

## V. DISPOSICIONES DECIMONONICAS SOBRE AGUAS. LEY DE 1879

Por

Emilio Pérez Pérez (\*)

SUMARIO: I. Los comienzos del Siglo XIX: Reales Decretos de 19 de Mayo de 1816 y 31 de Agosto de 1819. II. Antecedentes de la Ley de Aguas de 1866: 1. Reales Ordenes de 14 de marzo de 1846, 21 de agosto de 1849 y 5 de abril de 1859, y Real Decreto de 29 de abril de 1860, definidores del dominio público de las aguas. 2. Disposiciones que crean o reconocen Sindicatos de Riego con sus Tribunales de Aguas. 3. Ley de 24 de junio de 1849 sobre la servidumbre de acueducto. III. La elaboración de la Ley de Aguas de 1866: 1. Ambiente de historicismo jurídico. 2. La influencia de las regiones secas y la repercusión del régimen de las aguas vigente en el Reino de Valencia. IV. Criterios fundamentales de la Ley de 1879: 1. Competencia de la Administración en materia de aguas: sistema concesional con manifestaciones del derecho de los ribereños y subsistencia de aguas privadas,

---

(\*) Doctor en Derecho. Universidad de Murcia.

en particular subterráneas. 2. Autonomía e importancia de las comunidades de regantes. 3. Importancia de la regulación de las servidumbres en materia de aguas. V. Insuficiencia de estas normas para el desarrollo de los regadíos: 1. Falta de respuesta de la iniciativa privada. Denuncia del movimiento regeneracionista. 2. Ejecución directa de las obras por la Administración. VI. Conclusión.

## **I. Los comienzos del Siglo XIX: Reales Decretos de 19 de mayo de 1816 y 31 de agosto de 1819**

En la transición del S. XVIII al XIX, una personalidad, tan representativa de la Ilustración, como Jovellanos, en su Informe en el Expediente de la Ley Agraria, pone de relieve que la ampliación del regadío en el campo español es tan necesaria como difícil: la necesidad proviene de que el clima de España es, en general, ardiente y seco, por lo que es grande el número de tierras que, por falta de riego, no producen cosa alguna o sólo proporcionan algún escaso pasto; la dificultad reside en que, salvo en algunos felices territorios donde la implantación del regadío resulta bastante accesible, el riego no se podrá lograr sino al favor de grandes y muy costosas obras.

Las Instrucciones de Intendentes Corregidores de 1749 y 1788 habían destacado ya la suma utilidad y la gran conveniencia de fertilizar los campos con el aprovechamiento de todas las aguas que pudieran aplicarse a su beneficio, y para lograrlo, disponían que había de procurarse sacar acequias de los ríos, sangrándolos por las partes más convenientes, sin perjuicio de su curso y de los términos y distritos inferiores, cuidando igualmente de descubrir las subterráneas para servirse de ellas. Pero las dos primeras disposiciones del S. XIX que promueven el fomento de los regadíos son los Reales

Decretos de 19 de mayo de 1816 y 31 de agosto de 1819. Ambos recuerdan los intentos anteriores de sangrar los ríos y de construir nuevos canales de riego que «fertilizando las anchas y hermosas vegas proporcionasen un aumento prodigioso de productos territoriales que, además de enriquecer la nación con la más sólida y verdadera de las riquezas, prestasen al comercio y a la industria los verdaderos medios de actividad y engrandecimiento»; «desengañado de que el Tesoro Público rara vez se hallará con sobrantes para emprender las obras de riego, y de que las que se costean por el Gobierno se resienten comúnmente de la falta de interés individual en su agentes inmediatos», el Rey tiene a bien excitar el celo e interés de los Ayuntamientos, Cabildos eclesiásticos y sujetos particulares, nacionales o extranjeros, para que acometan estas empresas, en la inteligencia de que renunciará en su favor las utilidades que resultarían a la Corona si costeara de su cuenta dichas obras. En el Decreto de 1819, Fernando VII muestra su complacencia porque el anterior de 1816 había motivado que las provincias y los pueblos hubieran emprendido vastas empresas de canales de nuevos riegos que «jamás se habrían comenzado sin adoptar este benéfico sistema; sin embargo —dice—, la persuasión íntima en que estoy de que el medio infalible de perfeccionar nuestra agricultura y dar impulso vigoroso al comercio y a la industria es generalizar en el Reino estas importantes obras, me ha movido a meditar sobre los premios con que podría estimular a las provincias, corporaciones o particulares a que acometiesen tan difíciles y costosas empresas, estableciendo al respecto que, ya tomen las aguas de ríos caudalosos, ora las reúnan de muchos arroyos o manantiales en un punto, bien las extraigan del seno de las altas montañas, les concede la exención de todo el aumento de diezmos y primicias por las cosechas siguientes, añadiendo que serían extensivas estas mismas gracias a cualquiera comunidad o particular que proporcionare a una o muchas tierras el beneficio del riego por cualquier otro medio de los que no exijan especial permiso.

