

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.

CONGRESO DE SEVILLA

CONCESIONES DE AGUAS EN CUANTO SE RELACIONA CON LOS RIEGOS

PONENCIA

DE

D. PEDRO M. GONZÁLEZ QUIJANO

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

(CONCLUSIÓN) (1)

Estudiada la cuestión en términos generales, concretemos ahora á España nuestro estudio y veamos cuál es la situación actual, qué antecedentes nos han llevado á ella y cuáles podrían ser las más adecuadas y urgentes mejoras. En primer lugar, recordaremos que España, en su mayor parte, es un país árido; si se exceptúan las zonas del Norte y NO, las lluvias en el resto de la Península son, por lo general, escasas y, lo que es peor, más repartidas, y una exagerada evaporación estival hace su aprovechamiento difícil y siempre deficiente dentro de los métodos ordinarios de cultivo.

Es este un punto que fijó ya la atención del Congreso de Zaragoza (2), y sobre el que no será preciso insistir en detalle. Los principios legislativos que corresponden a nuestra situación son, pues, los principios intervencionistas, y en primer término el del dominio público de las aguas de donde los demás derivan.

Consignado se encuentra este principio en nuestras leyes, pero sólo se ha formulado con precisión y generalidad en los tiempos modernos. Los antecedentes auténticos más antiguos de legislaciones positivas aplicadas en nuestro suelo se encuentran en el derecho romano. Tal vez hayen el fondo de ciertas costumbres locales supervivencias de un derecho indígena primitivo ó el influjo de los pueblos que con anterioridad á la conquista romana invadieron ó colonizaron nuestra Patria. Su estudio, apenas esbozado, sería del mayor interés, pero no ha dado todavía bastantes frutos para poder fundar sobre él conjeturas con suficiente probabilidad.

La legislación romana no responde al ideal que más atrás hemos bosquejado. Y no es que el riego no se hubiera aplicado ya por los romanos. Al agro romano pertenecían los fértiles prados regados (1), que por la vía Laurentina, fuera de la puerta de Ostia, se extendían del puente de Milvio hasta el mar. En las proximidades de la ciudad los *horti irrigui* se desarrollaban á lo largo del Tiber, hacia la Sabina, siguiendo el precepto de Catón: *Sub urbe, hortum omne genus* (2).

Pero todas estas explotaciones eran empeños privados sin iniciativa ni intervención directa del Poder público; los soberbios acueductos que hoy todavía pregonan la grandeza del pueblo romano se construyeron con el principal objeto de abastecer á la ciudad, aunque sus aguas se emplearan también en los jardines y huertos de los alrededores; pero tales obras hubieran sido completamente desproporcionadas para objetivos exclusivamente agrícolas. La obra tal vez más modesta y sin duda alguna más útil de ese punto de vista de embalsar las aguas torrenciales del Apenino para emplearlas en riegos de verano no parece que haya sido ni planteada, á pesar de que la escasez de pastos de estío obligara en esta estación á ganar las montañas del Samnio y de la Lucania á los ganados que en invierno descendían á las tierras bajas de la Apulia, de la Etruria y del Lacio.

Por eso sus preceptos legales bastante abundantes en todo lo que se refiere al derecho privado del agua y á los acueductos de abastecimiento urbano son mucho menos explícitos en otros extremos. El dominio público de las aguas no resulta en él claramente enunciado. Respecto á los ríos las Instituciones de Justiniano (3) declaran su carácter público, aunque se ha opuesto á este pasaje otro del Digesto en que este carácter queda indeciso (4). La indecisión no parece, sin embargo, existir sino en cuanto al estado de derecho que haya podido establecerse con anterioridad y con independencia de la ley escrita. La misma definición de río queda por esta causa un poco indeterminada: el río no se diferencia del arroyo sino por su magnitud apreciada según la estimación de la localidad (5), y es que el río en el espíritu del le-

(1) «..... florida et gemmea prata, trifolius aliasque herbas teneras semper molles et quasi novas alunt. Cuncta enim premibus rivis nutriuntur». Plinio el Joven, lib. V, epíst. 6.

(2) *De re rustica*, VIII.

(3) «Flumina autem omnia et portus publica sunt, ideoque jus piscandi omnibus commune est in portu fluminibusque». Lib. II, tit. I, 2.

(4) «Fluminum quaedam publica sunt, quaedam non; publicum flumen esse Cassius definit, quod perenne sit; hac sententia Cassii, quam et Celsus probat, videtur esse probabilis». Lib. XLIII, tit. XII, 1, 3. Comentarios de Ulpiano.

(5) «Flumen a rivo magnitudine discernendum est, aut existimatione circumlocutionum». Digesto. Lib. XLIII, tit. XII, 1, 1.

(1) Véase el número anterior.

(2) González Quijano, *Aprovechamiento de las aguas españolas*.

gisador es principalmente el sitio público dedicado á la navegación y á la pesca; si cuida alguna vez de que no se extraiga de él agua es precisamente por los perjuicios que pudieran seguirse á esa navegación (1), y ese uso, dependiente de condiciones locales muy complejas y difíciles de ser definidas en general, introduce en los términos esa vaguedad inevitable. De ahí que en todas esas leyes se emplee al hablar del río la palabra *flumen* con preferencia á *fluvius* que despertaría más viva la idea de la corriente.

En toda la voluminosa compilación del Digesto sólo se encuentra alusión al reparto de las aguas públicas para riegos en una constitución de los Emperadores Antonino y Vero citada por Papinio Justo, en la que se reconoce la conveniencia de dividir el agua del río en proporción de las posesiones de cada uno, respetando los derechos adquiridos y permitiendo la saca y conducción de aguas sin perjuicio de tercero (2). En el mismo título parece indicarse la unión del agua á la tierra (3). Son ya un germen de legislación orientada según los principios modernos; pero que no parece que tuviera grandes desarrollos en el derecho escrito.

¿Hasta qué punto esta legislación romana llegó á aplicarse en España? Cuestión es esta también muy dudosa. Aparte de la ley escrita, los romanos concedían á las antiguas costumbres tan gran autoridad que su respeto era la regla, porque como dice el jurisconsulto Paulo, estaban en tal grado aprobadas que no había sido necesario ponerlas por escrito (4), y este respeto lo profesaron igualmente en los países conquistados, siempre que no fuera opuesto á las necesidades del fisco ó á los fines de su dominación. Pero estuviera ó no en la práctica, la ley romana es siempre un antecedente importante porque sirvió de modelo á legislaciones posteriores.

El Fuero Juzgo apenas si presenta otras novedades en este punto que algunas leyes sobre los molinos, que parece que empiezan á extenderse por los ríos, constituyendo ya aprovechamientos importantes dignos de fijar la atención del legislador (5). Con los árabes los aprovechamientos agrícolas alcanzan un desarrollo considerable. Mejorados ó establecidos por ellos, es de su dominación de donde datan noticias ciertas de nuestros más renombrados regadíos, y á ellos se atribuyen con más ó menos fundamento ciertas instituciones que han llegado hasta nuestros días, demostrando el acierto de sus primeros fundadores. Trátase, sin embargo, de aprovechamientos locales que no parecen obedecer á ningún plan de conjunto, aunque ya en esas instituciones de carácter local aparezca el interés público dominando al interés privado y dando vida á concepciones muy distintas de las consagradas por el derecho romano.

