.

(22) Vid. SAXIN y YEGIN, *Organizations Concerned of Water Coordination in Turkey*, en «Water for Peace», vol. 5, 1967, págs. 336 y ss.

(23) Great Britain, *Control of environmental pollution in Britain*, Central Office of Information, Londres, 1985.

lizados ambientalmente que incorporan responsabilidades hídricas: Noruega, Finlandia, Canadá, Dinamarca (24).

Más frecuente es la creación de Ministerios ambientales o Agencias con funciones meramente coordinadoras (Italia) o la asignación de estas competencias a Ministerios con competencias previas relacionadas con el agua o las obras públicas (Suecia, Holanda, España).

En los Estados federales ha influido netamente el modelo de la EPA norteamericana, moderadamente centralizador, aunque el grueso de las competencias ejecutivas incumba a los Estados, provincias o regiones.

En América Latina es de destacar la solución venezolana, que desde el 1 de abril de 1977 dispone de un Ministerio para el Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, que engloba sustancialmente las competencias sobre el agua, la contaminación y la naturaleza. Colombia tiene, desde 1973, un Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Ambiente, pero no cuenta con una organización comprensiva, lo que es también el caso de México, que fue la primera nación latinoamericana que legisló en este ámbito, 1971 (25).

Un factor adicional de complejidad supone la frecuente creación, más allá de las organizaciones de cuenca, de administraciones estatales sectoriales con autonomía extraministerial, aunque teóricamente dependan de Ministerios que desempeñan, entre otras tareas, las relacionadas con el abastecimiento y saneamiento de aguas, caso del INOS en Venezuela, de las antiguas Autoridades del Agua en el Reino Unido y de las existentes en muchos otros sistemas administrativos parecidos.

Estados y regiones. El segundo nivel de gobierno con cometidos relacionados con las aguas es el que corresponde a las demarcaciones territoriales dotadas constitucionalmente de competencias propias, que frecuentemente incluyen expresamente a las aguas que discurren por estos espacios, lo que afecta, por ejemplo, a Estados Unidos, Brasil y Argentina (26).

(24) Vid. TIMARÁN, *La organización administrativa para la defensa integral del medio ambiente*, tesis doctoral, Pamplona, 1986.

(25) BRAÑES, *Derecho Ambiental Mexicano*, Editorial Universo Veintiuno, México, 1987.

(26) Vid. MATHUS, «La Administración Federal de Aguas en Brasil y Argentina», en *AIDA III*, Alicante, 1989.

En las grandes naciones los ríos suelen fluir por más de un Estado y aparecen responsabilidades, como las energéticas o las de navegación, que afectan a toda la comunidad federal. La solución suele consistir en considerar federales los ríos navegables y las competencias hidroeléctricas supraestatales, aunque en principio correspondan éstos a los Estados donde se encuentre el desnivel las fuentes hidroeléctricas (27).

El esquema indicado de distribución de competencias, basado en el arrastre anacrónico de la legislación del siglo XIX, ha dado lugar a conflictos e inseguridades que podrían ser resueltos mejor con otras reglas. Así, la Constitución española reserva a la Administración central la planificación nacional, la adopción de la normativa básica general y la gestión del agua en los ríos interregionales, correspondiendo a las regiones la administración de sus cuencas interiores y la ejecución de la legislación estatal.

Municipios. En todas las partes del mundo, las entidades locales juegan un importante papel en la distribución y provisión de agua a poblaciones y en el tratamiento de los caudales que retornan una vez utilizados. La unificación en una misma administración de las competencias correspondientes a la potabilización, distribución, depuración y, posiblemente, reutilización del agua con destino urbano o industrial favorece sensiblemente un enfoque de conjunto de estas tareas, acorde con los dictados de la unidad de ciclo que posibilita además la recaudación, con la cuota del abastecimiento, de los costos de la depuración.

El hecho de que los poderes decisorios al respecto se concentren, deseablemente, en manos de los regidores municipales no implica que la gestión propiamente dicha deba incumbir necesariamente a estas autoridades, pudiendo por abajo encomendarse estas competencias al sector privado y, por arriba, dar pie a la creación de complejos intermunicipales que aborden la satisfacción de las necesidades del agua desde una dimensión conjunta, dando lugar a la creación de mancomunidades o consorcios (28), frecuentemente de ámbito metropolitano.

(27) Vid. MOYANO, *La flexibilidad en la ley de aguas de Mendoza en Argentina*, Mendoza, 1989; del mismo, «Derecho ambiental sobre aguas interestatales en Argentina», en *XIII Congreso Nacional de Agua*, Santa Cruz, 1987; SOLANES y otros, *Uso del agua y ambiente hídrico: el caso de Mendoza*, INCYTH, Mendoza, 1978, y VENCILL, *The Federal Power Act and Western Water Law. Can States Maintain their own Water use Priorities*, en «Natural Resources Journal», New Mexico University, vol. 27/1987, págs. 213 y ss.

