

REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS

PUBLICACION TECNICA DEL CUERPO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS

DIRECTOR

D. MANUEL MALUQUER Y SALVADOR

COLABORADORES

LOS INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS

SE PUBLICA LOS JUEVES

Dirección y Administración: Plaza de Oriente, 6, primero derecha.

COLONIZACIÓN Y REPOBLACIÓN INTERIOR⁽¹⁾

La despoblación de España y sus causas.

Si se exceptúa á Rusia y á la península escandinava, cuyas condiciones de clima justifican cumplidamente el que sean excluidas de la comparación, sólo Turquía se presenta entre las naciones de Europa con una densidad de población menor que la de España.

Es ésta sólo de 39 habitantes por kilómetro cuadrado: entre las naciones mediterráneas, Turquía tiene 36; los demás Estados balcánicos oscilaban poco antes de la última guerra entre 41 para Grecia y 59 para Serbia; Portugal alcanza 61 é Italia las supera á todas, llegando á 120.

Es opinión bastante generalizada que esta inferioridad por parte de nuestra Patria es relativamente moderna, y que en tiempos antiguos la población de España era mucho más importante, hasta el punto de haber sido en tiempo de los Reyes Católicos, próximamente, doble de la actual, debiéndose la despoblación posterior á múltiples causas, entre las que habría que contar la expulsión de judíos y moriscos, la emigración á América y la decadencia general en todos los órdenes que acompañó y aun fué originado por nuestra decadencia política.

Ya corría como válida la especie en la primera mitad del siglo XVIII, en la que Feijóo, haciéndose cargo de ella, la opuso reparos serios, que no le impidieron. sin embargo, darle también un limitado asenso, principalmente fundado en el considerable número de ruinas existentes en la Península, según su propia observación y los relatos de los viajeros.

Parece, sin embargo, haber pasado inadvertido á la sagacidad del ilustre benedictino que esas ruinas no significan tanto despoblación general como distribución diferente de los pobladores, á consecuencia de fenómenos económicos y sociales, siempre bastante complejos.

Así, por ejemplo, en los primeros tiempos de la reconquista, refugiada en las montañas la población cristiana, formó allí grandes núcleos, que se repartieron por el llano con el progreso de nuestras armas. Es la que, con gran copia de datos, prueba

D. Ignacio de Asso para el partido de Jaca en su *Historia de la Economía política de Aragón*, y la que, aun fuera de España, se ha observado también en muchas regiones montañosas, como las de la Provenza.

Súmase á esto, entre otras causas más difíciles de analizar, la atracción de los centros urbanos, cada vez más poderosa, y singularmente favorecida en los tiempos modernos por la mayor facilidad de las comunicaciones, con lo que el campo se despuebla como antes la montaña, aun á pesar del constante aumento en el número de habitantes, planteándose con ello un problema de especial gravedad, que ha llamado con razón la atención de los pensadores y dado origen á corrientes de opinión poderosas que tienden á contrarrestar un movimiento que encierra grandes peligros para la estabilidad social y aun para el vigor y el desarrollo de la raza.

Y no es esto decir que las causas de despoblación más atrás señaladas no hayan tenido cierta relativa influencia, pero siempre muy pequeña, pues si ellas pudieron debilitar el poder nacional, fué precisamente porque éste era ya positivamente escaso, y, desde luego, desproporcionado con la pesada, aunque gloriosa carga que echaron sobre nuestros hombros los azares de la Historia y las exigencias de nuestra situación geográfica. Era en esta desproporción en la que veía D. Antonio Cánovas, y probablemente con razón, la principal, si no la única causa de nuestra decadencia nacional.

De cualquier modo, el hecho cierto es que desde que la Estadística española descansa sobre datos positivos, la población aumenta constantemente, y que ningún dato serio permite suponer que el fenómeno contrario se haya presentado con sensible intensidad en período alguno de nuestra Historia Media ni Moderna. En tiempos más antiguos suele citarse para ponderar el número de los españoles un conocido pasaje de Cicerón, que no puede tener otro valor que el de un recurso oratorio y que vendría desmentido por el testimonio de Estrabón, cuya descripción de la península, por lo menos de su mayor parte, tiene bien poco de halagüeña.

Si, pues, la despoblación de España es un hecho constante á través de las edades, fuerza será buscar sus causas en las condiciones especiales de nuestro suelo y de nuestro clima, en persistentes defectos de nuestra organización social, ó en innata é irremediable debilidad de la raza.

En modo alguno parece que deba atribuirse á la última de las causas señaladas. La natalidad en España puede compararse, sin desventaja sensible, con la de las demás naciones de Europa:

(1) Interesante trabajo que ha presentado nuestro ilustrado compañero Sr. González Quijano á la Comisión parlamentaria que entiende en dicho proyecto de ley, acudiendo á la información escrita que abrió la misma. En dicho informe se hace un estudio, notable como todos los suyos, sobre el estado actual del asunto, de sus causas y remedios y las disposiciones legales que propone para ello.

igual casi á la de Italia, poco inferior á la de Alemania, superior á las de Inglaterra y Portugal, y notablemente á la de Francia, sólo aparece sensiblemente inferior á la de algunos Estados balcánicos, cuyas estadísticas no merecen, sin embargo, absoluta confianza, lo que podría permitir explicar la diferencia por errores, por defecto en la cifra total de la población que conducirían, por consiguiente, á un coeficiente más elevado. Pero además, la mejor prueba de que la despoblación de España no depende de una natalidad deficiente es que no es ésta menor, en las provincias menos pobladas, sino que más bien se observa con bastante generalidad lo contrario. Parece como si la Naturaleza se esforzara por reparar una falta que mantienen elementos hostiles.

Si en la natalidad no somos inferiores á la generalidad de los pueblos de Europa, nuestra mortalidad en cambio es notablemente más elevada, pues excedemos en este punto, no sólo á Inglaterra, á Francia, á Alemania, sino también á Italia y á la vecina nación portuguesa, no encontrándose cifras análogas á las nuestras, sino entre aquellas naciones balcánicas que nos aventajan en natalidad. Pero esta mayor mortalidad no parece tampoco que sea debida á una debilidad específica, sino que es perfectamente explicable por las deficientes condiciones higiénicas de nuestras ciudades, por las numerosas causas de insalubridad de nuestros campos, por la miseria y la ignorancia de la población obrera, sólo comparables con el abandono en que se la tiene y que da como resultado una crecida proporción de morbilidad en los adultos y una mortalidad infantil verdaderamente aterradora.

También aquí parece aumentar sensiblemente la mortalidad con la despoblación y, en este caso, podría servir para explicarla; pero que la explicación no es suficiente, lo demuestra el hecho de que, aun en las provincias de mayor mortalidad, la natalidad la supera, y la diferencia excede en todos los casos á la cifra análoga de la totalidad de Francia, que ha podido llegar, sin embargo, á pesar de ello, á una densidad de población próximamente doble que la nuestra. Y aún es todavía prueba más concluyente que ese exceso de nacimientos no corresponde tampoco á un aumento proporcionado en el número de habitantes, porque es perdido en gran parte por la emigración, recurso único de los que no encuentran condiciones de vida dentro del medio físico y social.

¿Pero será que esta escasez de recursos, esta miseria individual y colectiva procedan de falta de adaptación para la vida moderna? No parece demostrarlo la experiencia. Fuera de España, esa misma población que la emigración nos arrebató, sabe luchar por la existencia y vencer en la lucha, y esas numerosas colonias que conservan todavía en América la influencia y la cultura española y que en Argelia ha sido el auxiliar, tan poderoso como mal agradecido, de la colonización francesa, dan hermoso testimonio del vigor y de las aptitudes de la raza. En España misma, donde las condiciones económicas lo han permitido, la densidad de la población ha alcanzado límites comparables á los de las naciones más pobladas de Europa.

Si la falta no está en los hombres, pudiera estarlo en la organización social. No es esta perfecta sin duda; pero con frecuencia suelen cargarse en su cuenta muchas culpas de las que, si no es completamente inocente, tampoco le alcanza toda ni en casos, la mayor responsabilidad. A la fijeza de la población y al desarrollo agrícola se opone ciertamente en muchas regiones la especial distribución de la propiedad, en gran parte legado de otros tiempos y de otros estados sociales. Los grandes latifundios de Andalucía y de Extremadura, el fraccionamiento excesivo de las fincas en Galicia y gran parte de las Castillas, ciertas cargas es

peciales de censos y foros han sido señalados con frecuencia, y lo son hoy mismo, como objetos urgentes de la acción legislativa, para hacer desaparecer privilegios y dejar libre camino á todas las actividades.

No hay que creer, sin embargo, en la omnipotencia de la legislación, ni pensar que los estados sociales son un resultado exclusivo de la voluntad de los hombres. Todavía, cuando una legislación favorecedora de un régimen de privilegio á favor de determinadas clases mantenía en poder de la mano muerta una parte considerable del territorio nacional, pudo admitirse con relativo fundamento que no era otra la causa del latifundio, y esperarse que, desaparecidas las trabas legales y aun actuando en sentido contrario mediante el establecimiento de la herencia forzosa, las grandes propiedades habrían de dividirse considerablemente y, sin embargo, después de un siglo de legislación desamortizadora el latifundio persiste y es objeto de estudio y de preocupaciones, señalándose en alguna comarca como principal causa de inestabilidad social.

