



Semana temática: Agua, Recurso Único

Eje temático: Aguas compartidas

Título de la conferencia: *España y sus Cuencas Hidrográficas*

Autor: Juan López Martos¹

¹Jefe del servicio de Planificación Hidrológica de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

Resumen:

Esta comunicación pretende exponer el papel precursor de España en la introducción de la cuenca hidrográfica como unidad territorial de gestión del agua. Se parte de una breve descripción del uso del agua en España, que en lo que respecta al regadío se remonta a la edad del cobre. Refieren las acciones romanas, musulmanas y renacentistas. Se detalla después la modernización del uso del agua, que empieza al iniciarse el segundo tercio del siglo XIX y culmina con la creación de lo que se llamó, en primer lugar, Confederaciones Sindicales Hidrográficas en 1926. Se analiza el gran papel que estos organismos desarrollaron durante cuarenta años en la construcción y posterior explotación y del excelente patrimonio hidráulico español. Con la entrada del régimen democrático, nuestra política de aguas y también nuestras Confederaciones hubieron de adaptarse, en primer lugar a un régimen democrático y, por otra a las nuevas exigencias hídricas de una sociedad, que había dejado de ser rural. Por último se pasa revista al problema, que hoy se trata de resolver para compatibilizar las competencias estatales y autonómicas sin detrimento de la unidad de cuenca hidrográfica, necesidad funcional y estructural de España

1.- INTRODUCCIÓN

Agradezco a los responsables de la Tribuna del Agua de la Exposición Internacional de Zaragoza 2008 que hayan permitido presentar esta ponencia, que puede considerarse como un modesto homenaje a nuestro país España, que introdujo por primera vez en el mundo la gestión del agua por cuencas hidrográficas, modelo que la Unión Europea ha establecido como obligatorio en todos los países miembros en la “Directiva Marco para una Política de Aguas”, aprobada a finales de año 2000

El plan de este trabajo consiste en presentar la larga tradición del uso del agua en Iberia, donde desde tiempos remotos se regaba, baste recordar los vestigios de una acequia de riego en las excavaciones arqueológicas de Orce en la zona nororiental de la cuenca del Guadalquivir, sobre los que hay hoy alguna controversia y desde luego un aljibe del tercer milenio antes de Cristo en los Millares (Almería) poblado de la cultura argárica

Hay dos etapas en esta introducción histórica, hasta la ilustración en las que se hicieron obras hidráulicas de abastecimiento y regadío, como las presas romanas de Proserpina y Cornalbo, aún en servicio, además de numerosos acueductos. Durante el largo periodo transcurrido hasta el siglo XVIII se siguen construyendo obras de riego y presas de embalse, para asegurar caudales en los largos estiajes de los ríos, entre las que se pueden destacar las de Relleu, Tibi y Almansa.

Con la Ilustración los Borbones echan en falta el aprovechamiento de nuestros ríos y a partir del ejemplo francés, pero ignorando sus características, pretendieron construir una red de canales que facilitaran la comunicación interior y sirvieran también para riego así se puede citar el canal de Castilla, el de Guadarrama y el de Cartagena, que incluía un trasvase.

Al final del primer tercio del siglo XIX se libera el agua del poder de los señores feudales y se plantea el aprovechamiento del agua de nuestros ríos. Se solicita la participación privada que no da los resultados prometidos.

Con la postración en que cae el país a finales del XIX, el movimiento regeneracionista impulsa la hidráulica para aprovechar el agua con el incremento del regadío. Frutos de este impulso fueron: la planificación hidráulica, el compromiso del Estado para implicarse en las construcciones hidráulicas y la creación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas.

Lo demás es ya un poco de historia de las Confederaciones, en cuyo haber está la construcción del importante patrimonio hidráulico de nuestro país, que entre otras cosas ha multiplicado por cinco los recursos hidráulicos disponibles.

Finalizará esta exposición con un análisis del conflicto competencial por el agua entre el Estado y las Comunidades Autónomas, CCAA, que si no se encauza bien, y los primeros pasos dados son preocupantes, puede acabar destruyendo el modelo hídrico administrativo español, precisamente cuando la UE, mediante la Directiva citada, lo establece como obligatorio para todos los Estados Miembros, como se acaba de decir

2.-ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Cuando el hombre se hace sedentario necesita disponer de agua lo más segura posible bien para sus exigencias vitales, bien para mejorar las producciones agrícolas, pues en las regiones áridas la agricultura de secano daba escaso rendimiento.