## II. Antecedentes de la Ley de Aguas de 1866

Hay un momento histórico —dice Sebastián Martín-Retortillo—, perfectamente determinable, en el que las necesidades derivadas de las condiciones naturales cobran una relevancia operante: me refiero, de modo directo, al segundo tercio del siglo pasado, que es cuando a la necesidad de respetar unas situaciones existentes, se une la insoslayable exigencia de una mayor explotación cuando ésta ya no permite dejar alegremente libre el uso y aprovechamiento del agua; cuando la vinculación a un mismo curso exige un estudio y una realización coordinada y planificada en las distintas explotaciones del mismo; cuando, incluso, es preciso establecer que quien tiene un aprovechamiento y no lo ejerce pierde sus derechos sobre el mismo. Toda esta problemática e inquietud es recogida por el Derecho Positivo, del que cabe destacar, como disposiciones más significativas, las que analizamos brevemente a continuación.

### **1. Reales Ordenes de 14 de marzo de 1846, 21 de agosto de 1849 y 5 de abril de 1859, y Real Decreto de 29 de abril de 1860, definidores del dominio público de las aguas corrientes**

La Real Orden de 14 de marzo de 1846 exigió la autorización real previa para cualquier uso o aprovechamiento de las aguas de los ríos, fueran o no navegables o flotables, viniendo a representar un cambio sustancial en el sistema hasta entonces vigente, al que aludía la propia Real Orden al hablar de las dificultades que solían presentarse al establecimiento de nuevos riegos, a la alarma de los riberiegos con motivo de los mismos y a la poca seguridad con que podían intentarlos los especuladores, retraídos por el temor de verse envueltos en pleitos dispendiosos. Arrazola la comentaba diciendo que era vasta y fecunda en resultados y que modifi-

caba profundamente la legislación anterior, prescindiendo absolutamente de la propiedad privada sobre las aguas y poniéndolas de repente en manos de la autoridad suprema, exigiendo la previa concesión real a todos los que quisieren directa o indirectamente hacer con ellas, en ellas o junto a ellas cualquier cosa que modifique en lo más mínimo su actual estado.

Para resolver las dificultades y dudas surgidas en la aplicación de la Real Orden de 1846, se dictó la de 21 de agosto de 1849, estableciendo que los jefes políticos y los demás funcionarios encargados de coadyuvar con el Gobierno en la equitativa y más provechosa concesión de estas autorizaciones, no olvidarán en ningún caso que han de recaer sobre aguas corrientes y públicas, sin que de ninguna manera puedan versar sobre los alumbramientos hechos en terrenos de dominio particular. Así como la Orden de 1846 se refería a los ríos —fueran o no navegables o flotables—, la de 1849 se refería a todas las aguas corrientes, de modo que el criterio que predominaba era el de que sólo serían aguas privadas las alumbradas en terrenos particulares. Se volvió a insistir, en la Real Orden de 5 de abril de 1859, en que los Gobernadores de provincia adoptaran las disposiciones oportunas para que nadie emprendiera obras de ningún género, dirigidas a aprovechar las aguas de ríos, riachuelos, arroyos, torrentes u otra corriente natural, sea cual fuere su denominación, sin que previamente estuviera autorizado por el Gobierno con arreglo a lo prescrito en la Real Orden de 14 de marzo de 1846.

Finalmente, el Real Decreto de 29 de abril de 1860, además de declarar en su art. 1.<sup>º</sup> que sería necesaria esa autorización real para llevar a cabo cualquier empresa de interés público o privado que tuviera por objeto el aprovechamiento de las aguas de los ríos, riachuelos, rieras, arroyos o cualquier otra clase de corrientes naturales, sea cual fuere su denominación, el de las aguas de fuentes, pantanos, estanques, lagos, lagunas o albuferas, nacidas o formadas en terrenos del Estado o del común, y de las que no tengan dueño particular