Y es que, sin negar importancia á las previsiones y disposiciones de carácter legal, no es posible fiar de ellas tan sólo el remedio á males que se mantienen al amparo de inveteradas costumbres ó por exigencias del suelo y del clima, difícilmente eludibles dentro de las combinaciones económicas usuales.

Es en estas condiciones de suelo y clima donde en efecto hemos de buscar la causa principal, ya que no única, de la despoblación de España. La pobreza del suelo español ha sido puesta de relieve por el estudio geológico y agronómico de nuestro territorio, que resumía el eminente Ingeniero de minas D. Lucas Malladas en aquella clasificación bien conocida de la superficie de la Península, según la cual sólo el 10 por 100 de ella estaba constituida por terrenos capaces de alimentar la ilusión vulgar y tradicional de que vivimos en un país privilegiado, y aun podría haber añadido que de ese misero 10 por 100 todavía una parte importante debe su fertilidad y riqueza, más que á la base geológica, á la industria y al trabajo humanos.

En cuanto al clima, las condiciones no son más ventajosas. El rigor de las temperaturas extremas, y más que todo la escasez é irregularidad de las lluvias, agravada por la sequedad ambiente, productora de una exagerada evaporación estival, son circunstancias altamente desfavorables para los más de los cultivos y que, desgraciadamente, se dan en la mayor parte de la Península.

Los remedios.

Parecería al llegar aquí que, si es en la Naturaleza misma donde radica la causa de nuestra pobreza, ésta debería ser considerada como irremediable; pero afortunadamente, aunque sea la contraria la opinión más común, el poder del hombre sobre la Naturaleza, si débil y escaso todavía, es bastante superior al que alcanza sobre sí mismo, hasta el punto de ser más fácil cambiar el aspecto físico de una comarca que variar levemente en ella alguna arraigada costumbre por la influencia de la predicación ó por el imperio de la ley. Y si no es posible hacer desaparecer radicalmente nuestras desventajas físicas, cabe atenuarlas en una amplia medida por el empleo de abonos, por la elección cuidadosa é inteligente de los cultivos, por prácticas culturales adecuadas y oportunas que recojan las aguas de lluvias y conserven la humedad del suelo, por el entarquinamiento de los terrenos pobres y sueltos, por el saneamiento de los pantanosos y encharcados, y, ante todo y sobre todo, por el riego, que es la mejora que á todas aventaja en países áridos como la mayor parte del nuestro.

Esta importancia extrema del riego ha sido, desde antiguo, reconocida en España, y el extenderlo sobre la mayor superficie posible de nuestro territorio una de las aspiraciones más constantes y vehementes de la opinión genuinamente española, aspiración que concretó á maravilla el ilustre D. Joaquín Costa en aquel su programa de *política hidráulica*.

No han dejado, sin embargo, de oponerse ciertos reparos á esta orientación salvadora de la actividad nacional, poniéndole enfrente exóticas propagandas ó ponderando exageradamente las dificultades de su práctica aplicación. Hasta se ha tratado de rebajar su trascendencia en la economía española, haciendo observar que, aun en el mejor de todos los casos, el riego sólo podría extenderse por el 10 por 100 de nuestra Península, y que era, por consiguiente, necesario preocuparse preferentemente del resto.

No es esta la ocasión de discutir detenidamente los fundamentos científicos de esas propagandas; pero sí será bueno dejar sentado que aun ese 10 por 100 del territorio español, elevado por el regadío á su límite máximo de productividad, valdría por sí solo tanto ó más que todos nuestros secanos, y que no sería, por consiguiente, desconsiderado empeño el de reconcentrar sobre él la mayor parte de la actividad nacional. Y en cuanto á las dificultades de la empresa, insuperables ciertamente en una gran parte para las iniciativas particulares, sólo demostrarían la necesidad imperiosa de recurrir á la acción del Estado, ejercitada en nuestro país á este efecto en numerosos casos, hoy de éxito indiscutible, y con gran amplitud modernamente en el extranjero siempre que las condiciones de clima así lo reclaman.

A facilitar esta labor y á completarla, acumulando elementos para la más rápida población de las zonas regables creadas mediante obras hidráulicas construídas en todo ó en parte por el Estado, se dirigen muchas de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley objeto de esta información, y no es éste el menor de sus méritos; pero lo que dicho queda demuestra, en nuestro sentir, que es esta finalidad de la ley la que reviste más especial importancia y la que debe fijar, por consiguiente, la presente atención del legislador, por ser ella la que permite un más rápido, copioso y seguro aumento de la población del país.

En el secano, por otra parte, la labor del Estado, salvo casos muy particulares, no parece que deba ser sino una labor de iniciación, de propaganda, de enseñanza, de supresión de obstáculos legales, de limitaciones, en algún caso justificadas, de la libertad particular, y, desde este punto de vista, parecería de conveniencia suma que esa Junta central de colonización fuera la encargada de acopiar cuantos datos fueran necesarios para el estudio minucioso y científico de las condiciones todas influyentes en la densidad y estabilidad de la población, y, muy especialmente, de la que quizás supera á todas en importancia, como es la distribución de la propiedad, proponiendo, después de ese maduro estudio, las disposiciones legales conducentes al fraccionamiento de las grandes fincas, á la fusión de las que, por excesivamente pequeñas, son de explotación antieconómica, á facilitar la adquisición de parcelas enclavadas, á la redención de censos y foros, etc., constituyendo, en suma, algo así como aquel Instituto de la Propiedad que proyectara algún día el malogrado estadista D. José Canalejas.

A esta labor legal podría añadirse también cierto auxilio económico consistente, en su mayor parte, en la organización del crédito, elemento indispensable para conseguir arraigar al suelo á los que, faltos de capital, ni pueden llegar por sus propios medios á la adquisición de la tierra ni mantenerse en ella, fecundándola con su trabajo, en espera de la próxima cosecha. Sin duda, este particular no ha estado ausente en el ánimo de los redactores del proyecto, y á ello responde, sin duda, la admisión

en la Junta Central de la representación de entidades bancarias, oficiales y libres y la indicación que se hace en el preámbulo de la necesidad de los gastos hechos por el Estado en favor del colono tengan solamente el carácter de anticipo, circunstancia que juzgamos indispensable y que parece olvidada después en la regla 7.^a del art. 28, donde se deja entender la posibilidad de donativos.

Tales donativos, sobre no permitir la extensión de la obra colonizadora, á menos de invertir en ella recursos que el Estado ni tiene ni puede tener, constituirían una enorme injusticia, pues, no pudiendo extenderse á todos los ciudadanos, se harían forzosamente en provecho de unos, pero en perjuicio de otros; y no sería sólo que se hiciera propietarios á los pobres desposeyendo á los ricos, lo que podría encontrar algún eco simpático en ciertas corrientes de opinión más sentimentales que científicas, sino que serían los pobres, en su mayoría, los perjudicados, pues dejarían de llegar á ellos los beneficios que pudieran proporcionarles los mismos capitales empleados en empresas de interés general.

Una vez desaparecidos los obstáculos legales y fundado el crédito sobre sólidas bases, la acción del Estado deberá reducirse en los secanos á llevar á la práctica algunos proyectos, verdaderos ensayos unas veces de experimentación social y otras modelo y demostración, despertadores de las iniciativas particulares, que sólo deben necesitar estos ejemplos vivos para promover empresas esencialmente económicas y remuneradoras. Si así no fuera, si la obra colonizadora resultara á la postre en tales casos necesariamente ruinosa, habría que considerarla tan sólo como una de tantas generosas ilusiones que se encarga de desvanecer la despiadada realidad, y sería forzoso renunciar á ella, buscando inversión más beneficiosa al dinero del Estado ó respetando ese dinero en el bolsillo del contribuyente.

No será ya lo mismo cuando se trate de modificar el medio físico de un modo permanente y en terrenos de extensión importante. Requiérense entonces obras de consideración y la Empresa excede, por lo general, las fuerzas de la iniciativa privada, como lo prueba el fracaso de la mayor parte de las Empresas organizadas á este fin, y no porque las obras no resulten en definitiva eficaces y beneficiosas, sino porque al presentarse en lucha los nuevos intereses con los preexistentes, ó se conceden á la Empresa derechos excesivos que fácilmente se prestan al abuso cuando es el lucro el móvil principal, ó se la entrega sin defensa á propietarios y usuarios, con lo que se le escapa la parte del beneficio que legítimamente le correspondería, aun sin contar con la que se difunde en la riqueza general, y que es, sin embargo, para el Estado de la mayor importancia.

Natural es, pues, que el Estado, en tales casos, intervenga en la ejecución, y que aun después de terminadas las obras, vele por su mejor y más completo éxito, armonizando los nuevos intereses con los antiguos y evitando los abusos, mediante una reglamentación adecuada, sin perjuicio de ejercer también aquí la acción iniciadora que antes le atribuíamos respecto de los secanos, y que será en este otro caso aún más necesaria é importante, pues al cambiar radicalmente las condiciones derivadas del suelo ó del clima, pierden casi todo su valor las experiencias locales, y no puede ser ya indicio de una fatalidad insuperable el hecho de que las obras no sean utilizadas, desde luego, en la medida de lo posible.

