



# RECORRIDO HISTÓRICO DEL DERECHO A USAR EL AGUA

---

José Ramón Guzmán Álvarez

## EL DERECHO DEL AGUA EN LOS TIEMPOS INCIERTOS DEL ORIGEN DE LOS REGADÍOS

Todavía es materia de controversia el origen de los regadíos en España. El mayor protagonismo es concedido a los tiempos hispanomusulmanes, reconociéndose la pervivencia de regadíos romanos en algunos enclaves del sur y del este peninsular. Pero, pese a su escasez, es innegable que los restos como los encontrados en poblados argáricos permiten deducir que el agua ya se había domesticado hace tres mil años. Herencia compleja que se va conociendo con las investigaciones arqueológicas, y donde a menudo se encuentran esquemas y soluciones técnicas particulares atribuibles a los campesinos locales difíciles de datar.

En las localidades serranas apenas se tiene conocimiento de vestigios que puedan asociarse de manera indiscutible con un origen romano. Esta discusión, empero, tiene matices de debate bizantino, puesto que el carácter de las estructuras de los regadíos, tanto por su utilización cotidiana como por la relativa fragilidad de sus componentes estructurales, las convierte frecuentemente en objetos de difícil adscripción arqueológica: la traza de una acequia ha podido ser remodelada una y mil veces por campesinos que hablaban latín, romance, árabe o castellano.

Estrabón (III. 25) habla de los canales tartésicos como vías de comunicación en Turdetania. Los cartagineses debieron incorporar los sistemas de regadío en sus colonias ibéricas. Los romanos, por su parte, extendieron el regadío, para lo cual construyeron gran número de presas y de canalizaciones, algunas de las cuales todavía están en activo: sobrecoge contemplar los embalses de Proserpina y Torralbo cerca de Mérida. Quedan otras trazas sobre el terreno que dan fe del dominio de la civilización romana sobre el agua hace más de dos milenios, como las antiguas delimitaciones de las “centuriaciones” —lotes de propiedad entregados a los colonos romanos que se basaban en un módulo original consistente en un cuadrado de 710 m de lado—, que se han conservado, fosilizados, en algunos parcelarios como el de Pinos Puente, en Granada, en la orilla izquierda del río Cubillas. Sin embargo, pese a que son numerosos los restos de obras de fábrica romanos catalogados, el conocimiento sobre el sistema de distribución y las superficies ocupadas para el regadío es mucho menor.



Bronces con la inscripción de las leyes romanas de Osuna, o *Lex Ursonensis*.

En tiempos de la dominación romana, tanto los colonizadores como las poblaciones indígenas tuvieron que enfrentarse al mismo tipo de problemas que continuamente han sido objeto de la atención de las Comunidades de Regantes en su ingente labor para hacer uso del agua: derechos de paso, sistema de reparto, respuesta a situaciones de escasez del recurso, etc. Un ejemplo de ello ha llegado hasta nosotros en el texto del denominado *Bronce de Contrebia*, un documento jurídico fechado en el año 87 a. C. en Aragón, en el que quedó registrado un pleito entre dos pueblos –los alavonenses y los salvienses– suscitado porque los primeros se oponían a que los segundos comprasen el agua a un tercer pueblo, los sosinestanos. La sentencia daba la razón a los demandados y permitía que éstos construyeran una acequia.

Mención especial merece la *Lex Ursonensis*, que distinguía entre los diferentes cursos de agua: río (*fluuius*), torrente (*riuus*), fuentes (*fontes*), lago (*lacus*), estanques (*stagna*) y lagunas (*paludes*). Parece ser que sólo las aguas de los ríos eran públicas, gozando de libertad en su aprovechamiento. Para transportar el agua a las ciudades, se podían expropiar terrenos sin indemnización, siempre que lo votase la mayoría de los decuriones en un pleno en el que estuvieran presentes, al menos, dos tercios de sus componentes. Esta ley también regulaba otros aspectos, como la manera de canalizar el agua o el aprovechamiento de las aguas residuales (Gil Olcina y Morales Gil, 1992).



Acueducto de posible origen romano vinculado al riego, en el término de Albanchez (Almería). (E. López)

El *Digesto*, una compilación o colección de las decisiones más notables de los jurisperitos romanos clásicos, encomendada hacer por el emperador Justiniano, incluye normas sobre la vigilancia y ordenamiento del uso del agua con objeto de regular las aportaciones –mediante un sistema similar al actual de tandas– y las servidumbres de paso. Otra fuente romana interesante, ésta de carácter epigráfico, es una inscripción del siglo II encontrada en Denia (Alicante), que hace mención a una canalización de aguas procedentes de la escorrentía, lo que permite situar cronológicamente en esta época el aprovechamiento no sólo de los cauces de aguas más o menos permanentes (ríos, arroyos, estanques...), sino también de los impluvios esporádicos derivados de las precipitaciones.

Las referencias son también abundantes, y en ocasiones maravillosamente detalladas, en los autores agronómicos romanos como Catón, Varrón, Plinio o Columela. Todo ello nos obliga a ser cautelosos ante la relativa carencia de testigos arqueológicos de construcciones para regadío. Empero, la relectura del legado monumental romano nos suscita interesantes reflexiones: una cultura capaz de construir el imponente acueducto de Segovia o el puente de Alcántara no debería haber tenido excesivos problemas en domesticar de forma harto eficiente los cauces naturales.

El derecho romano distinguía entre aguas públicas y aguas privadas. Tenían carácter privado las aguas caídas u originadas en terrenos privados, cualquiera que fuera su disposición: manantiales naturales, alumbramientos artificiales, pozos, aguas pluviales y aguas acumuladas en las lagunas y estanques situados en los predios, aunque no tenían este carácter las que discurrían por los ríos y lagos situados junto a dichos terrenos privados.

Los siglos posteriores a la caída de Roma son también oscuros para la historia de los regadíos. No obstante, una ley promulgada por Recesvinto, que penalizaba el robo del agua que circulara por las acequias con multas pecuniarias y el castigo de devolver el mismo número de horas que se hubieran usurpado, nos advierte de la continuidad en el uso del agua para el riego. (Salvador Ventura, 1989: 405-418)

En la Edad Media y Moderna estas ideas romanas convivieron con la infinidad de matices que surgieron como consecuencia de las donaciones, regalías, cesiones, usurpaciones y otras formas de acceder al dominio de los recursos. La coexistencia, además, de diversas fórmulas de aprovechamiento y titularidad comunal de los bienes por parte de los concejos y vecinos contribuyó a que el panorama jurídico durante el Antiguo Régimen fuese complejo. Geográficamente se produjo una mayor difusión de la lógica privatizadora en los territorios castellanos –la propia Castilla y Andalucía–, bajo la influencia romanista de los códigos medievales alfonsíes, mientras que los territorios del este ibérico siguieron a menudo esquemas regalianos en el dominio y aprovechamiento de las aguas, lo que se tradujo en un más acentuado carácter público.