(28) MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos*, Trivium, Madrid, 1987.

Hay bastantes excepciones a este modelo, que dan lugar a la intervención de los Estados, bien por el fracaso previo de la gestión municipal —*Water Authorities* inglesas (29)—, bien por la debilidad de estas estructuras (30), bien por corresponder a un régimen político altamente centralizado (31).

Más frecuentemente es la intervención coadyuvante de la Administración central para la captación de caudales, almacenamiento en embalses y creación de largas conducciones hasta los lugares de distribución.

c) *Las funciones.*

Parece lógico que la organización de la gestión del agua se acomode a las concretas funciones implicadas (32), procurándose que éstas tengan el ámbito territorial idóneo y que se asignen a las autoridades con competencias más adecuadas (33).

Planificación hídrica general. Estos cometidos corresponden, naturalmente, al más alto nivel de gobierno y constituyen el marco común para otras políticas, incluyendo las de desarrollo económico (34), aunque debemos reiterar nuestras reservas sobre las posibilidades reales de una planificación integrada y ambiciosa.

La sanción final de estos planes habrá de corresponder a los superiores órganos políticos: Parlamentos, Consejos Nacionales de Agua y equivalentes.

Redistribución y trasvases. Constituye una desagregación importante de la planificación general. Parece lógico que si en un sector nacional las lluvias son abundantes y los ríos trasladan las aguas al mar, mientras en otros hay carencias notables, se reconduzcan caudales entre zonas, máxime si se tiene en cuenta que en

(29) *Privatisation of the Water Authorities in England and Wales*, Londres, 1986.

(30) Vid. Naciones Unidas. *Captación y aprovechamiento de agua. Estudio comparado de regímenes jurídicos*, págs. 96 y ss.

(31) Vid. Naciones Unidas *Water. Legislation in Asia and the Far East*, págs. 105 y ss.

(32) Vid. PRIEUR, «Bilandu droit de l'eau en France et perspectives de modernisation», en *AIDA III*, 1989.

(33) Vid. MARTÍN MATEO, *El agua: bases institucionales*, en «Revista Valenciana d'Estudis Autònoms», núm. 1/1985, págs. 18 y ss.

(34) Vid. AZPURÚA y GABALDÓN, *Recursos hidráulicos y desarrollo*, Tecnos, Madrid, 1976; AZPURÚA y SOSA, *Venezuela, bases de una política hidráulica*; AZPURÚA, *El agua y el desarrollo. Estrategia de planificación*, Caracas, 1984, y *El saneamiento de las aguas dentro de la planificación de los recursos hídricos*, Caracas, 1987.

las regiones húmedas la climatología y la orografía pueden no ser idóneas para la agricultura, mientras que en las secas se cuenta con energía solar abundante y planicies idóneas para los cultivos.

Ello ha hecho que desde la antigüedad se completasen sistemas naturales como los del Nilo, que, después de recorrer más de 6.000 kilómetros, suministra recursos a una de las zonas agrícola-mente más ricas del mundo, la del bajo Egipto, donde las precipitaciones son prácticamente nulas, lo que se ha reforzado con la presa de Asuan y su canal principal, de más de 1.000 kilómetros.

Hay que decir, sin embargo, que estas operaciones, cuya racionalidad y conveniencia parece evidente, se ven últimamente frenadas por reacciones populares contrarias, alimentadas por impulsos probablemente emocionales, lo que ha determinado que no sólo en California, sino también en Texas (35), donde se dan condiciones similares, se hayan derrotado por abrumadoras mayorías trasvases que parecían plenamente aconsejables. También en España la adversa reacción popular de algunas regiones impidió la realización del denominado trasvase del Ebro, aunque también existían objeciones de otro tipo (36).

Desde luego, parece prudente que antes de emprenderse obras de este carácter se agoten otras opciones y se valoren los costos energéticos implicados. Sólo en China parecen tener porvenir político transferencias de gran envergadura, como la que se proyecta a partir del Chang Jiang, antiguo Yangtze (37).

Ordenación del territorio. Indudablemente, el agua es un factor clave para la racionalización del uso del suelo, lo que viene asociado a las distintas modalidades de planificación (38).

En condiciones climáticas de escasez hídrica, las disponibilidades de agua pueden llegar a configurar decisiones urbanísticas de menor escala, como sucede en Israel o en la región valenciana, en España, que condiciona la aprobación de nuevos desarrollos urbanos a la acreditación de recursos de esta índole.

