

Apuntes a una visión histórica del agua

Josep A. PLANA

*Professor titular de l'àrea d'anàlisi geogràfica regional
Universitat de Barcelona*

La conciencia social sobre la problemática del agua no es de aquí ni de ahora. La preocupación por su existencia es igual, podríamos afirmar, a la misma existencia del hombre. El Mediterráneo en general y España, en particular, presentan una preocupación constante a lo largo de su historia por el tema del agua.

Los romanos, ante la necesidad de abastecer de agua a sus legiones y ciudades, construirán una serie de acueductos y presas por toda la geografía peninsular. Los árabes dejarán su impronta hídrica mediante la construcción de acequias y azudes, sobre todo en el levante español. Entre tanto, los cristianos también empezarán a preocuparse por el aprovechamiento del agua por su continua escasez. En Catalunya, Ramón Berenguer IV continuará la acequia de la Piñana en favor de los conquistadores de Almenar en 1147.

Entre los siglos XII-XIII, en las riberas de los ríos leoneses y especialmente en las del río Orbigo, se construyeron unos regadíos con una reglamentación precisa, que sólo ha sido necesario modificar cuando los regadíos se ampliaron por la construcción del embalse de Barrios Luna (RUBIO RECIO, 1955 y 1977-1988). Este párrafo, extraído de la publicación de L.M Albentosa «El Clima y las Aguas (1989)» hace referencia, con especial énfasis, a la existencia de una reglamentación y es, en efecto, a nuestro entender una singularidad notable que a lo largo de la historia del aprovechamiento del agua en nuestro país, con mayor o menor fortuna, siempre aparece.

El Fuero Juzgo o libro de los jueces (¿654?), castigará con cincuenta o cien azotes al que no respete las servidumbres de uso del agua en las riberas de un río. Posteriormente el Fuero Viejo de Castilla (1250), el Fuero Real (1252-1255) y Las Siete Partidas (1256-1263),

reglamentarán perfectamente el uso del agua por los molinos e incluso, en el caso de las Siete Partidas especificarán que ...«Los ríos, los puertos y los caminos públicos pertenecen a todos los hombres comunalmente...» (Ley V).

Los Fueros de Aragón, en materia de aguas, establecerán una verdadera policía del agua al mandar limpiar las acequias y recaudar tributos destinados a su limpieza. En Catalunya los Usatges consagran el dominio público de todas las fuentes y aguas corrientes y, también, tienen disposiciones concretas sobre el uso del agua.

Una referencia más extensa merece la reglamentación, diversa reglamentación, de la zona de Levante. En las comunidades hidráulicas de la región, el agua es colectiva y se distribuye periódicamente entre los dueños, en partes proporcionales al área regable que tienen en cultivo. Alfonso X el Sabio decía en 1277 al consejo de Murcia: «Tengo por bien e mando que partan el agua entre si comunalmente, así que cada uno aya su parte según oviere tierra, e será el día en que la ha de tomar». El procedimiento para esta distribución no es uniforme. En la Real Acequia del Júcar, comenzada por Jaime I y terminada por Carlos III, la operación de riego será efectuada por los regadores públicos, que hacen respetar escrupulosamente el turno y hora. En la acequia de Moncada, en la vega de Valencia, cada regante tiene señalado hora y día y el número de minutos o de horas que puede disponer del agua. En las demás acequias se riega por tanda o turno, pero el tiempo no está predeterminado. En tiempos de sequía el régimen de tandeo cesa y el síndico administrador supremo de cada acequia queda investido de la máxima autoridad para decidir lo que mejor convenga. Cada acequia tiene una Junta General de regantes, formada por todos los usuarios, la Junta de Gobierno, formada por los electos y el citado síndico o administrador supremo de la acequia, de los fondos de la mancomunidad y regulador de la distribución del agua en periodos, como hemos dicho, de estiajes.

Los conflictos por usos de agua en la vega de Valencia (excepto la comunidad de Moncada), los resuelve el Tribunal de las Aguas compuesto por los siete síndicos de las comunidades de Tormos, Mislata, Mestalla, Fabara, Rascaña, Rovella y Benachor-Faitamar, el cual en audiencia pública todos los jueves, delante de una de las puertas de la catedral, resuelve y falla los conflictos presentados. En Catalunya, tenemos un caso parecido en la comunidad de la acequia de Manresa, pero en este caso ejerce las funciones de tribunal, la Junta Directiva compuesta por el Alcalde, dos concejales y seis propietarios.

