

## **Cambio institucional y cambio agrario. La gestión del agua en los regadíos del Segura, siglos XIX y XX**

INSTITUTIONAL AND AGRICULTURAL CHANGE. THE WATER MANAGEMENT IN THE "SEGURA" IRRIGATION LANAS, 19 TH AND 20 TH CENTURIES

### Resumen

El objetivo de este artículo consiste en presentar la evolución del contexto institucional que ha encuadrado el crecimiento agrícola de los regadíos del Segura durante los siglos XIX y XX. Se intenta explicar el sentido de dicha evolución analizando las complejas interacciones que comunican los ámbitos socio-económicos y tecnológicos con el institucional y destacando el importante papel de la lucha por el poder en el proceso de cambio.

### Palabras Clave

Cambio institucional, privatización, heredamientos, política hidráulica, crecimiento sostenible.

### Abstract

The aim of this paper consist in analyzing the institutional frame of the agricultural growth shown for the irrigated land of Segura river during the 19th and 20th century. Firstly, i have tried to emphasize whit this purpose, the complex interactions surviving between, on the one hand, the institutional basis and the other, the economical and technological ones. Secondly, the role of the struggle for de power in the changing process.

### Key words

Institutional change, Heredamiento, privatization, hydraulic policy, sustaining growth.

## Cambio institucional y cambio agrario. La gestión del agua en los regadíos del segura, S. XIX y XX

El reciente incremento del número de publicaciones sobre la explotación de los recursos naturales -el agua entre ellos- ha servido, entre otras cosas, para confirmar la necesidad de atender al marco socio-institucional en que se desenvuelve. La economía es una actividad institucionalizada; en este sentido, los trabajos de los miembros de la New Institutional History han corroborado, desde la teoría neoclásica, algo que ya sabíamos, pero que no todos los economistas e historiadores de la economía introducían en sus esquemas explicativos.

El sector económico considerado en este artículo -la agricultura de regadío tal como se practicaba en la cuenca del Segura- y el recurso cuya explotación le sirve de base -un conjunto de dotaciones hídricas de diverso tipo- no constituyen una excepción. De ahí que el objetivo de las páginas que siguen consista en presentar la evolución del contexto institucional que ha encuadrado dicha actividad económica a lo largo del período contemporáneo. El tema empieza a ser objeto de una atención creciente por parte de los especialistas, una vez que se conocen grosso modo los orígenes y expansión en el tiempo de los indicados regadíos<sup>1</sup>, los sucesivos cambios introducidos en el uso del suelo o en la tecnología hidráulica<sup>2</sup> y la fisonomía de las estructuras agrarias<sup>3</sup>. Aspectos todos ellos sobre los que arroja mucha luz el conocimiento de las leyes, acuerdos o reglas colectivas y de las formas de gestión concretas que se han sucedido históricamente y que establecieron estándares aceptables de comportamiento individual o de grupo de los agentes económicos: "las reglas del juego". A lo que se debería añadir la contribución de esta serie de elementos jurídico-institucionales a una mejor comprensión de la realidad medio-ambiental -como tendremos ocasión de comprobar más adelante- y hasta de las opciones tecnológicas mayoritariamente adoptadas.

Los avances en esta dirección se ven facilitados por el hecho de que los regadíos mediterráneos se hayan configurado como espacios cuidadosamente organizados y reglamentados. Fisono-

mía que se relaciona tanto con la escasez de líquido elemento y, por ende, con lo limitado de las superficies regadas como con el carácter estratégico de sus producciones en las economías concernidas. De ahí la precoz aparición de ordenanzas y reglamentaciones escritas, amén de la existencia de un rico derecho consuetudinario. En el mismo sentido apunta el metódico registro de los recursos disponibles, tanto de tierra como de agua: mediciones repetidas (Registros de Tahúllas, Libros de Aguas, Repartimientos, etc.) desde el siglo XVI y a veces anteriores, utilización de unidades de tamaño reducido, subdivisión hasta el infinito de las concernientes al agua, etc. Tales prácticas contrastan con el carácter aproximativo que presentan las cuantificaciones superficiales de los secanos hasta la era estadística, por lo que Kula hubiera podido muy bien esgrimir las como ejemplo en su conocido trabajo sobre *Las Medidas y los Hombres* (1980). Huelga decir que el corpus documental que se ha conservado es abundante no sólo para los siglos XIX y XX, sino para etapas anteriores.

Quiero señalar finalmente que el enfoque utilizado en este artículo no es el de la economía convencional, que suele considerar las instituciones, los derechos de propiedad o las formas de gestión desde el punto de vista de la eficiencia económica, es decir, de su capacidad para favorecer el crecimiento. Pero se trata de un concepto de crecimiento puramente cuantitativo, medido en términos de aumento de la producción agrícola y de contribución al PNB, con olvido total de su impacto en las sociedades de agricultores afectadas por el mismo y en el medio físico. En mi caso concreto, por el contrario, la "eficiencia" se juzga en relación con un concepto de reciente acuñación, el de crecimiento sostenible, el cual parte de la idea de que la sostenibilidad de un sistema agrario en el tiempo depende en gran parte de sus intercambios con el entorno físico, el cual suele escapar a las redes analíticas de la mayor parte de los economistas. Ello significa que una gestión sostenible debe preservar el sistema -los espacios

(1) Pérez Picazo-Lemeunier (1986) y (1990a). También Pérez Picazo (1994).

(2) Martínez Carrión (1987), Calvo García Tornel (1982) y (1993) Herin (1975) y (1981).

(3) Grupo de Historia Agraria de Murcia (1992), Pérez Picazo et alrri (1992) y (1993).

de regadío en este caso- tanto de la escasez y/o el agotamiento de los recursos hídricos como de la contaminación, procurando satisfacer los niveles de vida con una demanda controlada del recurso de que se trata y de la energía.

La aplicación de este enfoque parece necesaria para evitar cualquier estímulo al optimismo tecnológico de las últimas décadas, que ha creado la ilusión de una disponibilidad ilimitada de dotaciones. Nada más inexacto en el caso de la cuenca del Segura, ubicada, como es sabido, en el cuadrante subárido de la Península Ibérica. El incremento de la demanda de agua con destino a la ampliación del regadío se ha traducido a lo largo del siglo XX en la ejecución de obras costosas sin medir su impacto ambiental y en la sobreexplotación de los acuíferos, dando lugar a que la oferta esté aproximándose a sus límites físicos, amén del avance de la degradación de los diferentes medios o contextos hidráulicos. El agua no es un recurso como los demás debido a su trascendencia para la vida humana, tanto individual como socialmente considerada; de ahí que F. Aguilera Klink haya acuñado el concepto de activo social para referirse a ella<sup>4</sup>. Es en una región con las características climáticas de la surestina donde estas consideraciones cobran todo su alcance.

#### I. Los datos de base

La evolución del marco institucional a lo largo de los siglos XIX y XX se ha visto influida, obviamente, por la situación de partida al respecto. A fines del Antiguo Régimen, tres aspectos de la misma resultan dignas de consideración: desde el punto de vista físico, la precariedad y desigualdad de los recursos hídricos tanto en el espacio como en el tiempo -característica rigurosamente actual-; desde el institucional, el predominio absoluto de los sistemas de asignación y distribución centralizados del líquido elemento, inseparables de la fuerte implantación local de las instancias de poder hidráulico, y, finalmente, desde el socio-económico, la importancia histórica de la agricultura

campesina.

En lo que se refiere a la precariedad, elemento definitorio del medio geoclimático al que nos estamos refiriendo, según datos del Plan Azul de 1992<sup>5</sup> el regadío mediterráneo español consume el doble que el de los demás países de la orilla norte de dicho mar (6.000 m<sup>3</sup> por hectárea y año). Esto significa que cada hectárea regada necesita una superficie contribuyente entre tres y doce veces mayor para asegurar su aprovisionamiento; de ahí la existencia de fuertes tensiones locales a lo largo de la historia. Dentro de este panorama de conjunto, la cuenca segureña es la peor dotada de la vertiente mediterránea y, sobre todo, la que recibe aportes más irregulares a lo largo del año y más desigualmente repartidos en el territorio. Rasgo este último relacionado con la presencia del precitado río, que por su carácter alógeno -nace fuera de la región- conserva cierto caudal en las estaciones secas, mientras que la mayor parte de sus afluentes, las fuentes y no digamos las ramblas sufren fuertes oscilaciones anuales e interanuales de sus respectivos débitos, amén de una mayor pobreza hídrica.