(35) GREER, «The Texas Water System: Implications for Environmental Assesment in Planning for Interbasin in Water», en BISWAS y otros, *Long Distance Water Transfer: A Chinese Case Study*, United Nations University, 1983.

(36) S. MARTÍN-RETORTILLO, BERMEJO y MARTÍN-RETORTILLO, *Aspectos jurídicos del trasvase del Ebro*, Zaragoza, 1975.

(37) DAKANG, «China's South to North Water Transfer Proposal», en BISWAS y otros, *Long Distance Water Transfer*, 1983.

(38) Vid. AZPURÚA, *La planificación y la administración de las aguas, instrumento condicionante para el ordenamiento del territorio*, Juris Aquarum, Caracas, 1976.

Planes hidrológicos interiores. Son los correspondientes a las cuencas y subcuencas intranacionales, y en su adopción deberían intervenir organizaciones de este ámbito y representaciones de usuarios agrícolas y de municipalidades. Normalmente, estos planes encuentran dificultades de acomodación si pretenden, como es lógico, incorporar los dictados de administraciones sectoriales: obras públicas, energía, agricultura, etc.

A este nivel corresponden también otras programaciones, como las que se plantean en un espacio administrativo determinado, asociadas o no a una administración de cauce: óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles vía reutilización, economía del agua, jerarquización de usos, etc., e incluso su provisión por vías extraordinarias: lluvia artificial, potabilización, desalinización (39).

Gran equipamiento. Consistente en la realización de las obras necesarias para el almacenamiento de recursos, investigación y utilización de aguas subterráneas, importantes canalizaciones, etcétera. Estas funciones habitualmente incumbirían a las autoridades de cuenca y a los organismos ministeriales que tienen a su cargo las obras públicas.

Distribución. Consistente en la aplicación de los recursos disponibles para las necesidades concretas de abastecimiento agrícola, urbano e industrial. Se incluyen también actuaciones complementarias para el drenaje, potabilización y depuración. Estas responsabilidades corresponderán, deseablemente, a los municipios y asociaciones de regantes.

Control. Se conecta con la garantización del buen uso del agua para evitar que se consuma o utilice sin respetar los límites autorizados, perjudicando otras aplicaciones, o con despilfarro o abuso de derecho. A este bloque de competencias corresponden también las contemporáneamente dirigidas a la tutela ambiental del medio acuático.

(39) Vid. MARTÍN MATEO y otros, *El reto del agua*, Alicante, 1989.

III. LA PARTICIPACIÓN EN EL USO DEL AGUA

A) *Comunidades de regantes*

Parece, por muchas razones, aconsejable la integración de los destinatarios del agua en el ciclo de su gestión. Nadie mejor que ellos para facilitar la administración del agua, teniendo en cuenta sus propios intereses y la optimización de los recursos. Sin embargo, las intervenciones públicas no pueden desaparecer, ya que pueden plantearse pugnas con los intereses generales de la comunidad, que presionan quizá hacia una asignación distinta de los medios económicos necesarios, o, lo que es frecuente, sobre el destino final de los recursos hídricos escasos, que se disputan, por ejemplo, el sector turístico, el industrial, el agrícola o los núcleos de población tradicionales.

Pero una vez decidida la distribución del agua disponible y la realización, en su caso, de las obras necesarias para la ampliación de los caudales y su transporte, resulta aconsejable introducir componentes participativos que eviten el montaje de una costosa y a menudo inoperante burocracia, presionen a favor del ahorro del agua y colaboren en la distribución pacífica de los caudales asignados.

La cogestión del agua puede darse en muchas de sus aplicaciones: industria, urbanizaciones particulares, depuración, reutilización de aguas usadas, etc.; pero su ámbito más significativo es el propio del riego, dando lugar a las Comunidades de regantes, fórmula asociativa de muy antigua implantación, consustancial con los propios orígenes de la aplicación del agua a estos usos en las primeras civilizaciones del riego y que después pasa a España y, desde aquí, enlazando a la vez con la tradición germánica de propiedad colectiva, a América Latina, donde en algunos casos empalma con culturas prehistóricas, llegando a nuestros días con pleno auge en países como Argentina (40), México, Colombia, Ecuador (41), Perú, Chile y Venezuela (42).

(40) Vid. J. LÓPEZ, *Organización de las Comunidades de usuarios en la República Argentina*, Naciones Unidas, 1973.

(41) Vid. DAINES y FALCONI, *Legislación de aguas en los países del Grupo Andino*, Quito, 1974.