conocido, y el de las aguas subterráneas, siempre que para su iluminación se hubieran de hacer calicatas, minas o investigaciones en terrenos del Estado o del común, o que no pertenecieran a ningún particular, estableció en su art. 19 que los cauces de los ríos, arroyos y demás corrientes naturales a que se refería el párrafo primero del art. 1.º eran de dominio público, así como las aguas que por ellos discurrieran, entendiéndose por cauce el terreno bañado por las aguas en las crecidas ordinarias. En realidad este Decreto de 1860 anticipó algunas de las medidas del código de aguas que se estaba redactando, incluso el orden de preferencia entre los aprovechamientos de aguas públicas (art. 5.º), distinguiendo entre las concesiones de aguas públicas para riegos, hechas individual o colectivamente a los propietarios de las tierras que las han de utilizar, que serían a perpetuidad, y las que se hicieran a empresas o particulares para regar tierras ajenas, mediante el pago de un canon, que durarían un número determinado de años, transcurrido el cual desaparecería el gravamen que para facilitar el riego se hubiere impuesto a las tierras regables, quedando obligados los dueños de éstas a sólo los gastos de conservación y reparación (art. 6.º).

## **2. Disposiciones que crean o reconocen Sindicatos de Riego con sus Tribunales de Aguas**

El Real Decreto de 10 de junio de 1847 disolvió el establecimiento conocido con el nombre de Real Empresa de Pantanos, en Lorca, creando para sustituirla un Sindicato de Riegos que fue regulado por varias disposiciones posteriores, de 1848, 1849 y 1854. Inmediatamente después se dictan numerosas Reales Ordenes aprobando los respectivos Reglamentos de otros muchos Sindicatos de Riegos, como las de 30 de junio de 1849 para la huerta de Alicante y la acequia de Taus-te y la de 19 de diciembre de 1851 para la Vega de Almería.

Por otra parte, el Real Decreto de 27 de octubre de 1848 declaró subsistentes los Juzgados privativos de riego de Valencia, Murcia y cualesquiera otros ya establecidos, remitiéndose, para deslindar sus competencias, a lo dispuesto para el Sindicato de Lorca en el Real Decreto de 10 de junio de 1847, en el que se distinguieron las cuestiones de hecho que se suscitaran entre los interesados en los riegos y que serían resueltas de plano por el Tribunal de Aguas, las relativas al cumplimiento de las ordenanzas o algún acto administrativo que serían competencia del Consejo de Provincia, y las cuestiones sobre propiedad y posesión que quedaban en la jurisdicción civil. La Real Orden de 15 de marzo de 1849 reiteró la subsistencia de los Tribunales de Aguas de Tudela y Corella, que tendrían que limitarse también a conocer de las cuestiones de hecho entre los inmediatamente interesados en el riego.

### **3. Ley de 24 de junio de 1849 sobre la servidumbre de acueducto**

Esta Ley reguló, por primera vez, el procedimiento para establecer la servidumbre de acueducto o de paso de aguas, otorgando también exenciones fiscales a quienes invirtieran en la construcción de canales, acequias y demás obras de riego en que se hiciera uso de las aguas públicas, para regar terrenos propios o ajenos, con tal que hubiere precedido concesión real.

La regulación de la servidumbre de acueducto vino así a posibilitar el establecimiento de regadíos con aguas públicas, al permitir el aprovechamiento de las mismas en los predios no ribereños. Lo mismo la instrucción de los expedientes de constitución de estas servidumbres que la concesión de beneficios a las empresas inversoras en obras de riego, fueron desarrollados por Reales Ordenes de 1849, 1850 y 1852.

### **III. La elaboración de la Ley de Aguas de 1866**

En los años que precedieron a la elaboración de esta Ley se publicaron una serie de obras de un interés extraordinario, que Jordana de Pozas reunió, en 1923, en su Ensayo de una bibliografía española de aguas y riegos. Autores tan conocidos, de esta época, como Ardanar, Areitio, Borrul, Franquet, Llauradó, Roca de Togores, Conde de Sástago, e instituciones tan representativas como las diversas Sociedades Económicas de Amigos del País, redactaron trabajos, memorias y proyectos que culminaron con la creación de la Comisión ministerial que había de redactar el Proyecto de Ley de aguas, por Real Decreto de 27 de abril de 1859. La comisión concluyó su tarea más importante el 20 de diciembre de 1861 y en ese mismo día se encargó a Rodríguez de Cepeda que, como vocal ponente, revisase el proyecto para hacer en él las correcciones de estilo que parecieran convenientes y redactase la exposición de motivos que debía precederle para su presentación.