Nada habrá que decir de las obras hidráulicas necesarias para llevar á cabo la transformación, porque no se refiere directamente á ellas el proyecto de ley, por corresponder á departamento ministerial distinto, aunque bien pudiera promover aplicaciones á la desecación de lagunas y terrenos pantanosos, á la que, con muy buen acuerdo, hace referencia el art. 19, pues ta-

les Empresas, sobre producir considerables ventajas económicas, al permitir la puesta en cultivo de terrenos desprovistos en otro caso de aprovechamiento valioso, contribuirían, además, á hacer desaparecer de los campos una causa permanente de insalubridad y de despoblación por consiguiente.

Bueno será, sin embargo, recordar, para lo que más tarde hayamos de decir, cuál es la forma como en la actualidad se realizan la mayor parte de las obras hidráulicas que tienen por objeto el riego, y que es, con escasas diferencias, que constan en los especiales Reales decretos de concesión, la que se detalla en los artículos 4.º al 9.º, ambos inclusive, de la ley de 7 de Julio de 1911.

De acuerdo con esas prescripciones, el Estado ejecuta las obras con el auxilio de los propietarios interesados, los cuales, en distintas condiciones y plazos han de abonar, cuando menos, el 50 por 100 del costo de las obras, pasando á ser éstas de su propiedad exclusiva, una vez que los auxilios se hayan hecho efectivos.

Es un procedimiento que bien pudiera aplicarse también á la desecación de lagunas, marismas y terrenos encharcadizos de propiedad particular, siempre que su saneamiento fuera de utilidad pública, y que debería entonces dar lugar á iguales obligaciones y derechos, cuando se tratara de colonizarlos, que los que se imponen en el art. 14 del proyecto, en caso de obras de riego, con las modificaciones que conviniera introducir y de las que nos ocuparemos en seguida.

Colonización de las zonas regables.

Realizadas las obras es cuando la labor colonizadora tiene en estos casos su natural principio; pero entonces, y á menos de existir dentro de las zonas regables ó saneadas terrenos de dominio público, siempre resultaría que las tierras mejoradas tenían dueño, el cual habría de aspirar entonces, y no sin que pudiera alegar razones fundadas en derecho, á obtener los mayores provechos posibles de la ventajosa transformación, que sería debida, en gran parte, por lo menos, á la acción del Estado. Deslindar qué era lo que al Estado correspondiera y qué lo que debía corresponder al propietario no parece tarea fácil, sobre todo si se tiene en cuenta que los sacrificios que éste se hubiera impuesto lo habrían sido persiguiendo un negocio, que el Estado con su colaboración había alentado, y de cuyos beneficios no podría ahora privarle sin compensación, sobre todo cuando había habido un contrato previo que la ley en sus facultades soberanas podría romper, pero no sin menoscabo de la razón y de la justicia.

Determinar previamente á la ejecución de las obras, cuáles tierras habrían de ser reservadas para la colonización, y cuáles otras quedarían en poder de sus propietarios, parece solución más razonable, aunque no todavía del todo equitativa, pues no se ve qué motivo podría alegarse para permitir á unos propietarios realizar ganancias mediante las obras que vendrían á mejorar sus fincas y privar á otros de este beneficio, á menos de establecer para todos los propietarios la obligación de dejar para estos fines una parte alícuota de su propiedad, la misma para todos ó relacionada, por lo menos, con la extensión total de las fincas, de tal modo que se librarán de la desmembración las pequeñas y quedaran á ella obligadas las que excedieran de una determinada extensión superficial.

En la mayor parte de los casos, podría, sin embargo, conseguirse los mismos resultados sin lesionar intereses, ni contrariar esperanzas legítimas. Rara será la obra de riego en la que éste se implante de nuevo sobre una amplia zona, donde la falta de preparación, de costumbres y de capitales hagan indispensable la

acción colonizadora, que cuente con la adhesión unánime de todos los propietarios interesados. En mayor ó menor número, siempre habrá algunos que, por pereza, por ignorancia, por desconfianza ó porque sus condiciones personales ó las de sus fincas les hagan mirar sin interés la transformación, rehusen prestar su auxilio á una obra de la que no esperan reportar ningún beneficio positivo.

Podría ocurrir que en muchos casos los tales propietarios, ni aun siquiera constituyesen la excepción. El riego es ciertamente una mejora, como es otra el saneamiento, pero si para conseguir una ú otra es preciso arriesgar capitales y desplegar una actividad y una vigilancia asiduas, para obtener después de ellos la máxima utilidad, se comprende que en muchos casos el propietario vacile y hasta niegue su cooperación, en la duda de cuáles puedan ser los resultados del balance final. Porque el hecho de ser propietario supone por lo general las aptitudes necesarias para adquirir ó para conservar la propiedad; pero cuando las condiciones de ésta se cambian en absoluto, hasta el punto de requerir en su propietario aptitudes diferentes, no hay razón ninguna para creer que el poseedor primitivo haya de adaptarse sin dificultad al nuevo estado de cosas.

Sin duda inspirado en estas consideraciones, el art. 197 de la vigente ley de Aguas acude á separar el obstáculo, disponiendo que en las concesiones de esta naturaleza «todos los terrenos comprendidos en el plano general, aprobado de los que pueden recibir riego, quedan sujetos, aun cuando sus dueños lo rehusen, al pago del canon ó pensión que se establezca, luego que sea aceptado por la mayoría de los propietarios interesados», la cual mayoría se computa por el número de hectáreas de las fincas, y el mismo artículo sanciona esta disposición imponiendo á los dueños que rehusen el pago del canon la expropiación de sus tierras por su valor de secano.

Este artículo no ha tenido en la práctica grandes aplicaciones; pero á parte de las dificultades que en la realidad presenta, podría ser insuficiente, aun en principio, para hacer posible el regadío en muchos casos. Exigese en él, para proceder á la expropiación, la adhesión previa de la mitad de la zona y esta limitación, que podrá estar plenamente justificada cuando en ella la pequeña propiedad domina y los perjuicios sociales y aun materiales que se siguieran de una expropiación en masa, podrían ser mucho mayores que los beneficios que se esperaba obtener, no tendrá ya la misma razón de ser cuando se trate de una extensa zona en poder de un corto número de propietarios, cuya sola voluntad podría interponerse, sin recurso posible, aun contra el interés evidente de la comarca. Mientras que en el primer caso la disposición legal es quizás excesiva, en el segundo sería á todas luces amparadora de un privilegio irritante.

Es, pues, natural que se tienda en el proyecto de ley á prescindir de la limitación que supone el mencionado art. 197 y á deducir el derecho á expropiar, no de la voluntad favorable ó contraria de los propietarios, sino del beneficio presumible de la transformación, depurado por el estudio del caso concreto, que deberá dar como resultado el proyecto de colonia de que habla el art. 21, y que según el art. 22, deberá ser aprobado por un Real decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros. Se evita así el dejar dependiente el asunto de secas fórmulas de derecho puro con dificultad adaptables después de distintas condiciones de tiempo y lugar, y que, al ser aplicadas al caso concreto, corren el riesgo, ó de ser totalmente ineficaces ó de ser falseadas en su espíritu, y aun en su letra, mediante retorcidas interpretaciones de sus frases.

Por la misma razón, sin duda, en el art. 14 se hace depender también la expropiación tan sólo de que la Junta central la

estime conveniente al interés general, aunque este juicio hemos de suponer que tenga siempre por base el proyecto mismo de colonia, pues si la adquisición de la finca fuera previa, se podría correr el riesgo de que más tarde el estudio detenido viniera á atenuar mucho las esperanzas deducidas de una primera impresión. La redacción del articulado parece, sin embargo, dejar puerta abierta á la duda, pues el art. 21 determina que el proyecto de colonia no se ha de redactar sino después de hecho el deslinde, lo que parece suponer ya la posesión del terreno por la Junta. Es lo probable que esta disposición se haya redactado teniendo principalmente á la vista los casos previstos en los artículos 4.º al 12, en los que parece más natural, pero conveniría evitar esa posible interpretación.

Pero en ese mismo art. 14 se concede también á la Junta, sin limitación alguna, la facultad de expropiar los terrenos comprendidos en las zonas regables, creadas directamente por el Estado ó simplemente con su ayuda, y esto, después de lo dicho, nos parece excesivo, si no se exceptúan aquellos propietarios que en colaboración con el Estado hubieran concurrido á la realización de las obras, mas como este punto es objeto especial del informe de algunos Sindicatos, nos limitamos á hacer la indicación sin entrar en más detallados pormenores.

Expropiación para riegos.

No basta sentar el principio de la expropiación ni establecer los límites más ó menos amplios entre los cuales haya de ejercitarse. Tan necesario como eso es fijar el procedimiento; porque si éste no fuera adecuado, el principio quedaría estéril. A este efecto, el art. 197 de la ley de Aguas remite expresamente á las prescripciones de la ley de Expropiación forzosa de 10 de Enero de 1879 y al Reglamento correspondiente para su ejecución. La práctica, sin embargo, ha enseñado cuán deficientes son los procedimientos allí indicados, y cómo los recursos y garantías que en ellos se conceden á los propietarios no suelen servir, las más de las veces, sino para obtener valoraciones exageradas con daño, en ocasiones grave, de los intereses generales.