Carlos I comenzará el Canal Imperial de Aragón en 1583 que no finalizará hasta 1784. Sin embargo, la iniciativa mostraba la necesidad de tener la infraestructura necesaria para poder disponer de agua a voluntad del usuario. Las Cortes de Valladolid en 1548 le recordarán la necesidad del agua y de los regadíos para paliar el hambre, suplicando a los procuradores que «trajere hombres expertos para aprovechar las aguas y los ríos de Castilla».

Quizá, fruto de esta demanda, fue el inicio del Canal de Castilla con la finalidad de enlazar el valle del Duero con Santander. Esta idea será recogida posteriormente por Fernando VI y en 1751 el Ingeniero Lemaur presentará varios proyectos: acequia entre el Pisuerga y el Carrión; canal de Campos hasta Medina de Rioseco y enlaces con canales de Zamora, León y el canal del Norte. En 1753 se hará cargo el Ingeniero Antonio de Ulloa y este será sustituido en 1754 por Fernando de Ulloa. Las obras se prolongarán hasta el s. XIX y la competencia posterior del ferrocarril los reducirá a canales para riego.

Por su parte Carlos III fomentará los riegos con la construcción de canales como los de Tamarite, Urgel, Tauste, Manzanares, Guadarrama y pantanos como los de Lorca. Para incentivar esta política concederá franquicias a las personas particulares y corporaciones que construyan canales y fuentes.

En 1833, Javier de Burgos dirá: «el agua es la sangre de la tierra y los canales de riego son la vida de los campos, sobre todo en un país escaso como el nuestro de lluvias».

En estos momentos todavía estaba vigente la Ley XIX de las partidas de Alfonso X el Sabio. El 11 de octubre de 1861, Isabel II crea la Comisión Real para redactar el Proyecto de Ley General de Aprovechamientos de Aguas, presidida por Alfonso Martínez. En la exposición de motivos, que acompañaba al proyecto elaborado por la Comisión Regia en 1863 y que sería, con algunas modificaciones, la Ley de 3 de agosto de 1866, se decía: «...la sociedad no puede abandonar al interés o a la codicia individual... que se dé preferencia a aquellos aprovechamientos que más pueden contribuir a ella...» «Con estas razones sostienen... la conveniencia de declarar de dominio público todas las corrientes de aguas...». La revolución de 1868, impedirá el asentamiento de esta Ley que será reformada mediante Decretos sucesivos.

Con la Restauración y al amparo de la Ley General de Obras Públicas de 1877, se redactó la Ley de Aguas de 1879, que excluía, a diferencia de la anterior, la regulación de las aguas marítimas. Esta Ley declaró de dominio público las aguas pluviales, las aguas muertas o estancadas, las aguas vivas, manantiales y corrientes y las aguas subterráneas. La Ley fijaba que todo propietario de un suelo podía abrir libremente pozos ordinarios aunque menguaran las aguas de sus vecinos, aunque había que respetar una distancia mínima entre pozos (2 metros en población y 15 metros en el campo) (art. 19). La fuerza a utilizar para la extracción era la del hombre pero, como sabemos, el desarrollo tecnológico convirtió en letra muerta este principio.

La Ley de 1879, también contemplaba las reglas generales para el uso de las aguas y en concreto fija un orden de prioridad en el que el abastecimiento a poblaciones figurará en primer término, fijando un mínimo de 50 litros por habitante y día.

Los riegos figurarán en tercer lugar, después de los ferrocarriles, aunque se reconoce la importancia del agua para el riego de las tierras. Asimismo, dedica bastante atención a las Comunidades de regantes, destacando su importancia histórica y haciéndolas obligatorias siempre que el número de regantes fueran 20 o que el número de hectáreas regables llegasen a 200.

La influencia del regeneracionismo también se dejó sentir en la política del agua. Ricardo Macías Picavea en su obra «El problema Nacional (1891)» destacará la importancia de los ríos españoles y el escaso aprovechamiento de los mismos, insistiendo en la necesidad de realizar obras hidráulicas para su utilización.

El gran valedor en la defensa del aprovechamiento del agua será Joaquín Costa. Intentará concienciar y promover la construcción de canales, pantanos, acequias y toda aquella infraestructura que ayude al desarrollo de la agricultura.

Para él, España sólo verá su recuperación con los alumbramientos y aprovechamientos de los depósitos de aguas corrientes y pluviales. Nuestra tierra, afirma, es árida y hosca y precisa del agua para ser regenerada.

Con el comienzo de siglo y siendo ministro R. Gasset, se aprobará el Plan de Obras Hidráulicas (1902), en el cual se incluía, como parte más interesante, un inventario de las posibles obras a realizar con el efecto de poner en regadío 1,5 M de hectáreas. Las Leyes de 1911 y 1915, sobre construcciones de infraestructuras hidráulicas marcan el inicio en el cambio de actitud del Estado frente al tema hídrico.