#### **I. Ambiente de historicismo jurídico**

La Ley de Aguas de 1866 —dice S. Martín Retortillo— se elaboró en el ambiente del más depurado historicismo jurídico, en cuanto éste significa y supone una aprehensión de la realidad jurídica, constituida a lo largo de todo un proceso histórico de integración. El historicismo representa así la vivencia esencial de una continuidad trascendente de civilizaciones, épocas y culturas, cuyo inagotable contenido es preciso fijar. Pues bien —añade—, que esa preocupación por captar la realidad histórica aparece en extremo operante en quienes principalmente intervinieron en la elaboración de la Ley de Aguas, constituye un hecho obvio.; no es una simple casualidad el que Franquet sea autor de la mejor y más completa colección de textos históricos en materia de aguas, que publi-

ca formando parte de una obra en la que se recoge también su proyecto de Código General de Aguas...; Rodríguez de Cepeda realizó su trabajo con la colaboración y bajo la ayuda directa de Pérez Pujol, quien será pionero singular del historicismo jurídico en España...; es precisamente en esta circunstancia –concluye el Profesor Martín Retortillo– en la que encuentran explicación no pocas cuestiones que la Ley de Aguas de 1866 presentó, especialmente por lo que se refiere al decidido intento de buscar un profundo arraigo sociológico a muchos de los principios que se establecieron en ella. El mantenido acierto del legislador español en materia de aguas radica precisamente aquí. Haber sabido llevar a cabo una exacta y equilibrada aplicación del programa señalado: afrontar los nuevos problemas que de modo sucesivo ha ido presentándosele, pero contando siempre con una realidad existente, con un fenómeno social dado, incluso con una normatividad consuetudinaria.

## **2. La influencia de las regiones secas y la repercusión del régimen de las aguas vigente en el Reino de Valencia**

Jordana de Pozas destaca el hecho de que todos los anteproyectos que precedieron a la Ley de Aguas dimanaban de autores naturales de Valencia, Murcia o Zaragoza, regiones españolas de entre las de mayor aridez de nuestro país, cuyo Derecho e instituciones inspiraron preferentemente el nuevo texto legal. El sistema vigente en Castilla no era muy diferente del que regía en general en Europa, o sea el sistema de aprovechamiento de los propietarios ribereños; en cambio el régimen del Real Patrimonio del Reino de Valencia suponía que todas las aguas corrientes se sometían al control previo del Estado y fué este sistema que –como hemos visto– había sido ya recogido en varias disposiciones generales anteriores a la Ley de Aguas de 1866, el que terminó prevaleciendo en esta Ley y en la de 1879.

#### IV. Criterios fundamentales de la Ley de 1879

Aunque, salvo en la materia de aguas marítimas, que pasó a la Ley de Puertos, en las demás materias se mantuvo sustancialmente la regulación de la Ley de 1866, conviene no pasar por alto algunas disposiciones que se produjeron en ese período de 1866 a 1879. Dos Decretos, de 14 de noviembre y 29 de diciembre de 1868, que aprobaban las bases generales para la nueva legislación de obras públicas y de minas, y la Ley de Canales y Pantanos de 20 de febrero de 1870, se inspiraron en principios individualistas, buscando un «ideal que —decía el preámbulo de la primera de dichas disposiciones— al fin un día llegará a realizarse en la historia y es aquel en que, sin restricciones ni obstáculos, trabajan todas las fuerzas de la Nación, desunidas unas, libremente organizadas otras, mientras el Estado, depuestas sus pretensiones de industrial, no hace ya, no impide que los demás hagan y, entre los individuos y las asociaciones, que funcionan en toda la plenitud de su autonomía, se conserva neutral para mantener derechos y administrar a todos recta e imparcial justicia».

Este cambio de criterio motiva la derogación de 17 artículos de la Ley de Aguas de 1866 por el Decreto de 14 de noviembre de 1868, al que, lo mismo que al de 29 de diciembre del mismo año, se confería fuerza de Ley; la derogación se hacía, sin embargo, sin perjuicio de las reformas que ulteriormente se introdujeran en la Ley de Aguas y que motivaron en algunos casos el restablecimiento de las normas derogadas o el establecimiento de otras muy similares. En general, la derogación suponía levantar restricciones a las actuaciones de los particulares y, en concreto, en materia de concesiones para riegos, pretendía restar al Estado facultades de intervención; sin embargo, los tres artículos derogados en esta materia (236, 249 y 252) reaparecen literalmente o, al menos en lo sustancial, en los artículos 188, 197 y 204 de la Ley de Aguas de 1879.