En el caso particular que nos ocupa, el defecto es aún de mayor trascendencia que en el caso ordinario de las obras públicas; porque en éstas el costo de las expropiaciones de terrenos, que suelen limitarse á fajas estrechas, representa por lo general una partida relativamente pequeña comparada con el importe total del presupuesto, mientras que en la colonia el terreno cultivable es uno de los más principales y valiosos elementos de la explotación agrícola.

En las obras públicas, sin embargo, la necesidad de una reforma se ha hecho patente, y á conseguirla se han dirigido determinados proyectos de ley como el de 7 de Marzo de 1911, que no llegó al fin á discutirse, pero que, al ser presentado á las Cortes, dió ocasión al Ministro que lo firmaba para llamar la atención sobre algunos casos verdaderamente escandalosos, uno de ellos ocurrido en las expropiaciones para el embalse del pantano del Guadalquivir, donde un propietario llegó á pedir 748.389 pesetas por una finca que fué tasada en definitiva en 72.741.

Podrá pensarse que este inconveniente es fácilmente evitable si, en espera de la resolución final, que dictada por el Tribunal competente ha de suponerse equitativa, se ocupa la finca mediante la previa constitución del depósito que el art. 29 de la ley vigente determina, y que, en la forma en que quedó modificado por la de 30 de Julio de 1904, parece garantía suficiente contra las exageradas pretensiones del propietario. Que la solución no es completa, lo demuestra el hecho de que en el caso que acabamos de citar, el depósito que fué preciso constituir con

arreglo á la ley fué de 159.406 pesetas, es decir, más del doble de la tasación definitiva, y aun podría presentarse caso en que el depósito mismo ha resultado inútil, y la ocupación no ha podido llevarse á cabo en tres años, por interponerse un fingido tercero que, alegando mentidos derechos, ha conseguido eludir durante todo ese tiempo la autoridad competente del Gobernador, mediante una artificiosa intervención de un Juez municipal.

Aligerar la tramitación es, pues, indispensable, y como los trámites más largos y delicados son los relativos á la tasación contradictoria, es ella la que reclama la especial atención del legislador. Así se ha comprendido al redactar el proyecto de ley y á ello responde, sin duda, el procedimiento descrito en el artículo 10, por el que queda en definitiva á la resolución de la Junta la fijación del justiprecio. El procedimiento es, sin duda, expedito, pero tampoco exento de peligros. Esas discrecionales facultades concedidas á la Junta, que es al mismo tiempo parte interesada en el litigio, no parece que sean para el propietario garantía suficiente; pero es el caso que tampoco lo serían para el Estado; porque su situación de inferioridad haría que el propietario no tuviera tasa en el pedir y su misma reconocida superioridad sería á su vez causa de que la Junta fuera quizás benévola en demasía, temerosa de que lo justo fuera considerado como arbitrario, con lo que el Estado seguiría tan indefenso como hoy, sin perjuicio de ser, y al parecer con razón, constantemente tachado de tirano.

Esta debilidad del Estado en litigio con los intereses particulares, es con frecuencia atribuida, y en algún caso particular podrá serlo con justicia, á inmoralidad de la administración, pero que tiene raíces más hondas y robustas lo demuestra el ser un hecho generalmente reconocido en todas las naciones. Sin hablar de Francia, cuya rectitud administrativa ha sido también objeto de dudas probablemente exageradas, fácil sería citar el caso de Inglaterra, que ha motivado un estudio de Spencer, ó encontrar indicios de lo mismo en la disciplinada Alemania. Esta misma materia colonizadora nos presta elementos para ello.

En la Polonia prusiana, el precio medio de compra por hectárea de las propiedades privadas con destino á la colonización ha subido en pocos años de 570 á 1.395 marcos, y la relación entre este precio y la renta catastral líquida ha subido al mismo tiempo de 69,7 á 139,7 la que parece demostrar que el aumento no ha procedido del valor de las tierras, sino de las mayores exigencias de los vendedores.

Otros datos vienen á confirmar la misma deducción. Habían sido adquiridas 193 grandes propiedades polacas y 507 alemanas. Las grandes propiedades polacas median, por término medio, 532 hectáreas cada una; las alemanas, 522; eran, pues, próximamente iguales en extensión; los precios medios pagados por unas y otras fueron de 759 y 996 marcos, respectivamente, la hectárea; relación de precios 2,32. Fueron también compradas 229 propiedades pequeñas polacas y 323 alemanas; la extensión media de las primeras era de 41,1 hectáreas, la de las segundas 56,7; los precios medios respectivos 1.358 y 1.397 marcos; relación 1,03.

Ahora bien, es natural que las propiedades pequeñas valgan por hectárea más que las grandes; llevan en sí, y relativamente, un mayor capital invertido en edificaciones y en mejoras de todo género. La diferencia de precio no debe extrañarnos. Lo que sí debe extrañarnos es que, en la misma región, y ante la equitativa imparcialidad de los Poderes públicos, las propiedades alemanas valgan más que las polacas, y aun debe extrañarnos más que sean á este respecto las más favorecidas las grandes propiedades de los grandes señores.

Las razones aducidas bastan, á nuestro juicio, para justificar

que se eluda en lo posible la compra libremente concertada, lo mismo que las tasaciones contradictorias, y que se procure obtener una solución que, sin perjudicar intereses legítimos, determine el precio de una manera casi automática. Podría, á nuestro juicio, conseguirse este objeto haciendo que fuera el propietario mismo el que fijara el precio, pero sometiéndose, como garantía de que sus exigencias no eran exageradas, á un tributo proporcionado. Esta fórmula, cuya justicia parece evidente, pues ni habría violencia en el precio ni falta de equidad en el impuesto, podría ser desarrollada prácticamente en la forma que pasamos á explicar.

Una vez terminado el proyecto de una obra hidráulica, ya tuviera por objeto el riego ó bien el saneamiento de terrenos pantanosos, los propietarios de los terrenos que habían de recibir la mejora serían invitados á contribuir á la obra en la forma que previamente se determinara, de acuerdo con lo preceptuado en las leyes especiales correspondientes. El propietario aceptaría ó no con entera libertad las condiciones propuestas; pero en caso de negativa, debería hacer la declaración del valor en venta de su finca. Este valor se compararía con el que hasta entonces hubiera servido de base para repartir la contribución; pero cualquiera que el resultado de la comparación fuese, no debería, en ningún caso, deducirse de él responsabilidades por presumibles ocultaciones, debiendo entenderse, por consiguiente, que cualquier aumento que resultara era debido al beneficio que dimanaba de la construcción de la obra hidráulica. En lo sucesivo sería ese valor el que debería ser tomado en cuenta para el cálculo del líquido imponible de la finca.

Una vez hecha la declaración, el propietario vendría obligado á ceder, en cualquier tiempo, su finca por el valor declarado aumentado en un 10 por 100 en concepto de afección, y disminuido el total en un 50 por 100 del aumento de valor producido por la obra hidráulica y calculado, según se ha dicho más atrás. A falta de declaración expresa por parte del propietario, se entendería que éste aceptaba lo que resultara del amillaramiento existente.

Deberían ser excluidas del procedimiento las fincas, cuya extensión superficial no excediera de 10 hectáreas, siempre que su propietario no poseyera otras contiguas de igual ó mayor cabida total. En cuanto á las fincas mayores de 100 hectáreas, la compra podría ser parcial ó total, debiéndose, en el primer caso, dividir la finca por la entidad expropiante en porciones de igual valor, quedando la elección al propietario de aquellas porciones que hubiera él de conservar.

El fijar en un 10 por 100 el valor de afección, en vez del 3 que señala la ley actual, parece de justicia si el precio se ha de determinar, por otra parte, con una suficiente precisión; pues dada la manera como se desarrolla el procedimiento ordinario, el sobreprecio que en realidad se abona al propietario es, por lo general, bastante superior. Ese 10 por 100, por otra parte, sólo representaría los intereses de dos años del capital, y en ocasiones podría ser necesario ese plazo para encontrar una nueva inversión del mismo, aun sin contar las gestiones necesarias para ello y que algún valor deberán tener también. Podría quedar igualmente dentro del mismo concepto cierta tolerancia por ocultaciones al fisco que, constituyendo un hecho bastante generalizado, no sería equitativo penar exageradamente en algún caso particular, sino cuando en este caso hubieran sido también excedidos los límites ordinarios. Por último, el tipo mismo es adoptado en un caso análogo en el segundo párrafo de la regla 1.^a del art. 29 de la vigente ley de Expropiación.

