

# APROXIMACIÓ HISTÒRICA AL DEBAT SOBRE LA GESTIÓ DE L'AIGUA A LA POLÍTICA ESPANYOLA DELS SEGLES XIX I XX\*

**ANNETTE MÜLBERGER; MARTA VILARÓ;  
FRANCISCO TIRADO; MIQUEL DOMÈNECH**

FACULTAT DE PSICOLOGIA, UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA.

*Annette.Mulberger@uab.es*

Paraules clau: *debat, gestió de l'aigua, plans hidrològics, Espanya, segles XIX i XX*

---

Historical assessment of the debate about the management of water resources in the XIXth and XXth century in Spain

Summary: *Our paper gives a panoramic picture of the debates that have taken place in Spain about the distribution of water resources. The historic review starts with the colonial crisis and the emergence of reform projects at the end of the XIXth century and ends with the breakdown of the Second Republic in the XXth century. Our research shows the changes of policies undertaken by different governments a long this period and the kind of actors that got active in the debates about how to fight against the country's dryness and drought.*

Key words: *debate, water management, hydrologic plans, Spain, XIXth and XXth century*

---

---

\* Aquest treball ha estat possible gràcies al finançament del Ministeri d'Educació i Ciència (projecte SEJ 2005-09319-C03-01/SOC).

## 1. Introducció

La construcció d'un gran embassament de retenció no representa simplement una obra hidràulica susceptible d'anàlisis des del punt de vista tecnològic; suposa, a més a més, un impacte ecològic més o menys intens en el medi ambient; un important benefici econòmic per a les empreses constructores; una sèrie de repercussions socioeconòmiques diferencials per a les poblacions situades als costats del pantà, i una decisió política presa a partir d'una ideologia concreta i d'un joc d'interessos no sempre clar. Aquestes decisions, des que són publicades tant en forma de projectes, com en fases posteriors de realització del pla, sovint donen peu a debats i polèmica. Els conflictes socials que sorgeixen al voltant de la política de distribució de l'aigua al nostre país constitueixen un exemple interessant de controvèrsies científicotecnològiques públiques que convé analitzar per conèixer, amb més detall, el paper que tenen diferents agents socials com ara els tècnics-experts i altres persones implicades.

Un dels aspectes característics de la societat contemporània assenyalats pels sociòlegs de la ciència és precisament la proliferació de controvèrsies entorn a qüestions científiques o tecnològiques que esdevenen públiques, aconseguint un impacte social a través dels mitjans de comunicació (Aibar & Quintanilla, 2002). En el present treball estudiarem les característiques dels debats que han tingut lloc en el nostre país sobre el problema de la distribució de l'aigua des de finals del segle XIX fins al final de la Segona República.

## 2. El problema d'Espanya i el problema de l'aigua

Un eslògan com el que utilitzà Mendizábal, «España no será rica mientras los ríos desembocuen en el mar», mostra que la preocupació pel proveïment hidrològic ocupa un paper central en l'agenda política del nostre país des de fa més d'un segle. A finals del segle XIX, en el moment àlgid del pensament regeneracionista, una de les propostes centrals era desenvolupar un programa de política hidràulica que possibilités una àmplia expansió dels regadius espanyols. En aquesta matèria destaca la ideologia de Joaquim Costa, la qual va estimular que el problema es tractés a escala nacional plantejant una política hidràulica com a alternativa al fracàs bèl·lic. El programa regeneracionista, en primer lloc, proposa fer una anàlisi dels punts febles de la pàtria per, després, poder buscar els remeis convenients. Aquesta anàlisi provoca un canvi en la imatge del país i un acord en què els punts febles són, en gran mesura, geogràfics. Però en el discurs de Costa, el pessimisme geogràfic vindrà acompanyat d'un optimisme reformista basat en la idea que el règim pluvial desigual pot ser corregit a través d'un «sistema arterial hidràulic» que creui el país i d'una xarxa nacional de pantans i canals que aconsegueixi, d'alguna manera, «crear» naturalesa. Tal com afirma Ortega, (1999: 160) «en los años del cambio de siglo, la política hidràulica adquirió un protagonismo inusitado, y no fueron pocos los que insistieron en que de ella dependía en gran medida el feliz desenlace de la regeneración que se estimaba imprescindible».