Consecuencia inmediata de este fenómeno es la diferente envergadura de las huertas segureñas (las más grandes y bien dotadas de la cuenca) y de los perímetros de regadío acondicionados en torno a los afluentes secundarios (Alhárabe, Benamor Guadalentín, Mula) y a ciertos manantiales cuya importancia en esta etapa era considerable. Todavía en 1916 su caudal era de 155 Hm<sup>3</sup> en la región murciana, con el que se regaban 57,478 hectáreas, o sea, el 20,95% del total del regadío en la fecha indicada<sup>6</sup>. Esta dicotomía ha influido profundamente en los estatutos de la tierra y del agua. Respecto al de la primera, se puede decir que en la larga marcha hacia el reconocimiento de la apropiación privada las zonas hortícolas desempeñaron el papel de un sector pionero. ¿La causa?, el carácter intensivo del cultivo y las inversiones que requería. Y respecto al de la segunda, en el siglo XVIII aparece claramente consolidada según todos los testimonios<sup>7</sup> la existencia de

(4) Aguilera (1992). En posteriores publicaciones este economista, seguidor de la escuela de la economía ecológica ha ido precisando sus planteamientos. Se pueden consultar artículos aparecidos en diferentes congresos y revistas: (1993), (1994) y (1995).

(5) Los datos del Plan Azul han sido publicados y comentados por Margat (1992).

(6) Estadística de manantiales de 1916. Publicada por el Ministerio de Fomento en 1918.

(7) Lemeunier (1989).

dos sistemas diferentes. A orillas del Segura y del Mundo o donde los manantiales presentan un débito abundante -es el caso de Caravaca-, la propiedad de una parcela confiere a su titular el derecho automático a regarla, mientras que en el resto de la cuenca el agua y la tierra suelen ser objeto de una apropiación distinta.

Existe aún un fuerte debate sobre el origen histórico de esta dualidad, cuyas raíces físicas parecen evidentes<sup>8</sup>- ¿La dominación árabe? ¿Los Repartimientos verificados al producirse la Reconquista? ¿El período inmediatamente posterior a los mismos?. Según parece, la Monarquía castellana confirmó los usos árabes en un primer momento y reconoció a los Ayuntamientos el uso o aprovechamiento de los caudales, por lo que los regantes no serían verdaderos propietarios sino simples usuarios. Entonces ¿el agua pudo ser considerada como un bien comunal, semejante a bosques y pastos?. Es difícil, en el estado actual de la investigación, contestar a esta pregunta; el hecho es que en determinados regadíos secundarios se produjo una precoz apropiación privada, visible ya en el siglo XIV, como es el caso de Lorca y Mula. En el de Murcia capital parece ser que hubo tentaciones, pero sólo eso; el agua siguió firmemente unida a la tierra, y el derecho a su acceso se definió por tanto como un derecho de uso. Por consiguiente dichas prerrogativas no podían ser cedidas independientemente de las parcelas y, en el caso de que el agua de la tanda no se utilizara debía volver a la acequia o al río. Las cosas eran muy diferentes fuera del Segura. Tanto en los regadíos fluviales como en los de fuente, los derechos sobre el agua se adquirían como cualquier otro derecho inmobiliario y eran susceptibles de toda clase de transacciones. El hecho se materializa en la existencia de un mercado o subasta de los mismos, diario o semanal; el geógrafo francés Brunhes fue el primero en describir uno de ellos a comienzos del siglo XX (el de Lorca, el más espectacular de todos)<sup>9</sup>. De ahí que en los Amillaramientos y Registros de la Propiedad figuren las horas, "hilas" y fracciones del agua que todavía pose-

ían en pleno siglo XX determinados propietarios<sup>10</sup>.

Llegamos así al segundo de los aspectos mencionados, a saber, el predominio de unos sistemas de gestión cuyo rasgo fundamental es la asignación centralizada del agua a la tierra o, en otros términos, la adscripción de partes alicuotas de la primera a la segunda. Ello significa que se asignaba a cada parcela una porción fija del líquido elemento utilizando como criterio la extensión superficial del terreno a regar. En cuanto a la organización del conjunto se verificaba por medio de turnos de riego o tandas fijas, cuya periodicidad dependía de la cuantía de la dotación global, de la ubicación de los sectores en que se dividían las huertas y de la topografía. En realidad, los titulares de los derechos de riego eran las parcelas y no los sujetos que las poseían, lo que suponía -lo hemos dicho ya- primar los derechos de uso. Se trata de un sistema muy viejo en el Mediterráneo, del que existen antecedentes en el Código de Hammurabi y en las Leyes de Aguas romanas. Por ejemplo, en la huerta de la capital el volumen total de agua, medido en las Acequias Mayores, se dividía en 52 partes y a cada 555 tahúllas se le distribuía una. Así, a la Acequia Mayor del Norte o Alquibla se le calculaba en el XIX un volumen de 1968 l/sg. el cual arrojaba 32,6 l. al dividirse por 52; esta era la cantidad de agua que se atribuía a cada 555 tahúllas del Heredamiento. Incluso en los regadíos donde agua y tierra estaban separados, cada parcela seguía teniendo asignada una cantidad determinada que es la que podía adquirir el regante en las subastas. En Yecla, por ejemplo, que dependió hasta el siglo XVIII de un solo punto de agua (la Fuente Principal), el espacio regado se dividía en seis sectores cuyas asignaciones no podían ser alteradas: huertas, huertos, baños, viñas, viñales y hondo del campo. Habitualmente, los tres primeros se sembraban de cereales -excepto un reducido porcentaje superficial dedicado a hortalizas-, los dos siguientes de vides y olivos y el último, que sólo recibía los sobrantes cuando los había, de cereales y olivos también. La com-

(8) Esta dicotomía se encuentra en los demás sectores del sudeste climático. Para Alicante, por ejemplo, ver Altamira (1905) y Gil Olcina (1993). Sin embargo, en Almería parece prevalecer el sistema de unión del agua y de la tierra. Ferre Bueno (1979).

(9) Brunhes (1902).

(10) Gil Olcina (1993). Op. Cit.

pra de horas, cuartos, octavos y minutos en que se dividía el caudal de riego -medido primero por medio de relojes de sol y después por verdaderas máquinas de relojería, ubicadas en la torre de la iglesia- no podía alterar esta distribución ni en lo referente a los cultivos ni al agua que les correspondía.

Es decir, en ambos sistemas estaban separadas la asignación y la distribución. La primera era el resultado de acuerdos institucionales en los que se recogían los principios básicos de los derechos de acceso al agua; poco a poco fueron cristalizando en la redacción de ordenanzas. De ahí que estas últimas se rehicieran en las etapas durante las cuales cambian o pueden cambiar los principios en cuestión, bien por una ampliación rápida del perímetro regado (es lo que ocurrió en el siglo XVIII, por lo que en dicha centuria aparecen nuevas reglamentaciones en Lorca (1713), Yecla (1722), Caravaca (1736 y 1775), etc.) bien por alguna mutación del marco institucional (es lo que sucedió en el siglo XIX al producirse las reformas liberales). En cuanto a la distribución, solía ser fruto del proceso histórico, de la forma asumida por los derechos de propiedad y del equilibrio de poderes dentro de la sociedad agraria. Obsérvese lo que sucedía, por ejemplo, en dos regadíos del Noroeste murciano, Cehégín (ríos Argos y Quípar) y Caravaca (Fuente del Marqués). En ambos casos existían en las Acequias Mayores las denominadas "tierras de privilegio", cuyos titulares podían regar sin sujetarse a tanda y no contribuían a los gastos generales. En Caravaca incluso existía un cauce -denominado Hila de las Caballerías- que disfrutaba todo él de tales prerrogativas. Huelga decir que se trataba de descendientes de aquellas familias que recibieron donaciones reales a raíz de la Reconquista y la repoblación o de otras que, más tardíamente, acondicionaron y ampliaron el regadío.

Concluyendo, el sistema de partes proporcionales, vigente también a lo largo del siglo XIX, reposaba en tres principios:

1. Todo agricultor con tierras en el área de riego

tenía derecho a una parte alícuota del caudal disponible, lo que confería cierta elasticidad al método.

2. Las "partes" son la base sobre la que se asienta el reparto de deberes de los usuarios: corveas de mantenimiento, cargas monetarias con destino al pago de los empleados y las obras nuevas, etc.

3. Existe un control estricto de los cultivos, como hemos visto en el caso de Yecla, tanto mayor cuanto más escaseaba el líquido elemento, especialmente en verano y en épocas de sequía. En Cehégín, donde el derecho al riego no se compraba, era muy frecuente en los juntamientos la adopción de disposiciones muy estrictas al respecto<sup>11</sup>. Por ejemplo, repetidamente a lo largo de los siglos XVIII y XIX se limitó la siembra de hortalizas porque eran muy exigentes en agua y se impuso un orden en los riegos que situaba en primer lugar los cereales y el cáñamo -materia prima de una activa industria artesanal de calzado en el pueblo-, después los panizos y patatas y en último lugar los majuelos (en verano), pero en ningún caso las viñas adultas.