¿Fue esto una originalidad de los gobernantes árabes ó les sirvió de base alguna antigua costumbre? Pregunta es ésta á la cual, como á otras muchas, no se dará adecuada respuesta hasta que sea mejor conocida nuestra propia historia, que en tantos puntos está todavía por hacer; pero es muy significativo que esas obras, que por igual conservaron después de la Reconquista los Monarcas de los distintos reinos cristianos, se agruparan más especialmente en las regiones levantinas y andaluzas, y si respecto

á estas últimas pudiera haber la explicación de una dominación más larga, la misma razón no podría aplicarse á las reconquistas castellana y aragonesa, que marcharon más á compás. En abono de esa diferencia podría quizás aducirse una razón geográfica, cual es la mayor altitud de las mesetas castellanas, origen de un clima más crudo. Si se trazan, en efecto, las curvas isotermales anuales sin hacer reducción ninguna al nivel del mar, que carecería de aplicación para comparaciones agronómicas, se observa inmediatamente cuánto bajan en latitud hacia el centro y cómo remontan hacia el Norte en las proximidades de las costas, y muy especialmente del lado del Mediterráneo.

De cualquier modo que sea, el desarrollo de la legislación debía acompañar al desarrollo de los riegos y por eso entre una y otra reconquista se observan en ambas materias diferencias paralelas. Al retraso de la legislación castellana contribuía también otra razón histórico-geográfica. El avance cristiano por esta parte tenía lugar de un país húmedo á un país árido, y la mentalidad de los nuevos dominadores venía en parte forjada por condiciones de clima distintas. No faltan con todo disposiciones relativas á las aguas en el Fuero Viejo de Castilla (1) ni en el Fuero Real (2) ni en el de Sepúlveda (3), pero aunque en algunas se hace alusión á riegos, se refieren en su mayor parte á molinos y batanes. En cuanto á las Partidas, buscaban una inspiración demasiado directa en el derecho romano para que hubieran podido introducir los nuevos conceptos que germinaban en las instituciones árabes.

Las legislaciones aragonesa, catalana y navarra son mucho más ricas en disposiciones de esta naturaleza. Cuéntanse entre otras, en la primera el fuero de Zaragoza sobre alfardas ó derechos de riego, el *De servitutibus aquae*, el *De aqua pluviale arcenda* y muy especialmente el *De apprehensionibus*, dado por el Rey Don Martín en Zaragoza en 1398, por el que se concedía á los pueblos y á los particulares el derecho al aprovechamiento de las aguas considerado hasta entonces como una de las regalías de la Corona, disposición que, si en cierto modo viene á contradecir el criterio de la ordenación por el Estado de los aprovechamientos hidráulicos, daba margen á la iniciativa de Corporaciones locales representantes del interés público, cuyos progresos reflejados en sus ordenanzas habían de preparar la legislación posterior.

En la legislación catalana es quizás entre todas las peninsulares donde en fecha más remota y con mayor carácter de generalidad se hace la declaración de la propiedad de las aguas por el Estado. El usaje *Stratae*, que parece remontarse á la época de Ramón Berenguer, según la traducción de D. Pedro Vives y Cebriá (4), dispone que «los caminos públicos, las aguas corrientes y fuentes vivas, los prados, los pastos, las selvas y carrascales y las rocas existentes en este país son de las potestades, no para que las tengan en alodio, sino que estén en todo tiempo al aprovechamiento de todos los pueblos sin obstáculo y contradicción de alguno y sin ningún servicio determinado». Bien es verdad que según nota del mismo traductor, Marquilles que escribió en 1448 comentando este usaje y refiriéndose á otro autor más antiguo dice que de hecho había quedado derogado desde tiempo inmemorial. En la práctica, sin embargo, el resultado ha sido el mismo, pues aunque los Monarcas se reservaron como una de las regalías llamadas menores la concesión de aprovechamientos de las aguas, que ejercía en su nombre, lo mismo que en Valencia, el Baile del Real Patrimonio, en definitiva esta facultad quedaba

(1) «Si flumen navigabile sit non oportere Praetorem concedere, deductionem ex eo fieri. Labeo ait quae flumen minus navigabile efficiat. Idemque est, et si per hoc aliud flumen fiat navigabile». Lib. XXXIX, tit. III, 10, 2.

(2) «Imperatores Antoninus et Verus Augusti rescripserunt, aquam de flumine publico pro modo possessionum ad irrigandos agros dividi oportere, nisi proprio jure quis plus sibi datum ostenderit. Item rescripserunt, aquam ita demum permitti duci, si sine injuria alterius id fiat». Lib. VIII, tit. III, 17.

(3) «Hauriendi jus non hominis, sed praeii est». Lib. VIII, tit. III, 20, 3.

(4) «Imo magnae auctoritatis hoc jus habetur, quod in tantum probatum est, ut non fuerit necesse scripto id comprehendere». Digesto, lib. I, título III, 36.

(5) Libro VIII, tit. IV, leyes 30 y 31.

(1) Libro IV, tit. IV, ley 3.ª, y tit. VI, leyes 2.ª á 7.ª

(2) Libro III, tit. IV, ley 4.ª

(3) Leyes 149, 150, 170, 171 y 172.

(4) Traducción al castellano de los usajes y demás derechos de Cataluña, Barcelona, 1832, tomo I, pág. 314.

centralizada en forma á sustraerla de una administración demasiado personal é interesada y á preparar la sustitución en su día del derecho patrimonial por la supremacía del Estado.

Aunque no tan copiosa la legislación navarra, no deja de presentar aspectos interesantes, como el establecimiento de la servidumbre forzosa de acueducto (1), punto común con las de Cataluña y Valencia, y tan indispensable para el desarrollo de los riegos fuera de las márgenes de los ríos y la expropiación de los manantiales de propiedad particular cuando sean indispensables para el abastecimiento público (2).

En Valencia el fuero dado á la ciudad por su conquistador Don Jaime determina que todas las cuestiones sobre aguas se resuelvan *segons la manera, et establissement e la forma antigay el está antich*, y en ese espíritu se establecen los principios para la reglamentación del riego de su celebrada huerta, siendo uno de los más importantes que el agua del río público debe ser distribuida según la

cuencia de su rebelión y alzamiento, dando lugar á un estado de anarquía que obligó á Felipe II en 1571 á ordenar la formación del llamado *apeo de Loaysa*, del nombre del magistrado que lo practicó, y en el que hubieron de consignarse los usos de la vega y los derechos de cada uno, reglas que con pocas modificaciones han llegado á nuestros días, determinando una situación que, aunque imperfecta, no tiene más grave inconveniente por una feliz circunstancia geográfica, y es que, procediendo en su mayor parte las aguas del Genil de las nieves de la sierra, únicas perpetuas en Andalucía, el riego coincide con épocas de aguas abundantes, que no exigen con tanto imperio como en Murcia y Valencia una organización fuerte y la subordinación de todos los derechos al interés supremo de salvar los cultivos.