### 3. Els primers plans hidrològics

D'acord amb aquesta idea, El Cos d'Enginyers de Camins va elaborar una primera proposta d'obres hidràuliques per millorar i ampliar el regadiu titulada «Avance de un plan general de Pantanos y Canales de riego» i entregada al ministre de Foment l'abril de 1899. Per a Ortega (1999), l'«Avance» ofereix una perspectiva interessant i constitueix un antecedent que influenciarà les propostes ministerials posteriors. Les veus crítiques no es fan esperar i de seguida es va qüestionar la visió fonamentalment tècnica de la proposta, que atribueix una importància excessiva a les grans obres tècniques, sempre costoses, de construcció de pantans i canals. També hi ha qui adverteix d'una falta d'atenció cap a les condicions geogràfiques concretes en les quals s'han d'emmarcar aquestes obres (Ortega, 1999).

Més enllà de les crítiques, la presentació de l'«Avance» coincideix amb l'inici de campanyes regulars i sistemàtiques a favor de les idees i recomanacions que es presenten en la proposta. El periodista Rafael Gasset, director d'*El Imparcial*, va participar activament en la campanya pressionant els poders públics per posar-les en pràctica. Al juliol de 1899 Rafael Gasset i sis parlamentaris més van presentar en el Congrés dels Diputats una proposició favorable a la realització de les obres hidràuliques per part de l'Estat, dedicades als recs, que va ser aprovada a la cambra. Quan un any més tard el mateix Rafael Gasset va ser nomenat ministre d'Agricultura, Indústria, Comerç i Obres Públiques, va tenir l'ocasió de reorganitzar el servei hidrològic mitjançant un reial decret, creant set «*divisiones de trabajos hidráulicos*». Així mateix, es constitueix la Inspección General de Trabajos Hidráulicos, de la qual dependrà la redacció final d'un pla hidrològic. Amb el suport de més de tres-centes memòries preparades pels enginyers de les «*divisiones de trabajos hidráulicos*», el *Plan general de canales de riego y pantanos* va ser aprovat l'any 1902. Els redactors del pla fan més de 200 propostes d'actuació i afirmen que l'Estat ha d'intervenir directament (Ortega, 1999). La idea del caràcter universalment beneficiós del regadiu, la ignorància de les condicions geogràfiques concretes que adopten un paper essencial, juntament amb altres característiques com l'única consideració del cost de les obres principals per hectàrea transformada, compliquen l'execució del pla.

### 4. Els congressos nacionals de regadius

Al llarg dels anys de vigència del *Plan general de canales de riegos y pantanos* s'organitzen diversos *congresos nacionales de riegos* (Saragossa, 1913; Sevilla, 1918; València, 1921; Barcelona, 1927, i Valladolid, 1934), que aconsegueixen reunir entre 700 i 1.000 participants. El primer objectiu dels congressos queda clarament explicat des del principi (López Ontiveros, 1992: 271-272):

La causa de la convocatoria del Congreso por la Federación Agraria Aragonesa fue la campaña contra las obras hidráulicas a raíz del canal de Aragón y Cataluña y pantano de la Peña. Por ello el Congreso había de ostentar por necesidad el carácter de congre-

so de propaganda, de forma que la importancia, ventaja y fomento del riego sean debida y serenamente estudiados y discutidos... y el libro del Congreso llegue a ser como arsenal donde cuantos las necesiten hallen enseñanzas y armas con que defender sus intereses y aspiraciones contra ataques [...].

El 1918, un cop aconseguit aquest objectiu primari, els promotors dels primers congressos varen constatar satisfactòriament que ningú dubtava ja dels beneficis d'una política de regadiu. Tot i això, queden molts objectius que José Nicolau (president del cinquè congrés) explicita en el tercer congrés dient que les funcions dels congressos nacionals de regadius representen fonamentalment una obra nacional de propaganda d'una idea patriòtica (López Ontiveros, 1992). Els congressos es presentaven com un fòrum políticament neutral d'acció ciutadana sense lligams amb classes socials particulars, formada per una ciutadania ocupada a tractar aspectes purament tècnics, administratius i jurídics, motivada per un clar sentiment d'amor a la pàtria. Clar que la veritat queda lluny d'aquesta idea. Tal com assenyala López Ontiveros (1992), els interessos que van ser representats en els congressos foren els de grans terratinents il·lustrats, petits propietaris, tècnics de recs i obres públiques, juristes i intel·lectuals. Podem interpretar la celebració dels congressos nacionals de regadius com una estratègia molt eficaç per construir un fòrum de discussió on els experts podien dominar amb certa facilitat, mitjançant discursos científicotècnics, l'opinió d'una audiència de propietaris i, d'aquesta manera, influir en l'opinió pública.