La forma de organización que venimos de describir ha sido tachada de ineficiente por los economistas que actualmente se ocupan de la gestión del agua. En su opinión, el exceso de reglamentación y de restricciones no permitían la libre iniciativa de los agentes económicos, afirmación que supone un desconocimiento total de la lógica económica y ecológica del sistema, que constituía una magnífica adaptación a los recursos hídricos existentes y permitía su máximo aprovechamiento en el contexto de una tecnología preindustrial. Pero, además, no era tan inflexible como parece a primera vista; prueba de ello es el importante incremento experimentado por las superficies regadas entre el XVI y el XVIII, así como los cambios introducidos en los cultivos dominantes (recuérdese la expansión de la morera y de la sericicultura). Tampoco tiene mucho sentido proyectar sobre esta

(11) Archivo Municipal de Cehégín. Aguas. Leg. 47, 48 y 49.

manera de asignar el agua la teoría de “la tragedia de los comunes”, es decir, de un hipotético despilfarro debido a los derechos de uso generalizado; como acabamos de ver, nada es más inexacto, puesto que sólo tenían derecho a riego los titulares de la tierra -y aún limitado-, salvo en las huertas deficitarias, donde era preciso adquirirlo...y a un alto precio por lo general. Lo cual no significa que un sistema como este, de tipo tradicional, careciera de limitaciones.

Huelga decir que, como hemos señalado al principio de este apartado, el sistema en cuestión implicaba la existencia de organismos de gestión locales, tanto más cuanto que la mayor parte de las veces las acequias limitaban su trayectoria a un solo municipio. Dichos organismos compartían un atributo fundamental: la capacidad coactiva, es decir, de hacer obedecer a los regantes el ordenamiento existente. Ello era básico si se quería conservar en buen estado la infraestructura del regadío, lo que convenía a todos, y evitar la exasperación de las tensiones internas, tan abundantes en estos “puntos calientes” que eran los espacios hortícolas. Objetivos que fueron más o menos cumplidos por las dos instancias fundamentales al respecto durante el Antiguo Régimen: los heredamientos y el municipio.

Los heredamientos consistían en colectividades de regantes de muy diverso tamaño, constituidos en fechas muy distintas, desde la Baja Edad Media al siglo XIX al paso y medida que progresaba el regadío. Habitualmente existía uno por cada cauce, pero en el caso de los más grandes -huertas de Murcia capital y de Cieza- se dividían en tramos con tal objeto. Al frente de cada uno de ellos solía designarse un presidente -siempre gran propietario- asistido o no, según la envergadura del heredamiento por un vicepresidente, un secretario y un tesorero. Pero las decisiones importantes debían adoptarse, por lo menos en teoría, en las asambleas generales o juntamientos de todos los “herederos” que, por definición, eran sólo los propietarios. Asimismo, solían contratarse un número

variable de empleados fijos con funciones de vigilancia, cuidado de la infraestructura y recaudación, cuya denominación variaba localmente: acequeros, sobreacequeros, veedores, regadores, mandadores (en Caravaca), recaudadores, etc,

En cuanto a los municipios, no es preciso insistir en el hecho que desde la Reconquista recibieron importantes competencias en los temas hidráulicos, se trate de concejos de realengo o de señorío y fuera cual fuese su tamaño. En Yecla y Jumilla, donde, como sabemos, el regadío era de apropiación privada y gestión colectiva, el Ayuntamiento asumió íntegramente esta última a través de algún regidor, dos o tres comisarios y un alcalde de aguas, amén de diversos empleados como los “regadores” de Yecla y el Fiel Jarrero de Jumilla -único verdadero conocedor de los complejos manejos que exigía el reparto del agua-. Tal vez en ningún otro punto de la región murciana se dio un control tan fuerte de la gestión hidráulica como en estos modestos concejos, lo que debe atribuirse al hecho de que toda la comunidad de vecinos dependiera en ambos casos para beber, regar y abrevar el ganado de un solo punto de agua hasta el siglo XVIII, a lo largo del cual se produjeron por fin nuevos “alumbramientos” del líquido elemento.

He destacado el ejemplo de los municipios del Altiplano porque la tendencia general entre los siglos XVI y XVIII apunta en sentido inverso, es decir, hacia el fortalecimiento de los heredamientos en detrimento del municipio. Incluso en los casos de que este último era de señorío, el fenómeno se repite: es lo que ocurre en Las Torres de Cotillas, perteneciente a los marqueses de Corvera, donde los propietarios de la pequeña huerta luchan con el señor a lo largo del XVIII para trasladar los juntamientos a la vecina Alcantarilla o a Murcia, sustrayéndolos así a las injerencias señoriales, objetivo conseguido en 1834, cuando se constituyó ante notario el heredamiento<sup>12</sup>. Sólo en los núcleos de población mayores se mantuvo el peso de la institución concejil; es lo que ocurre en Cara-

(12) Archivo Histórico Nacional. Consejos. Leg. 24616.

vaca y Lorca, donde no llegaron a consolidarse los precitados organismos, dándose el caso que el Ayuntamiento lorquino se titulara “señor de sus tierras y sus aguas”. Ello tuvo mucho que ver con la fuerza de la oligarquía de terratenientes en ambas ciudades, incrementada en la del Guadalentín por el hecho de la apropiación privada del agua y por la presencia de los más significados oligarcas en el gobierno municipal, del que formaban parte como regidores hereditarios. De esta forma, tanto el gobierno del regadío como el control social de la masa de pequeños arrendatarios y propietarios se veía facilitado. En lo que se refiere a la capital murciana, sabemos que se hizo confirmar periódicamente sus derechos frente a los múltiples heredamientos existentes en la huerta. Aunque no pudo evitar la precoz autonomía del de Sangonera -exterior a la misma- en 1562, sí consiguió impedir en el XVIII la constitución de una junta de hacendados, que no cobró carta de naturaleza hasta la siguiente centuria. Salta a la vista, pues, las diferencias institucionales existentes entre los regadíos murcianos y los valencianos, en los cuales dichos espacios estaban en manos de los propios regantes y no de los Ayuntamientos; de ahí la diversa fisonomía de la Vega Baja del Segura en relación a la Media y Alta.

He dejado para el final el tema de la importancia de la agricultura campesina debido a que su peso no cesó de incrementarse a lo largo de la etapa subsiguiente, lo que nos obligará a volver a referirnos a ella más adelante. En el momento de la transición del Antiguo al Nuevo Régimen, los espacios de regadío se caracterizaban desde el punto de vista socio-económico por tres rasgos fundamentales:

1. La coexistencia entre la gran propiedad, muy concentrada (índices de Gini de 0'7 y 0'8 a comienzos del XIX), y la pequeña o mediana explotación, ya que la gestión indirecta predominaba ampliamente bajo la forma del contrato precario, es decir, de arrendamiento a corto plazo. A señalar, sin embargo, que ya entonces

se detectaba el arraigo de una práctica consuetudinaria, plenamente desarrollada en el XIX, consistente en la prolongación semiautomática de los contratos arrendaticios, lo que los convertía en numerosas ocasiones en vitalicios e incluso hereditarios.

2. La escasa presencia en el reparto de la propiedad de miembros de las clases urbanas propiamente dichas -a diferencia de los regadíos valencianos-, que contrasta con el predominio al respecto de las viejas oligarquías apoyadas en el mayorazgo<sup>13</sup>. El fenómeno se repite en lo que se refiere a la explotación de la tierra, ya que escasean los arrendatarios acomodados de posible origen urbano, predominando las categorías pequeña y mediana de neta procedencia campesina.

3. La existencia de cierto dualismo entre los grandes regadíos, tanto del Segura como del Guadalentín o el Mula, y los de más pequeño tamaño. En los primeros, la propiedad está más concentrada, por lo que el poder de la oligarquía es mayor, de ahí su capacidad para frenar el avance de los heredamientos; en los segundos, el reparto es algo más equitativo y la presencia de pequeños y medianos propietarios más considerable. Por consiguiente, los concejos tuvieron que compartir posiciones con aquéllos, perdiendo posiciones la mayor parte de las veces.