La discusión clásica sobre el inicio del regadío en la Península se centra entre romanos y árabes, ahora bien parece que los romanos asentaron sus regadíos a partir de otros preexistentes y luego los musulmanes los ampliaron y sobre todo organizaron la distribución del agua.

2.1 Desde la edad del cobre a la Ilustración

La fragilidad de las primeras construcciones hidráulicas para regadío hace difícil el encuentro de restos; aunque los más antiguos se datan en el tercer milenio antes de Cristo en Orce (Granada) en el poblado argárico Cerro de la Virgen, descubiertos por W. Schüle. Hoy se duda de estos restos. Más certidumbre dan los restos de una acequia y un aljibe en el poblado también argárico de los Millares (Siset)

La existencia de los regadíos en la parte oriental de Andalucía la demuestran los restos de plantas halladas, pues junto a las típicas de las zonas secas se encuentran semillas de lino que necesitan mucha agua. A partir de estos análisis se demuestra la existencia del regadío desde la edad del Cobre.

Los romanos prestaron gran atención al abastecimiento de las ciudades y de los asentamientos militares lo que obligó a construir grandes presas como Proserpina y Cornalbo e importantes acueductos (Segovia, Tarragona). Sin olvidar algún trasvase, como el del Guadalquivir al Jalón en Cella

Parece claro que la civilización musulmana respeta y amplía el regadío romano y se centra de forma importante en la distribución del agua, como prueban los numerosos términos de raíz árabe (almenara, acequia, alcaide). Según los reinos cristianos iban conquistando tierras musulmanas, se respetaban e incrementaban los regadíos en los feudos más feraces y en las zonas de mejor clima, Valle del Ebro (aquí destaca la presa de Almonacid) y cuencas mediterráneas, así como en el Guadalquivir (vega de Granada).

Los primeros Austrias iniciaron grandes obras como el Canal Imperial de Aragón que derivaba las aguas en el azud de El Bocal, del Canal Carlos I hicieron ocho leguas y el resto se terminaría en la Ilustración

En los siglos XVI y XVII se emprenden obras importantes como las presas de Tibi, Relleu y Almansa. Todas las grandes obras tenían graves problemas para financiarse, lo que dificultaba su construcción con periodos muy largos. Era frecuente acudir a poner tasas sobre determinados productos de consumo.

2.2 La Ilustración

Con el comienzo del Siglo de las Luces se entroniza una nueva dinastía en España la Borbónica. Estos monarcas de origen francés se encuentran con un reino de pésimas comunicaciones interiores y con superficie de regadío escasa. Por ello imbuidos de su tradición francesa plantean una red de canales con la doble función de riego y navegación y hasta de transporte de troncos en algún caso. Se trata de propuestas voluntaristas que olvidaron el magro caudal de nuestros ríos, el atrasado estado de la ingeniería con fallos importantes como fueron los de las presas del Gasco y Puentes y en general los escasos recursos financieros. Entre las propuestas más interesantes están el Canal de Castilla, que remontando el valle del Pisuerga pretendía conectar Valladolid con Santander. La obra se hizo con tal lentitud que cuando se terminó ya funcionaba el ferrocarril. La presa y canal del Guadarrama que pretendía llegar hasta el Guadalquivir. Se inició la presa del Gasco que sufrió una gran avería cuando tenía 50 metros de altura, la prevista era 90 m. y se abandonó la idea.

La tercera de las referidas el canal de Murcia o de Cartagena, que pretendía trasvasar aguas de los ríos Castril y Guardal (cuenca del Guadalquivir) hasta los campos de Murcia y Cartagena, y a la vez transportar troncos de la Sierra de Cazorla para los astilleros de Cartagena.