## LA ÉPOCA ANDALUSÍ Y SU HERENCIA TRAS LA CONQUISTA CASTELLANA

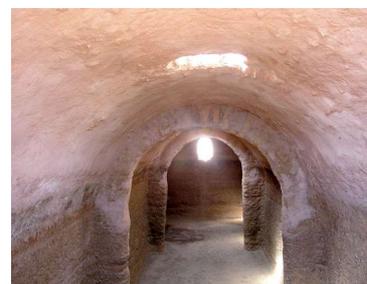
Es sobradamente conocida la trascendental importancia del período andalusí en la difusión de los regadíos en el mediodía peninsular. Más allá de la discusión sobre el origen incierto de los regadíos españoles, es indudable la labor de síntesis tecnológica que desempeñó la civilización islámica. El diverso origen de los colonizadores –bereberes, yemeníes, árabes, etc.– determinó pautas particulares en los sistemas hidráulicos que se mantuvieron en el tiempo.

El carácter de nuestros paisajes montañosos ha quedado marcado con la impronta hispanomusulmana hasta nuestros días. Y todavía, pese al abrupto cambio socioeconómico de las últimas décadas, se mantienen los trazos principales de estos paisajes, si bien los detalles de los lienzos se están difuminando de manera acelerada.

En lo que atañe al derecho andalusí (Vidal Castro, 1995: 99-117), la tradición jurídica predominante, la malikí, considera el agua como un bien susceptible de ser apropiado, aunque



Vestigios de una alberca de construcción romana en El Cañuelo, Priego de Córdoba. (J. R. GUZMÁN)



Bóveda interior del Aljibe Bermejo, de orígenes romanos, en Níjar (Almería). (I. BESTUE)



Cultivos irrigados al pie de Frigiliana, en la montaña de la Axarquía de Málaga, en una imagen de principios del siglo XX.



Bancales escalonados en una ladera en torno a Guájár Fondón (Granada). (I. A. SIERRA).

bajo la limitación de garantizar el derecho de cualquier persona a tomar agua para saciar su sed y abreviar sus animales (servidumbre de utilidad). Tanto en el Corán como en la *Sumna*, el agua es tenida en alta estima, por lo que se asigna a la donación de agua, a quien la pida, el carácter de limosna religiosa. Según la *Sumna*, las tierras han de regarse en dirección decreciente, desde las más altas a las más bajas, con la limitación de que, en las primeras, el agua utilizada no pueda sobrepasar la altura de los tobillos, limitación que fue matizada posteriormente por los juristas para adaptarse a las distintas circunstancias físicas y a las necesidades de los cultivos y su estado de desarrollo. Otro matiz importante, que afectó al uso del agua procedente de un mismo origen por parte de diferentes asentamientos, es que el criterio general de preferencia en el aprovechamiento de los grupos situados aguas arriba no era aplicable si las alquerías inferiores eran más antiguas. En relación con el uso del agua, el derecho musulmán permitía que aquel que pusiese en cultivo una tierra muerta tras haber alumbrado agua o excavado un pozo pasara a apropiarse tanto del agua como del terreno.

El agua para el riego, podía ser de propiedad privada y, en consecuencia, era posible su venta, alquiler o cesión, incluso de forma independiente de la tierra. Éste no era un precepto general: el agua no podía ser enajenada cuando la fuente (aljibe, pozo, manantial) cumpliera una función de abastecimiento básico. En algunas zonas, típicamente en aquellas que se abastecían de grandes ríos, el agua de riego estaba adscrita a la tierra, y no se podía vender ni separar de ella; sin embargo, en otras áreas —en España era frecuente en las zonas del este y sureste, que regaban con manantiales y arroyos intermitentes— podía desligarse el usufructo de su utilización: cuando a un regante le sobraba agua, o estaba necesitado económicamente, la podía ceder, vender o arrendar a un vecino.

Cualquiera podía derivar agua de los grandes ríos para el riego de su propiedad, aunque se trate de un bien común, es posible su apropiación cuando se hace efectiva la canalización hasta una finca privada, siempre que no se perjudique a ningún usuario anterior. Este precepto también es de aplicación a los ríos pequeños cuyo caudal alcanza la altura necesaria —sin azud de ningún tipo— para su uso, y su caudal es suficiente para el aprovechamiento de todos los ribereños. En caso contrario, la prioridad de uso se establece según la localización de las fincas a lo largo del río, desde la superior hasta la inferior.

Cuando las aguas procedían de canales artificiales, eran propiedad del grupo que los construyó y su distribución estaba sometida a regulaciones específicas, propias de cada colectividad (orden de siembra de la tierra, proximidad al curso, repartidores fijos sobre el canal, turnos



Cauce de un río y elevación de agua para riego mediante una noria, en una miniatura de un manuscrito anónimo de al-Andalus del siglo XIII.

temporales medidos por relojes de arena o clepsidras, reparto según el trabajo aportado por cada uno de los comuneros...). En cualquier caso, el aprovechamiento comunal de las aguas estaba fundamentado en la regla general de que nadie podía apropiarse del agua y excluir a los demás.

Los pozos y fuentes tenían carácter público si eran naturales o fueron excavados para cumplir alguna finalidad pública. Si el alumbramiento fue consecuencia de una iniciativa privada destinada a satisfacer un interés particular, el agua era privada, y el propietario también tenía el derecho de construir las canalizaciones precisas por terrenos ajenos. Si el agua estaba encerrada en una propiedad particular o nacía dentro de ella, no estaba sometido su uso, en general, a la servidumbre del derecho de beber, aunque en caso de necesidad debía ser puesta a disposición del demandante; además, el dueño estaba obligado a donar gratuitamente el excedente de sus necesidades al vecino que hubiera sufrido desperfectos en su pozo y su cosecha corriera peligro.

Muchos de los preceptos del derecho musulmán permanecieron tras la conquista, como el derecho de paso a través de una propiedad ajena, incluso en contra de la voluntad del dueño del predio, o el principio de prioridad en función de la proximidad a la fuente del agua. Los antiguos usos consuetudinarios quedaron fijados en ocasiones en las ordenanzas concejiles. Un buen ejemplo son las *Ordenanzas de Agua y Riego* de la ciudad de Huéscar de 1526. Siglos después, al final del XIX, se fijarían definitivamente en las Ordenanzas de las Comunidades de Regantes.