El Decreto de 29 de Diciembre de 1868, estableciendo bases generales para la nueva legislación de minas, pudo tener mayor repercusión que el de bases de obras públicas, pero quedó desvirtuado por una orden de 1876 dictada para interpretarlo. El Ministro de Fomento que lo suscribe —dice el Preámbulo— debe aceptar el dominio público sobre las minas, sin perjuicio de lo que en su día resuelvan las Cortes; y admitido este principio es inevitable la intervención del poder central en la industria minera, aunque deba simplificarse en lo posible, reducirlo a lo puramente preciso. Sin embargo, al reseñar en el artículo cuarto las sustancias minerales que se comprendían en la tercera sección, citaba expresamente las aguas subterráneas, lo que suponía que éstas eran de dominio público y que quedaba modificada la regulación de las mismas en la Ley de Aguas de 1866. La Orden de 30 de marzo de 1872 confirmaba este criterio al distinguir las dos fases de alumbramiento y aprovechamiento de las aguas subterráneas, sometiendo la primera a la Ley de Minas y la segunda a la de Aguas o a la de canales de riego de 1870, pero en la Real Orden de 1876 se arguyó que el Decreto de 1868 no podía afectar a la propiedad adquirida a la sombra de toda la legislación anterior de aguas ni había motivo para suponer que tal fuese el propósito del legislador, llegando a la conclusión de que lo mismo el repetido Decreto de 1868 que la Orden de 1872 sólo pudieron referirse a las aguas subterráneas en terrenos del Estado.

En la Ley de canales y pantanos de 1870, el deseo de eliminar intervencionismos administrativos llevó a establecer que se admitirían los proyectos de obras aun cuando no estuvieran firmados por Ingenieros ni Arquitectos ni otros facultativos o peritos. Además se estableció la perpetuidad de las concesiones y la libertad de las empresas concesionarias para modificar los canones o rentas.

Las dificultades existentes para aplicar la Ley de Aguas de 1866 motivaron la creación de una Comisión encargada de redactar un Reglamento para la ejecución de la misma, pero

poco después se modificó el encargo dado a esta comisión y se le confió la elaboración de un nuevo proyecto de Ley de Aguas que, ya en el marco de los principios consignados en la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, redactó la que sería Ley de Aguas de 13 de junio de 1879. Debemos recoger los que podrían considerarse sus criterios básicos, en lo que atañe en particular al desarrollo de nuestros regadíos.

### **1. Competencia de la Administración en materia de aguas: sistema concesional con manifestaciones del derecho de los ribereños y subsistencia de aguas privadas, en particular subterráneas**

La conjugación de la necesaria intervención administrativa en la gestión de un recurso necesario y escaso y de esa pretendida y omnímoda libertad en la ejecución de las obras de regadío que hemos visto presente en todas las disposiciones que inspiraron las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, se procura realizar a través, sobre todo, de la regulación de las concesiones de aguas públicas para riegos. Hay algunas manifestaciones concretas del derecho de riberaneidad en los denominados aprovechamientos eventuales de los art. 5 y ss., 176 y 177 de la Ley, y en las aguas subterráneas, en general privadas, la Administración se limitará a ejercer la vigilancia necesaria para que no puedan afectar a la salubridad pública ni a la seguridad de las personas y bienes (art. 227), pero en las aguas corrientes superficiales sólo cabrán los aprovechamientos comunes, que no suponen un consumo apreciable de agua, y los especiales, que, aunque podrán adquirirse también por prescripción de veinte años, procederán normalmente de concesión administrativa. Las concesiones de la gran mayoría de aprovechamientos especiales de aguas públicas serán las concesiones para riego, en las que se distinguirán las otorgadas para el riego de tierra propia y las otorga-

das a empresas para el riego de tierras ajenas. Las primeras se hacen a perpetuidad, tanto si son individuales como colectivas, mientras las conferidas a Empresas para regar tierras ajenas mediante el cobro de un canon, serán otorgadas por un plazo que no exceda de 99 años. transcurrido el cual las tierras quedarán libres del pago del canon y pasará a la correspondiente comunidad de regantes el dominio colectivo de las presas, acequias y demás obras exclusivamente precisas para riegos (art. 188). El art. 194 estableció una serie de beneficios para las empresas de canales de riego, como la facultad de abrir canteras y construir hornos de cal, yeso y ladrillo o la exención de los derechos por traslaciones de dominio en virtud de expropiación y de contribuciones a los capitales que se inviertan en las obras. El art. 197 estableció que las empresas tendrían derecho a adquirir los terrenos cuyos dueños rehusasen el abono del canon, por el valor en seco y con sujeción a las prescripciones de la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa. Y el art. 198 dispuso que se podría conceder a las mismas empresas de construcción de canales de riego, pro vía de auxilio y durante un período de cinco a diez años, el importe del aumento de contribución que se tenía que imponer a los dueños de las tierras después de los diez primeros años en que fueran regadas.