Cuando el canal estaba ya en el altiplano de Huéscar, Carlos III se da cuenta de la inviabilidad hídrica de la obra, con avatares financieros especulativos, y se abandona. Entre las bellas obras terminadas en este canal destaca el hermoso acueducto de Las Animas sobre el arroyo de la Virgen. La idea de esta obra la habían puesto en práctica los Austrias, pero el Duque de Alba propietario de los predios de cabecera (Huéscar) promovió revueltas campesinas contra el trasvase.

Una obra importante que se terminó en esta época fue el Canal Imperial de Aragón, también con el doble propósito de riego y navegación. Se pensaba que fuera el tramo central del canal que uniera el Cantábrico y el Mediterráneo

3.- APROVECHAMIENTO SISTEMÁTICO DE LAS AGUAS

La Ilustración transmite la preocupación por el aprovechamiento del agua, y deja como herencia el incremento de nuestro potencial técnico, cuyo adalid fue el Ingeniero Bethancurt, antes de su autoexilio a Rusia por diferencias con el valido de Carlos IV Manuel Godoy.

3.1 La Ley de Aguas

Durante el primer tercio del siglo XIX los continuos vaivenes de la política real, que oscilaba entre el conservadurismo del antiguo régimen y el liberalismo modernizador, no permitieron grandes avances en el mejor aprovechamiento del agua, cuyo régimen jurídico era necesario cambiar.

El Derecho Romano, que tanta influencia tiene en nuestro ordenamiento jurídico, distinguía para todos los bienes, entre ellos el agua, entre “res communes” que pertenecen a todos y “res

publicae” que están destinados al uso público. Es claro que un plan sistemático de aprovechamiento del agua fuera “res publicae”.

En consonancia nuestro derecho de aguas ha sido evolucionando a favor de los “res publicae”, proceso que se acentúa en el periodo 1836 a 1866, año en que ve la luz la Ley de Aguas, reformada en 1879 aunque conservando todos los avances que en materia hídrica suponía aquella.

La ley consideraba que todas las aguas superficiales, incluso las subterráneas bajo el álveo de los ríos eran bienes de dominio público. El resto de las aguas subterráneas se consideraban “res nullius”, de manera que podrían ser propiedad privada de quienes las alumbrasen. La ignorancia en el texto del ciclo hídrico dio lugar a una cierta hidroesquizofrenia de partida, que junto a las tensiones gremialistas, han retrasado la consideración en la planificación hidráulica y aún hidrológica la consideración de las escorrentías subterráneas como una parte del flujo hídrico natural, con características de circulación, almacenamiento y formas de aprovechamiento distintas al flujo superficial, con el que en la mayoría de los casos se intercambian a lo largo del fluir desde las cabeceras de las cuencas hasta al mar.

El texto legal establece la prioridad de usos, entre los distintos que pudieran solicitar caudales y las condiciones para el uso privativo de las aguas en ellos. Las dificultades para preparar un reglamento, así como la aprobación de una Ley de Obras Públicas, aconsejaron en 1879 aprobar una nueva Ley en 1879, que conservaba todos los avances de la anterior en materia estrictamente hídrica. La calidad de esta Ley se refleja en el largo periodo de su vigencia, ya que ha estado en vigor hasta enero de 1986.

3.2 Las primeras propuestas

Cuando la libertad empieza a entrar en el espacio jurídico-administrativo español en 1833, todas las aguas corrientes, salvo las de los ríos caudalosos o navegables y las del reino de Valencia, estaban a disposición de los ribereños.

El impulso liberador tiene un adalid en Javier de Burgos, quien en 1833, expresa su deseo en una Instrucción que acompañaba a un Real Decreto sobre el personal del Estado en las provincias:

“El agua es la sangre de la tierra y los canales de los riegos son la vida de los campos”
y después añade:

“La derivación de las aguas de los ríos navegables para cualesquiera necesidad de la industria agrícola o fabril, la construcción de baños, molinos, batanes u otros artefactos, ora se establezcan en sus márgenes o en medio de los cauces mismos, y en general, todos los usos que particulares quieran hacer en sus aguas, pertenecen exclusivamente a las atribuciones de la autoridad administrativa”.