Un punto y aparte merece la creación de las Confederaciones Hidrográficas y el significado de las mismas. El 5 de marzo de 1926 aparecen como una institución nueva. El criterio con el que surgen es el de integrar en una misma estructura todas las actividades e intereses que confluyen en la administración del agua. A partir de este momento el Estado deberá pedir la colaboración social para el desempeño de unas funciones que han dejado de ser exclusivas. La «revolución» estriba en la incorporación de los ciudadanos, mejor dicho, de los administrados a las tareas públicas para, mediante la participación y el consenso, lograr una concertación en la gestión del agua.

La estructura en los órganos de gobierno coincide plenamente con la filosofía expresada anteriormente. En la Asamblea estarán representados los servicios del Estado, los usuarios, cámaras de comercio, la Banca y la Junta Central de Colonización. La Junta de Gobierno será nombrada por la Asamblea y los Comités ejecutivos de construcción y de explotación serán nombrados por la Junta de Gobierno entre sus vocales.

Existirá un Delegado que será el Presidente de la Asamblea y de los Comités y tendrá derecho a veto. Entre tanto el Ministerio de Fomento nombrará al Director Técnico en un Ingeniero de Caminos.

A partir de ese momento aparecen las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y Segura (1926); Duero y Guadalquivir (1927); Pirineo Oriental (1929); Júcar (1934); Sur de España (1948); Guadiana y Tajo (1953) y Norte de España (1961).

Por desgracia, la evolución política posterior a 1926, convirtió a las Confederaciones en simples órganos administrativos y burocratizados, perdiendo el espíritu y la filosofía novedosa que las había alumbrado. La desnaturalización de las confederaciones dió lugar a la aparición en 1959 de las Comisarías de aguas como órganos del Ministerio de Obras Públicas con competencias en concesiones, autorizaciones, deslindes, servidumbres, explotación de los aprovechamientos y policía de aguas. Por su parte, las Confederaciones se centrarán en la construcción de Obras y la redacción de los planes de aprovechamiento de las cuencas.

En 1961, se constituyeron las Juntas de Explotación y la Junta de Obras con el fin de seguir manteniendo la administración de las aguas públicas al marco geográfico y humano más próximo a su explotación. Las Juntas de Obras se constituyen para los aprovechamientos de aguas públicas con destino a abastecimiento a poblaciones, usos agrícolas, industriales o mixtos. Entre tanto las Juntas de Explotación elevarán a la Dirección General de Obras Hidráulicas las normas de explotación de los distintos aprovechamientos y elaboran el programa anual de conservación y explotación de las obras construidas.

Como vemos la constitución de estas Juntas significó un pequeño cambio del papel de las Confederaciones, cambio que en 1979 se tradujo en el restablecimiento de la Asamblea y la aparición del Consejo de Usuarios con el fin de vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Asamblea. Posteriormente, en 1985, las Comisarías de Aguas fueron integradas en las Confederaciones. Aparece la figura de Presidente de la Confederación del que dependen la Comisaría de Aguas, la Dirección Técnica y la Secretaría general, cuyos titulares serán nombrados por el Ministro del ramo, a propuesta de la Dirección General de Obras Hidráulicas, previo informe del Presidente de la Confederación.

Todo ello significó un tímido paso para intentar devolver a las Confederaciones el espíritu con el que nacieron pero, a nuestro entender, no es una verdadera restauración de las mismas en su concepto original.

El 2 de agosto de 1985, se aprobó la nueva Ley de Aguas que introduce novedades importantes en la gestión de las aguas. El dominio público de las mismas se extiende a las aguas subterráneas que consideraban privadas en las Leyes de 1866 y 1879. La intervención del Estado en la regulación del uso del agua es prácticamente exclusiva con la nueva ley con el propósito de asegurar la utilización racional de un recurso que cada vez es más escaso.

Otro aspecto destacable es la preocupación por la calidad del agua mediante la protección del dominio público hidráulico. Así se establece una zona de policía y protección de 100 mts. de los cauces públicos, lagos, lagunas y embalses que condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollan, zona que puede ser ampliada por el Gobierno. La preocupación por el impacto ambiental, los vertidos y las zonas húmedas también tienen su referencia especial.

En cuanto a la organización administrativa, la Ley contempla la unidad de gestión del agua por cuenca y las funciones del Estado se someten a los principios de unidad de gestión, descentralización, participación de los usuarios y respeto de la unidad de cuenca hidrográfica. Esto significa cierto enlace con la institucionalización de las Confederaciones Hidrográficas de 1926.