Acequia de montaña en las sierras de Granada. (P. PLAZA)

Los Reyes Católicos y sus sucesores se preocuparon por mantener las redes de regadío existentes en el recién conquistado Reino de Granada. Una buena prueba de este interés es la recopilación y traducción de la antigua documentación musulmana sobre los riegos de la Vega de Granada por parte del regidor Diego de Padilla en 1501. En Granada se creó una administración propia para los asuntos concernientes al agua y al riego, con un tribunal compuesto por cinco miembros que examinaba los litigios una vez por semana. Paralelamente, los monarcas castellanos introdujeron elementos de conflictividad en los usos consuetudinarios, al otorgar a particulares mercedes sobre acequias para que las explotasen y se beneficiasen con sus derechos. Un ejemplo de esto es el derecho a vender y traspasar las aguas que otorgó Felipe IV en 1632 a los usuarios del agua de la Vega de Almería y sus siete pueblos como pago a los favores que la ciudad le había hecho con ocasión de la guerra de Italia: es interesante destacar cómo el agua pasaba a convertirse en un bien mercantil.

En los lugares serranos de realengo, la continuidad tuvo que ser la norma, puesto que hasta la expulsión de los moriscos se mantuvieron las costumbres y tradiciones al amparo de las capitulaciones. Por otro lado, las cartas de concesión de los reyes a las poblaciones las convertía en dueñas de los bienes del término, entre ellos las aguas, fuentes y ríos. En los lugares de señorío, en cambio, los nobles poseedores de la jurisdicción tuvieron excusa para enajenar el dominio del agua, en virtud de la cesión de amplias prerrogativas por parte de la Corona, como expresa claramente la donación de las villas de Vélez Blanco y Vélez Rubio y los lugares de Cuevas y la Portilla a don Pedro Fajardo en 1503, por la cual se transfieren “sus fortalezas, e tierras, e términos, e vasallos, e con sus lugares poblados y despoblados, e alcabalas, e tercias, e rentas, e derechos, e yantares, e martiniegas, e oficios, e jurisdicción civil e criminal, alta e baja, e con sus pastos, e tierras, e ejidos, e dehesas, e abrevaderos, e sotos, e árboles, e montes, e salidas, e

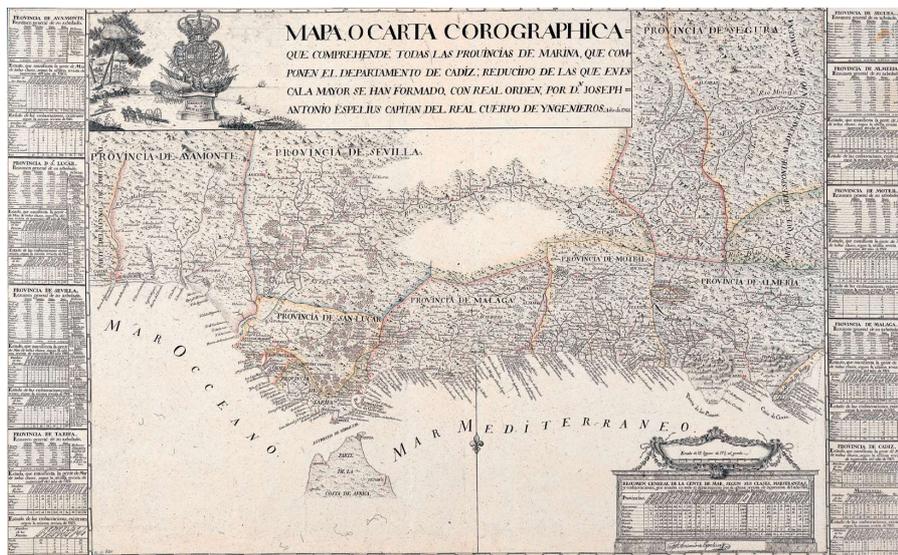
aguas estantes e corrientes...” (Fernández Bolea, 2006: 108). Ello daría origen a sucesiones de conflictos que sólo tendrían una resolución definitiva cuando los gobiernos liberales del siglo XIX abolieron los derechos señoriales.

La expulsión de los moriscos trajo consigo en muchos lugares la quiebra del sistema agrícola. Consciente de ello, la Corona arbitró normas para restaurar la capacidad productiva de las tierras, las plantaciones y los elementos estructurales. El Consejo de Población obligó a los nuevos repobladores a reparar las fuentes y manantiales, levantando de nuevo las tomas en los ríos y limpiando y acondicionado las acequias. Se recogieron los usos y costumbres de los antiguos pobladores bien a través del testimonio de los cristianos viejos, bien mediante testigos moriscos que no habían sido expulsados justamente para tal empeño o que eran traídos de los términos de los territorios peninsulares adonde habían sido deportados. Hubo, no obstante, lugares en los que no fue posible recuperar estos testimonios y tuvieron que reinventar los usos y costumbres del regadío.

Los nuevos pobladores trataron en la medida de lo posible de continuar con los usos y costumbres de riego. Pese a esta continuidad, la castellanización de los antiguos territorios andaluses produjo en ocasiones un importante cambio en la organización de los sistemas de riego: la responsabilidad del reparto de las aguas y del mantenimiento de la red de regadíos pasó a depender frecuentemente de los concejos. De ello da fe, por ejemplo, una Instrucción de 1595 por la cual: “mandamos a los alcaldes de los dichos lugares hagan alzar, limpiar y reparar las dichas acequias, repartiendo a prorrata entre los vecinos que reciben aprovechamiento de ellas lo que costaren los dichos reparos, conforme a la hacienda que tuvieren... y que acabadas de reparar las dichas acequias, tengan cuenta y procuren que estén de ordinario aderezadas y limpias, con apercivimiento que no lo haciendo y cumpliendo así, las mandamos alzar, limpiar y reparar de sus bienes y haciendas” (Oriol Catena, 1935: 305-527). Aún hoy en día perviven restos de este tipo de gestión del agua: en Baza, la administración del regadío con el agua de las Siete Fuentes es llevada a cabo por el Concejo, en el que están representados los usuarios bajo la coordinación del ayuntamiento.



La villa de Vélez Blanco sobre sus campos y vega de regadío, en una imagen de la segunda mitad del siglo xx.