Consecuentemente con las ideas expresadas se dictan una serie de disposiciones para fomentar el regadío por la iniciativa privada. No obstante los resultados obtenidos son desalentadores, como

expresa Llauradó en su obra *Tratado de aguas y riegos* de 1878. En esta obra se concreta que entre 1856 y 1872 se solicitaron 135 autorizaciones para realizar estudios de riego, sin que constase que se hubieran presentado para aprobación los respectivos proyectos. Otras numerosas concesiones quedaron en proyecto y pocas se trasformaron en hechos realizados.

A la luz de los datos expuestos se puede pensar que la falta de regulación de nuestros ríos no garantizaba los caudales en verano, precisamente cuando las exigencias vegetativas de los cultivos eran mayores. La ejecución de presas se tornaba en una inversión cuantiosa y poco atractiva para la burguesía terrateniente del país.

3.3 La evolución de Administración del agua

Con la aprobación de las leyes de aguas y la incentivación de los regadíos, se desarrolla una Administración acorde con las circunstancias hidrológicas del momento, que eran de abundancia de recursos. Como estudiará a finales del siglo XX el profesor australiano Randall, cuando los recursos empiezan a escasear hay que propiciar la gestión de los conseguidos, lo que obliga sin duda a un cambio en los organismos correspondientes.. La Administración del agua se va estructurando ya en torno a las cuencas hidrográficas, sobre todo por lo que respecta a la planificación. Tampoco se consideran las aguas subterráneas, por la calificación jurídica que les da la ley, y por el escaso desarrollo en España en esos momentos, tanto de la hidrogeología como de las técnicas de perforación y bombeo.

En 1865 se crean cinco divisiones hidrológicas en otras tantas cuencas para atender las cuestiones de tal carácter, en 1870 se amplían a diez, en 1870 se suprimen, se establecen de nuevo en 1876 y en 1900 se crean ocho Divisiones de Trabajos Hidráulicos. Los anteriores vaivenes deben obedecer a la supremacía de la planificación o de la construcción, que se pretendió apoyar desde el Estado con la Ley de Pantanos y Canales de 1870.

4.- EL REGENERACIONISMO HIDRAULICO

A finales del XIX, siglo casi permanentemente convulso social y políticamente la gota que colma el vaso es la pérdida de las últimas colonias. Cobra entonces especial auge el regeneracionismo, movimiento de carácter filosófico-político, que trata de superar el decaimiento general del país, y trata de superar la situación, con planteamientos si se quiere simplistas y con lemas sencillos pero fácilmente comprensibles por toda la población.

En este momento cabe recordar el de “escuela y dispensa” para superar los males de la patria, es decir se lucha por una doble alimentación la del espíritu, mediante la educación y la del cuerpo, para lo que era necesario ampliar la agricultura de regadío aprovechando nuestros ríos que habrían de ser

regulados. Junto a estas ideas estaba el convencimiento del fracaso de las propuestas de la iniciativa privada hechas al amparo de las disposiciones aprobadas para fomentar el regadío.

El principal impulsor de los que podríamos llamar el regeneracionismo hidráulico es Joaquín Costa, político aragonés que plantea la regulación de nuestros ríos mediante presas y la transformación de tierras de secano en regadío mediante los correspondientes canales. A este prócer aragonés se debe el término política hidráulica, usado por primera vez en 1880 en un Congreso Nacional de Agricultores y Ganaderos., y que el propio Costa definiría posteriormente como *“medio global y orgánico para solucionar los problemas agrícolas e incluso para encauzar la cuestión social”*. De aquí que algunos autores consideren a Costa como el último *“fisiócrata”*.

En este marco surge una iniciativa, que en cierto modo está en la base del Plan de Obras Hidráulicas que el Ministro Rafael Gasset presenta en 1902, se trata del Plan General de Pantanos y Canales que en 1899 elabora el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

4.1 El regeneracionismo hidráulico

El principal impulsor de los que podríamos llamar el regeneracionismo hidráulico es Joaquín Costa, político aragonés que plantea la regulación de nuestros ríos mediante presas y la transformación de tierras de secano en regadío mediante los correspondientes canales.

La incorporación al Gobierno de Silvela en 1900 del periodista Rafael Gasset, como Ministro de Agricultura, impulso la preparación de un Plan Hidráulico, inspirado en el informe