Tal es en sus líneas generales el cuadro de la evolución legislativa durante la época de la Reconquista y tales sus inmediatas consecuencias. Instituciones modelos y organizaciones híbridas,

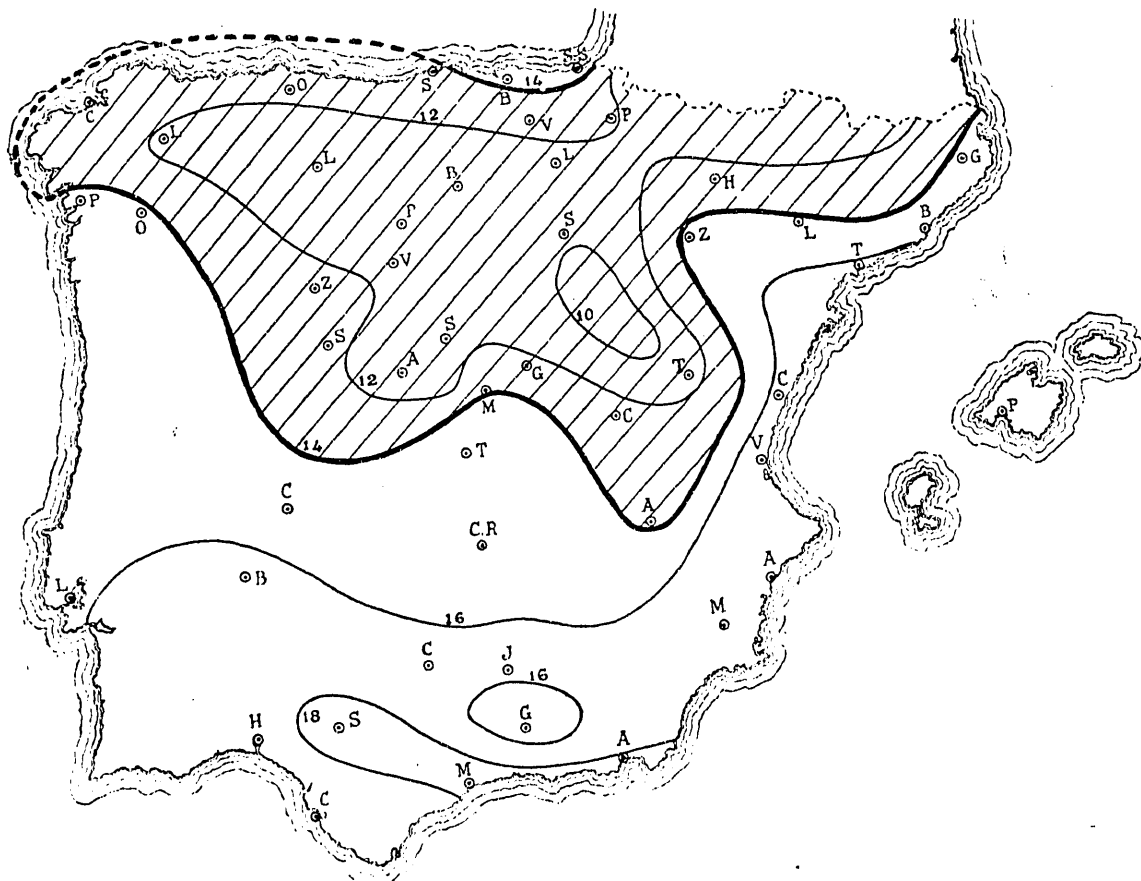


Fig. 4.^a

extensión y clase de cultivo de cada heredad, pudiendo denunciar cualquiera al que tenga mayor cantidad de la que le corresponde para el riego de sus tierras, á fin de que el sobrante pueda ser destinado á otras (3). A tipo análogo corresponde la reglamentación de los riegos de la huerta de Murcia, conservada también por los Monarcas castellanos; pero no son ya igualmente recomendables algunas otras organizaciones vecinas, donde la propiedad particular del agua y su separación de la tierra es causa de pugnas de intereses que pueden ser una rémora para el más fructuoso aprovechamiento.

Perturbaciones análogas se produjeron en la vega de Granada por la superposición de los derechos creados por la Reconquista con los que derivaban de la organización árabe, más en armonía con las conveniencias del riego, y esta complicación se agravó aún más con la expulsión de los moriscos de aquel reino á conse-

grandes aciertos y errores lamentables y, en suma, una tal variedad de prácticas y principios que hacían decir al Inspector general de Puentes y Calzadas Lebasteur en su informe sobre la obra del Ingeniero Aymard acerca de los riegos de España:

«Parece que el espíritu humano se haya ejercitado en buscar todas las combinaciones para sacar de ellas todas las consecuencias posibles» (1).

Terminada la reconquista y lograda la unión de la Patria, el ejemplo de los prósperos regadíos de Navarra y de Aragón, de Valencia, de Murcia y de Granada despertaron también en Castilla el deseo de alcanzar iguales beneficios y ya en las Cortes de Valladolid de 1548 los Procuradores solicitaban del Monarca proveyese lo conveniente á este objeto. Solicitudes análogas venían también de Aragón y de Navarra y de aquella época proceden las primeras obras de los canales Imperial y de Castilla; pero todas estas aspiraciones tropezaban con el inconveniente de un Erario

(1) *Fueros de Navarra*, lib. III, tit. XII, cap. X.

(2) *Fueros de Navarra*, lib. VI, tit. V, cap. I.

(3) Libro III, rúbrica 14, fuero 38.

(1) Aymard, *Irrigations du midi de l'Espagne*, 1864, pág. IX.

exhausto y hubieron de ser, si no del todo olvidadas, por lo menos diferidas y de hecho abandonadas en la época de decadencia.

Bajo la influencia de la dinastía borbónica, las antiguas empresas volvieron á adquirir vida en las aspiraciones de los pueblos y algunas obras hubieron de terminarse especialmente en los reinados de Carlos III y de Carlos IV. Toda esta labor suponía ya reconocida la misión del Estado en asunto de tal trascendencia para la riqueza nacional; pero la actividad legislativa dirigida á la resolución de casos concretos no había llegado todavía á establecer criterios generales que condicionaran y dieran unidad al impulso, apartando los obstáculos que los intereses creados pudieran oponer á su desarrollo. Es, sin embargo, ya un antecedente importante la instrucción de intendentes corregidores de 1749 (1) en la que se les encargaba que «se informasen por medio de los Ingenieros de los ríos que se podrían comunicar, engrasar y hacer navegables, á qué costa y con qué utilidades, y dónde podría y convendría abrir nuevas acequias útiles para regadío de las tierras, fábricas, molinos ó batanes». Con todo, esta recomendación no iba más allá de las facultades que en todo caso habrá que reconocer al Estado de promover el desarrollo de la riqueza del país.