Mapa descriptivo de Andalucía trazado por Joseph Espelius en 1765 en el que se consigna la división en Provincias de Marina reseñando sus cursos de agua, montes y arbolado. (BIBLIOTECA NACIONAL DE ESPAÑA, MADRID)

Los sistemas de regadío también se tuvieron que adecuar a la demarcación de los municipios. Así, las redes de regadío pasaron en ocasiones a discurrir por términos diferentes, olvidando la coherencia territorial de las demarcaciones nazariés, lo que provocó numerosos litigios, como los que mantuvieron durante décadas Huéscar y La Puebla de Don Fadrique, que reivindicó el derecho a utilizar las aguas de las fuentes que alimentan la acequia de la Montilla, que quedaban en su jurisdicción, pero cuyo aprovechamiento quedó reservado en las estipulaciones de la segregación a la villa de Huéscar. En algunos lugares, como en el Marquesado del Cenete, se consideró, en la medida de lo posible, la distribución de la red de regadío para definir los nuevos límites, de modo que todavía en la actualidad las aguas que se riegan con la red de conducciones de Dólar coinciden con su término municipal, y los límites de Huéneja adoptan una extraña forma insertándose en los vecinos Dólar y Ferreira.

Los castellanos vieron en el regadío un medio eficaz de aumentar la riqueza del reino. El Consejo de Castilla, a requerimiento de Felipe III, recomendó en 1618 alentar la labranza a través de la concesión de privilegios, la canalización de ríos y la extensión de los riegos. Pero los siglos del decaimiento imperial no fueron tampoco prósperos para los regadíos. Hubo que esperar al siglo XVIII y la entrada de la dinastía de los Borbones para que se detectaran los primeros impulsos regeneracionistas, como la Ordenanza de Intendentes Corregidores de Fernando VI, de 1749, en la que se establecía que, en cada provincia, un ingeniero se encargara de elaborar un mapa geográfico de bosques, ríos y lagos, analizando la calidad de los terrenos, los montes y las dehesas, los ríos susceptibles de convertirse en navegables y las acequias de riego que convendría construir. Durante este siglo, se realizaron magnas obras hidráulicas en toda España, como la Real Acequia del Jarama o la prolongación de la Acequia Real de Júcar hasta la Albufera de Valencia.

## LA MODERNIDAD

Durante todo el siglo XIX se amplió la superficie de regadío. Las fuentes estadísticas son escasas y poco fiables para poder valorar esta evolución. A finales de siglo, se cifraban en 35.000 ha las tierras regadas en la Cuenca del Guadalquivir y 56.000 ha en la vertiente meridional, el equivalente a la cuenca mediterránea. Años después, en 1918, la Junta Consultiva Agronómica asignaba la siguiente superficie regada en Andalucía: 26.400 ha en Almería, 3.100 ha en Cádiz, 4.600 ha en Córdoba, 108.800 ha en Granada, 1.700 ha en Huelva, 41.300 ha en Jaén, 26.800 ha en Málaga y 5.300 ha en Sevilla (González Quijano, 1960).

La reforma liberal de la segunda mitad del siglo XIX, que liquidó el Antiguo Régimen y modernizó el Estado, unificó y aclaró la legislación del agua, incorporando los principios liberales de la revolución burguesa. En un primer momento, los ayuntamientos pasaron a regir de manera protagonista las normas de reparto del agua, pero posteriormente las Leyes de Aguas traspasaron la responsabilidad de la gestión a los partícipes de los derechos de agua agrupados en comunidad.

Dos leyes se sucedieron en un breve lapso de tiempo: la Ley de 3 de agosto de 1866 y la Ley de 13 de junio de 1879, que sustituyó a la primera como respuesta a una serie de recursos que le fueron planteados, pero que no alteró sustancialmente su contenido programático.

Con estas leyes se mantuvo la distinción entre aguas privadas y aguas públicas, aunque se amplió el alcance de las segundas y se consolidó el papel intervencionista de la Administración sobre el uso del agua, que había dado comienzo en 1846 con una Real Orden que obligaba a solicitar autorización administrativa para aprovechar el agua de los ríos.

La Ley de Aguas de 1879 declaró públicas las aguas de los ríos, aquellas otras que nacieran continua o discontinuamente en terrenos del dominio público y las procedentes de manantiales y arroyos que corrieran por sus cauces naturales. Estas aguas podían ser objeto de aprovecha-



Manantial de la aldea de Zagrilla, en las Sierras Subbéticas de Córdoba. (J. Moreno)