## **2. Autonomía e importancia de las comunidades de regantes**

La mancomunidad de intereses a que dan lugar los aprovechamientos colectivos de aguas públicas —decía la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866— exige una administración común. Esta ha sido encomendada desde la más remota antigüedad a Juntas elegidas por los mismos interesados, que, con la denominación de Sindicatos u otra equivalente, han cuidado de la administración de los fondos comunes y de la buena distribución de las aguas con arreglo a

Ordenanzas especiales. La Comisión cree necesario, no sólo conservar esta institución, sino ampliarla, haciéndola obligatoria, siempre que el número de regantes exceda de 50. Después la Ley de 1879, en su art. 228, estableció la formación necesaria de una comunidad de regantes cuando el número de éstos llegase a 20 y no bajase de 200 el de hectáreas regables, o cuando, a juicio del Gobernador de la provincia, lo exigiesen los intereses de la agricultura.

La autonomía de las comunidades de regantes se manifiesta en que, tal como dispone el art. 231 de la Ley, formarán las ordenanzas de riego, con arreglo a las bases establecidas en la Ley, sometiéndolas a la aprobación del Gobierno, quién no podrá negarla ni introducir variaciones sin oír sobre ello al Consejo de Estado. Y su importancia para el desarrollo de los regadíos en nuestro país, ya con anterioridad a la Ley de 1879 y, especialmente, a partir de esta Ley y de las que algo más tarde regularán los auxilios técnicos y económicos para las transformaciones y mejoras de tierras regables, es un hecho notorio, sobre todo como peticionarias y beneficiarias de esas transformaciones o mejoras, recabando la actuación del Ministerio de Fomento y de los Servicios y Organismos Hidráulicos que de él dependan.

### **3. Importancia de la regulación de las servidumbres en materia de aguas**

Decía Arrazola que, en el estado aún imperfecto de la legislación, podía acontecer y acontecía desgraciadamente en muchos puntos, que a una legua de las mayores corrientes estuviesen incultos extensos terrenos...; el capricho, los celos y, sobre todo, el egoísmo de los riberiegos hacía muchas veces que al lado de las haciendas bien cultivadas se ofreciesen a los ojos del viajero vastas llanuras áridas y desiertas; por éso fueron muchos los países que sentaron como base de su legislación sobre aguas la servidumbre forzosa de acueducto

y, a la verdad, es preciso convenir en que sin ella no es posible organizar un sistema completo de riego. Pero si ha sido impuesta la servidumbre de acueducto para favorecer los adelantos de la agricultura, no sólo podrán exigirla los que tengan tierras susceptibles de riego, sino que también los que poseyendo vastos pantanos deseen hacerlos productivos dando salida a las aguas encharcadas.

Esta preocupación por la regulación de las servidumbres de aguas fue, como tantas otras, recogida también en la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866, dando razón cumplida de cada una de ellas y, en especial, de la ampliación de la de acueducto que podrá imponerse, para objetos de interés privado, no sólo en el caso de establecimiento o aumento de riegos sino también, entre otros, en los de desecación de lagunas y terrenos pantanosos y salida de aguas de escorrentías y drenajes (Cfr. art. 77 de la Ley de 1.879), lo que supondrá una indudable ayuda para el perfeccionamiento de los regadíos.

## **V. Insuficiencia de estas normas para el desarrollo de los regadíos**

El sistema de auxilios, de fomento de comunidades y de imposición de servidumbres no bastó para incentivar suficientemente a los particulares en la promoción de los regadíos. La Ley de 27 de julio de 1889, con objeto de estimular los riegos, dictó reglas para la concesión de auxilios a las empresas constructoras de canales y pantanos de interés público, pero la respuesta no fué la esperada.