Es la Real orden de 14 de Marzo de 1846 la primera que impone para lo sucesivo, con carácter de generalidad, la necesidad de autorización real para todo aprovechamiento de agua en los ríos, señalando reglas para tramitar y resolver expedientes, Real orden que dió lugar á una reclamación del Real Patrimonio por el derecho que creía tener á la concesión mediante canon de las aguas de los ríos de la antigua Corona de Aragón, la cual fué desestimada definitivamente por Real orden de 18 de Octubre de 1849. La Real orden de 1846 no hacía precisa declaración del dominio público nacional de las aguas y, aunque parecía sobreentenderla, es de notar que en su regla 4.^a sólo se da como objeto de los expedientes que han de instruirse «conciliar los intereses de la industria con el ejercicio del derecho de propiedad y la conveniencia del Estado», propiedad que se ha de entender la de los riberiegos á los que expresamente se alude en el preámbulo de la Real orden.

Las disposiciones de ésta venían á contrariar costumbres demasiado arraigadas para que fueran cumplidas sin resistencia, y así se ve por la resolución de algunos expedientes incoados por razón de su incumplimiento (2), y más concretamente por la nueva Real orden de 5 de Abril de 1859, en la que se insiste con los Gobernadores para que no se permitan obras sin la correspondiente autorización en «ríos, riachuelos, arroyos, torrentes ú otra corriente natural», confiando á los Ingeniero-Jefes de las provincias la vigilancia precisa, encargo un poco ilusorio por la falta de reglamentación del servicio y la dificultad de realizarlo dada la escasez de personal y la necesidad de atender á servicios preferentes.

En 4 de Diciembre del mismo año se dictó nueva Real orden aclaratoria de la anterior, por la que se excluía de la necesidad de la autorización real aquellas obras de interés privado que hubieran de realizarse sobre acequias de Ayuntamientos ó Corporaciones, siempre que no fuera necesario para ello aumentar el caudal de agua concedido para el aprovechamiento principal, y ya en el preámbulo de esta disposición se da como sentado el principio, ya generalmente admitido, de que «las aguas que discurren por los ríos, arroyos ú otra corriente natural son del dominio público».

El Real decreto de 29 de Abril de 1860 viene en seguida á sentar las bases para las concesiones confirmandose la necesidad de real autorización para el aprovechamiento de las aguas de

todas las corrientes naturales; «sea cualquiera su denominación», y para las de las fuentes y las estancadas y subterráneas correspondientes á terrenos del Estado, del común ó sin dueño conocido. Se condiciona la autorización con la cláusula de ser concedida «sin perjuicio de tercero ni del derecho de propiedad», se establece el orden de preferencia de los aprovechamientos que ha prevalecido en las leyes posteriores; se determina que las concesiones para riego hechas á los propietarios de las tierras ó para el movimiento de artefactos serán perpetuas, pero que las hechas á Empresas para el riego mediante canon de tierras ajenas serán temporales, quedando obligados los regantes al término de la concesión á la conservación y reparación de las obras; se implica en las concesiones para riegos el derecho á utilizar la servidumbre forzosa de acueducto anteriormente establecida por ley de 24 de Junio de 1849; se dispone para los regadíos extensos la formación de la Comunidad de regantes, aunque con la denominación de Junta Sindical, haciéndose extensiva la disposición á los aprovechamientos anteriormente concedidos; se prevé la formación de un plan de aprovechamientos de interés general, ante las exigencias del cual podrían verse privados de sus aguas algunos concesionarios particulares, que no tendrían en este caso derecho á otra indemnización que al pago «del valor material de las obras ejecutadas»; se encarga al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, en cuanto lo permitan las atenciones de otros servicios, el reconocimiento de todos los aprovechamientos existentes para determinar la dotación que deberán utilizar; se prohíbe aplicar á otro uso distinto las aguas concedidas para un determinado aprovechamiento á no mediar nueva autorización; se preceptúa como caso de caducidad el no uso de la autorización en plazo determinado; se limita el derecho de los ribereños respecto de los ríos, al uso común propio de las cosas de dominio público; se declara el dominio público de los cauces por donde discurren aguas públicas, y se dictan algunas otras reglas importantes sobre servidumbres de terrenos y deslinde de cauces, sobre propiedad de las obras y conservación de niveles y dimensiones, sobre cesión de terrenos desecados y saneados, sobre propiedad de las aguas alumbradas, sobre policía y sobre tramitación de expedientes, constituyendo en su conjunto un paso considerable hacia una buena reglamentación de este importante ramo de la administración pública.

Todavía en 18 de Diciembre de 1865 nueva Real orden establece reglas para la tramitación de los expedientes sin que se registre ya disposición legal importante sobre la materia hasta la ley de 3 de Agosto de 1866. La necesidad de esta codificación había sido ya reconocida y para prepararla se había creado en 27 de Abril de 1859 una comisión que redactara el oportuno proyecto, á fin de poner término al caos legislativo que resultaba, según frases del preámbulo, de la multitud de documentos legales «excesivos por su número, incompletos por su contenido, diseminados entre las demás partes de la legislación patria, contradictorios á veces, con frecuencia confusos, faltos siempre de unidad como procedentes de diversas épocas y de civilizaciones radicalmente distintas».

La Comisión presentó con fecha 29 de Abril de 1863 su proyecto que las Cortes aprobaron con pocas modificaciones. Gracias á ello, España hubo de ser la primera nación de Europa que tuviera un cuerpo legal abarcando toda esta materia, y no fué ello poca ventaja, aunque la Comisión lamentara en la exposición de motivos que precede al proyecto la falta de modelos extranjeros en que poder inspirarse, haciendo con ello confesión espontánea y dolorosa de cuáles han sido en otras materias las fuentes de nuestra moderna legislación.

La Comisión, recogiendo y unificando lo ya legislado, trató

(1) *Novísima Recopilación*, lib. VII, tit. XI, ley 24.

(2) Reales órdenes de 21 de Mayo de 1853 y 9 de Septiembre de 1858.

en primer término de señalar los límites entre el dominio público y el particular en materia de aguas, declarando pertenecer al primero todas las que han salido del predio donde las depositó la lluvia ó donde surgieron natural ó artificialmente de fuentes ó alubramientos, justificando esta solución por tratarse de bienes de uso común que no bastan para el consumo de todos y que la Sociedad no puede abandonar al interés ó á la codicia individual, sino que debe distribuir «con la misma economía y acierto con que un prudente padre de familia distribuye los suyos».

Un importante título se refiere á los cauces y riberas, á las defensas y saneamiento, y otro á las servidumbres entre las cuales ocupan lugar preferente las de acueducto y de estribo de presa y parada ó partidor, tan esenciales para el efecto práctico de las concesiones, y se pasa en seguida á la regulación de los aprovechamientos comunes y después á los especiales que son precisamente los que necesitan de concesión. Sobre este particular la Comisión llevó á la ley las precripciones del Real decreto de 29 de Abril de 1860, desarrollándolas y completándolas. Una importante reserva es la hecha en el art. 195, en el que además de conservar la fórmula de «sin perjuicio de tercero y salvo el derecho de propiedad» se declara la no responsabilidad del Estado por la disminución por causas fortuitas del caudal concedido.