## 5. Les confederacions hidrogràfiques

Un cop Primo de Rivera s'instal·la al capdavant del poder polític, l'any 1923, el comte de Guadalhorce encarrega a un enginyer expert, Manuel Lorenzo Pardo, un projecte coordinat per tractar el problema del proveïment de l'aigua des de noves directrius. Després de l'elaboració de varies propostes, dos reials decrets aprovats l'any 1926 preveïen finalment la fundació de varies confederacions hidrogràfiques. Immediatament, l'autor d'aquestes confederacions comença una intensa campanya de propaganda que va portar a impartir conferències a diverses localitats. En menys de tres mesos es va aconseguir la constitució de La Asamblea de la Confederación Hidrológica del Ebro a través d'unes eleccions que partien d'un mapa electoral i un cens de representació. Davant l'anterior actuació descoordinada, el nou enfocament es basa en les paraules de Lorenzo Pardo (1930: 100), director tècnic de la Confederació Hidrològica de l'Ebre:

[...] en la armonía, en el acoplamiento de intereses, en la suma de esfuerzos bien orientados. El estímulo nuevo depende de la perspectiva clara de un beneficio próximo... Los mismos interesados son artífices del propio beneficio, que, al generalizarse, se hace nacional; el Estado ayuda con el apoyo de su aval y acepta una participación en los gastos que corresponde a la que en su día ha de tener en los beneficios.

Tot i així, de totes les confederacions que es van crear al llarg de les dècades següents l'única que va arribar a resultats significatius va ser la Confederació Hidrològica de l'Ebre (Cano, 1992).

El canvi més important va ser que l'enfocament general i uniforme plantejat pel pla del 1902 va ser substituït per un plantejament obertament regional, que entenia la conca hidrogràfica com una unitat fonamental i diferenciada de l'actuació hidràulica. Aquesta nova política no va quedar exempta de problemes i controvèrsies, que especialment es van manifestar al final de la dictadura. Va ser durant aquest període de transició política quan es llançaren campanyes en contra les confederacions, posant en perill el projecte de Lorenzo Pardo. Des de la revista *Finanzas* (4.3.1930) es critica la falta d'esperit democràtic i, des de *La Tribuna Econòmica i Financera*, el que anomenen «*despilfarro*». Els nombrosos discursos de Lorenzo Pardo a partir de 1930 mostren l'esforç d'aquest enginyer tècnic per salvar la institució que ell mateix va crear. Intenta mostrar que no hi ha desordre, recorda els èxits als quals s'ha arribat i reclama la confiança en ell i la seva institució com a òrgan democràtic i eficaç per tractar els temes del proveïment de l'aigua a Espanya. Tot i els esforços de Lorenzo Pardo, va quedar clar que, en posar-se en pràctica la gestió de l'aigua a través de les confederacions, es fomentaven desigualtats territorials.

## 6. El pla de 1933

Amb l'arribada de la República l'any 1931, s'anuncia un canvi de direcció en la política hidrològica del país. El juny del mateix any se suprimeix el funcionament original de les confederacions. Poc després, Indalecio Prieto, com a ministre d'Obres Públiques, va manifestar la seva voluntat d'elaborar un plantejament conjunt i coordinat per a la realització d'obres hidràuliques, encarregant l'elaboració d'aquest projecte a la Direcció General d'Obres Hidràuliques, en el Servei de Plans de la qual es trobava com a enginyer en cap Lorenzo Pardo, que llavors seria nomenat director del Centre d'Estudis Hidrogràfics. Tal com sosté Ortega (1992), el nou pla aprovat l'any 1933 sostenia una concepció hidràulica unitària que suposava la supeditació de qualsevol interès particular a un interès nacional. Es tractava de compensar els desequilibris en el benefici de la zona llewantina (des de Castelló fins a Almeria), considerada apta per al cultiu de regadiu amb major potencialitat productiva. Per aquest fi seria precis derivar, a través d'un transvasament, les aigües dels rius Tajo i Guadiana cap a la Mediterrània.

No va trigar a esdevenir-se la polèmica sobre els continguts del pla de 1933, que va enfrontar, sobretot, dos especialistes en el tema: Manuel Lorenzo Pardo i José Nicolau (un dels màxims inspiradors i responsables de les orientacions del pla de 1902). Des de les pàgines d'*El Norte de Castilla* es va desplegar una intensa campanya en contra el pla de 1933. Es parlava de «*la preterición de Castilla*» i es va demanar la retirada del pla i l'elaboració d'un altre que fos «vertaderament nacional, no només mediterrani».