El deducir del precio el 50 por 100 del aumento del valor producido por la obra, parece también justificado. Quizás pudie-

ra pretenderse que se dedujera la totalidad, y en puro derecho ninguna razón habría realmente que oponer, pues si el propietario nada hace por la obra, ningún beneficio debe reportar de ella; pero, de una parte, la obligación de vender en cualquier tiempo limita su libertad para desarrollar determinados proyectos de mejora ó nuevos empleos de su finca, y esta limitación deberá ser de algún modo compensada; de otra, el concepto generalmente admitido de la propiedad supone derecho al valor de las potencialidades que la finca encierra una vez deducidos los gastos de todas clases necesarios para alcanzarlas, y aunque este concepto se encuentre actualmente, y con razón, en crisis, mientras no sea cambiado de un modo radical por la natural evolución de las ideas, debe ser tomado de alguna manera en cuenta en la legislación positiva, pues es al cabo el que en la práctica regula las transacciones y los contratos. Tampoco hay que olvidar que ese aumento de valor, dado el modo como se le calcula, puede comprender también parte del valor real y anterior de la finca y, por último, que la ley en definitiva no señalaría sino un límite que la entidad expropiante no está obligada á aceptar, si fuera demasiado exagerado, y que no redundaría en tal caso sino en perjuicio del propietario desconsiderado y exigente que deberá, con arreglo á sus exigencias, pagar su contribución.

No menor razón asiste para excluir del procedimiento á las fincas de menos de 10 hectáreas. Cuando principalmente se aspira al establecimiento de la pequeña propiedad, lo menos que se puede hacer es respetarla; pero si razones de índole especial aconsejaban en determinadas zonas reducir aún más la extensión mencionada ó introducir la mejora en determinadas fincas, subsistentes podrían quedar para estos casos lo determinado en el art. 197 de la ley de Aguas y el procedimiento ordinario de expropiación. En cuanto á las fincas mayores de 100 hectáreas, el fraccionamiento podrá ser conveniente en ocasiones para reducir la empresa dentro de los límites que permitan los recursos disponibles, y hecho en la forma que se indica, parece que debe resultar equitativo.

Todavía el procedimiento así definido exigiría desarrollos de carácter reglamentario, sin los cuales podría resultar también completamente ineficaz. Trátase, en efecto, de establecer una relación entre la contribución y el valor de la finca, y la contribución se regula en la práctica por el líquido imponible, que es la diferencia entre el producto total de la finca y los gastos de todas clases que la explotación y la conservación exigen. Es claro que alguna relación hay entre este líquido imponible y el valor en venta que se trata de determinar; pero esta relación no es evidentemente constante.

El líquido imponible encierra los conceptos que deben ser distinguidos: uno es la renta de la finca, que es la única que capitalizada puede dar el valor en venta, y otro es el beneficio industrial del labrador que corresponde á su gestión personal y al interés del capital de explotación.

Si los dos conceptos aparecen englobados, y con arreglo á ellos se calcula el precio, éste será forzosamente elevado ó, inversamente, si con arreglo al precio se regulara la contribución, como si aquél fuera la capitalización del líquido imponible, el impuesto, lejos de aumentar, podría verse reducido y desaparecería la sanción que se trataba de establecer.

La diferencia podría ser de mucha consideración. La retribución del labrador puede muy bien ser igual, y aun mayor, que la del propietario; pero la relación no puede ser la misma para todos los cultivos. Mientras más intensivo sea éste, mayor deberá ser la parte del labrador. Cuando se trate, por el contrario, del aprovechamiento directo de los productos naturales, la renta lo absorberá casi todo. Aun dentro de una misma clase de culti-

vo, las diferencias pueden ser grandes de unas á otras regiones.

Para dar alguna idea de la variabilidad de la relación, bastará el siguiente ejemplo: En las expropiaciones efectuadas en el término de Jerez para el embalse del pantano del Guadalcañín para deducir del líquido imponible los valores de las tierras laborables, valores que han sido aceptados por los propietarios y que no pueden, por consiguiente, reputarse bajos, sería preciso capitalizar el líquido imponible á un tipo de interés comprendido entre 7,5 y 7,8 por 100. En cambio en los terrenos de dehesa, para obtener valores comparables, dados los precios de las transacciones ordinarias, el tipo de capitalización ha debido fluctuar entre 2,2 y 2,6. Y estos tipos de capitalización, bastante concordantes dentro del término de Jerez para la misma clase de explotación agrícola, son ya diferentes en el vecino término municipal de Arcos de la Frontera.

Por no haberse tenido en cuenta estas diferencias al redactar en su forma moderna el art. 29 de la ley de Expropiación forzosa, los resultados de su aplicación pueden ser muy variables de uno á otro caso, y exigir en muchos, como de ello hemos presentado ejemplos más atrás, depósitos más que dobles que la cantidad que se trata de garantizar, con lo que puede quedar completamente ineficaz la facultad concedida en beneficio del público interés.

En consideración á la dificultad del asunto, no parece, pues, que deba adoptarse un tipo único de interés para regular ni la capitalización ni el líquido imponible, sino que esto debe ser el objeto de una disposición reglamentaria en la que se prevean, después de detenido estudio, y hasta donde sea posible, los casos diferentes que puedan presentarse en las distintas regiones españolas. Al efecto podría en cada una de ellas determinarse por Peritos las relaciones medias existentes entre los valores reales en venta y los líquidos imponibles respectivos, incoándose con este objeto un expediente en el que, después de oídos los informes que parecieran del caso, resolviera en definitiva la Presidencia del Consejo de Ministros. Los tipos así fijados podrían ser alterados después de una tramitación análoga cuando el progreso de los trabajos catastrales lo exigiera, al ser cambiadas las bases de tributación. En la ley, sin embargo, debería establecerse el criterio que debe servir de guía al expediente y que explicado queda.

Si las reglas y procedimientos indicados podrían servir para apartar los obstáculos que procedieran del interés particular y privado, las mismas disposiciones no parece que deban ser aplicables á los bienes de Corporaciones públicas, que no deberían venir forzadas á Empresas que, en definitiva, para estar justificadas, habrán de redundar en beneficio de la comarca, cuyos intereses están representados por esas mismas Corporaciones. Para proceder contra la voluntad expresa de éstas, razones muy poderosas deberían ser invocadas, y no parece suficiente el simple acuerdo de la Junta, que sería entonces además en el asunto juez y parte.

Otra cosa sería si, por propuesta de la Junta ó por iniciativas locales, una divergencia surgiera entre las Corporaciones representativas de los intereses de la comarca, como el Ayuntamiento, las Cámaras agrícolas y de comercio, las Asociaciones patronales, los Sindicatos obreros, etc. Entonces la Junta, estudiando el asunto con todo detalle, en expediente instruido al efecto, en el que se oyera á todos los interesados, podría proponer la solución, recayendo resolución definitiva de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Para la fijación del precio en estos casos, reglas son precisas, sin embargo, y cuando la renta sea conocida, ninguna parece mejor, abstracción hecha de los tipos adoptados, que podrían va-

riarse si se lo juzgara conveniente, que la establecida en el art. 7.º para los terrenos enajenables propiedad de los pueblos. Si al renta no es conocida y el acuerdo previo no existe, el procedimiento indicado en el art. 10 parece un poco violento, y ninguna ventaja se ve que pueda seguirse en esos casos de eludir los trámites de la ley de Expropiación ordinaria y conceder al expropiado todas las garantías que dicha ley concede; porque ni son tan de temer obstrucciones inconsideradas, ni parece conveniente restar medios de defensa á los intereses colectivos locales, que suelen encontrarse por lo común aún más desamparados que los intereses del Estado.

Como último medio de adquisición de fincas colonizables se indica también la compra directa por común acuerdo con los propietarios. Ya hemos dicho más atrás las razones que hacen este medio poco deseable; mas, á pesar de ellas, puede ser en algún caso conveniente y hasta insustituible; pero no parece que en tal caso deba concederse iniciativa alguna al propietario, como se hace en el art. 14, pues esta iniciativa siempre será sospechosa, á menos de tratarse de un concurso, cuyas condiciones podría determinar la Junta con suficiente amplitud de criterio y justificando siempre las restricciones impuestas.

Colonias de propiedad particular ó de Empresas.

Nosólo tiende el proyecto de ley á la creación de colonias directamente por la Junta, sino que también prevé, en su art. 18, el auxilio del Estado para los particulares que se propongan colonizar sus propias fincas. Expuesta á grandes peligros parece esta facultad, y aun poco justificada en sí misma en la mayor parte de los casos; porque si el principal objeto del proyecto de ley es el arraigar en la Nación á las familias desprovistas de medios de trabajo, mediante el establecimiento de una pequeña propiedad estable, no parece natural perpetuar la propiedad grande, conservando derechos señoriales, origen probablemente de constante hostilidad, que el proyecto de ley prevé al disponer en la regla 9.ª del mencionado artículo que sean sometidos á la resolución arbitral de la Junta; pero que esta disposición evitaría, con dificultad, de un modo permanente.

Y si el propietario, á la postre, no hubiera de conservar su propiedad, como supone la regla 3.ª, bien porque gratuitamente la cediera ó porque sólo se reservara su censo sobre ella, ningún motivo habría para variar entonces el procedimiento general de colonización; porque en uno ú otro caso la cesión sería, en definitiva, una venta en condiciones más ó menos especiales, y el establecimiento de la colonia y su administración, hasta quedar completamente constituida, podría correr á cargo de alguna de las Juntas locales previstas en el art. 41, en la que debería darse adecuada representación al propietario.