El orden de preferencia de los aprovechamientos se mantiene el mismo, ocupando en él el riego el tercer lugar después de los abastecimientos á poblaciones y á ferrocarriles. En lo referente á riegos era sumamente interesante la innovación introducida por el art. 249, que imponía á todos los terrenos comprendidos dentro del plan general aprobado para la concesión el pago del canon que se fijase, aun cuando los dueños rehusasen el riego, con tal que aquél fuera aceptado por la mayoría de los propietarios de la zona, imponiendo como sanción la expropiación de los terrenos de los disidentes por su valor de secano computado por el amillaramiento aumentado en el 50 por 100, como ya se había graduado en el art. 128 la indemnización correspondiente para la imposición de la servidumbre de acueducto. En la exposición de motivos se razonaba esta ventaja concedida á las Empresas, fundándose en un principio de notoria equidad y conveniencia pública. Se hacía notar cuánta era la inseguridad en que en caso contrario quedaba la Empresa, y se añadía: «En la alternativa, pues, de que hayan de recibir el riego todos ó ninguno, no es equitativo ni conveniente que la obstinación caprichosa de unos pocos prevalezca sobre la conveniencia de la mayoría». Y se aducía en seguida en apoyo de esa medida la opinión de escritores franceses que lamentaban que una disposición análoga no hubiera sido aceptada á pesar de haber sido propuesta al discutirse la ley francesa sobre riegos de 1845. Antecedente mucho más castizo hubiera podido encontrarse en la ley de Felipe II hecha en las Cortes de Monzón de 1585 é incorporada á los usajes de Cataluña (1), por la que se exigía el pago del veinteno ó cuarenteno que les pudiera corresponder á juicio de peritos á los dueños de las tierras que pudiendo regarse no se cultivaban, lo mismo á los eclesiásticos y á los nobles que á los plebeyos.

Después de tratar de los restantes aprovechamientos se dedicaba el último título de la ley al régimen y policía de las aguas y á las competencias de jurisdicciones, en el cual se dan reglas para la formación obligatoria de las Comunidades de regantes y se trata de otros extremos cuya colexión con nuestro tema es menos estrecha.

El célebre decreto-ley de 14 de Noviembre de 1868 estableciendo nuevas bases para la legislación de Obras públicas, intérprete de las exageradas tendencias de la escuela individualista

dominante entre los hombres de la Revolución, también puso impremeditada mano en la ley de Aguas derogando, desde luego, por su art. 22, sin perjuicio de las ulteriores reformas que en ella hubieran de introducirse, todos aquellos artículos que venían á coartar en algún modo el más libérrimo ejercicio del derecho de propiedad y de la iniciativa privada, soberanas palancas de las que se esperaba todo género de bienandanzas como resultado inevitable y casi providencial del libre juego de las fuerzas económicas naturales. En su virtud dejaron de tener vigor las obligaciones impuestas por la ley á los propietarios disidentes de costear las obras de saneamiento ó desecación de sus terrenos ó de pagar el canon de sus tierras regables cuando unos ú otras quedaban incluidos en los planes de obras ó aprovechamientos colectivos, se suprimía toda clase de limitaciones en el plazo de concesión y en la fijación de tarifas de las Empresas explotadoras y se dejó en suspenso toda intervención del Gobierno en la modulación de aprovechamientos y hasta en la concesión de barcas de paso ó puentes flotantes. Fué verdadero milagro que la institución de la Comunidad de regantes resistiese la tormenta que, á nombre de ideales principios y con olvido de las realidades nacionales, amenazaba deshacer la obra de un siglo, condenando al Estado á inhibición casi completa en asunto donde tan importante misión le toca desempeñar entre nosotros.

A un tiempo, por de-gracia y por fortuna, las Empresas de riego, por su especial naturaleza, son poco accesibles á la iniciativa particular, y por esa razón las omnímodas facultades que la misma legislación tendía á dar á las Empresas según empezaba á desarrollarse en la ley de 20 de Febrero de 1870 sobre concesión de canales y pantanos no causó mayores males al crear intereses incompatibles con un aprovechamiento ordenado de las aguas públicas. La ley de 13 de Junio de 1879, al deshacer la obra revolucionaria, restableció el espíritu de la del 66 y con él la continuidad del esfuerzo legislativo tal como había ido desarrollándose en una evolución lenta, pero acomodada á las verdaderas necesidades del país. Sus preceptos rigen todavía, y aunque su reglamento no ha llegado á redactarse, es reemplazado en la práctica por varias instrucciones y disposiciones que tienen ese carácter, entre las cuales citaremos la Real orden de 5 de Septiembre de 1881, completada por la de 9 de Junio de 1886 sobre deslinde de riberas y cauces de dominio público, las instrucciones de 5 y 14 de Junio de 1883 sobre tramitación de expedientes de aprovechamientos, la de 25 de Junio de 1884 para formar y tramitar las Ordenanzas de regantes, Sindicatos y Jurados de riegos, el Reglamento sobre enturbiamiento é infección de aguas públicas aprobado por Real decreto de 16 de Noviembre de 1900, el Real decreto de 12 de Abril de 1901 estableciendo el Registro de aprovechamientos y las Reales órdenes dictando reglas ó resolviendo dudas sobre este punto de 30 del mismo mes y año, de 12 de Marzo y 10 de Septiembre de 1902, 2 de Enero de 1907 y 26 de Febrero y 5 de Abril de 1910, y, por último, el Real decreto de 25 de Abril de 1902 aprobando el plan provisional de obras hidráulicas y determinando que cuando las concesiones solicitadas resultaran incompatibles con las que constituyen el plan puedan negarse ú otorgarse con la condición precisa de que la Administración podrá anularlas dentro de los diez años siguientes, sin más que abonar el importe de las obras.