(42) Vid. SOLANES, *Water's user's Associations, their organizational characteristics*, Colorado State University, Colorado, 1975, y, sobre todo, del mismo, *Las organizaciones*

El esquema más simple de estos modelos parte de la administración del caudal de agua aportada por un canal, acequia o curso natural de agua a un conjunto de terrenos regables aledaños. Los propios agricultores, constituidos en asociación de tipo cooperativo, reparten el agua entre sí y prescriben turnos y esperas cuando los caudales, como es lo normal, no permiten su empleo simultáneo. A partir de aquí caben ampliaciones de socios o de contenido, dando lugar en el primer caso a asociaciones de segundo grado que abarcan a varias derivaciones o brazos del agua del mismo origen, o incluso terciarias, Confederaciones Hidrográficas de Cuenca, con presencia aquí de la Administración pública.

En cuanto a su contenido, las Comunidades de regantes pueden tener jurídicamente atribuciones adicionales para imponer multas, distribuir costos, aprobar ordenanzas. Frecuentemente están también capacitadas para construir obras y reparar las existentes.

Por último, mencionaremos que estas asociaciones tienen, en unos casos, un carácter voluntario y, en otros, forzoso, estando ligada la condición de miembro a la posesión de tierras regables o, simplemente, al cultivo de regadío de predios que pueden ser ajenos.

B) *El modelo español*

Puede ser útil informar de los principales rasgos del sistema español vigente tal como ha quedado tras la aprobación de la nueva Ley de Aguas de 1985.

La comunidad de usuarios en general, o de primer grado, es el órgano básico de participación en régimen de autoadministración del recurso. Las Comunidades que tengan primordialmente por finalidad el riego se denominarán Comunidades de regantes. Varias comunidades o comunidades y usuarios individuales pueden constituir comunidades de segundo grado, como son la comunidad general o la junta central de usuarios.

Una modalidad especial e importante es la establecida para la constitución de Mancomunidades, Consorcios u otras entidades

de regantes en el Derecho y la Administración de algunos países de América Latina, FAO, Estudio Legislativo núm. 24, 1981.

semejantes integradas o participadas por los Municipios u otras entidades locales para el abastecimiento de agua a poblaciones.

En la legislación española se establecen en favor de las comunidades de usuarios diversas potestades administrativas fundadas en su naturaleza jurídica como corporaciones de Derecho público; entre estas potestades aparecen las siguientes:

- Potestad de ejecución incluso vía de apremio y ejecución subsidiaria.
- Beneficio de expropiación forzosa y sevidumbre.
- Potestad sancionadora, incluso privación de agua para uso previsto y vinculación de la tierra al pago de las deudas.

Las asociaciones se relacionan con la administración de que dependen, Confederación Hidrográfica, en lo que respecta a la aprobación de los convenios y de los estatutos y ordenanzas, régimen de recursos de alzada para determinados acuerdos (excluidos los del jurado de la comunidad), sustitución de acuerdos de constitución de las comunidades y de la aprobación de sus ordenanzas en casos de incumplimiento de plazos o de requerimientos legalmente previstos, órdenes de ejecución de obras e instalaciones.

Los estatutos y ordenanzas son norma básica de la comunidad en cuanto cristalizan los principios de participación directa y representativa, siendo órganos de la misma: la asamblea o junta general, como órgano soberano de la comunidad; la junta de gobierno, elegida por la asamblea, y el jurado.

El contenido mínimo de la regulación estatutaria y de las ordenanzas y reglamentos incluye:

Denominación de la comunidad y relación de comunidades e instituciones que en su caso la integran.

Relación de los aprovechamientos correspondientes a la comunidad, con descripción de:

En cuanto a las obras e instalaciones de extracción, captación, regulación y distribución, las comunidades de segundo grado podrán ser titulares de las mismas obras e instalaciones que las comunidades ordinarias, siempre que las mismas tengan carácter de obras e instalaciones de interés general de la comunidad.

Características de los aprovechamientos, conforme a las inscripciones registradas, cuya determinación final se efectuará en base a los datos acreditados en los Registros de Agua de la Confederación Hidrográfica correspondiente.

La Comunidad contará con junta general, junta de gobierno y jurado.

Asimismo, tendrá presidente y vicepresidente, que lo serán tanto de la junta general como de la junta de gobierno.

El secretario lo será de todos los órganos colegiados.

El presidente del jurado será un vocal de la junta de gobierno.

La elección de todos los cargos se realizará por la junta general. La junta general estará formada por los representantes de cada entidad integrada y/o de los usuarios.