No hay que perder tampoco de vista, al tratar de este punto, la pobreza del suelo de la mayor parte de las tierras colonizables, que es precisamente la más importante causa de su descuido ó abandono. Ahora bien, sobre un suelo pobre cuanto se cree será el exclusivo producto del trabajo, y si éste ha de verse justamente retribuido, nada ó casi nada puede quedar para el dueño. Y si el beneficio de éste hubiera de ser nulo, ¿qué interés podía tener en la transformación? Y si entraba, sin embargo, en ella, cuando no fuera sólo guiado por móviles de piedad, que no pueden ser la regla en Empresas particulares, ¿no sería con ánimo de apropiarse una parte del trabajo de sus colonos? Y ó triunfaba en su empeño con detrimento de la justicia, ó introducía en la colonia el germen de la discordia, que la haría perecer al cabo, quedando el beneficio poco ó mucho que la colonización hubiera reportado á la finca de la exclusiva propiedad del propietario.

Por eso debe ser condición esencial de toda obra colonizadora que el colono en algún momento llegue á consolidar su posesión, transformándola en propiedad. Sólo de ese modo llegará á emplear en esa tierra suya, que será también un día la de sus hijos, el máximo de trabajo que la hará permanentemente fecunda.

Por no haber tenido en cuenta estas consideraciones, ha sido de resultados tan precarios toda aquella legislación colonizadora que se iniciara por la ley de 21 de Noviembre de 1855, y que sólo ha servido en la mayor parte de los casos para favorecer roturaciones de dehesas, cuyas cosechas han permitido, durante un corto número de años, la existencia de una población más ó menos importante, hasta que, agotadas las reservas seculares de fertilidad, y no pudiendo soportar ya el colono las crecientes exigencias del propietario, ha abandonado la colonia dejando su suelo aún más pobre y desierto.

No es el caso ya el mismo cuando es posible crear sobre el suelo una riqueza importante ya por medio de plantíos, ya modificando esencialmente sus condiciones por el riego ó por el saneamiento. Entonces el margen es mucho más amplio y puede en la data ó censo encontrarse una solución que armonice los intereses del propietario actual con los del colono y futuro propietario.

Resumiendo este punto, parece, pues, que se debiera prescindir de conceder esos auxilios á los particulares que, si aspiran á mejorar sus fincas, mediante inversiones de capital verdaderamente económicas, deben soportar los riesgos, haciéndose dignos de su propiedad si quieren conservarla, y si la operación no fuera ventajosa, ningún interés público habría en prestarle auxilio, como no fuera aquél limitado, que supone la regla 3.^a del artículo discutido, de la redacción gratuita del proyecto de colonia. Llegar como se propone en la 4.^a al anticipo por la Junta de todos los gastos, nos parece cosa peligrosísima, sobre todo dejando indeterminados la forma y plazos del reintegro (regla 5.^a), que queda al arbitrio de la Junta, la cual tendría que hacer constante llamamiento á su acendrado celo por el interés público entre los constantes asaltos de todas las concupiscencias.

Lo dicho respecto de los propietarios particulares sería igualmente aplicable á las Empresas á que se refiere el art. 43; pero no sería ya el mismo caso cuando se tratara de intereses colectivos como los de una Comunidad de regantes ó de un Sindicato obrero constituido en cooperativa de producción.

Podría en tales casos favorecerse la extensión del riego en zonas privadas anteriormente de ese beneficio, ó ensayarse combinaciones que aseguraran al trabajo una retribución legítima, contribuyendo en uno y otro caso, ya por la creación de nueva riqueza, ya por la distribución más equitativa de la creada, á hacer posible un aumento de población, objeto primordial del proyecto de ley.

Proyecto de colonia y elección de colonos.

Si la fijación de la población al suelo y el más amplio desarrollo de la riqueza exigen imperiosamente la unión indisoluble de la propiedad con el trabajo, el conceder la propiedad tan sólo es también ineficaz.

Bien lo demostraron, por lo menos en esta región, los antiguos repartimientos llamados *premios patrióticos*, hechos en virtud de los decretos de las Cortes de 4 de Enero de 1813, 29 de Junio de 1822 y 18 de Mayo de 1837, la mayor parte de los cuales dieron por resultado la reconstitución de las antiguas grandes fincas, por las ventas que de sus propiedades hicieron los nuevos poseedores que carecían de medios y preparación para conservarlas.

Es, pues, necesario, para evitar un seguro fracaso, procurar al colono las condiciones necesarias de arraigo, y, para ello, será preciso, en primer lugar, el más detenido estudio económico, del que habrá de resultar el proyecto de colonia de que se habla en el art. 21. Menciónanse en él los documentos de que dicho proyecto debe constar, y en la enumeración de ellos parecen notarse algunas deficiencias, que quizás sean sólo reparables omisiones. Entre los planos, por ejemplo, sólo se incluyen los de los edificios comunales y casas de colonos, cuando el establecimiento de la colonia puede exigir otras obras igualmente indispensables, como la red de distribución interior, si se trata de una colonia de regadío, ó el drenaje, si de un saneamiento, los caminos de servicio ó de explotación, etc.

Igualmente deberá acompañarse el plano general con la distribución de las suertes y la representación exacta de la porción ó porciones de terreno que hayan de quedar de aprovechamiento común, aunque este plano pudiera figurar como anejo del plan de cultivo.

Relacionando el art. 21 con el 25, puede pensarse, sin embargo, que el presentar en el primero separadamente los planos de los edificios, y el presupuesto de los mismos depende de que es sólo á éstos á los que se trata de aplicar el sistema de subasta, y de ahí el que ambos documentos, juntos con el pliego de condiciones facultativas, deben quedar separados del resto por constituir ellos tan sólo los documentos de contrata.

La excepción estaría plenamente justificada si en la ejecución de todas esas otras obras, en las que los movimientos de tierras tienen una gran importancia, hubiera de contarse, en parte, al menos, con prestación de trabajo por los futuros colonos, lo que podría quizás permitir alguna economía en la instalación y un medio de selección práctico y equitativo de la población de la colonia.

De ser así, y parece conveniente que así fuera, convendría consignarlo expresamente, pues, de no hacerlo, no podría fundarse en una omisión de la ley el exceptuar los trabajos de referencia de las prescripciones de la de Hacienda de 1.^o de Julio de 1911.

Aprobado el proyecto de colonia y en vías de ejecución, la cuestión más interesante y delicada es de la elección de colonos, de la que depende en gran parte el mejor éxito de la empresa. Porque si la colonización ha de ser eficaz, debe cambiar de algún modo las condiciones ordinarias del trabajo en la comarca; pues, de no variar éstas, las mismas causas que hubieran conducido al estado social que se tratara de remediar, acabarían al cabo por arruinar la colonia. Y si los colonos han de ser materia adaptable á situaciones nuevas, deberán tener también aptitudes que no serán las más generales en un medio donde sean distintas las condiciones de adaptación.

Claro es que estas condiciones, como también el tipo medio económico y social de las poblaciones más próximas, han debido ser objeto especial de estudio en el proyecto de colonia, que no debe partir de términos medios generales, sin práctica efectividad; pero si esta circunstancia ha de hacer más fácil el encontrar colonos útiles, es evidente que nunca han de serlo todos, ni en ocasiones la mayor parte, y que casos habrá en los que será preciso elegir dentro de una pequeña minoría.

No es posible en una ley llegar á la determinación precisa de las condiciones necesarias en casos tan variables como los que pueden presentarse; pero la indeterminación total en que el punto queda en la regla 3.^a del art. 26, también parece excesiva. Condiciones hay que en todos los casos deberían reputarse necesarias, ó, por lo menos, preferentes, como las de ser hombres casados y con hijos, sin antecedentes penales bochornosos, sanos de cuerpo

y de no excesiva edad, entendiéndose que empezaba á serlo la de treinta y cinco años. En la mencionada regla 3.^a no se establece otra limitación que la de preferir en igual caso los del término municipal donde radique la colonia, preferencia que parece muy natural, y que por lo mismo tiene antecedentes en nuestra legislación en la materia (artículos 3.^o y 7.^o del decreto de las Cortes de 4 de Enero de 1813); pero quizás fuera mejor tomar como base, no el término municipal, sino la distancia á la población más próxima. El objeto de estas limitaciones debe ser, en efecto, el prevenir una heterogeneidad demasiado grande entre los elementos de la colonia, causa posible de desavenencias y rivalidades que podríán redundar en detrimento del nuevo núcleo de población.

Para ello conviene fortalecer al grupo dominante, para que acabe por absorber á todos los demás, asimilándose sus condiciones útiles cuando, por la naturaleza de la explotación implantada en la colonia, haya sido preciso buscar colonos forasteros con las aptitudes ó los conocimientos necesarios. Ahora bien, el grupo dominante será siempre de procedencia local y salido de los núcleos de población más próximos, que no serán forzosamente, cuando el término municipal sea muy extenso, la metrópoli del mismo.

Todos estos motivos de preferencia, que de una manera general podríán consignarse en la ley, no deberían tener sino carácter supletorio cuando alguna causa especial y bien justificada no aconsejara alguna variación. Podría, en efecto, convenir en algún caso el establecimiento de colonias penitenciarias ó recibir la cesión de algún terreno colonizable con condiciones especiales respecto á su población impuestas por el donante, como la de estar compuesta de hospicianos propuestos por una Diputación ó de vecinos partícipes del aprovechamiento de una propiedad municipal, y es claro que en esos casos, en los que la colonización vendría unida en cierto modo á la beneficencia, habría que tener en cuenta otros motivos distintos de los generales.