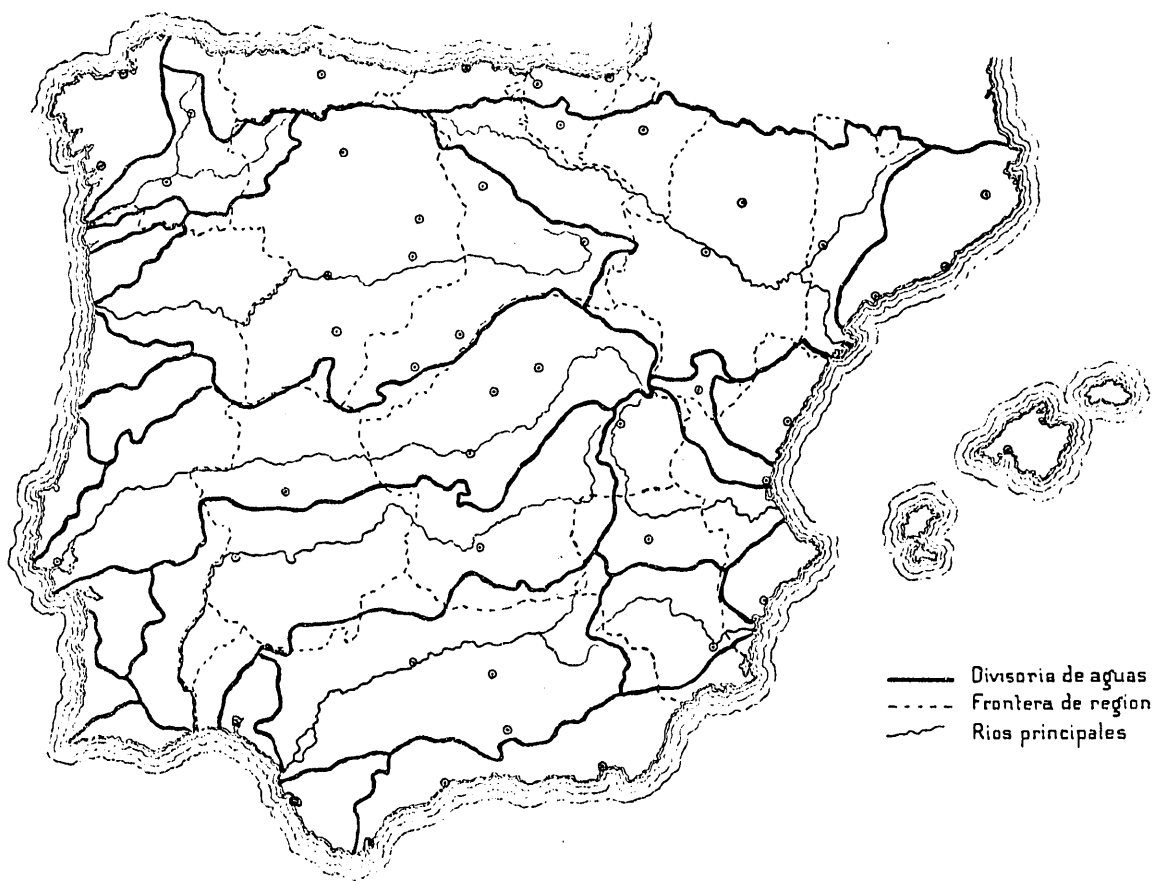
Paralelamente con el desarrollo de la legislación ha ido también extendiéndose y afirmándose la actividad administrativa del Estado en la materia revelada en el fomento y ejecución de obras y en la creación de servicios especiales. Limitándonos á los tiempos modernos, observaremos que respecto al primer punto la norma general ha sido hasta época muy reciente que el Estado limitara su acción á auxiliar á las Empresas concesionarias con sub-

(1) Vives y Cebriá, obra citada, lib. IV, tít. VI, páginas 318 y 319.

venciones ó exenciones de distintas clases, cuya última forma anterior á la vigente ley de 7 de Julio de 1911 se encuentra en la de Auxilios á canales y pantanos de 27 de Julio de 1883 y en el Reglamento para su ejecución de 9 de Abril de 1885. En esta ley se marcaba ya la tendencia á favorecer la formación de Asociaciones de propietarios para el riego de sus tierras, considerando, sin duda, preferible esta solución, como en efecto lo es, á la construcción y explotación por Empresa que, aunque hubiera de desaparecer al término de la concesión, según las prescripciones de la ley de Aguas, introducía un intermediario, y con él intereses no siempre armonizables con los de los regantes, que podían perjudicar el desarrollo del riego precisamente en la época crítica de su primer establecimiento; pero, por otra parte, las Asociaciones de propietarios, como entidades constructoras, presentan también no pocos inconvenientes por la distinta naturaleza de las gestiones industrial y agrícola.

mente limitadas sus respectivas jurisdicciones por las divisorias de aguas, correspondiendo una á cada una de las principales cuencas y vertientes de la Península.

Resumiendo esta ya larga exposición, podemos afirmar que los principios generales que informan en esta materia á nuestra legislación son los que convienen á nuestro clima y á nuestro estado social, y que nuestros servicios están orientados en el sentido de la mayor eficacia: pero esto no es decir que nuestra situación sea perfecta todavía, ni en la teoría ni en la práctica. No sería propio descender en este trabajo ni en esta ocasión á consideraciones de detalle propios de la instrucción ó del reglamento, y, por consiguiente, no he de ocuparme ya, sino muy ligeramente, de ciertos aspectos generales que convendrá afirmar ó completar, sobre los cuales he de decir unas palabras que expliquen y justifiquen las conclusiones que tengo la honra de presentar á la deliberación del Congreso.

Fig. 5.^a

Por eso la ley en su forma literal recibió pocas aplicaciones y la tendencia más moderna hubo de dirigirse, recogiendo el espíritu de sus disposiciones, á invertir los términos del auxilio, haciéndose constructor el Estado con la cooperación de los propietarios. La subvención se sustituía así por obra hecha y el objeto se alcanzaba más directamente. El sistema recibió más tarde la sanción de la ley de 7 de Julio de 1911 y es el más generalizado en las actuales obras en ejecución, aunque la nueva ley prevé también la construcción por Comunidades ó Asociaciones y la ejecución por cuenta exclusiva del Estado y deja también por completo en vigor los auxilios concedidos por la ley del 83 á las Empresas particulares.

En cuanto á los servicios hidráulicos, su organización fué bastante deficiente hasta la creación de las actuales Divisiones hidráulicas por el Real decreto de 11 de Mayo de 1900. Obedecióse así al criterio geográfico insustituible en la materia y por virtud del cual las Divisiones de referencia encuentran mutua-

Es la primera simplemente una afirmación del dominio público ya reconocido por nuestra ley; pero que convendrá tomar siempre como punto de partida, porque es la base fundamental de toda legislación propia de países áridos.

Se refiere la segunda conclusión á la conveniencia de centralizar en el Estado la facultad de concesión. Por lo que á los ríos se refiere hemos visto ya cuál es el valor de la unidad geográfica y cuáles los inconvenientes de desconocerlo. Y si en España comparamos los límites de las regiones históricas y de las divisiones políticas con los de las cuencas hidrológicas, como puede verse por el mapa que está á la vista, la falta de conformidad es palmaria. Por cada 13 kilómetros, próximamente, de divisorias, sólo uno sirven de frontera administrativa. En más de 40 puntos se cortan desconociéndose las líneas de una y otra división, y se trata tan sólo de 14 regiones peninsulares, contando con Portugal. No hay, pues, ordenación posible en condiciones técnicas aceptables dentro de tal división regional. Por eso con muy buen

acuerdo, desde que en España se ha tratado de hacer algo serio en esta materia, se ha recurrido á la división por cuencas, que ha conducido á las actuales Divisiones hidráulicas.