II. Primera etapa: de 1834 a circa 1930

De manera algo sumaria podría caracterizarse esta primera etapa de las dos en que hemos dividido el período contemporáneo por la coexistencia entre unas infraestructuras hidráulicas, una tecnología y unos sistemas organizativos tradicionales, y una mercantilización creciente de la producción agrícola atribuible al rápido crecimiento del comercio exterior en el Ochocientos. Ello se plasmó en una ampliación todavía modesta de los perímetros de regadío, cuyos índices de crecimiento fueron menores a

(13) Pérez Picazo (1990b).

los conseguidos en los siglos XVI o XVIII. A señalar también que el XIX largo aquí considerado se encuadra entre dos cambios mayores de signo institucional: las reformas liberales en el punto de partida y la asunción por el Estado de la mayor parte de las competencias hidráulicas -vía Confederaciones Hidrográficas- en el de llegada. La primeras se tradujeron en la consolidación de unos derechos de propiedad apoyados en la privatización y en una profundización de las relaciones de mercado. Y la segunda supuso un cambio de escala considerable para la gestión de los recursos hídricos, que pasó de la instancia local a la nacional. La evolución al respecto hubo de ser lenta, ya que en un primer momento los heredamientos continuaron fortaleciéndose y el papel de los municipios debilitándose, lo que significó en la práctica que los particularismos se acentuaron. Pero en las últimas décadas de la centuria las limitaciones de estos organismos se hicieron evidentes, tanto para facilitar el paso a una nueva tecnología como para propiciar un crecimiento más rápido.

El desarrollo de las ideas así esbozadas se va a articular en tres puntos concretos a lo largo de este apartado. Primero, las iniciativas del Estado liberal y sus dificultades; segundo, la estrategia adoptada por los viejos y nuevos propietarios del regadío para defender sus intereses dentro del nuevo contexto jurídico-institucional; tercero, y último, la aceleración del proceso de cambio en la última década del XIX y las primeras del XX. A señalar que a todo lo largo del período se dio una clara oposición estructurante entre el Estado y los agentes económicos citados: aquél, deseoso de avanzar por el camino de la centralización y la racionalización administrativa; éstos, deseosos de conservar las agrupaciones en torno a la explotación de un mismo recurso hidráulico y de negociar desde ellas las decisiones que les concernían. Es lo que hoy se designa con los términos de top down -la soberanía- y bottom up -el uso-; aunque la contradicción entre ambas era muy antigua, fueron las características del nuevo sistema

institucional lo que la agudizó.

### 1. El papel del Estado

Las iniciativas desplegadas por el nuevo Estado liberal estaban impulsadas por un doble objetivo: asegurar el estatuto de la propiedad privada y organizar la gestión de los regadíos y los recursos hídricos según los criterios de “eficacia y racionalidad” que inspiraron teóricamente la administración liberal. Lo cual suponía, primero, favorecer la centralización, como corresponde a una instancia de poder convencida de su papel de policía soberana y partidaria de convertir todas las aguas en públicas y, después, luchar por la homogeneización de los sistemas existentes, lo que significaba fatalmente debilitar muchos de los viejos derechos de los regantes. Si bien el primer objetivo fue fácil de llevar a la práctica, plasmándose en la redacción de los nuevos Códigos de Leyes, el segundo chocó con dificultades casi invencibles debido a la debilidad del nuevo ordenamiento en los medios rurales y a la potencia de las oligarquías de propietarios. Ello explica la lenta evolución a la que me he referido inicialmente.

Las sucesivas Leyes de Aguas -1866 y 1879- se encargaron de definir el nuevo marco jurídico. En un primer momento, la revolución liberal pareció propiciar la propiedad privada del agua, como lo indican las disposiciones emitidas por las Cortes de Cádiz en 1811 y 1813, acordando la despatrimonialización y la abolición del dominio eminente. Pero, después, los dos códigos mencionados no continuaron por ese camino, sino que colocaron un sector mayoritario de recursos bajo el control del Estado, dejando en sus manos un instrumento político de primera magnitud. En ambos se quiso conjugar el respeto a la libertad y a la iniciativa privada con la necesidad de intervenir en la administración de los recursos hídricos; sobre todo, en el peligroso tema de las concesiones de aguas públicas para riegos. A señalar que los dos códigos consideran de dominio público “los cauces de ríos, arroyos y demás corrientes naturales, así como las aguas que por ellos discurren” y que el dere-

cho a riego siguió siendo un derecho de uso. De esta manera quedaron fuera del control del Estado las aguas subterráneas y de manantial, susceptibles de apropiación privada; pese a los efectos negativos de este vacío legal en la cuenca del Segura durante la etapa ulterior, es preciso tener en cuenta el desconocimiento casi total que se tenía de la hidrología subterránea en estos años y el nivel mínimo de las técnicas de perforación y bombeo.

Más importante parecía en aquel momento para el área que estamos estudiando la cuestión de los nuevos aprovechamientos hidráulicos con destino al regadío, emprendidos frecuentemente entre los años 1830 y 1860 con olvido de los derechos preestablecidos, al amparo de la “libre iniciativa”. Ello se evidencia desde fechas precoces en la guerra abierta entre los regantes de las Vegas Media y Baja con los de la Alta para impedir la expansión de los perímetros regados y la aparición de otros nuevos. Ya en 1834, los representantes de las primeros acudieron a Madrid, temiendo una mayor permisividad del gobierno liberal al respecto. El éxito acompañó sus gestiones, reiteradas desde otras regiones con problemas similares; una serie de Reales Ordenes (-5-abril-1834; 14-marzo-1946; 21-agosto-1849; 5-abril-1959, etc) dictaminaron la necesidad de la autorización real previa para cualquier nuevo uso del agua de los ríos que supusieran un cambio sustancial en el sistema de regadío hasta entonces vigente. En lo sucesivo, la jurisprudencia privilegió en todo el país los regadíos de aguas abajo, y la misma tendencia se observa cuando se crearon los organismos unitarios de cada cuenca hidrográfica. Murcia y Orihuela ganan todos sus pleitos en el XIX: contra D. Ginés Valcárcel de Hellín en 1846-47<sup>14</sup>, contra Cieza en 1851-52<sup>15</sup>, contra el conde de Luna por sus intentos de construir una nueva presa en Cañaverosa en 1867<sup>16</sup>, etc. La Junta de Hacendados de la capital, nuevo organismo al que aludiremos en el punto siguiente, llevó adelante una activa política de inspección del curso fluvial y de denuncias, destinadas a impedir la construcción de nuevos

cauces o la implantación de artefactos elevadores aguas arriba que detrajeren mayores caudales del Segura; ello condujo a enfrentamientos, seguidos o no de pleitos, con casi todos los municipios de la Vega Alta en distintas fechas (Archena, Alguazas, Molina, Ceutí, Cieza, etc.).

Resta por aludir a la creación en los precitados códigos de un tipo distinto de asociación de regantes: las comunidades (artículo 228 de la Ley de 1879). Se reconocía así la necesidad de una administración común por parte de los usuarios de un cauce determinado, pero se intentaba a la vez sujetarlos a las normas y disposiciones del Estado, evitando particularismos excesivos. El artículo citado establecía la obligatoriedad de las comunidades siempre y cuando el número de regantes llegara a 20 y no bajaran de 200 las hectáreas regadas, o cuando en opinión del Gobernador Provincial lo exigieran así los intereses de la agricultura. A señalar que se trata de Corporaciones de derecho público, a diferencia de los antiguos Heredamientos. Sus órganos de gobierno estaban integrados por la Asamblea, el Sindicato y un Jurado de riegos. Algunas de las consecuencias positivas de su puesta en funcionamiento fueron la tendencia a la homogeneización administrativa, la mayor complejidad de las reglamentaciones, la profesionalización del personal empleado, la necesidad de sistematizar y dar cuentas por escrito de determinadas actividades del colectivo, etc. Aunque la aplicación de las nuevas normas no estuvo exenta de conflictos, sobre todo en la medida que los cambios alteraron las relaciones de poder previas, el conjunto de transformaciones enumerado contribuyó a racionalizar los criterios administrativos y a regular el uso del agua.

## 2. La estrategia de los propietarios

Se podría comenzar diciendo, en líneas generales, que las oligarquías de propietarios, tanto de la tierra como del agua, muestran cierta inquietud en las primeras fases del liberalismo. Aparte del temor que inspiraba una posible aplica-

(14) Archivo Municipal de Murcia. Aguas, Leg. 381.

(15) Archivo Municipal de Murcia. Aguas, Leg. 382.

(16) Archivo del Heredamiento de Alguazas, Leg. 21.

ción indiscriminada de la “iniciativa privada” en la expansión de los perímetros regados, como se ha indicado ya, restaba la desconfianza que el colectivo sentía hacia los Ayuntamientos liberales, en cuyo seno los miembros del mismo habían perdido el monopolio del poder. El hecho iba a precipitar la evolución existente en la etapa anterior, ya que la estrategia de la “clase propietaria” consistió en potenciar los viejos heredamientos y asociaciones de regantes, con el fin de debilitar el control de la instancia municipal sobre los temas hidráulicos. Comportamiento facilitado por la permanencia del sistema de asignación centralizada del agua, que se ha mantenido en los regadíos históricos con apenas retoques hasta la actualidad. De ahí que se fomentase la creación de nuevos heredamientos como en los casos de Cieza, tras la construcción de la nueva acequia del Horno (1840-41), de Alhama, un regadío de fuentes que carecía de dicha forma de organización a la que los regantes consiguieron acceder en 1835-36, y de Pliego.