## 7. Conclusions

La revisió històrica de les iniciatives i debats que s'han generat entorn el tema de la distribució de l'aigua a Espanya entre finals del segle XIX i principis del segle XX mostra aspectes interessants. Tot i que Costa va començar a promocionar la necessitat de construir obres hidràuliques per estendre el regadiu en els anys 1880, no va ser fins més endavant que el seu ideari va tenir major impacte, quan després del «desastre colonial» el seu discurs i el dels seus seguidors va quedar lligat a una reflexió sobre el «problema de l'aigua a Espanya». Els experts (enginyers) es van sentir al·ludits i, aprofitant el clima d'opinió favorable, es van avançar desenvolupant un primer pla hidrològic que, com a tal, resultaria decisiu per a propostes posteriors. L'«Avance» va proporcionar un recurs eficaç als simpatitzants de la ideologia costiana com Gasset per promoure una política d'estat de grans obres hidràuliques que, a la vegada, oferia una gran oportunitat de treball i beneficis econòmics a generacions d'enginyers i tècnics adjunts.

Tot i que desvirtuant la ideologia original de Costa, la figura del pensador regeneracionista va proporcionar el mite que va servir de bandera a una política que semblava buscar grans solucions per als grans problemes del país. La veneració de Costa arriba intacta fins als nostres dies, tal com comprovem en l'acte organitzat per la Comunitat General de Regants del Canal d'Aragó i Catalunya, en el qual van intervenir la ministra de Medi Ambient (I. Tocino), el president de la Generalitat (J. Pujol) i altres personalitats polítiques, celebrat l'any 1996 per commemorar el 150è aniversari del seu naixement (Bardají, 1997).

A través del nostre recorregut històric, també hem observat com els congressos nacionals de recs van resultar un instrument molt eficaç per donar veu als enginyers en una estratègia de persuasió clarament dirigida a influir sobre l'opinió pública i les decisions polítiques.

Un altre aspecte que destaca és el fet que, justament en el règim de la dictadura de Primo de Rivera, té lloc una política clarament descentralitzada en matèria hidrològica a través de la creació de les confederacions hidrogràfiques. Des de l'àmbit polític es busca una proposta elaborada per un expert, que en aquest cas seria l'enginyer M. Lorenzo Pardo qui, una vegada firmats els acords en forma de reials decrets, s'encarregaria de portar a terme unes campanyes propagandístiques sistemàtiques per convèncer els propietaris afectats i altres ciutadans de la conveniència d'aquesta política.

Considerada producte del règim polític anterior i amb l'arribada d'una major llibertat d'expressió d'idees, la política hidrològica de les confederacions es va veure sotmesa a dures crítiques i atacs durant l'època de la Segona República. Curiosament, torna a ser Lorenzo Pardo qui, ara en el període liberal, s'encarrega de desenvolupar una política en matèria de l'aigua de signe oposat, és a dir, centralista! El debat posterior és un dels més violents, un cop més essent els protagonistes els enginyers/tècnics i alguns economistes i polítics, segons mostren les pàgines de diaris i revistes de l'època com *El Norte de Castilla*, *Revista de Obras Públicas*, *Finanzas*, *La Tribuna Econòmica*, etc. La Guerra Civil va suposar un sobtat final a les controvèrsies sobre aquesta matèria, i és a la darrera dècada del segle XX quan tornen a aparèixer, aquest cop comptant amb una nova protagonista: la veu del ciutadà.

## Bibliografía

AIBAR, E.; QUINTANILLA, M. A. (2002), *Cultura tecnológica. Estudios de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Barcelona, ICE / Horsori.

BARDAJÍ, R. (comp.) (1997), *Conmemoración del 150 aniversario del nacimiento de Joaquín Costa: Tamarite de Litera, 14 de diciembre de 1996*, Comunidad General de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña.

CANO GARCÍA, G. (1992), «Confederaciones hidrográficas». A: GIL OLCINA, A.; MORALES GIL, A. (ed.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 309-334.

LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1992), «Significado, contenido, temática, ideología de los congresos nacionales de riegos (1913-1934)». A: GIL OLCINA, A.; MORA-

LES GIL, A. (ed.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, Ministerio d'Agricultura, Pesca i Alimentació, 263-308.

LORENZO PARDO, M. (1930), *La Confederación del Ebro: nueva política hidráulica*, Madrid, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones.

ORTEGA CANTERO, N. (1992), «El plan nacional de obras hidráulicas». A: GIL OLCINA, A.; MORALES GIL, A. (ed.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 309-334.

— (1999), «La política hidráulica española hasta 1936». A: GARRABOU, R.; NAREDO, J. M. (ed.), *El agua en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*, Madrid, Visor, 159-180.