Pero es que aceptada la división por cuencas ¿se puede conceder á las cuencas completa autonomía? A primera vista ésta parecería ser la natural consecuencia de los razonamientos anteriores; pero este excesivo fraccionamiento tendría otros inconvenientes que no se pueden ocultar á quien reflexione un poco sobre la materia. Para ser eficaz sería preciso que todos los intereses se encontraran solidariamente organizados, y esta organización no se improvisa, sobre todo cuando al lado de ella, potentes con la fuerza de lo constituido, y á veces con el arraigo de lo secular, otras organizaciones extrañas por su origen y por su objeto podrían ejercer perturbadoras influencias. El inconveniente sería tanto mayor cuanto más pequeña fuera la cuenca, y como las condiciones de buena administración no abundan, sobre todo cuando se trata de dar el impulso, las cuencas pequeñas deberían siempre agregarse á divisiones más extensas. Otra cosa sería cuando, establecidos ya los aprovechamientos, los usuarios, conocedores como nadie de sus propios intereses, pudieran administrarlos con una autonomía casi completa.

Aquí de nuevo surge la idea de dejar estas pequeñas cuencas afectas á las regiones ó á otras divisiones administrativas subalternas cuando queden en su totalidad dentro de su respectiva jurisdicción territorial ó geográfica; pero entonces resultaría la necesidad de montar servicios que dentro de la organización interna de la región no podrían tener carácter general y que serían organizados con una intervención de intereses extraños que daría menos garantía de acierto que la organización nacional, la cual sólo puede ser perjudicial cuando desciende al detalle.

Pero todavía se olvidaría que los aprovechamientos agrícolas no son los únicos que hay que tomar en cuenta en una ordenada distribución de las aguas. En ellos rara vez saldrá el agua de la cuenca de origen y, cuando esto ocurra, será en zonas bajas probablemente sometidas á igual jurisdicción administrativa; pero en los abastecimientos preferentes, en los que el agua, aunque en menor volumen, alcanza un precio mayor, el caso podría no ser ya tan excepcional y el punto de paso corresponder á la frontera de jurisdicción, dando lugar á conflictos en los que una autoridad superior debe buscar la armonía.

Y aún es el problema más complicado cuando se trata de los aprovechamientos de fuerza. Puede entonces el agua no salir de la cuenca, cosa siempre poco frecuente por la importancia de las obras que exige, pero sin salir el agua puede salir la energía, y es ésta la que constituye el valor del aprovechamiento y la que debe servir de base para apreciar su orden de preferencia entre los demás aprovechamientos posibles. Si se piensa en el papel que desempeñan en la industria moderna los grandes saltos de agua, y muy especialmente en la electrificación de los ferrocarriles de interés general, se comprenderá cuánto el asunto excede de las naturales facultades de los organismos nacionales subalternos y cuánto podrían en algún caso complicarlo los exclusivismos regionales.

Se pensará quizás que las cuencas pequeñas no podrían dar lugar á problemas de tal importancia, pero en la energía hay dos factores: el agua, cuyo volumen podrá ser escaso en una cuenca pequeña, y la altura de caída, que podría ser en este caso mucho mayor por las mayores pendientes que trae consigo la mayor proximidad al mar de las divisorias. Y esta variación desigual no sólo podrá llevar á una compensación en el producto, sino que hasta podrá conducir á una superioridad de la cuenca reducida. En Andalucía, en particular, los saltos más importantes actual-

mente explotados se hallan en cuencas pequeñas, fuera de las cuales encuentran su principal aprovechamiento.

Pero si para los aprovechamientos grandes y permanentes la cuestión parece que no debe ofrecer dudas, en los eventuales ó temporales, que no establecieron derechos para el porvenir, los inconvenientes no serían tan grandes, y en cierta medida algunos precedentes existen en las facultades concedidas á los Gobernadores.

El Estado deberá conservar, sin embargo, aun en este caso, la facultad de legislar en la materia y de dictar reglas generales que condicionen el uso de las delegaciones concedidas.

La conclusión relativa á los criterios de preferencia no requiere más especial justificación después de lo anteriormente dicho sobre este particular. Respecto á la 4.ª, también se han expuesto antes razones que vienen en su abono. Si es el uso productivo el que debe ser la base del derecho, es claro que esta productividad no puede ser la misma en todo lugar y momento, sino que variará de hecho con los adelantos de la técnica y las condiciones económicas, y cuidando de evitar en todo caso la lesión de intereses legítimos, debe procurarse también que la definición del derecho no deje puerta abierta en el porvenir al aprovechamiento abusivo.

No es posible, sin embargo, preverlo todo, especialmente en los aprovechamientos á largo plazo, y sin introducir una inestabilidad constante ni facultades arbitrarias á favor de la administración, convendrá imponer revisiones periódicas, aun en aquellos casos donde, como en los riegos, el agua debiera quedar adscrita á la tierra, pues aun en este caso la revisión podría recaer sobre el volumen concedido y no debidamente aprovechado.

En particular, es urgente rectificar el principio hoy admitido de que se hagan á perpetuidad las concesiones de aprovechamientos de fuerza motriz. Cuando se trataba exclusivamente de molinos ó otros artefactos que prestaban la energía á industrias particulares situadas sobre el mismo salto que no representaba, en suma, sino un número reducido de caballos, esa concesión á perpetuidad estaba indudablemente tan indicada como la de agua para riego á los usuarios directos; pero no hay que ponderar cuánto la situación ha cambiado á este respecto y cómo merced al transporte de la energía bajo la forma de corriente eléctrica ha venido á convertirse la explotación de los grandes saltos en un verdadero servicio público que el Estado no puede dejar entregado por tiempo indefinido á la gestión particular, siempre más ó menos exclusivista, aun constreñida por condiciones que no pueden preverlo todo y que es inevitable que más tarde ó más temprano resulten ineficaces ó absurdas.

Esta misma dificultad de previsión y las inevitables incompatibilidades que por ello podrán resultar en algún caso entre la ordenación mejor de las aguas y los intereses creados por concesiones anteriores, aconsejan también dejar sentada la posibilidad de rectificaciones que, como es de justicia, deberían llevar aparejada la correspondiente indemnización. Claro es que en cada caso esta indemnización podría determinarse contradictoriamente en los términos admitidos en derecho; pero sería preferible prescindir de tramites dilatorios y evitar apreciaciones, no siempre fácilmente concordantes, mediante la tasación previa que vendría á constituir así una de las condiciones de la concesión, sin perjuicio de que esta tasación pudiera ser periódicamente revisada como la concesión misma y ser siempre tomada en cuenta á los efectos de la tributación, que de este modo podría oponer un freno á exigencias ó á aspiraciones injustificadas.

La conclusión 5.ª está, por decirlo así, en el límite entre nuestro tema y el de la administración de las aguas, que ocupará á otra de las secciones del Congreso. Asignado un caudal á

determinado servicio será preciso organizar éste y ello podrá hacerse de varios modos. La concesión deberá prever este extremo y la ley regularlo en su aspecto general. La conclusión encierra dos principios esenciales: debe evitarse en lo posible la ingerencia de Empresas particulares; conviene dar la mayor participación á los usuarios. El primer punto se ha justificado ya más atrás; no hemos creído, sin embargo, conveniente proscribir en absoluto el régimen de Empresa; la aspiración debe ser esa, pero en la práctica podría todavía presentarse algún caso en el que pudiera tener adecuada aplicación; por eso se le conserva aunque en último lugar.