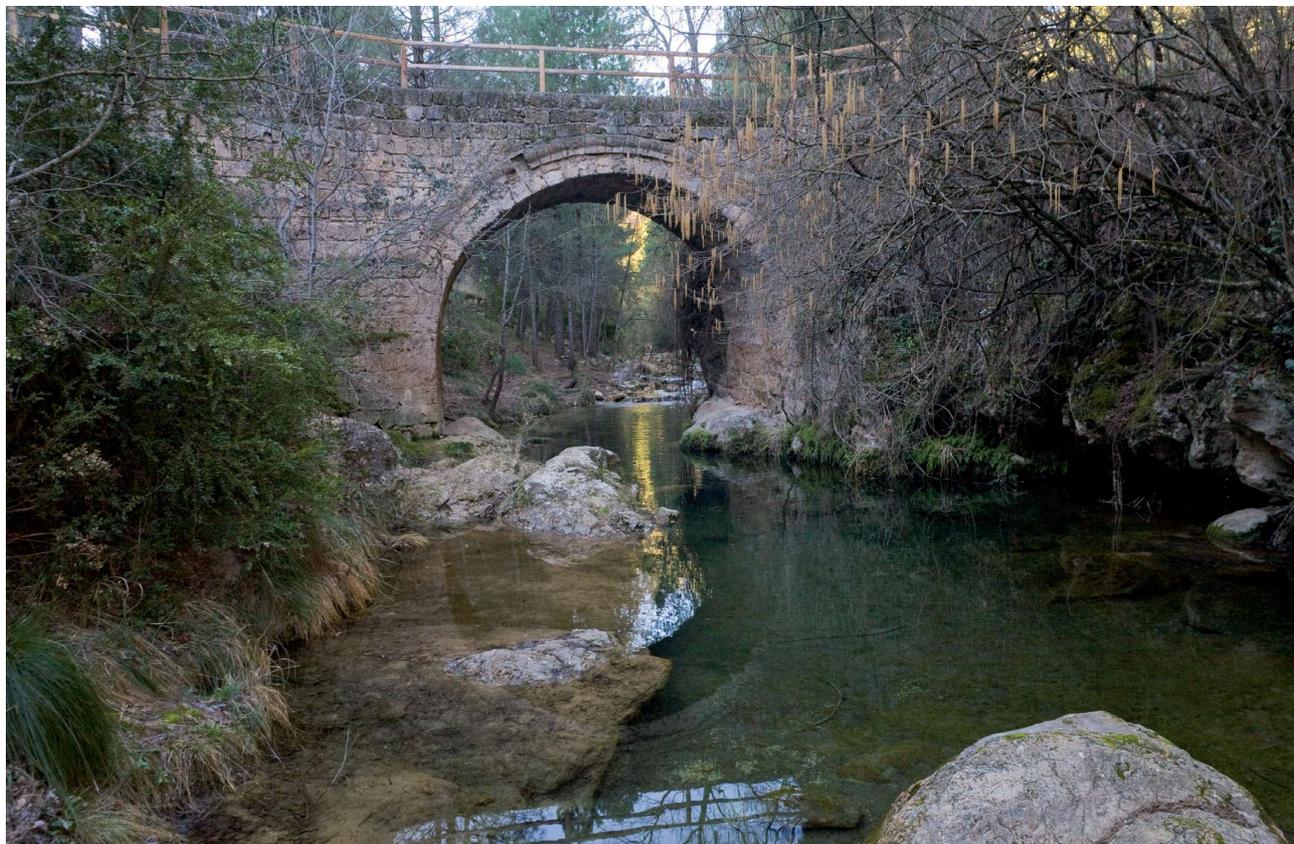


Caudal de agua de las serranías de Cádiz. (J. L. ROCA)

miento privado siempre que se contase con la preceptiva concesión administrativa. Alternativamente, se consideraban privadas las aguas continuas o discontinuas que nacieran en predios de dominio privado mientras discurrieran por ellos, además de las aguas subterráneas que se hallasen en estos predios.

La mayor parte de las aguas del país pasaron a ser legalmente aguas públicas. Quedaba, sin embargo, un margen de actuación relativamente amplio para la continuidad del derecho de posesión sobre el agua y las nuevas privatizaciones en los supuestos contemplados en la ley. Posteriormente, la Ley de Aguas de 1985 ha restringido todavía más el ámbito de la propiedad privada de las aguas, aumentando el alcance del carácter público del recurso hídrico a través de la mención explícita de que todas las aguas continentales pertenecen al dominio público, ya sean superficiales o subterráneas.

Según nuestra normativa, por consiguiente, los usuarios sólo aprovechan el agua, y lo hacen bajo concesión administrativa, no son sus dueños. Con ello se trata de garantizar que el derecho a su uso no es ilimitado, como ocurre con otros recursos: el poder público se reserva el derecho de revocar total o parcialmente la concesión de este derecho si se producen perjuicios a terceros. Toda concesión, de hecho, se otorga con carácter temporal y de manera discrecional, aunque su resolución deberá ser motivada.



Curso alto del río Guadalquivir en las inmediaciones de su nacimiento en la Sierra de Cazorla (Jaén). (J. Morón)

La ley garantiza el derecho a que todos puedan usar las aguas superficiales mientras discurren por sus cauces naturales para beber, bañarse y otros usos domésticos, y para abreviar el ganado. Estos usos comunes se complementan con los usos privativos, que están sujetos a concesión administrativa, o cuyo derecho se adquiere por disposición legal en el caso de las aguas pluviales que discurran por una finca o las estancadas dentro de sus linderos.

El disfrute del agua está unido a la tierra. Cuando el destino de las aguas sea el riego, el titular de la concesión deberá serlo también de las tierras a la que el agua vaya destinada.

Pese a esta consideración general de bien público, todavía resta un cierto grado de pervivencia para las aguas privadas, reconocido en las disposiciones transitorias de la Ley de 1985 y en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico. Aguas procedentes de manantiales y pozos situados en terrenos privados pueden ser todavía de propiedad privada: incluso las aguas de riego que proceden de cauces públicos pueden tener todavía este carácter. El artículo 215 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RDPH) establece que los aprovechamientos colectivos que, hasta el momento, hubieran tenido un régimen consignado en ordenanzas debidamente aprobadas continuarán sujetos a éstos mientras los usuarios no decidan su modificación de acuerdo con ellos. Lo que equivale a reconocer situaciones pasadas que impliquen, por ejemplo, la posesión privada de un caudal como consecuencia de una antigua concesión o donación

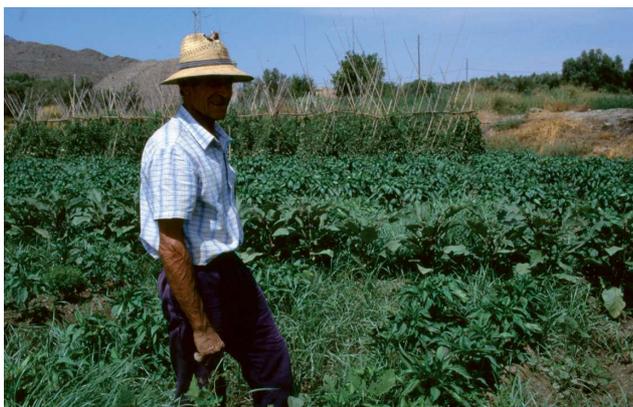
hecha por los reyes u otros entes titulares del dominio eminente o de la regalía sobre las aguas, lo que fue muy frecuente en tiempos pasados. Este derecho pervivió en la legislación del XIX: el artículo 257, el penúltimo de la Ley de 1879, reconocía los derechos legítimamente adquiridos con anterioridad por los propietarios de aguas de acequias y de fuentes o manantiales, por lo que podían aprovecharla, venderla o permutarla como propiedad particular que era.

### LA ORGANIZACIÓN DEL REGADÍO: ORGANISMOS DE CUENCA Y COMUNIDADES DE REGANTES

Para garantizar el cumplimiento de los preceptos de la legislación de aguas era necesario contar con una organización administrativa adecuada. De manera feliz y adelantada a su tiempo, se consideró que la gestión del agua de los ríos sería abordada de una manera más racional y eficiente teniendo en cuenta su ámbito geográfico natural –la cuenca– y no artificiales divisiones administrativas como las demarcaciones provinciales. Surgieron así las Confederaciones Hidrográficas en 1926 con la encomienda del aprovechamiento intenso, máximo, metódico y coordinado de los recursos hidráulicos de las cuencas de los grandes ríos (Real Decreto de 5 de marzo de 1926). Inicialmente, se orientaron sobre todo a la construcción de nuevas obras públicas; de hecho, un organismo paralelo, la Comisaría de Aguas, tuvo las competencias en la gestión del agua hasta la Ley de 1985, que instituyó definitivamente al organismo de cuenca –recogiendo un apelativo más genérico que el de Confederación Hidrográfica– como el competente sobre la adecuada gestión de los recursos hídricos.