El margen de maniobra de la élite terrateniente era muy amplio dada la capacidad de presión que le confería el elevado nivel de concentración de la propiedad de la tierra y de los derechos de riego en manos de sus miembros. Ello explica el monopolio práctico de los puestos directivos por parte de los mismos que les permitía designar a sus colaboradores directos y a los empleados fijos en el seno de sus extensas clientelas de arrendatarios y propietarios modestos. Las actas de los juntamientos, sea cual fuere la huerta en que se realicen, atestiguan la creciente influencia del colectivo y la prepotencia con la que actúan. En Murcia, por ejemplo, es el vizconde de Huertas imponiendo determinadas obras en la acequia de la Puixmarina en Cehegín son los Chico de Guzmán impidiendo se suprima durante toda la centuria el anacrónico sistema del “privilegio”; en Cieza son los Marín-Blázquez presionando para la formación de un nuevo heredamiento -denominado del Santísimo Cristo- ya en 1816, etc. Se llega de esta forma a una auténtica oligarquía

de la gestión del agua, controlada en cada regadío por una élite relativamente reducida, capaz de introducir determinados cambios en la ordenación general como, por ejemplo, ligar el número de votos de cada miembro del juntamiento a la cantidad de tierra que poseía, contra la práctica tradicional. Asimismo, en algunos pequeños regadíos es ahora cuando se organiza definitivamente la subasta de aguas, como en Alhama, Librilla, Totana o Pliego. Pero tal vez el mejor ejemplo de la capacidad de presión del grupo y de su desprecio por los intereses generales lo constituya lo sucedido en Lorca con motivo de los intentos de reconstrucción de los pantanos de Puentes y Valdeinfierno. Arrasados por una riada en 1802, diversas empresas privadas intentaron su puesta en funcionamiento en la segunda mitad del XIX, pero cada vez que estos intentos se hacían públicos, los propietarios de aguas perennes del Guadalentín, dirigidos por diversos miembros de la familia Musso, organizaban campañas de propaganda ora amenazando con una nueva catástrofe a los lorquinos ora proclamando los “sacrosantos derechos de propiedad atropellados”. Ello, unido a las gestiones sobre el gobierno, les permitió bloquear los proyectos en varias ocasiones: sólo el impacto humano y económico de la riada de Santa Teresa en 1879 obligaría a la instancia de poder central a emprender las obras, concluidas en 1884.

Dejando aparte los heredamientos conviene dedicar algún espacio a los organismos de gestión de nuevo cuño, creados con completa independencia de los municipios precisamente donde estos últimos poseían más poder en cuestiones hidráulicas, la capital y Lorca. En la primera surge en 1834 la Junta de Hacendados tras los fracasados intentos de la centuria anterior, cuya misión teórica consistía en representar a los heredamientos. Integrada por seis miembros y un presidente, cuya procedencia social no es difícil imaginar, sus atribuciones se resumían en la defensa de la comunidad de regantes, el cuidado de la red de acequias y la vigilancia de los repartos monetarios. De

hecho, actuaría como líder e instigadora de todos los pleitos promovidos a lo largo del XIX contra los regadíos vecinos cada vez que llegaba el rumor de un nuevo uso “indebido” de las aguas del Segura. Sin embargo, carecía de competencias judiciales; las transgresiones de las ordenanzas eran juzgadas por el Consejo de Hombres Buenos, cuyas decisiones, a diferencia del Tribunal de las Aguas de Valencia, eran apelables ante el municipio.

En Lorca la evolución fue más conflictiva porque los “aguatenientes” temían que el régimen liberal modificase el estatuto de los derechos hidráulicos, temor que se reveló infundado, y porque mantenían un contencioso con la Real Empresa del Pantano, herencia del Gobierno de las Luces y denostada como tal porque a través de ella se impulsó la construcción de los embalses antes citados a fines del XVIII. Conseguida la disolución de la misma en 1847, en dicho año se llevó a cabo la fundación por Real Decreto de un nuevo establecimiento, el Sindicato de Riegos, regulado por disposiciones posteriores de 1849 y 1854. Convertido rápidamente en reducto de los intereses de los propietarios del agua, desempeñó un activo papel en las denuncias contra perforaciones subterráneas “ilegales” y, sobre todo, en la campaña desplegada contra la reconstrucción de Puentes y Valdeinfierno. Por si fuera poco, y a diferencia de Murcia, resolvía en casos de litigio y sus fallos eran inapelables. El modelo fue adoptado en regadíos similares al lorquino, dictándose nuevas Reales Ordenes para aprobar, por ejemplo, los de Alicante (1849) y la Vega de Almería (1851). Más tarde se aprobó también la creación de juntas de aguas de envergadura más modesta, como las de Mula (1853) y Moratalla (1859). Coherente con este deseo de consolidación y autonomía es el afán por la redacción de Ordenanzas, que fue una de las primeras tareas de los recién creados organismos. Su finalidad más o menos confesada consistía en acelerar el proceso de privatización, desprender definitivamente a las comunidades de regantes de la autoridad municipal -con el pretexto de que convenía ale-

jarse de la “política” y concentrarse en la “gestión”- y asegurar a la oligarquía el control de las instancias de poder renovadas. Los primeros intentos al respecto no llegaron a ver la luz y tuvieron lugar en Murcia (1823, Alhama (1826) y Cieza (1827). Hay que esperar unos años para que empiecen a publicarse sucesivamente las de Lorca (1831, 1891). Murcia (1849, 1881), Mula (1853, 1896), Cotillas, Lorquí y Ceutí (1850-1860), Moratalla y Molina (1879), Alguazas (1894) y, ya en el XX, Calasparra (1909-1912) y Ricote (1922). La minuciosidad de estos nuevos códigos -visible hasta en el tamaño de los textos- permitió regular todos los aspectos del regadío, hasta los de carácter secundario. De ahí que no raramente se ampliasen las atribuciones de los empleados y que se avanzase en la coordinación de las diversas acequias. Coordinación que empezó a institucionalizarse a medida que avanzaba la centuria, como lo revela la aparición de sindicatos de riegos que agrupaban a más de una localidad y a veces a todo un tramo del Segura. Pero pese a lo necesario de su papel, raramente funcionaron de verdad hasta la creación de las confederaciones hidrográficas.

Si una situación como la que venimos de describir, caracterizada por la descentralización y la oligarquización de los organismos gestores de regadío, se mantuvo, no fue de manera fortuita. Sus causas deben buscarse tanto en factores de índole político -la debilidad del Estado a escala local, la potencia de la estructura caciquil- como de índole social -el predominio porcentual de las explotaciones modestas de carácter familiar-, económico y tecnológico. En efecto, el escaso nivel de desarrollo de la tecnología hidráulica hasta las últimas décadas del XIX impidió, por un lado, una expansión más rápida de los regadíos del Segura, puesto que la prolongación y mejora de los cauces había llegado a su límite y, por otro, la conquista de los secanos mediante la búsqueda masiva y eficiente de aguas subterráneas. En estas condiciones, los sistemas tradicionales de asignación del agua y las instancias de administración locales

eran ampliamente suficientes, a lo que es preciso añadir la buena coyuntura que conocieron hasta la Gran Depresión, aprovechamientos muy difundidos entonces en los espacios de huerta como los cereales y la vid, que no eran muy exigentes en agua. Las cosas iban a complicarse, sin embargo, a fines de la centuria.

### 3. La aceleración del proceso de cambio

A partir de las últimas décadas del Ochocientos, la situación de los regadíos se hace más prometedora, pero también más compleja. Primero, porque la Gran Depresión finisecular aceleró la tendencia a la especialización agrícola, que penetró en los indicados espacios a través de la difusión de la hortofruticultura, buena respuesta a los cambios introducidos en la estructura de la demanda de productos alimenticios. Segundo, porque estas producciones eran más exigentes desde el punto de vista hídrico, aunque el problema no parecía insoluble dados los avances simultáneos de la gran hidráulica. Tercero y último, porque la fisonomía de la oligarquía de propietarios había cambiado con la inclusión en la misma de miembros de las clases medias urbanas y rurales, lo que iba a permitir el progreso de una mentalidad más proclive a los cambios.