Régimen de conservación y mantenimiento de obras comunes y mantenimiento de obras. La conservación, mantenimiento, renovación y reparación de las obras e instalaciones de cada entidad serán de su propia responsabilidad. Las distintas entidades realizarán aportaciones para sufragar los gastos corrientes y de inversión que realice la comunidad, de conformidad con el caudal teórico que le corresponda aprovechar del total incluido en el ámbito de la comunidad. La junta general podrá establecer cuotas o derramas extraordinarias para gastos de inversión o para sufragar déficit producido por obras o reparaciones extraordinarias.

Régimen sancionador. Se establece la obligación de observar los estatutos, cumplir fielmente las obligaciones societarias y utilizar el agua en el momento, con la cantidad y destino que esté previsto en los estatutos. El jurado velará por resolver las cuestiones de hecho entre las distintas entidades o usuarios y de fijar indemnizaciones por daños causados. Sus facultades se extienden a la restitución de las situaciones infractoras.

IV. LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE BASE HÍDRICA POR EL SECTOR PRIVADO: ALTERNATIVAS ORGANIZACIONALES

A) *La aportación de aguas para riego*

Los usuarios y regantes constituidos en asociaciones, además de participar, como vimos, según los distintos ordenamientos hídricos, voluntaria o coactivamente en la gestión de las aguas,

pueden ir más allá de la mera administración de los recursos existentes realizando obras de canalización e incluso de construcción de embalses y depósitos, que frecuentemente constituyen estructuras elementales, pero que pueden consistir también en dispositivos importantes y complejos para nuevas irrigaciones o ampliación de las existentes.

La legislación española posibilita desde la primera Ley de Aguas, de 1866, este tipo de actuaciones, que cuentan con una larga tradición (43), posibilitándose a los regantes construir por sí embalses y canales mediante concesión administrativa, recibiendo para ello el auxilio del Estado o colaborando durante un período a levantar el coste de las obras hidráulicas mediante la satisfacción de tasas y derechos hasta que reviertan a su propiedad las obras.

Estas modalidades de actuación para ampliación de los recursos disponibles están presentes en muchos ordenamientos, como los de Perú y Bolivia, entre otros (44), y han influido en modalidades de extensión coactiva de la colaboración para ampliación de riegos en otros países (45).

La Ley española de 2 de agosto de 1985 mantiene la posibilidad de realización de obras para el uso de aguas para riego por particulares, otorgándose al efecto la oportuna concesión, lo que puede obligar a otros sujetos siempre que los peticionarios cuenten con el respaldo de la mitad de los titulares de las tierras afectadas.

Las comunidades de aguas disponen de los beneficios de la expropiación forzosa y están obligadas a realizar las obras e instalaciones que la Administración les ordene a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público.

B) *Abastecimientos de aguas*

Entendemos por abastecimiento o suministro de aguas la provisión de estos recursos para atender necesidades distintas de las correspondientes a la agricultura, que incluyen, sobre todo, las derivadas de los asentamientos humanos en viviendas y las estruc-

(43) Vid. DOBKINS, *The Spanish Element in Texas Water Law*, University of Texas Press, Austin, 1959, y S. MARTÍN-RETORTILLO, *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Tecnos, Madrid, 1966.

(44) Vid. CANO y VARGAS, *Las Leyes de aguas en Sudamérica*, FAO, Roma, 1956.

(45) Vid. CAPONERA, *Water Law in Italy*, FAO, Roma, 1953.

turas asociadas, así como las de la industria, incorporada a los núcleos urbanos o constituyendo complejos independientes. Estas provisiones son objeto, normalmente, de un servicio público, pero también pueden presentar otras peculiaridades, tradicionales o novedosas.

a) *El agua como producto empresarial.*

El agua cuando llega a ser un bien sumamente escaso, puede ser objeto de actividades llevadas a cabo por particulares idénticas o equiparables a las de carácter manufacturero, que incorporan a partir de una determinada materia prima determinadas facilidades y ventajas, convirtiéndola en producto intermedio o final.

Suministro en alta. Los servicios públicos ordinarios de aguas parten de la previa captación de los caudales, procediendo a su acumulación y transporte hasta conectar con las redes de suministro domiciliario. Las fases previas pueden venir a cargo del Estado si rebasan la capacidad de los municipios, pero también de particulares que venden el agua a las entidades locales o equivalentes, operación equiparable a la que se realiza para el suministro de energía.

Para las aguas superficiales, estas operaciones, frecuentes en otras épocas, es raro que hoy impliquen a las empresas privadas, al haberse refundido por lo común en manos públicas todas las fases del servicio; pero todavía se mantienen los suministros de cabecera en cuanto a las captaciones de acuíferos subterráneos, lo que de alguna manera se equipara a las actividades mineras. El alumbramiento de estos caudales asignaba en España los volúmenes resultantes al que había acometido su extracción con arreglo a la legislación anterior a 1985, lo que todavía se mantiene de alguna manera, vía concesional, para la región de Canarias, extremadamente deficitaria, cuya reciente normativa prevé la producción del agua por entidades privadas (46).