Las leyes de finales del siglo XIX y la Ley de Aguas de 1985 optaron por un régimen de utilización mancomunado del agua. Los usuarios del agua y otros bienes de dominio público debían constituirse en comunidad de usuarios para poder disfrutar de una concesión de caudal. Si el destino de las aguas es principalmente el riego, estas comunidades de usuario reciben el nombre de Comunidades de Regantes.

Las Comunidades de Regantes son corporaciones de derecho público, fruto de la unión asociativa de un conjunto de individuos que se unen para la mejor consecución de un interés común, en este caso, velar por la ordenada, eficaz y justa distribución del caudal de agua de que dispone entre los consortes. La Ley de 1985 adscribió las comunidades de usuarios al organis-



Huerto en Los Gregorios, al pie de la Sierra de los Filabres, en el Valle del río Nacimiento (Almería).  
(A. NAVARRO).



Tableando la tierra con mula para preparar el riego en Huétor Tájar, al borde de la Vega de Granada.  
(J. R. GUZMÁN)



Regadíos en los Llanos de Zafarraya (Granada). (J. Morón)

mo de cuenca correspondiente, que velará por el cumplimiento de sus estatutos y ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento.

Los actos de las Comunidades tienen naturaleza administrativa, contando con potestades propias de la Administración como la de establecer normas comunes de obligado cumplimiento –potestad reglamentaria y ejecutiva– e imponer sanciones –potestad sancionadora. Los regantes renuncian a toda otra jurisdicción o fuero para la observancia del reparto de las aguas, siempre que sean respetados sus derechos y los usos y costumbres establecidos. Este carácter administrativo obliga a la formalización y reglamentación de su organización y funcionamiento, por lo que los usuarios tienen la obligación de redactar y someter a la aprobación del organismo de cuenca las ordenanzas y estatutos.

Únicamente si el número de usuarios es reducido (menos de 20 partícipes), se exime de los trámites complejos para su constitución y, en lugar de ordenanzas, se debe aprobar un convenio que regule el aprovechamiento y que debe ser aprobado por el organismo de cuenca.

Las Comunidades de Regantes pueden nacer *ex professo* a raíz de la concesión de un aprovechamiento, o pueden formalizar una situación previa. Lógicamente, antes de que existiese la legislación concerniente a las Comunidades de Regantes, había agrupaciones para la utilización

común del agua, surgidas más o menos espontáneamente y regidas por antiguas costumbres. Las normas que regulaban su funcionamiento se transmitían oralmente por los comuneros o, en algunos casos, fueron fijadas en ordenanzas escritas, insertas, en general, en el ordenamiento de los concejos en que se desarrollaba su actividad. Las cartas de concesión y las estipulaciones de los repartimientos tras la conquista también son fuentes escritas que testimonian el pasado centenario de estas instituciones. Gracias a todos estos documentos, abundantes en Andalucía, aunque todavía no suficientemente sistematizados, contamos con un registro documental envidiable para esbozar la historia de los regadíos históricos.

Sin embargo, en otros muchos casos, las reglas consuetudinarias del aprovechamiento hidráulico no han quedado fijadas en ningún documento escrito, por lo que, cuando desaparece el uso del agua, se desvanece también el legado cultural.

Las leyes de 1866 y 1879 obligaron a las nuevas agrupaciones de regantes que adquiriesen una concesión de agua a constituirse en Comunidad de Regantes y redactar unas ordenanzas de acuerdo con las bases de la ley. Aun así, los aprovechamientos colectivos de aguas públicas que procedieran de antiguo y que hubieran tenido un régimen especial consignado en sus regulaciones podrían continuar sujetas a éste según su régimen tradicional, escrito o consuetudinario, mientras que la mayoría de los interesados no acordase modificarlo.

La Ley de 1985 consideró también que los estatutos u ordenanzas de las comunidades de usuarios ya constituidas siguieran vigentes, siempre que no entrasen en contradicción con el ordenamiento jurídico, en cuyo caso debían ser revisadas para adaptarlos a los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática. Por las anteriores razones, todavía existen agrupaciones de regantes que no están incluidas en la regulación general de la Ley de Aguas, informales o, hasta cierto punto, irregulares, sin que por ello dejen de ser los legítimos herederos de una tradición secular de aprovechamiento de las aguas.

## LA ORGANIZACIÓN DEL REGADÍO: ORDENANZAS Y ESTATUTOS

Las Comunidades de Regantes cuentan con unos órganos de gobierno denominados, según las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, Junta General, Sindicato y Jurado de Riegos. Posteriormente, la Ley de Aguas de 1985 renombró el Sindicato de Riego como Junta de Gobierno. La Junta General es la reunión de todos los partícipes en el aprovechamiento de las aguas de la comunidad, aunque sean regantes que dispongan el agua para otro tipo de usos –molinos y otros artefactos hidráulicos, por ejemplo, pero también piscifactorías, centrales hidroeléctricas, etc. A su órgano soberano le corresponde deliberar y resolver todos los intereses de la comunidad. La Junta de Gobierno –antiguo Sindicato– es elegida por la Junta General y está encargada de la ejecución de las ordenanzas y de los acuerdos propios, y de aquellos otros adoptados por la Junta General. Al Jurado de Riegos le corresponde conocer las cuestiones de hecho que se susciten entre los usuarios e imponer a los infractores del ordenamiento las sanciones reglamentarias. Las comunidades contarán asimismo con un presidente, un vicepresidente y un secretario, elegidos en la Junta General.

Como todas las Comunidades de Regantes se enfrentaban a problemas similares y contaban con una estructura organizativa común, la administración hidráulica propuso un modelo de ordenanzas y de reglamentos para el Sindicato de Riegos y para el jurado de riego, que fue publicado por Real Orden de 25 de junio de 1884 (sustituido posteriormente en la Orden de 23 de febrero de 1968). Este modelo fue ampliamente seguido, de manera que los textos de las ordenanzas y estatutos de las Comunidades de Regantes son frecuentemente parecidos entre sí. Las Comunidades tenían la obligación de editar las ordenanzas y entregar un ejemplar a cada partícipe.