En todo caso, las condiciones bien claras y precisas deberían figurar en el proyecto de colonia y servir de base al concurso que estimamos preceptuable, y al que convendría dar la mayor publicidad posible, y, por lo menos, tanta como la que en el proyecto de ley se ordena para el sorteo. Entre estas condiciones podría figurar alguna relativa á las prestaciones de trabajo en las obras preparatorias de la colonia de que hablábamos más atrás, las cuales prestaciones podríán ser gratuitas ó con retribución reducida y servir así de auxilio á los gastos de establecimiento y de prueba de la población trabajadora. Los obreros no aceptados para colonos deberían ser, en este caso, compensados debidamente de la falta de retribución de su trabajo, lo que no sería demasiada complicación, porque los buenos obreros deberían ser aceptados en la mayoría de los casos, y los malos inmediatamente despedidos y pagados.

Deberes y derechos del colono y patrimonio familiar.

Una vez elegido el colono, y durante el período de transición, hasta conseguir la propiedad de su lote (regla 4.^a del art. 26), sus deberes y derechos deberán estipularse también con entera claridad en contrato de carácter general, que deberán formar parte del proyecto y publicarse con el concurso. El cumplimiento y las infracciones de este contrato deberían ser juzgados por un Jurado especial, en el que tuvieran intervención los colonos, y cuyas decisiones, cuando llegaran al extremo de gravedad de expulsar al colono, deberían hacerse públicas con expresión de los motivos. La subordinación y disciplina á que el colono se somete, y que durante los primeros años, al menos, parece con-

dición obligada para el afianzamiento y desarrollo de la colonia, debe ser, en efecto, de algún modo paliada con suficientes garantías de justicia, para que no se conviertan en arma poderosa y arbitraria puesta al servicio de malsanas influencias locales; porque la disciplina que en el primer caso dignifica, en el segundo degrada.

En la misma regla 4.^a, se establece una distinción entre las colonias que se funden en los montes del Estado y las en que no se presente esta circunstancia. En las primeras se fija en cinco años la duración del período de mera posesión anterior á la propiedad definitiva, y para las segundas este período se difiere hasta que terminen los plazos de amortización del valor del terreno y gastos de instalación. No se ve más motivo á esta diferencia sino que, en el primer caso y según el art. 4.^o, el Estado renuncia á todo interés por el monte; pero por una parte esa renuncia del Estado, que, según allí se dice, se hace en beneficio de la idea que preside á la ley, no tiene por qué ser en provecho exclusivo del respectivo colono, el cual deberá pagar en todo caso en plazo más ó menos dilatado, el valor de ese terreno, aumentándose con ello los fondos disponibles para la labor colonizadora; y por otra parte, aun cuando el terreno no hubiera de pagarse, los gastos de instalación deberían serlo en todo caso, y hasta que el pago no fuera total, la propiedad no debería adquirirse. Este principio del pago total, que en el mismo preámbulo del proyecto se afirma, parece también olvidado, como más atrás indicamos, en la regla 7.^a del artículo que nos ocupa, donde se vuelve á hablar de donativos.

El arraigo del colono, y aún más todavía el de su familia, que es, con razón, una de las preocupaciones del proyecto de ley, exige, por lo menos en los primeros años, una legislación protectora que se propone inspirada en el *homestead* anglo-sajón, y que se desarrolla con bastante detalle en el art. 27. Sus disposiciones parecen, por lo general, bien estudiadas, al objeto de impedir que el principio fundamental sea burlado mediante artificiosas combinaciones legales; pero en algún caso el empeño parece excedido, pues la protección legal del colono no debe ir más allá de lo necesario para el mantenimiento de la colonia, y este mismo mantenimiento reclama que no permanezcan en ella aquellos individuos cuyas condiciones morales ó cuyas aptitudes económicas no estuvieran al nivel debido.

Se comprende, por ejemplo, que las deudas del colono anteriores á su establecimiento en la colonia no deben ser exigidas mediante embargo de sus nuevos bienes, porque la existencia de éstos no pudo entrar en las previsiones del acreedor; pero las nuevamente contraídas no están ya en el mismo caso, y ese régimen de privilegio podría ser el velo que cubriera verdaderas estafas.

Si el caso llegara, podrá quizás mantenerse todavía intacto el patrimonio en beneficio de la familia, que no siempre debe ser responsable de las faltas de su jefe; pero éstas no deben quedar tampoco sin oportuna sanción y, al efecto, deberían ser sometidas al juicio de un Jurado, que bien podría ser el mismo que más atrás indicábamos para entender en las infracciones del contrato que provisionalmente ligara el colono á la colonia. Ese Jurado podría, en determinados casos, ordenar el pago total ó parcial de esas deudas por la cooperativa de que habla el art. 22, la que podría, á su vez, exigirlos al colono en forma y plazos convenientes, llegando para cobrarlos hasta á desposeerle definitivamente si carecía de descendencia ó someterle á tutela en beneficio de sus hijos menores.

También parece excesiva la prohibición de permutar los lotes en los primeros años (regla 5.^a), pues no se ve la utilidad que ello reporte; antes, por el contrario, tanto mejor desarrollará el

colono su trabajo cuanto más satisfecho se encuentre con el lote que cultiva, y ya que éstos se reparten á la suerte, no hay para qué prohibir las combinaciones que mejoren los errores del azar. Más justificado está prohibir la donación y la venta, sobre todo si hay intereses de menores que defender, porque cuando no los haya, lo único que exige el interés de la colonia es que el lote quede indivisible y que no puedan acumularse varios lotes en una sola persona.

Para evitar la donación y la venta, forzoso será también prohibir el arrendamiento; pero éste, sin embargo, podría ser tolerado en algún caso tomando al efecto las debidas garantías, que podrían encontrarse en una intervención de la cooperativa ó de algún Consejo de la colonia cuya aprobación fuera indispensable.

El caso podría presentarse cuando, á la muerte del padre, quedara la viuda con sólo hijos menores, ó por enfermedad ó ausencia motivada y temporal del jefe de la familia. Esta situación sería siempre transitoria y excepcional, y no podría perjudicar en nada la buena marcha de la colonia.

Es igualmente algo dudosa la conveniencia del régimen sucesorio propuesto. La libertad de testar concedida al padre no es una garantía de que el heredero fuera el más capacitado para la administración del lote. Podría más bien ocurrir lo contrario, pues el interés del padre podría estar, más que en arraigar á la familia, en asegurar el porvenir, mediante el legado de una propiedad privilegiada, al hijo ó hija más inepto. Mejor parecería que fuera la colonia misma la que por órgano del Jurado, de la Cooperativa, del Consejo ó de alguna otra institución análoga fuera la que hiciera la elección.

Este régimen de sucesión tiene desde luego el inconveniente de excluir á todos los descendientes menos á uno, y el defecto es inevitable si se ha de mantener la indivisibilidad del lote; pero se podrían atenuar sus consecuencias si la colectividad procurara el arraigo de los hijos no elegidos, á cuyo efecto la Cooperativa podría destinar una parte de su capital para futuras ampliaciones de la colonia; y para que éstas fueran posibles podrían las fincas próximas no colonizadas quedar sujetas, si no á expropiación, por lo menos á tanteo.

Todo este régimen de excepción no parece tampoco que deba ser indefinidamente permanente, sino en lo que se refiere á la indivisibilidad del lote, y aun eso con la restricción que se menciona en la regla 1.^a del art. 27. Si la colonia ha de tener vida propia y robusta, es necesario que alguna vez se emancipe de esas tutelas legales, indispensables, sin embargo, para guiar sus primeros pasos y para hacerla crecer y desarrollarse en un medio más ó menos hostil. No será, sin embargo, bastante plazo el de la vida del primer colono; es más bien en la generación siguiente, hija ya de la colonia, donde debe llegarse á encontrar las necesarias condiciones de estabilidad y, como la vida probable del primer colono en el momento de su ingreso en la colonia podrá oscilar alrededor de los treinta años, el plazo de cincuenta parece que debía ser muy suficiente.

Previsiones legislativas convenientes.

Entretanto, convendría también consignar en la ley determinadas provisiones. Por el art. 45 quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan á lo preceptuado en la nueva ley y entre ellas se incluiría el art. 6.^o de la de Expropiación forzosa vigente, que levanta para sus efectos las prohibiciones que se opongan á la enajenación. En rigor, ni la letra misma de este último artículo sería aplicable, pues en él se supone que las prohibiciones dichas pudieran ser levantadas por la Autoridad judicial, á la que ninguna intervención se concede en el proyecto de ley. Ahora

bien, por mucho que sea el interés en arraigar al colono, no podrá ser tanto que en su favor se posponga toda obra de pública utilidad. Deberá, pues, consignarse la excepción ó marcar el procedimiento á seguir en tales casos, con expresión de las garantías que parecieran convenientes para la reconstitución del patrimonio, y que podrían ser análogas á las preceptuadas en la regla 7.^a del art. 27.