La nueva Ley también contempla un aspecto importante y novedoso: la planificación hidrológica. Esta planificación será tanto de cuenca como nacional. Estos planes tendrán que tener en cuenta las demandas actuales, la reutilización de las aguas en los sectores agrarios e industriales y también tendrán en cuenta la calidad real de las aguas y ordenarán los vertidos residuales y programarán la lucha contra la contaminación.

Asimismo valorarán los aprovechamientos energéticos potenciales y realizarán estudios de prevención de sequías e inundaciones. Entretanto, el Plan Hidrológico Nacional, basándose en los de cuenca realizan una planificación Estatal del agua con los criterios enunciados.

En Catalunya, el Estatuto de Autonomía da competencia exclusiva en los aprovechamientos hidráulicos y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente dentro de Catalunya; aguas minerales, termales y subterráneas. Este es el caso de las denominadas Cuencas internas de Catalunya (C.I.C) que coincide con la Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental a escala Estatal.

El 13 de julio de 1987, el Parlamento de Catalunya aprobó la Ley reguladora de la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la nueva Ley de Aguas del Estado. Esta Ley limita el territorio hidrográfico de la Autonomía, especificando y ordenando las cuencas de los ríos catalanes en cuencas del norte, centro, sur, y tierras del Ebro sobre las que tiene competencia absoluta. Asimismo especifica que los órganos de Administración Hidráulica son:

- a) La Dirección General de Obras Hidráulicas
- b) La Junta de Aguas
- c) La Junta de Saneamiento

En cuanto a la Dirección General la define como el órgano de gestión y coordinación de la actividad de los organismos que intervienen en la gestión del agua.

La Junta de Aguas se define como un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, con la participación de los usuarios. Esta Junta tiene un Presidente, una Comisión de Gobierno, una Comisión Delegada y como órganos de gestión tiene la participación de la Asamblea de usuarios, la comisión de desembalse y las juntas de explotación y de obras que puedan constituirse. Asimismo estará representada la administración del Estado. En definitiva, la Junta de Aguas recoge las atribuciones de la Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental, tanto en las funciones de dirección y ejecución de obras, como los de policía de aguas que ejecutaba la Comisaría de Aguas, dejando el tema de la evacuación y tratamiento de aguas residuales a la Junta de Saneamiento, constituida en 1981 y reformada en parte en 1987, para adecuarla a la nueva Ley de Aguas.

La Junta de Saneamiento es también un organismo autónomo administrativo dependiente, en la actualidad, del recién creado Departamento del Medio Ambiente.

Está formada por un Presidente, un Consejo de Dirección y la Dirección de Saneamiento órgano técnico encargado de la gestión de los asuntos de la Junta. La estructura, composición y dependencias orgánicas se reflejan en el cuadro núm. 1.

Las funciones de la Junta de Saneamiento consisten básicamente en:

— La Recaudación, administración y gestión de los recursos económicos atribuidos por la mencionada Ley.

— Planificación de las actuaciones de saneamiento, promoviendo los Planes Zonales (una o varias cuencas hidrográficas), en los cuales se periodifica la ejecución de los distintos sistemas necesarios para alcanzar progresivamente los objetivos de calidad fijados en función de las necesidades peculiares (uso del agua, reutilización, etc) y repartiendo las cargas económicas equitativamente entre los causantes de la contaminación.

— Asignación de recursos económicos a las Administraciones Actuantes en saneamiento para la ejecución de las obras, explotación de instalaciones, etc.

La ejecución de las actuaciones de saneamiento está previsto que la realicen las Administraciones Actuantes, que reciben los fondos económicos necesarios de la Junta de Sa-

neamiento. Estas Administraciones Actuantes pueden ser los Ayuntamientos, Agrupaciones de Ayuntamientos u Órganos de la Administración Autónoma. La Junta de Saneamiento colabora con los Ayuntamientos, dentro de sus competencias en materia de saneamiento, aportando medios técnicos para un mejor planteamiento y desarrollo de las soluciones. No se crean nuevos organismos técnicos para la ejecución de las obras, considerando que son suficientes los existentes, potenciados en caso necesario para hacer frente a las nuevas realizaciones.