Aportaciones discontinuas individualizadas. Estas actividades son hoy objeto de una rentable industria, que encuentra antiguos precedentes a los modernos servicios públicos en los aguadores o

(46) Artículos 1 y 73 de la Ley 12/1990, de 26 de julio.

equivalentes, que ofrecían y ofrecen el agua al público como una mercancía más o la transportan en recipientes a los hogares.

Contemplamos en este apartado todas las modernas modalidades de abastecimiento, regulares e irregulares, sin tubería, que van desde la denominada agua mineral en pequeños envases, frecuentemente simplemente agua de potabilidad garantizada, a la aportada en grandes contenedores para usos domésticos o de oficina y, finalmente, la suministrada mediante vehículos-cisterna especiales.

Potabilización. Este es un supuesto clásico de creación industrial de productos, cuando a partir de aguas marinas o salobres se consiguen, mediante instalaciones fabriles adecuadas, recursos útiles para el consumo humano o industrial. Hay regiones que dependen ya casi exclusivamente de estos aportes, todavía raros, pero de previsible abaratamiento futuro. Por cierto que la reciente Ley canaria antes aludida califica esta actividad y el transporte antes mencionado como servicios públicos objeto de intervención administrativa.

Recuperación. Supone la obtención de agua reciclada, de superior calidad a la procedente de un uso previo. Se diferencia del proceso anterior en que suele ser más económico, teniendo el tratamiento carácter químico o biológico y no físico. El agua resultante se utiliza normalmente para fines industriales, municipales o agrícolas, y suele provenir de plantas municipales, pero también puede ser objeto de tráfico empresarial privado, como sucede en Alicante (España), donde una empresa mixta, ENMARASA, se ha constituido para estos fines.

b) *La privatización del servicio público de abastecimiento.*

La casi totalidad de los servicios de abastecimiento de aguas a poblaciones son de carácter público, preponderantemente municipal, lo que es explicable teniendo en cuenta el interés general presente y el hecho de que revista las características propias de un monopolio natural.

Hay grandes organizaciones encargadas de estas tareas, pero todas ellas tienen orígenes y conexiones administrativos, pudien-

do mencionarse, en América Latina, a INOS, en Venezuela; COPASA, en Minas Geraes; EMOS, en Santiago de Chile; CAYCASA, en Cali, y Servicio de Agua y Drenaje, en Monterrey. No obstante, existen también abastecedoras privadas en algunas partes del mundo, concretamente en Japón, aunque por lo general, y salvo EE.UU. (47), se atienden complejos industriales, nuevas urbanizaciones o sectores sólo de ciudad.

En Europa, en Francia (48) y en España hay complejos importantes, como la *Compagnie General des Eaux* y la Corporación AGBAR; por cierto, sumamente eficaces en cuanto servicios privados de abastecimiento de aguas con ánimo de lucro, constituyendo auténticos *holding* que agrupan sociedades de servicios para municipalidades o áreas concretas, concesionarios de los respectivos entes locales.

Modernas tendencias. Aunque la tónica general, insistimos, es la de la prestación del servicio directo o indirecto a través de empresas creadas *ad hoc*, por los municipios o entes estatales sustitutorios, las nuevas corrientes liberalizadoras (49) se han hecho aquí también presentes; curiosamente, sobre todo en el contexto de los países en vías de desarrollo, ante requerimientos de entidades financieras internacionales que buscan conseguir garantías sobre la mejor utilización de los fondos demandados para atender necesidades cada vez más importantes de las grandes comunidades urbanas.

El clima privatizador (49 bis), o al menos reestructurador, aunque no parece haya cuajado aún en realizaciones inmediatas generalizadas, afecta a muchas naciones que contemplan hoy la revisión y modernización de sus organizaciones y estructuras institucionales (50).

(47) Vid. STUMP, *Private Operation of Water Utilities*, en «Journal AWA», vol. 78, núm. 3/1986.

(48) Vid. DESCHAMPS, *Privatization of Waters Systems in France*, AWA, 1986.

(49) Vid. MARTÍN MATEO, *La liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración*, Trivium, Madrid, 1988, y *Revisión de la intervención pública en la economía española*, en «Documentación Administrativa», núms. 218-219/1989.

(49 bis) En la CEE el servicio está afectado, con carácter general, por la liberalización de los contratos de suministros introducida por una directiva de septiembre de 1990, que acepta la Propuesta COM (90) 301 final-SYN 153.