En la regla 1.^a del mismo artículo se prevé el caso de dividir el patrimonio, cuando, por el gran incremento de su valor en renta, pueda ser suficiente cada una de las partes en que se divida para el sustento de una familia. Si la colonia prospera, aún más probable podría ser el caso de la formación de un núcleo de población urbana que aumentar el valor del terreno por convertirlo en solar edificable. En este último caso sería con toda evidencia, y en el primero podría serlo muchas veces, debido el aumento más á la colectividad que al colono á quien el lote hubiera caído en suerte, y la ley debiera hacer la conveniente distinción para evitar ganancias indebidas y agios posibles, con lo que quedaría el trabajo como fuente única de todo provecho. El importe de esos aumentos de valor á la colectividad debidos deberían ingresar en la caja de la Cooperativa y ser aplicados á los futuros desarrollos de la colonia.

También deberían incluirse en la ley algunos preceptos conducentes á impedir la introducción en la colonia de determinados vicios que podrían acarrear su ruina. Tan importante como el auxilio económico prestado por la cooperativa y el protectorado legal del patrimonio familiar, será en efecto contribuir á la más alta moralidad y á la educación del colono, imponiendo la instrucción obligatoria, á cuyo efecto debería preceptuarse la creación de escuela cuando la importancia de la colonia y su distancia del más cercano centro de población así lo exigiera.

El establecimiento de la escuela debería ser completado con la prohibición de la taberna, que es por desgracia planta espontánea que se ve siempre desarrollarse y prosperar en todos los sitios donde hay gran afluencia de obreros, como en minas y obras públicas de todas clases.

Los dañosos efectos del alcoholismo sobre el individuo y sobre la raza, y los numerosos y graves inconvenientes que de él resultan desde el punto de vista económico y social, han hecho que en todas las naciones cultas se levante cruzada contra vicio tan funesto y, si el desterrarlo en absoluto, podría exceder de las posibilidades prácticas, no deberían omitirse las precauciones á ello conducentes. Al efecto podría preceptuarse el monopolio del vino y demás bebidas alcohólicas por la cooperativa de la colonia, la cual, de acuerdo con los organismos directores, tomaría á este respecto las medidas de prudencia que las circunstancias aconsejaran.

Funcionamiento de la ley.

El proyecto de ley encomienda la suprema dirección de toda la labor colonizadora á la Junta central que se crea por el artículo 30. En la constitución de esta Junta faltan quizás algunos elementos á los que parecía natural dar cabida, si la colonización hubiera de alcanzar entre nosotros todos aquellos desarrollos que hubieran de hacerla verdaderamente eficaz y que la despoblación de España reclama. Convendría, desde este punto de vista, asegurarse la colaboración de las Reales Academias de Ciencias Exactas, de Ciencias Morales y Políticas, de Jurisprudencia y Legislación, la representación de Asociaciones libres de carácter agrícola y de todos los cuerpos técnicos que en mayor ó menor medida hubieran de contribuir á la magna empresa, que deberá ser afrontada sin ninguna clase de exclusivismos.

Para conseguir la continuidad de la acción, convendría indudablemente que no esté sometida esta Junta á constantes cambios, y á este criterio responde, sin duda, el art. 31, que declara los cargos permanentes, mientras las personas en que hayan recaído conserven la cualidad que motivó su nombramiento; pero si esa continuidad de acción es indispensable, también deberá evitarse hacer de la Junta un organismo cerrado y sin flexibilidad suficiente para atender las nuevas iniciativas que pudieran mejorar su obra. Todo podría compaginarse haciendo los cargos de duración limitada y estableciendo turnos que impidieran el cambio total del personal en un momento dado.

Los amplios poderes de la Junta que se establece en los distintos artículos del proyecto, y que más especialmente se afirman y refuerzan en el 40 y 42, y que la constituyen en organismo autónomo respecto á los demás departamentos ministeriales y dependiente sólo de la Presidencia del Consejo de Ministros, vienen á centralizarse aún más en el Comité ejecutivo á que se refieren los artículos 33 y 34, y aun en su Presidente, al que se reserva voto de calidad. Quizás conviniera, inspirándose en un criterio algo más liberal, constituir el Comité con número impar de individuos, para evitar ese voto de calidad, y que quedaran determinados previamente por un Reglamento ó por acuerdos especiales cuáles asuntos podría tramitar directamente y cuáles otros debiera someter á deliberación de la Junta, no dejando la importancia de los mismos á la apreciación del Comité, como no fuera en casos de reconocida urgencia.

La excesiva centralización que en el proyecto domina se encuentra en parte atenuada por el art. 41, que recomienda la creación de Juntas provinciales y locales. Dada la gran variedad de circunstancias en que la colonización puede desarrollarse, por la diversidad de climas y costumbres de las diferentes regiones de España, esas Juntas locales pueden ser un auxiliar valioso, y la ley, no sólo debe recomendarlas en términos generales, sino hacerlas preceptivas, aunque pudiera llegar á prescindirse de ellas por causas motivadas. Lo que no parece conveniente es establecer con carácter general entre las Juntas locales y la Junta central un organismo provincial intermedio, que sería de ordinario completamente inútil y por inútil perjudicial. Por todos es reconocido cuán defectuosa es nuestra división en provincias, producto en gran parte artificioso é inspirado en ideas exóticas de uniformismo poco conformes con la tradición y con la esencia nacional. En cuanto á las Juntas locales, podrían estar formadas por representaciones de los Ayuntamientos, de las Cámaras oficiales agrícolas y de comercio, de los Sindicatos obreros y de las Asociaciones patronales, procurando, en suma, allegar á la empresa cuantos elementos pudieran aportar á ella una útil colaboración.

También la gran independencia y autonomía de la Junta central se encuentra compensada por la obligación que le impone el art. 44 de elevar anualmente al Gobierno, para que éste lo haga

á las Cortes, una Memoria con las aplicaciones hechas de la ley y los resultados obtenidos. Esta Memoria, que deberá ser suficientemente detallada y clara, debe publicarse para que llegue á conocimiento de todos, despertando iniciativas que contribuyan á dar la mayor extensión posible á la obra de colonización.

Por último, la enorme complejidad de los problemas que esta gran obra plantea impide que pueda darse de ellos solución completa dentro de los estrechos límites de una fórmula legal preconcebida. La realidad no tardará en exceder á las previsiones, y, aun antes que el caso llegue, convendrá revisar la obra legislativa, á cuyo efecto bien podría establecerse en la ley misma la obligación por parte de la Junta de elaborar para su presentación á las Cortes, además de las Memorias anuales de que se acaba de hacer mención, los proyectos que completaran ó modificarán la legislación vigente en la materia, adaptándola á las nuevas necesidades.

Conclusión.

Al terminar este informe, que la premura del tiempo ha impedido hacer más completo, hemos de unir también nuestro modesto, pero sincero aplauso, al de los que ven en el proyecto de ley que la reconocida buena voluntad del Gobierno ha sometido á la alta sabiduría del Congreso un punto de partida para empresas del más alto interés nacional. Cuando nuestra población es tan escasa en comparación con la extensión de nuestro suelo, no es posible mirar sin tristeza cómo huyen de nuestra patria pueblos enteros que no encuentran ni aun los medios necesarios para mantener una existencia miserable.

Ante ese espectáculo deben estar siempre sonando en los oídos de todo gobernante las palabras de aquel gran político español que se llamó D. Francisco de Quevedo, y al que la frivolidad nacional sólo conoce por sus dichos agudos ó procaces. Comenta en el cap. VII de la parte primera de su *Política de Dios y Gobierno de Cristo*, el milagro de los panes y los peces, y exclama: «Príncipe hubiera que estimara por bien prevenida la consulta de los Apóstoles, que dijo: Da licencia á las gentes que se vayan á buscar de comer, pues aquí no lo hay por ser desierto. Cristo no la tiene por consulta, sino por cortedad humana y civilidad indigna de ministros de su casa; y así respondió: No hay para qué se vayan: dadles de comer vosotros».

Cuando no haya en el desierto patrio, tanto ó más desierto por la incuria de los hombres que por la inclemencia de la Naturaleza, quien tenga que partir á buscar en extrañas tierras el diario sustento, España llegará á ser verdaderamente fuerte y grande, y podrá continuar sin vacilaciones ni desmayos su gloriosa historia.

PEDRO M. GONZÁLEZ QUIJANO,
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
Director del Pantano de Guadalecacin.

CANAL DE ARAGÓN Y CATALUÑA

Rectificación á un discurso.

II

En el número anterior contrajimos con nuestros lectores un compromiso que pasamos, ante todo, á cumplir.

Dijimos que hoy publicaríamos las páginas originales de la Memoria del Sr. Garcini que se citaban en el impreso repartido, con el epígrafe de *Conclusiones* de dicha Memoria, á fin de que

pudiesen éstas confrontarse con aquéllas y comprobar nuestro aserto de que todas ellas no eran las conclusiones de la Memoria, que el Sr. Garcini había concretado; que no eran tampoco, en su gran mayoría, copia literal de afirmaciones suyas, aunque eran, en parte, copia de párrafos sueltos de la parte expositiva; siendo en lo demás, más bien impresiones deducidas con buena fe, sin duda, de una rápida lectura de la Memoria.

A continuación publicamos las aludidas *Conclusiones* con el