Vista de las huertas de la Vega de Antequera (Málaga) con la ciudad al fondo, en una imagen de principios del siglo XX de A. Pint. (BIBLIOTECA PROVINCIAL CÁNOVAS DE CASTILLO, LEGADO TEMBOURTY, DIPUTACIÓN DE MÁLAGA)



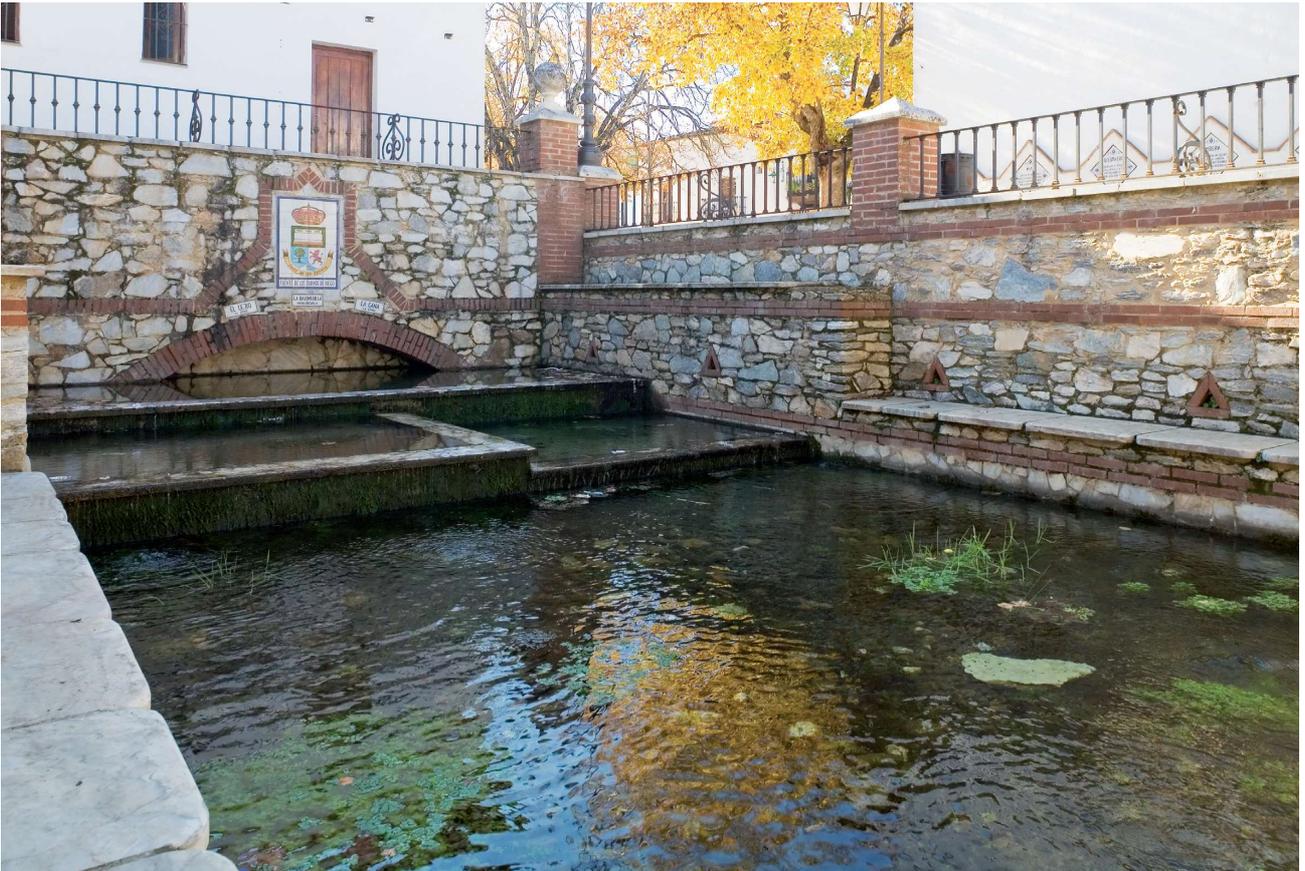
Parcelas de regadíos en el Valle del río Nacimiento en torno a Santa Cruz de Marchena, de la antigua taha de Alboloduy (Almería). (A. NAVARRO)

El modelo de ordenanzas está estructurado en los siguientes capítulos: constitución de la comunidad; de las obras; del uso de las aguas; de las tierras y artefactos; de las faltas y de las indemnizaciones y penas; de la Junta General; del Sindicato; del Jurado de Riegos; disposiciones generales, y disposiciones transitorias. El capítulo tercero, “Del uso de las aguas”, constituye el elemento de mayor singularidad, puesto que en él se fijan las normas consuetudinarias de reparto del agua. Sin embargo, el grado de detalle en la descripción no es uniforme, ya que son frecuentes las ordenanzas —sobre todo las que han sido redactadas o modificadas recientemente— que hacen sólo una mención vaga a que los usos y costumbres en el reparto del agua serán aquellos que se siguen desde tiempo inmemorial; por consiguiente, queda muy limitado su valor como documento cultural e histórico.

La Real Orden de 25 de junio de 1884 desarrollaba igualmente un modelo de estatutos para el Sindicato de Riegos —detallando su régimen de funcionamiento y funciones, así como las de su presidente, tesorero contador y secretario— y para el Jurado de Riegos.

Muchas agrupaciones de regantes tienen una historia centenaria; sus ordenanzas fueron fijadas de forma escrita en época hispanomusulmana, como las de las acequias de la Vega de Granada (1219) o las del río Nacimiento (1226) o en los años posteriores a la conquista castellana, o tras la expulsión de los moriscos, coincidiendo con el registro de los bienes y propiedades de los antiguos pobladores. Por ejemplo, las ordenanzas hechas por el cabildo y ciudad de Almería de los riegos de las heredades del río que fueron aprobadas el 27 de junio de 1502 y que posteriormente recogió y publicó en 1849 Mariano José de Toro como material imprescindible para su proyecto de ordenanzas de riego para la Vega de Almería y los siete pueblos de su río. Para ello fue necesario contar con la colaboración de los cristianos viejos del lugar o de algún morisco de los que no fue expulsado, justamente para traspasar el conocimiento a los nuevos pobladores por ejemplo, para el caso de Algarrobo, en la provincia de Málaga (Bravo Caro, 1989: 269-282). En algunos lugares, sin embargo, no se pudo contar con práctico alguno, por lo que el sistema de reparto tuvo que ser ideado de nuevo: “en lo que toca al gobierno y orden del agua, ordenaron que visto no haber persona o personas que enteramente declaren con qué se beneficiaban las tierras y arboledas, se guarden dar con el agua por tanda a la mayor necesidad, aunque no es útil hasta en tanto que se suplique a Su Majestad y señores de su Real Audiencia de Hacienda den licencia para que esta tahá traiga a ella un morisco de los vecinos que en ella solían ser, para que declaren la orden que antiguamente se solía guardar, pues por ella se habían gobernado tanto tiempo y criado y beneficiado tierras y arboleda” (Ordenanzas de la Taha de Alboloduy, Almería, 1586, Muñoz Buendía, 1993: 211-225).