(50) Vid. *Water Utilities Capital Financing: AWA Manual M-29*, American Water Association, 1988; RICHARDSON y otros, *Roundtable: The Water Industry in the World Marketplace*, en «Journal American Water Association», vol. 81, núm. 10/1988; COUSTILLAS, *The Privatization of Water Services*, Compagnie General des Eaux, París, 1987.

Inglaterra.

Este país es el que más ha avanzado en realizaciones privatizadoras (51). Enérgicamente se ha planteado también la transformación en este sentido de los suministros de aguas, que venían siendo la responsabilidad de diez autoridades regionales creadas en Inglaterra y Gales, con base a la Ley de Aguas de 1973, que concentró unas 1.600 organizaciones locales preexistentes. En 1983 se produjo una cierta estatalización de estas corporaciones, antes controladas por los municipios, pasando a ser todos sus miembros de designación ministerial.

Mediante la privatización de estos servicios, que pasarán a ser desempeñados por sociedades privadas a partir de la *Water Act* de 1989, se pretende mejorar un nivel de prestaciones que, ciertamente, no era satisfactorio (52) y conseguir, concretamente, específicos objetivos de mejora (53).

El gobierno inglés cree que la privatización del agua beneficiará a los usuarios y empleados, y a la nación en su conjunto, por las siguientes razones:

- Las autoridades responsables se verán liberadas de presiones gubernamentales cotidianas.
- Se accederá a procedimientos de financiación más ágiles que los administrativos, al conectar con el mercado financiero.
- Estos mercados estarán en condiciones de evaluar la eficiencia de las distintas organizaciones del sector.
- Los resultados positivos se trasladarán a los consumidores en forma de mejores precios y servicios.
- Los organismos privados del agua podrán atraer más cualificados ejecutivos.
- Será posible el acceso a la propiedad de las acciones de los consumidores locales y de los empleados, lo que influirá en la mayor motivación de estos últimos y su identificación con la empresa.

(51) Vid. KAY y otros, *Privatization and Regulation: The U. K. Experience*, Oxford, 1986; DUNLEAVY, *Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches*, en «Public Administration», vol. 64/1985, y VELJANOVSKY, *Selling the State: Privatization in Britain*, Londres, 1987.

(52) Vid. PEARCE, *Watershed. The Water Crisis in Britain*, Junctions Books, Londres, 1982.

(53) *Privatization of the Water Authorities in England and Wales*, Informe presentado al Parlamento en febrero 1986, London Her Majesty's Stationery Office Cmud 9734.

La reforma (54) se basa en la estructura territorial anterior, que no cambia con el mismo contenido gestor, incluyendo también el tratamiento de las aguas usadas.

Partiendo de las limitaciones de la competencia aquí existentes, ante la presencia de las condiciones clásicas de un monopolio natural, se mantienen controles públicos suficientes, especialmente centrados en la verificación de la observancia de la fórmula adoptada para la fijación de los precios y su posible revisión.

La reforma está en estos momentos en curso, aunque ya antes de su materialización legal en 1988 se produjo una toma de posiciones por empresas privadas, especialmente francesas, sobre 16 de las 29 compañías inglesas de carácter estatutario autorizadas a prestar el servicio de suministro de aguas (55) por cuenta de las *Water Authorities*.

La necesidad de una reflexión profunda ante la opción liberalizadora

El entusiasmo un tanto desmedido que en estos momentos suscita la alternativa privatizadora de los servicios públicos en general, y los del agua en particular, debe ser contrarrestado con una reflexión adecuada sobre sus ventajas e inconvenientes, especialmente en lo que respecta a los países menos industrializados (56).

Los aspectos positivos son indudables, en cuanto que este tipo de gestión garantiza una mayor eficacia y eficiencia, especialmente en lo que respecta a la economía del agua, disminuyendo el despilfarro por parte de los usuarios y elevando las pérdidas de caudales imputables a la gestión. La aproximación a las condiciones del mercado permite un mejor clima administrativo y facilita la óptima asignación de recursos. En muchos casos, seguramente no existirá otra alternativa si se quieren afrontar ampliaciones imprescindibles y conseguir adecuados medios financieros, evitándose quizá, mediante el mejor aprovechamiento de las dis-

(54) Vid. HOOD, *Privatization of the Water Authorities in England and Wales*, Wessex Water Authority, 1988.

(55) Vid. *Combining Forces*, en «Water», «New Civil Engineer», Suplemento, septiembre 1990, pag. 28.

(56) Vid. MARTIN y HOALWE, *Pros and cons of Privatization*, Black and Read, Kansas City, 1986.

ponibilidades ya existentes, el tener que abordar nuevas y costosas obras de captación y transporte. Recordemos que, como se ha dicho de la energía, los recursos más atractivos son los provenientes del ahorro.