En estas condiciones, se hacía más y más evidente que el marco institucional existente y los organismos de gestión locales estaban siendo desbordados; las nuevas tecnologías hidráulicas exigían, en efecto, unos medios de actuación organizativos y legislativos, aun sin mencionar los financieros, de los que todos ellos carecían. Su incapacidad salió una vez más a la luz en 1913-1914, años durante los cuales se agravó la "guerra del agua" que sostenían los diversos tramos del Segura: las Vegas Media y Baja acaudilladas por la Junta de Hacendados de la capital y la Vega Alta por Cieza. La manzana de la discordia era doble en esta ocasión. En primer lugar, se reivindicaba la merma de caudales consecuente a la ampliación del regadío a causa del recurso a artefactos elevadores más potentes que los tradicionales, concretamente los moto-

res eléctricos. Y, en segundo, se acusaba a las nuevas centrales eléctricas instaladas en determinados puntos del eje fluvial -Almadenes, Solvente, El Golgo- de perturbar los riegos. Obsérvese cómo la conflictividad ha dejado de ser exclusivamente agrícola, como corresponde a una sociedad en la que estaban empezando a crecer los núcleos urbanos y las actividades industriales. De ahí la imposibilidad de llegar a un acuerdo; ni siquiera la propuesta de creación en 1914 de un sindicato general de riegos que armonizara los intereses de todos "*sin mermar en nada nuestros derechos, usos y costumbres antiguas* (el subrayado es mía), nuestra organización y nuestras Ordenanzas" logró salir adelante<sup>17</sup>.

Estas dificultades constituyeron un elemento de reflexión para muchos propietarios. Tanto más cuanto que el carácter remunerativo de la producción hortofrutícola les impelía a solicitar la regulación e incremento de los caudales del Segura, empresa que sólo estaba al alcance del Estado, ya que a comienzos del XX era la única institución en posesión tanto de los medios financieros imprescindibles para actuar sobre los grandes ejes fluviales como de los medios jurídico-administrativos para facilitar los pactos entre todos los afectados por los problemas hidráulicos. El problema podría resumirse en términos de teoría económica señalando que la intervención del Estado disminuía los costes de transacción. Se verifica así en la agricultura de regadío lo mismo que en otros sectores económicos durante la etapa del capitalismo monopolista, a saber, la predisposición de las fuerzas económicas a permitir la intervención estatal con el fin de favorecer la concurrencia en unos mercados cada vez más competitivos. Sin embargo, las dificultades presupuestarias del erario español retrasaron el proceso, ya que, pese a la existencia de sucesivos planes y proyectos que en gran parte quedaron sobre el papel, no se produjeron inversiones de cierta envergadura hasta la segunda década del siglo XX fecha en la que se construyen los tres primeros embalses de regulación: Alfonso XIII en

(17) Memoria de la Junta de Hacendados de 1914, p. 44. Archivo privado del conde del Valle de San Juan. Calasparra.

el río Quípar, Talave en el Mundo y Corcovado o La Cierva en el Mula.

Paralelamente, la iniciativa privada procuraba paliar la escasez hídrica y responder a la creciente demanda de productos hortofrutícolas mediante la implantación generalizada de motores de elevación de diversos tipos y potencia no sólo en los límites de las antiguas huertas segureñas, sino en el corazón de los secanos, especialmente, en el Campo de Cartagena, el Bajo Guadalentín (Totana y Alhama) y el Altiplano de Yecla-Jumilla, por este orden. En 1931 funcionaban 338, con una potencia instalada de 14.882,9 H.P. y una superficie regada de 22.573 hectáreas<sup>18</sup>. A señalar la parte correspondiente a los Riegos de Levante, ubicados en la Vega Baja, con 15.000 hectáreas de extensión y en cuya financiación tomó parte la Banca Rostchild. Aunque se trate de un caso único, no está de más señalar la presencia de nuevas formas de financiación -sociedades limitadas, bancos- y de organización, ya que los nuevos regadíos se configuraron desde el primer momento como comunidades de regantes según el modelo preconizado por la Ley de 1879. Por consiguiente, se puede decir que el sistema tradicional de gestión comenzaba a retroceder.

El momento histórico en que se produjo la intervención directa del Estado en temas hidráulicos fue la dictadura de Primo de Rivera; la forma concreta en que se materializó fueron las confederaciones hidrográficas. La concepción de estos organismos debe mucho a J. Costa y a todo el movimiento regeneracionista, una de cuyas reivindicaciones fundamentales se cifraba en la puesta en marcha de una política hidráulica nacional, protagonizada por el Estado y cuyos medios de actuación esenciales debían consistir en las grandes obras hidráulicas. En esta línea, las confederaciones se concebían como circunscripciones geográficas, no como divisiones político-administrativas, cuyos centros de gestión especializada debían poseer competencias lo más amplias posible. Las primeras en aparecer iban a ser precisamente las del Ebro y el Segura, esta última objeto de

una investigación inteligente y rigurosa por parte de J. Melgarejo<sup>19</sup>. El objetivo concreto del nuevo organismo se ceñía en dotar de infraestructura hidráulica a la cuenca segureña, con el fin de regular y ordenar los diversos aprovechamientos -tanto agrícolas como industriales- y de prevenir las avenidas. Asimismo, se intentaba promover el espíritu asociativo y de integración, ayudando de esta manera a superar la fuerte concurrencia existente entre los diversos usos del agua. Para ello se pretendía integrar en la misma estructura todas las actividades e intereses que confluían en la administración y el aprovechamiento del agua; es lo que se denominará en lo sucesivo aprovechamiento integral.

La composición de los órganos gestores de la confederación y la forma de actuación de la misma en sus primeros años de vida (1926-1931), nos alerta sobre el alto grado de influencia que ostentaban dos élites muy concretas: una tradicional, los grandes propietarios de las Vegas Media y Baja, y otra nueva, las empresas hidroeléctricas. En tal sentido apunta la presencia mayoritaria de miembros de ambos colectivos tanto en la comisión que redactó el nuevo reglamento como en la primera junta de gobierno (1927) salida de la asamblea plenaria. En ambos casos presidía el marqués de Rafal -delegado regio- y vicepresidía el conde del Valle de San Juan, importantes terratenientes de Orihuela y Murcia, respectivamente, figurando en tercer lugar el presidente de la Junta de Hacendados de esta última. En cuanto al resto de los elegidos para dicha Junta, su procedencia no era otra que los dos grupos citados; su elección se vio favorecida por el hecho de que el reglamento en cuestión optara por el sufragio censitario, lo que dejaba automáticamente fuera de la asamblea a propietarios y arrendatarios modestos, que eran mayoría, y a los pequeños establecimientos industriales.

En el mismo sentido apuntan algunas de las actuaciones de la confederación, como la construcción del pantano de la Fuensanta (1932), inundando tierras de la Vega Alta sin indemn-

(18) Relación de Motores publicada por la Mancomunidad en 1931.

(19) Melgarejo (1988), (1993) y (1995).

Cuadro I: Fuentes: MAPA. Anuario de Estadísticas agrarias, Varios años, C.A.R.M. Consejería de Agricultura y Pesca. Estadísticas agrarias de la Región de Murcia, Varios años.

zar a los perjudicados por la interrupción de la explotación maderera, lo que sería una de las razones de los sucesos de Yeste en 1935. El decreto de concesión de las obras, según J. Melgarejo, daba preferencia a los regadíos tradicionales de las Vegas Media y Baja al precisar que los recursos de agua almacenada se destinarían a la redotación en la primera y a la ampliación del perímetro regado en la segunda; la zona menos beneficiada según estos criterios sería la Vega Alta, pese a los perjuicios sufridos por ella. En definitiva, se consagraba el triunfo de los intereses agrícolas sobre los industriales y de los espacios agrícolas donde la presencia de la élite terrateniente era más densa e influyente sobre los restantes. Sólo se precisa como objetivo de carácter secundario la producción de energía eléctrica mediante la instalación de saltos en la presa. Obsérvese cómo el resultado del cambio institucional que supuso la creación de la confederación y su programa de construcción de embalses por el Estado perjudicó a unos y benefició a otros en función de su distinta capacidad de negociación y de presión.