Según la disposición transitoria primera de la Ley de Aguas de 1989, los regadíos históricos que fueran titulares de aprovechamiento de aguas públicas en virtud de concesión administrativa o prescripción acreditada podrían continuar disfrutando de sus derechos durante un plazo de setenta y cinco años a partir de la entrada en vigor de la ley. Estos aprovechamientos tienen la opción de ser legalizados mediante su inscripción en el Registro de Aguas, siempre que se acredite el derecho a la utilización del agua. Legalizar el derecho histórico tiene la ventaja de su reconocimiento público: la inscripción administrativa se convierte, de este modo, en una garantía ante terceros para el uso futuro del agua. Así lo reconocieron los regantes que en 1879 se reunieron para redactar las Ordenanzas de la Acequia de Limán en Castilléjar (Granada): "...teniendo a la vista los abusos que se vienen cometiendo por los regantes y mal resultado que viene dando el desarreglo en el orden del riego en todos los pagos; teniendo en cuenta que cada regante quiere hacer uso de las aguas el día y hora que tiene por conveniente con perjuicio de sus colindantes, la Comisión cree lo más acertado dar a cada un pago de los que domina cada una de las acequias los días y horas que conceptúan necesarios para que los terratenientes puedan sin perjuicio de otros verificar los riegos de sus esquilmos".



Fuente de los Turnos de Riego en Fuenteheridos (Huelva). (J. Morón)

La Ley de Aguas de 1985 dio por válidas las ordenanzas debidamente aprobadas con anterioridad mientras los usuarios no decidan su modificación. Muchas comunidades, no obstante, han adaptado sus ordenanzas y estatutos al marco constitucional, introduciendo cambios que han afectado significativamente a la representatividad y a los aspectos organizativos, aunque algunas de ellas ha aprovechado también para simplificar los textos.

La acreditación del derecho en ocasiones puede llegar a ser muy complicada: los titulares del supuesto derecho deben justificar su uso pacífico, quieto e ininterrumpido desde tiempo inmemorial —que, por motivos prácticos, se ha establecido en términos generales en más de veinte años— a través de un acta de notoriedad.

El técnico del organismo de cuenca debe cursar una visita a la zona de riego y proponer una dotación de riego por hectárea y su equivalencia en caudal continuo. Esto implica traducir algo frecuentemente muy difuso, sometido a irregularidades anuales y medido en un sistema de medición arcaico, a unidades de medida del sistema métrico decimal. El caudal fijado queda establecido como un máximo, sin que suponga un derecho adquirido ante una disminución del caudal de la toma. El acta de notoriedad es imprescindible para justificar la adquisición por usurpación de un aprovechamiento de aguas públicas: el notario debe confrontar las declaraciones de los regantes con las manifestaciones de los testigos, la documentación existente y su propia comprobación directa. El notario es una pieza esencial en este procedimiento de reconocimiento de derechos históricos: se encarga de certificar que los comuneros han utilizado el agua desde tiempo inmemorial. Posteriormente, en las Ordenanzas se incorpora este reconocimiento público: “El derecho de aprovechamiento de las aguas ha sido adquirido por prescripción operada en virtud de la posesión y aprovechamiento de dichas aguas, de una forma pública, pacífica e ininterrumpida desde hace más de cien años, según se ha acreditado en Acta de Notoriedad autorizada por el Notario, conforme a las normas del artículo 65 del Reglamento Hipotecario” (Ordenanzas de la Comunidad de Regantes de la Balsa Grande del Arroyo de la Teja, Cortes de Baza, Granada).

Veamos un ejemplo de las dificultades en la asignación de este caudal. El caudal de que puede disponer la acequia de Arabuleila (Vega de Granada) para regar 16.475 marjales (869,9 ha) quedó fijado en 696 l/segundo continuos de agua del río Genil. Este caudal es equivalente, según costumbre inmemorial recogida en el Apeo de Loayxa, a las dos quintas partes de todo el caudal de aguas que discurre por el río (cada uno de los dos quintos y medios restantes corresponden a la Acequia Gorda y a la Acequia Tarramonta). El primer quinto se toma directamente del partididor “Quinto de los Infantes”, situado en el camino viejo de Cenes (las restantes 4/5 partes se encauzan a la Acequia Gorda). El otro quinto tiene un origen más complejo. Una parte se toma de la Acequia Gorda, en el denominado caño del Martinete, por medio de un orificio de 11 pulgadas de diámetro (25,3 cm). Otra se deriva de un tablón dispuesto en la Acequia Gorda en los caños de Gaona que cuenta con tres orificios: el superior tiene 10 cm de diámetro; el central, 17,5 cm, y el inferior, 23 cm. Entre el 1 de octubre y el 1 de julio deben permanecer las tres aperturas abiertas, y entre el 1 de julio y el 1 de octubre, se cierra permanentemente el superior, el inferior queda siempre abierto, y el central se abre desde las 12:00 horas del día hasta el ocaso del sol. Otra fracción de agua procede de los sobrantes de agua de riego del pago Pedregal del Genil, una vez que se vierten al río. También se añade a este quinto las aguas fluyentes por el río Genil entre la presa de la Acequia Gorda y la acequia de Arabuleila, y, finalmente, los derrámenes y sobrantes de agua procedente de la acequia de San Antón, pago del Martes y las eventuales del barranco de Ogíjares. En los períodos de abundancia de agua, no hacía falta recurrir a este reparto de caudal; cuando comenzaba el período de escasez, las acequias no podían cargarse con toda el agua que pudiera entrar en su cauce. En este caso, si el río no llevaba todo el caudal necesario para el riego de los usuarios de las tres acequias de la vega que tuvieran derecho en un momento dado, sus representantes



Toma de aguas de la Acequia Gorda a partir del río Genil, al comienzo de la Vega de Granada. (J. MORÓN)

podían solicitar medida del agua para repartir el caudal de ésta según los quintos asignados. Tras la construcción del embalse de Canales, este sistema complejo se adaptó a los nuevos tiempos: las peticiones de las agrupaciones de regantes se confrontan y resuelven en la Junta de Desembalse, foro de toma de decisiones que conjuga los derechos históricos del agua con el suministro real procedente del pantano.

Los partícipes en riegos tradicionales se fueron adaptando a la legislación de aguas poco a poco. Sin embargo, no todos lo hicieron —de hecho, todavía hay agrupaciones de regantes que carecen de ordenanzas reconocidas por el organismo de cuenca— y optaron por continuar con sus usos y costumbres tradicionales, en ocasiones atesorados solamente en la tradición oral.