La Junta de Saneamiento, aplicando la Ley 5/1981, resuelve una importante laguna existente en la legislación vigente hasta este momento, al proporcionar los medios económicos necesarios para el saneamiento de las aguas y permitir una actuación coherente, basada en una planificación realizada por un organismo único, persiguiendo los principios de:

- Equidad : Todos los contaminadores pagan en función de la carga contaminante vertida.
- Solidaridad : Todos los contaminadores de una zona (cuenta/s hidrográfica/s) contribuyen solidariamente a resolver los problemas de contaminación de la misma.
- Progresividad : Se acepta el hecho de que no puede resolverse instantáneamente el problema de la contaminación y se planifica la ejecución progresiva de las infraestructuras necesarias, en función de los recursos disponibles.
- Rentabilidad : Se realizan en primer lugar las obras que producen un mayor beneficio para la consecución de los objetivos globales de la zona y se favorece la depuración conjunta de vertidos de varias poblaciones, eliminando divisiones territoriales administrativas, e incluyendo vertidos industriales, ejecutando la solución más ventajosa técnica y económicamente.

La preocupación por los temas del agua entre los geógrafos no es, ni mucho menos, reciente. Humboldt en su «Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España» muestra su inquietud por el problema del desagüe del valle de México con sus cinco lagos — Xochimilco, Chalco, Texcovo, San Cristóbal y Zumbago— que frecuentemente lo inundan. Así en 1628, el Texcoco había inundado la ciudad de Mexico, inundación que duró cinco años de tal modo que sólo se podía transitar en canoas. Humboldt planteará la solución con la construcción de un canal que lo haga desaguar. En 1804 el Virrey Iturrigaray decretará la realización del mencionado canal.

A principios del siglo XX, Brunhes (1902), planteará el problema de la irrigación, las condiciones geográficas y las formas de llevarla a cabo y su organización en la Península Ibérica y Africa del Norte.

En 1948, la obra de V. Masachs «El régimen de los ríos peninsulares» abrirá un nuevo camino de investigación en el aprovechamiento del agua en España. En 1957, Benito Aranz tratará el tema del Canal de Castilla y Cabo Alonso publicará en 1959 «El consumo de agua en España» en la Revista Estudios Geográficos. Recientemente el Instituto Universitario de Geografía, de la Universidad de Alicante, ha realizado importantes reuniones en torno al agua. Las publicaciones «Demanda y Economía del Agua en España» (1988)

y «Avenidas fluviales e inundaciones en la cuenca del Mediterráneo (1989), ambas dirigidas por el Dr. Gil Oncina, son prueba de lo manifestado.

En Catalunya, el trabajo dirigido por R. Trias Fargas, «El agua recurso natural escaso (1969)» y editado por el Servicio de Estudios del Banco Urquijo en Barcelona, significó una nueva visión en el enfoque de los problemas del agua. El estudio fué interdisciplinario al llevarse a cabo por economistas, ingenieros, geólogos, juristas etc, lo cual le dio una auténtica originalidad. Posteriormente, aparecieron nuevos trabajos, esta vez de ámbito de cuenca como el «Uso industrial del Tordera» y el «Uso industrial del Llobregat» en los que por primera vez colaboraron geógrafos.

Jean Labasse en su libro «La organización del espacio» (1973) muestra un gran interés por los problemas del agua al tratar de la planificación espacial.

Las crecidas y la erosión de los suelos, el almacenamiento de las aguas (embalses), las aguas subterráneas y el uso urbano, agrícola e industrial, así como la reglamentación y prioridad del agua son aspectos que trata con profundidad.

Además, afirma: «el agua se convertirá, al igual que la distribución de la población, en uno de los elementos básicos sobre los que se fundamentará, en un futuro próximo, la política espacial de los países hiperdesarrollados que antes no tenían inquietud alguna, al menos en relación con la de los países pobres...». Un tema primordial será... la complementación entre regiones bien dotadas y regiones mal dotadas (sic). El tiempo le ha dado la razón.

Bibliografía

- ALBENTOSA SÁNCHEZ, L. (1989): *El Clima y las Aguas*, Ed. Síntesis, Madrid, 240 pp.
- CABO ALONSO, A. (1959): «El consumo de Agua en España», en *Revista Estudios Geográficos*, núm. 20, Madrid, pp. 427-434.
- PLANA CASTELLVÍ, J.A. (1979): «El agua como factor de localización industrial», en *Actas V Coloquio Geografía*, Granada, 7 pp.
- (1978): «Uso y abuso del agua: El caso del río Besós», en publicación de la reunión, *Avenidas fluviales e inundaciones en la cuenca del Mediterráneo*, Instituto Geografía, Universidad de Alicante, 17 pp.
- (1989): «El consumo de agua en Barcelona», en *Actas XV Reunión. Estudios Regionales*, Murcia, 16 pp.
- RUBIO RECIO, J.M. (1987-1988): «La ribera del Orbigo», *Fas. número 16 de la provincia de León y sus comarcas*, Ed. Diario de León, pp. 249-264.