### III. Segunda etapa: circa 1930-1990

Las tendencias dominantes de la agricultura de regadío en esta segunda etapa pueden resumirse en dos puntos:

1. Desde el punto de vista de la tecnología, triunfo absoluto de la gran hidráulica, lo que permitió una ampliación sustancial de las superficies regadas, que han crecido en los últimos cuarenta años más de lo que representaban en conjunto durante los años treinta:

Cuadro I. Evolución de las superficies regadas

Año	Murcia	Cucenca del Segura
1860	17,7	-
1910	57,5	-
1922	61,4	-
1933	68,0	89,6
1947	69,7	-
1956	72,2	104,4
1963	86,0	115,0
1967	89,6	117,2
1975	116,2	-
1983	160,9	196,2
1988	184,2	234,4
1992	191,6	235,2
1994	189,6	-

Se trata de una tecnología intensiva en capital, cuyas principales manifestaciones han sido la construcción de embalses de regulación de los recursos superficiales, iniciada en la etapa anterior (actualmente su capacidad suma cerca de 1.100 Hm<sup>3</sup>); la aparición de bombas sumergibles, que permiten captar el agua a profundidades inalcanzables con anteriores técnicas, por lo que a partir de los años cincuenta se produjo un rapidísimo incremento de la extracción de aguas subterráneas y de la expansión de los regadíos en zonas de secano, y, por último, la construcción del Trasvase Tajo-Segura, que dio un impulso definitivo a partir de 1979 (llegada del agua a las primeras zonas regables) a las superficies regadas. Esta serie de innovaciones, en conjunción con los métodos de la "revolución verde" y con la difusión de los cultivos forzados bajo plástico, han favorecido la especialización y la intensificación, con el consiguiente incremento de la productividad tanto del trabajo como respecto al agua.

Se puede afirmar, pues, que las transformaciones introducidas en la segunda mitad del siglo XX han contribuido a crear una agricultura moderna, muy conectada con el mercado de diversas maneras -efectos hacia delante y hacia atrás- pero el coste pagado en términos medioambientales han sido elevado. De manera algo

sumaria, podrían resumirse en tres puntos: aceleración de la erosión del suelo y agravamiento de las avenidas, consecuente al abandono de los sistemas tradicionales de regadío (aprovechamiento de turbias, cuidado de las terrazas), contaminación creciente de las aguas del Segura y, a la vez, agotamiento y salinización de los acuíferos con la consiguiente inutilización de los suelos regados con este tipo de aguas y, por último, subida del nivel freático en algunos puntos a causa de la falta de obras de drenaje y los riegos excesivos.

2. Desde el punto de vista del marco institucional, la evolución iniciada a fines del XIX conoce ahora su etapa final. Es decir, la gestión de los regadíos se centraliza, pasando con carácter definitivo de las instancias locales al Estado a través de la correa transmisora que supone la Confederación Hidrográfica del Segura. La parte negativa de esta evolución, que la tiene, no ha salido a la luz hasta estos últimos años. Durante la dictadura franquista, la tendencia a reforzar la intervención estatal coincidía con las más caras esencias del régimen. De esta forma, la Confederación perdió toda autonomía y se convirtió en centro de carácter burocrático; tras la Guerra Civil y hasta 1979, se inició en ella un proceso de reorganización que tuvo como resultado la desnaturalización de los principios que habían estado en la base de su creación, la marginación de los resortes democráticos y su vinculación cada vez más estrecha a la administración central. Así, su actividad quedó reducida a la planificación y construcción de obras hidráulicas, consumándose la ruptura del principio de unidad de la administración de las aguas. Ello resultaría particularmente dañoso en una etapa durante la cual se incrementó rápidamente la extracción de aguas subterráneas, las cuales, debido a su marginación de las Leyes de Aguas vigentes fueron objeto de una sobreexplotación salvaje (agotamiento precoz del acuífero de Ascoy-Sopalmo (Cieza) en 1973). La política hidráulica seguida por el Estado en estos años -y en los subsiguientes- estuvo inspirada por el siguiente razonamiento de rai-

gambre regeneracionista: el regadío es fundamental para la buena marcha de la economía española, por lo que debe ser fomentado a cualquier precio. Se trata de un modelo de desarrollo agroexportador -exportar productos hortofrutícolas para incrementar la tasa de cobertura de las importaciones de inputs industriales y tecnología- similar al que está en marcha actualmente en ciertos países del Maghreb, como Marruecos y Túnez<sup>20</sup>. Ello requería el proyecto y construcción de importantes obras hidráulicas -en 1960 se concluyeron los dos embalses más importantes de la cuenca, los de Camarillas y el Cenajo- de las cuales el Trasvase puede considerarse la culminación. Esta orientación, que tenía cierto sentido en los años 1950-1960 debido al carácter incompleto de la dotación de obras hidráulicas y al predominio de la agricultura en la vida económica regional y nacional, ha dejado una triple herencia que sigue pesando sobre la gestión del agua: a) la idea de que la agricultura de regadío constituye, hoy como ayer, un sector de utilidad general; b) la consideración de toda planificación Hidráulica como una política de obras públicas y c) la excesiva dependencia de un estado paternalista por parte de los grupos sociales interesados en el tema del regadío.

La necesidad de superar estos planteamientos salta a la vista, dado que, desde los años ochenta, estamos entrando en una nueva fase, que ya no debe caracterizarse por una política expansiva de costosas obras hidráulicas, sino por la tendencia hacia una gestión correcta y una asignación eficiente de los (escasos) recursos: es lo que F. Aguilera llama "economía madura del agua"<sup>21</sup>. Como el grueso de las obras de regulación están ya realizadas, así como el Trasvase hacia el Segura, parece evidente la necesidad de diseñar un marco institucional en el que las incidencias ambientales y la preocupación por el ahorro del líquido elemento tengan cabida. Tanto más cuanto que la disponibilidad de caudales está alcanzando sus límites físicos, como ya señalamos (sobreexplotación y agotamiento de acuíferos en los campos litorales de Aguilas

(20) Perennés (1993).

(21) Aguilera (1997).

y Mazarrón, así como en el Valle del Guadalentín y el Campo de Cartagena; imposibilidad por parte de la administración del Trasvase para desembalsar las aguas previstas) y que los últimos acuerdos de la C.E.E. con el GATT van a penalizar, sin lugar a dudas, los regadíos mediterráneos. La época de un crecimiento indiscriminado ha pasado a la historia.

La agudización de estos problemas ha conducido a un sector de la economía convencional a preconizar el abandono de competencias por parte de la administración, dejando el terreno al mercado y a la iniciativa privada. Las razones que esgrimen son la mayor flexibilidad de estas instancias, la equidad teórica que introducen y su eficiencia, ya que la utilización de los precios como indicador permiten asignar el agua a los cultivos más valiosos y no despilfarrarla. Como ejemplo se aduce el éxito del agrobusiness en el Campo de Cartagena, desarrollado con aguas subterráneas y protagonista de un auténtico boom agrícola desde los años setenta. Así, tanto a nivel general como a nivel de cuenca se está empezando a producir un fuerte debate sobre las ventajas e inconvenientes del sistema tradicional de asignación de los derechos al uso del agua, anunciándose en diversos foros la intención del actual gobierno de posibilitar la creación de "mercados del agua" como nuevo mecanismo alternativo o complementario del existente. Si ello se llevara a cabo supondría modificar sustancialmente el derecho tradicional español en lo referente a las aguas públicas. Pero, además, ni el mercado ni la apropiación privadas constituyen en este tema la panacea de los problemas. Primero, porque la pretendida "equidad" no es tal debido a que el acceso a la información y la capacidad para pagar precios altos es radicalmente opuesta entre los agrobusiness y los agricultores modestos. Y, después, porque la falta de control en la explotación hidráulica ha llevado al capitalismo, en Murcia y fuera de ella, a mostrar su faz más depredativa. Sin olvidar que los precios no son el mejor mecanismo de asignación de recursos desde la consideración del agua como activo social.

Pero sí se debe corregir el exceso de intervencionismo paternalista del Estado y las tendencias recientes de su política hidráulica y, a la inversa, el recurso sistemático al mercado puede suponer un juego a "aprendiz de brujo", ¿cuál es el camino a seguir? Resulta muy difícil responder a este interrogante; en mi opinión, quizá se deba intentar una dosificación de diverso tipo, manteniendo el control del Estado y de las leyes sobre la gestión del agua, pero sin ahogar la iniciativa privada y dejando funcionar el mecanismo de los precios sólo en aspectos muy concretos como la elección de cultivos, pero no para fijar el precio del líquido elemento, el acceso al cual debe ser un derecho de uso. Tal vez llegados a este punto convenga recordar el posible papel a desempeñar por las comunidades de regantes, surgidas como corporaciones de derecho público y sujetas así a las normas estatales, pero que en la etapa de la que nos estamos ocupando han evolucionado hacia una creciente autonomía, con el consiguiente debilitamiento de la tutela y control ejercido en su día por los organismos centrales. De su importancia numérica da idea la cifra a la que ascienden actualmente, 357 en toda la Cuenca<sup>22</sup> cuando en los años sesenta solamente sumaban un centenar. La potenciación de las mismas, que no tiene porqué suponer la debilitación del papel del Estado en materia de planificación hidráulica, podría facilitarse mediante el despliegue de una política informativa sobre los problemas económicos y ecológicos del actual regadío dirigida hacia sus miembros, con el fin de hacerles avanzar en el buen uso y gestión del agua.