### **1. Falta de respuesta de la iniciativa privada. Denuncia del movimiento regeneracionista**

Comentaba Llauradó que en el período de dieciséis años, que mediaba entre 1856 y 1872, se habían solicitado 135

autorizaciones para practicar estudios de canales de riego, sin que constase que se hubieran presentado a la aprobación los respectivos proyectos; otra multitud de concesiones dieron un paso más y quedaron en proyecto; pocas habían pasado a la categoría de hechos realizados, y de las comprendidas en este último grupo, que por su magnitud hubiesen revestido cierto carácter de importancia, eran muy raras las que podían ser calificadas como negocio ventajoso para las compañías concesionarias. Y es que el interés individual —decía— lejos de ser omnipotente, como con evidente exageración pretenden algunas escuelas economistas, tiene marcada una esfera propia, cuyos límites no puede salvar, sin que se lance a los espacios de la ilusión, para estrellarse contra el desengaño y la ruina.

Y Alzola, en 1899, calculaba que se necesitarían 480 millones de pesetas para extender el riego a 1.600.000 Ha que se podrían regar en la Península, además de unas 900.000 que ya se regaban. Pero las diversas monografías sobre acequias y pantanos insertas en las estadísticas de Obras Públicas demostraban la escasa o ninguna remuneración que, por regla general, habían alcanzado las grandes empresas de riegos, hecho demostrado anteriormente por la Junta Consultiva de Caminos en sus datos históricos acerca de todos los pantanos construidos en España. En cambio, producían grandes beneficios al Estado por la multiplicación de la riqueza y el aumento consiguiente del importe de las contribuciones. Por esto consideraba que se había entrado por el buen camino al auxiliar esta clase de obras y afirmaba: ¡Cuán distinta sería la situación del país si, como decía Jovellanos un siglo ha, se hubieran empleado en el fomento de la riqueza los capitales inmensos malbaratados en guerras tan estériles como desastrosas; para terminar proponiendo que el Gobierno español tomase en lo sucesivo una parte más activa en el desarrollo de los riegos; para ello era menester reformar las Divisiones Hidrológicas, a fin de que se facilitase la acción de la iniciativa privada, preparando los proyectos cuya

realización pudiera encomendarse a los propietarios interesados, y los de mayor vuelo debían también promoverse mediante estudios concienzudos formulados por los ingenieros del Estado.

Llauradó, por su parte, consideraba que las empresas de riego debían agruparse en dos categorías distintas: los riegos realizables por el interés privado, individual o colectivo, y las empresas sólo asequibles al Estado. La actividad privada sería económicamente posible, para llevar los proyectos de riego al terreno de los hechos, siempre que con los productos del canon impuesto a los regantes y con los demás ingresos directos que con la cesión de las aguas percibiera la empresa, pudiera ésta hacer frente a sus gastos anuales de explotación del negocio, y reembolsar el tanto por ciento de interés y amortización del capital invertido en las obras. Los proyectos que no satisficieran estas condiciones eran necesariamente ruinosos para el interés privado y tendrían que ser realizados por el Estado.

La necesidad de aumentar las superficies regadas en la España seca y el lento y trabajoso avance de las grandes obras de riego, confiadas a empresas privadas —comenta Díaz-Marta—, figuran entre los principales motivos de las campañas de Joaquín Costa en favor de la activación de esas obras directamente por el Estado. Como ejemplo de la ineficacia de la libre empresa para llevar adelante dichos trabajos, Costa solía citar en sus discursos el canal de Tamarite de Litera: su construcción se concedió por Real Decreto, en 1831, a los señores Gassó, Sagristá y Mercader, pero en 1843, el regente Espartero, en vista de que las obras no comenzaban, dispuso la celebración de un nuevo contrato. En 1866, tras un litigio de más de 30 años con la Compañía, se modificó la concesión anterior, otorgando a sus beneficiarios el derecho a tomar un caudal mínimo de 35 m<sup>3</sup>/s de los ríos Esera y Cinca, obligando a la Sociedad a terminar las obras en 10 años. Estas comenzaron en 1874, pero años más tarde estaban de nuevo paradas. En 1877, la concesión del canal,

rebautizado como Canal de Aragón y Cataluña, fué adquirida por la Catalana General de Crédito, la cual consiguió una nueva concesión, que en 1889 se declaró definitivamente caduca.

## **2. Ejecución directa de las obras por la Administración**

En 1896 se dictó la Ley necesaria para costear estas obras del Canal de Aragón y Cataluña y el Estado asumió la prosecución de las mismas. Una parte de la zona pudo ser inaugurada por Alfonso XIII en 1906, pero hasta mediados de este siglo no se cumplió el sueño de Costa de ver terminadas las obras.