Pero ni siquiera en las naciones industrializadas existen tradiciones y prácticas que permitan una sustancial aproximación a las condiciones de un mercado aún imperfecto.

Un significativo estudio comparativo llevado a cabo en quince países europeos puso de relieve diferencias importantes en las retribuciones conseguidas por aguas domésticas: 0,87 dólares por metro cúbico en Bélgica, frente a 0,22 en Italia, con grandes diferencias, además, entre ciudades de la misma nación, 500 por 100 en Italia.

En la mayoría de las naciones encuestadas el consumo se mide por contador, pero las tarifas son por lo general distintas para un primer bloque, más baratas, y más caras a partir de aquí; lo contrario a lo que sucede en USA. En Inglaterra y Noruega, sin embargo, los consumos se estiman en función del tamaño de la vivienda o del valor de la propiedad a efectos fiscales (57).

En los países en vías de desarrollo, las circunstancias del servicio son todavía más problemáticas de cara a su racionalización empresarial. En primer lugar, recordemos que para privatizar es necesario que algo esté previamente publicado y, en muchos casos, el servicio no existe o es tan deficiente que no reúne las mínimas condiciones precisas.

La evaluación de los consumos se basa por lo general en indicadores, más que en el establecimiento de contadores, lo que suministra una escasa apoyatura para un mayor rigor economista.

Desgraciadamente, en algunas partes del mundo lo importante es que exista algún tipo de abastecimiento, el que sea, y en otras es harto improbable poder cobrar cantidad alguna por los servicios rudimentarios prestados a estimables barrios marginales. Incluso en países con un cierto nivel de desarrollo en el suministro de agua, siguen desempeñando un papel importante los intereses sanitarios, por lo que los gastos derivados para la colectividad no pueden ser, sin más, individualizados (58).

(57) Vid. STADTFELD y SCHLAWECK, *International Comparison of Water Prices*, en «Agua», núm. 4/1988, págs. 173 y ss.

(58) Vid. la réplica, todavía válida, de AZPILRÚA a SHIPMAN, *Water Rate Structures in Latin America*, INOS, Caracas, 1968.

No obstante las indudables dificultades que ofrece la situación antes reseñada, sostenemos que debe cobrarse cuantificadamente el agua a todos los que puedan pagarla, y que incluso, de ser posible, una pequeña cantidad debería percibirse, o al menos condonarse, a las familias con muy bajos ingresos. Sólo así puede paliarse una de las grandes lacras del uso del agua allí donde más escasea, el despilfarro.

Para ello, la introducción de técnicas de gestión privadas, bajo control público, puede constituir un apoyo útil y a veces imprescindible, aunque nunca será la panacea.

V. CONCLUSIONES

— Las actuales, pero sobre todo futuras, circunstancias, demográficas, ecológicas, económicas y geográficas, añaden importantes motivos de preocupación a la problemática del agua.

— Todo ello presiona hacia una mejor y más racional utilización de estos recursos, con el concurso solidario de la comunidad internacional.

— Pieza capital para el mejor manejo del agua es la selección de una organización administrativa idónea respaldada por un ordenamiento adecuado.

— No hay un sistema institucional único de universal predicamento. Las soluciones habrán de acomodarse a las características de cada país.

— Lo que sí puede considerarse como un postulado general es la adaptación de las competencias de la administración del agua a los determinantes físicos de la cuenca y a los imperativos de la unidad de ciclo.

— A cada nivel de gobierno corresponderán funciones distintas y escalonadas, que van desde las organizaciones internacionales a las comunidades de usuarios.

— Se aconseja la integración de la problemática ambiental con la del agua, pero sin que ello suponga concentrar excesivas competencias ejecutivas.

— Un problema importante, pero difícil, es el de la redistribución interior o internacional de los recursos vía trasvase.

— En el otro extremo, la participación de los destinatarios y usuarios puede constituir una valiosa aportación que evitará

intervenciones burocráticas, presionando hacia la mejor utilización de los recursos.

– Debería, pues, facilitarse lo más posible la adopción de estas soluciones.

– Conviene contemplar también la posibilidad de privatizar el abastecimiento urbano de agua, al objeto de introducir una mayor racionalidad en la distribución.

– De adaptarse esta fórmula, habría de incorporar sensibles cautelas que permitan, en todo caso, el control público de la gestión, posibilitando el abastecimiento a precios simbólicos a las clases económicamente débiles.

– Con tales reservas puede esperarse de la organización empresarial de estos servicios ventajas en cuanto a ahorros hídricos.