#### Conclusión

De lo expuesto se deduce la estrecha imbricación existente entre los cambios introducidos en el marco institucional y las formas de gestión del regadío, por un lado, y el progreso tecnológico y los avances de un crecimiento económico de tipo moderno, por otro, tal como anticipamos en la introducción. Creo haber

(22) Jiliberto Herrera y Merino de Diego (1997)

mostrado el complicado haz de interacciones que comunican estos distintos ámbitos y, asimismo, el papel desempeñado por el poder en todo el proceso de cambio institucional. En cuanto a la funcionalidad de los sistemas sucesivos para asegurar un crecimiento sostenible, se pueden diferenciar tres momentos sucesivos de fronteras cronológicas movедizas.

1) Desde las reformas liberales a la Gran Depresión. Son los años de predominio de la pequeña y mediana hidráulica y de los sistemas de asignación centralizada del agua, durante los cuales se mantuvieron un importante sector productivo orientado al autoabastecimiento y la vigencia de la agricultura campesina. Por consiguiente, no se alteran los equilibrios ecológicos y económicos ni las formas de explotación del campesinado: las mejoras de detalle en los regadíos, la oligarquización de la gestión y la creación de nuevos organismos independientes de los Ayuntamientos constituyen las notas distintivas de la evolución, amén de la consolidación de los nuevos derechos de propiedad.

2) Desde la Gran Depresión a los años 1930. El cambio de coyuntura económica precipitó la expansión de la hortofruticultura, la cual incrementó, a su vez, la demanda de agua y puso de manifiesto la necesidad de mejorar y extender los regadíos. La respuesta vino a la vez del Estado, que comienza la construcción de una infraestructura hidráulica apoyada en los embalses de regulación, y de los particulares, que se lanzan a una explotación creciente de las aguas subterráneas. Se entra así en la era de la gran hidráulica, pero dado el escaso número de embalses concluidos, el carácter incipiente de las técnicas de elevación y bombeo y la combinación de prácticas tradicionales con las nuevas en los métodos de cultivo, el impacto medioambiental fue modesto y los sistemas de regadío se ven potenciados, pero no desequilibrados. Ello, unido a las ventajas de una explotación de tipo campesino en una etapa durante la cual la actividad agraria era más intensiva en trabajo que en capital permitió que ese tipo de

explotación conociera su máximo histórico. A señalar, por último, que el cambio más considerable se dio precisamente en el ámbito institucional, debido al paso de las competencias hidráulicas desde la esfera local a la nacional.

3) Por último, si dejamos al margen la Guerra Civil y la inmediata postguerra, la tercera etapa transcurre entre los años 1950 y la actualidad. Podemos caracterizarla por la tecnificación a ultranza, que ha permitido incrementar en una medida sin precedentes la superficie y la productividad de los regadíos; por la existencia de un entramado institucional dominado por el Estado y el mercado y por la superposición de dos tipos de estructuras diferentes, los regadíos históricos y los nuevos regadíos, mal ensamblados entre sí. El símbolo de los primeros lo constituye la vieja huerta periurbana, reducto de la agricultura campesina y en trance de desaparición como ella. En cuanto a los segundos, están ubicados en el seno de los antiguos secanos, se nutren de las aguas subterráneas o del Trasvase y han incorporado los métodos de cultivo más avanzados. Pero el abandono creciente de unos y los desastres medioambientales propiciados por los otros, que en ocasiones han llegado a comprometer la actividad agraria, demuestran que el regadío segureño como sistema agrario conoce dificultades de supervivencia y tiene problemas para llevar adelante un crecimiento sostenible. Posiblemente constituyera una buena ayuda, en un futuro inmediato, el diseño de un marco institucional que combinara el control estatal -apoyado en una correcta gestión del agua, no en la oferta creciente de obras hidráulicas-, la defensa de los intereses de los regantes por medio de sus comunidades y el recurso a los precios como indicador de la actividad económica, aspecto este último que no puede ser desdeñado dada la creciente mundialización de la economía. Lo que significa, dicho en otras palabras, tener en cuenta al mercado, puesto que constituye el horizonte actual de la actividad económica, pero no convertirlo en el *deus ex machina* de la gestión hidráulica.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILERA KLINK, F. (comp.) (1992): *Economía del Agua*, MAPA, Madrid.
- AGUILERA KLINK, F. (1993): "El problema de la planificación hidrológica. Una perspectiva diferente". *Revista de Economía Aplicada*. Vol. I, 2; pp. 209-216.
- AGUILERA KLINK, F. (1994): "Agua, economía y medio ambiente: interdependencias físicas y la necesidad de nuevos conceptos". *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 167; pp. 113-131.
- AGUILERA KLINK, F. (1995): "El agua como activo económico, social y ambiental". *El campo*, 132; pp. 15-29.
- ALTAMIRA, R. (1905): *Derecho consuetudinario y economía popular de la provincia de Alicante* (cd. facsímil). Instituto Juan Gil Albert, Alicante.
- BRUNHES, R. (1902): *L'irrigation. Ses conditions géographiques, ses modes et organisation dans la Péninsule Iberique et dans l'Afrique du Nord*. París.
- CALVO GARCIA-TORNEL, F. (1982): *Continuidad y cambio en la huerta de Murcia*. Academia Alfonso X el Sabio, Murcia.
- CALVO GARCIA-TORNEL, F. (1993): "Cuestión del agua y cambios agrarios en la Región de Murcia". En Gil Olcina, A. y Morales Gil, A. (eds.). *Medio siglo de cambios agrarios en España*. Instituto Juan Gil Albert, Alicante; pp. 519-541.
- FERRE BUENO, F. (1979): *El Valle del Almanzora. Estudio geográfico*. Diputación Provincial, Almería.
- GIL OLCINA, A. (1993): *La propiedad de las aguas perennes en el Sureste Ibérico*. Universidad de Alicante.
- GRUPO DE Hª AGRARIA DE MURCIA (1992): "La propiedad de la tierra en los regadíos del Segura durante los siglos XIX y XX". En Garrabou, R. (coord.). *Propiedad y explotación campesina en la España contemporánea*, MAPA, Madrid; pp. 159-191.
- HERIN, R. (1975): *La Bassin du Segura (Sud-Est de l'Espagne. Recherches de Géographie rurale*. Universidad de Caen.
- HERIN, R. (1981): *Les «huertas» de Murcie*. Edisud, Aix-en-Provence.
- JILIBERTO HERRERA, R. y MERINO DE DIEGO, A. (1997): "Sobre la situación de las Comunidades de Regantes". En López Gálvez, J. y Naredo, J.M. (eds.). *La gestión del agua de riego*. Fundación Argentaria, Madrid.
- LEMEUNIER, G. (1989): "La propiedad del agua y de la tierra en los regadíos murcianos". En *Estructuras agrarias y reformismo liberal en la España del siglo XVIII*. MAPA, Madrid; pp. 507-523.
- LOPEZ GALVEZ, J. y NAREDO, J. M. (eds.): *La gestión del agua de riego*. Fundación Argentaria, Madrid.
- MARGAT, J. (1992): *L'eau dans le bassin méditerranéen*. Les fascicules du Plan Bleu. Economía. París.
- MELGAREJO, J. (1988): *La política hidráulica primoriverista: la Confederación Hidrográfica del Segura*, COSAM, Murcia.
- MELGAREJO, J. (1993): *La política hidráulica: la Confederación Hidrográfica del Segura*. Tesis Doctoral inédita. Universidad de Murcia.
- MELGAREJO, J. (1995): *La intervención del Estado en la Cuenca del Segura, 1926-1986*. Instituto Juan Gil Albert, Alicante.
- NAREDO, J.M. (1997): *La economía del agua*. Fundación Argentaria, Madrid.
- PEREZ PICAZO, M.T. y LEMEUNIER, G. (1990a): *Agua y modo de producción*. Crítica, Barcelona.
- PEREZ PICAZO, M.T. (1990b): *El mayorazgo en la historia económica de la región murciana. Expansión, crisis y abolición. Siglos XVII-XIX*. MAPA, Madrid.
- PEREZ PICAZO, M.T. (1994): "Regadíos y estructuras de poder en el eje del Segura". En Romero, J. y Jiménez, C. *Regadíos y estructuras de poder*. Instituto Juan Gil Albert, Alicante; pp. 143-215.
- PEREZ PICAZO, M.T.; MARTINEZ CARRION, J.M. y PEREZ DE PERCEVAL, M.A. (1993): "Estructura de la explotación y cambio agrario en los regadíos murcianos (1820-1929)": *Areas*. *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Murcia, 15; pp. 113-135.
- PERENNES, J.J. (1993): *L'eau et les hommes au Maghreb*. De. Karthala-CNRS. París.