Los argumentos esgrimidos por Costa fueron produciendo sus frutos. En 1880 decía: Es evidente que no se desarrollarán los alumbramientos, las perforaciones, las canalizaciones y los embalses mientras el Gobierno no se persuade de cuán apremiante es su necesidad y cuán impotente la iniciativa individual para resolverla. El Estado —añadía— tiene que estimular la acción individual y, si esto no basta, realizar por sí la construcción de los canales. Citaba las ayudas económicas otorgadas a los concesionarios por disposiciones de 1849, 1866, 1870 y 1882, y refiriéndose a esta última, por la que se concedieron a la Sociedad del Canal de Urgel los beneficios de la Ley de Canales y Pantanos de 1870, afirmaba en 1891: van corridos nueve años y tampoco se han construido canales. Consideraba también la diferencia entre los riegos y otras empresas: al paso que las minas encuentran quien las beneficie directamente, sin aguardar estímulos por parte del Estado, con el riego no pasa lo mismo, no hay todavía quien se preste a construir los pantanos que han de suministrarlo y sin los cuales toda la agricultura nacional y todo progreso son imposibles en España. Los ferrocarriles producen desde el primer día, mientras que los canales requieren un cierto número de años para dar un producto remunerador.

En los años 1898 y 1899 la política de Joaquín Costa –comenta Díaz-Marta– logró amplio apoyo nacional y fué asumida por el Cuerpo de Ingeniero de Caminos que presentó un Avance de Plan de Canales y Pantanos de Riego. Por el mismo tiempo, Rafael Gasset, director de El Imparcial, realizó una campaña favorable a esa política, bien acogida por la opinión, y Silvela, en 1900, le ofreció el Ministerio de Fomento. El será quien, unos años más tarde, pero ya en el Siglo xx, promoverá la Ley conocida precisamente como Ley Gasset, de 7 de Julio de 1911, que supuso un importante impulso para la ejecución del Plan de obras hidráulicas de 1902, en el que se incluían 296 obras para regar millón y medio de hectáreas. Sin embargo, sólo se acometieron algunas obras notables como los pantanos de Guadalcaçín y Gaudalmellato, los riegos del Canal de Castilla, los canales del Valle Inferior del Guadalquivir y el pantano de Gasset. Los trabajos emprendidos por el Gobierno –añade Díaz-Marta– se hacían a ritmo lento, dominaba la apatía de los organismos encargados de realizarlos, con algunas excepciones en Levante, el Valle del Ebro y otras comarcas con tradición de riego. Algunas obras se demoraban tanto que los empleados se consideraban vitelicios y temían que llegaran a su fin.

## **VI. Conclusión**

La relevancia de la legislación decimonónica y, concretamente, de la Ley de Aguas de 13 de Junio de 1879, en el desarrollo de los regadíos de nuestro país, se puede concretar en el hecho de que con esta legislación se consiguió sentar las bases de una ordenación de los aprovechamientos colectivos de las aguas superficiales y de una gestión, desconcentrada y participativa, de los mismos aprovechamientos, fundamentalmente a través de las comunidades de regantes.

Las principales limitaciones para esa gestión derivaron de la falta de respuesta de la iniciativa privada para emprender

las obras y de las dificultades de orden hidráulico e ingenieril que presentaban las propias obras. La reforma administrativa, con la creación de las Confederaciones Hidrográficas y, más tarde, del Instituto Nacional de Colonización; la asunción por el Estado, no sólo de las obras de regulación y conducción del agua, sino incluso de las de distribución y transformación en regadío; y los avances técnicos tan importantes alcanzados más tarde, contribuyeron a superar esas limitaciones, consiguiendo un desarrollo espectacular de los regadíos españoles no exento, desafortunadamente, de otros problemas, derivados en parte de una aplicación poco acertada de la legislación (sobre todo en materia de aguas subterráneas y de calidad del agua) y de un uso inadecuado de las mismas nuevas técnicas que propiciaron ese desarrollo.

## BIBLIOGRAFIA

- DÍAZ-MARTA PINILLA, M.: *Esquema histórico de la Ingeniería y la gestión del agua en España*, OP, n.º 13, Otoño 1989.
- GALLEGO ANABITARTE, A; MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M.: *El Derecho de Aguas en España*. Madrid 1986.
- GONZÁLEZ-QUIJANO, A.: *Breve reseña histórica del desarrollo de los regadíos en España*. Madrid, MCMLX.
- JORDANA DE POZAS, L.: *La evolución del Derecho de Aguas en España y en otros países*. Revista de Administración Pública, 1962.
- LLAURADO, A.: *Tratado de aguas y riegos*. Madrid, 1878.
- MARTÍN RETORTILLO, S.: *La Ley de Aguas de 1866*. Madrid, 1963.