En cuanto á la administración directa por el Estado ó el régimen de Comunidades de regantes, damos desde luego la preferencia al segundo. Así como la concesión debe estar lo más centralizada posible, porque así lo exige la unidad de criterio, base indispensable de toda buena ordenación, la administración de las aguas, dentro del marco en que la concesión la encierra, debe desenvolverse con la mayor autonomía y el régimen de comunidad, tradición gloriosa de nuestros más renombrados regadíos, es de mantener y de propagar. Exige cierto desarrollo de las costumbres públicas; pero puede también contribuir á crearlas. La Comunidad de regantes, sobre ser una institución preciosa é insustituible, puede ser también, y no sería poca ventaja, escuela de ciudadanía.

Sería el ideal que, una vez concedida el agua por la Administración, el usuario, completamente seguro en su derecho, no tuviera ya nada que temer de reclamaciones é ingerencias extrañas, pero este *desideratum*, no alcanzado aun en España ni aun para la propiedad territorial, más fácilmente organizable, no puede ser todavía considerado entre nosotros sino como un ideal lejano. Por eso subsisten en nuestras concesiones, y no podrían suprimirse sin que recayeran sobre la Administración responsabilidades en descargo, de las cuales carecería de garantías suficientes de acierto, las fórmulas «sin perjuicio de tercero ni del derecho de propiedad».

A mejorar este estado de cosas contribuirá la organización en forma debida del registro de aprovechamientos, y es a esta necesidad á la que responden las conclusiones 6.^a y 7.^a Establecido ya este registro urge el completarlo en la forma que se indica, sin que parezca necesario entrar en demasiados detalles para justificarla, pues los datos que se mencionan en la 7.^a conclusión son tan evidentemente indispensables que huelgan mayores desarrollos. Claro que todos esos datos suponen una comprobación y que sería muy conveniente en los casos dudosos que sentencias definitivas vinieran á resolver los conflictos; debería igualmente darse efectividad á la inscripción obligatoria, sancionándola con la pérdida de los derechos que en tiempo oportuno no se hubieran alegado; pero quizás alguno de estos extremos fueran todavía prematuros, y por eso se ha evitado incluirlos expresamente en las conclusiones.

Tan indispensable como un buen registro de aprovechamientos es dotar al servicio de aforos de todos los elementos que su importancia exige. Mucho se ha hecho ya en este sentido en los últimos años; pero aun queda bastante por hacer, y por eso se llama sobre ello la atención en la conclusión 8.^a

La 9.^a refiérese, principalmente, á la formación y valor práctico de los planes generales, cuya iniciativa se deja al Estado. Sería de desear que esta iniciativa fuera única: de este modo la unidad de conjunto quedaría asegurada y se alejaría, además, la ingerencia de todo interés particular, que podría, en algún caso, no ser fácilmente armonizable con el principio de la utilización máxima de las aguas. Pero impedir toda iniciativa privada, cuando tanto falta por hacer, y mientras los servicios no estén

montados en condiciones que den garantías de rapidez en la elaboración de planes completos podría ser, tal vez, privarse de un auxiliar preciso, relegando á término secundario obras que no serían, quizás, las preferentes desde un punto de vista exclusivamente técnico, pero que por una combinación especial de intereses, ó por alguna otra razón, fueran, en determinado momento, las más viables, sin que por ello quedaran perjudicados los intereses públicos ni las posibilidades de futuros y más productivos aprovechamientos. Claro es que en estos casos habrá de preceder un debido examen de todas las circunstancias, y este estudio debe dirigirse, muy especialmente, á la cantidad de agua concedida, pues aunque la Administración tampoco pueda ni deba, por lo menos actualmente, asumir responsabilidades de ningún género, por razón de los volúmenes que concede, deberá procurar, por una parte, que éstos no puedan ser, en el porvenir, un inconveniente para el establecimiento de nuevos aprovechamientos útiles, y, por otra, está también en su misión evitar que esas iniciativas particulares se malgasten, con perjuicio de todos, en empresas que carecieran de condiciones de éxito.

Otro punto muy esencial, cuando de concesiones se trata, es el relativo al plazo de ejecución de las obras y principio de la explotación. Toda empresa y las hidráulicas no pueden ser una excepción, necesitan tiempo para establecerse, porque así lo exigen, no sólo la ejecución de las obras, sino también ciertas tramitaciones, como las de los expedientes de expropiación ú otras análogas. Pero si es evidente que para todo esto hay que contar con un plazo, es preciso que este plazo no sea pretexto para indefinidas dilaciones, que imposibiliten ó dificulten los beneficios que se trata de obtener y que justifiquen la concesión. Parece que, puesto que el concesionario es el que ha de explotar, nadie más interesado que él en alejar esos obstáculos, y así ocurrirá, por lo general, con las peticiones de buena fe, aunque, en ocasiones, con buena fe y todo pudiese, por torpeza ó por otras causas, fracasar en una gestión, ocasionando perjuicios públicos, que en ningún caso deben tolerarse.

Aún más grave es el caso cuando el peticionario no tiene realmente ánimo de construir, sino que aspira solamente á apropiarse la concesión para enajenar sus derechos á un tercero. Cuando así ocurre, es claro que la enajenación no se hará sino cuando el concesionario primitivo haya obtenido un beneficio de cierta importancia. No habrá que creer que este beneficio es absolutamente indebido; para obtenerlo ha sido preciso idear el aprovechamiento, formular el proyecto, tramitar la concesión y buscar al capitalista que posea los recursos necesarios para la ejecución ó al tercero que servirá quizás de nuevo intermediario. Todo esto supone trabajo, y este trabajo, que puede hacerse con miras honradas y que en todo caso constituye preliminares indispensables, es digno de una retribución, por lo menos mientras la iniciativa particular sea admitida á estos estudios para suplir las deficiencias de la Administración.

Pero el mal está en que esta remuneración carece de toda tasa y en que si la Empresa total lleva consigo un beneficio considerable en armonía con todos los recursos y riesgos que su implantación supone, puede darse el caso de que el derecho reconocido por la concesión sea el arma utilizada para atraer la mayor parte de ese beneficio hacia el que no ha hecho sino una labor de iniciación, importante sin duda, pero demasiado ambiciosa cuando á tal remuneración aspira.

Casos de esa naturaleza son los que justifican las medidas propuestas en la conclusión 10, á saber: la limitación del plazo á lo indispensable y la prohibición de prórrogas sin haber previamente invertido fracción importante del presupuesto. Quizás la última sobre todo pueda parecer demasiado rigurosa, aunque

no fijando de un modo preciso la magnitud de la fracción quede siempre al apreciar su importancia tener en cuenta las circunstancias especiales del caso concreto, de las cuales es claro que no podrá prescindirse nunca.

Tal vez podría, sin embargo, templarse algo más esa condición admitiendo alguna limitada tolerancia en su cumplimiento, siempre que éste no fuera exigido por tercero que ofreciera sustituirse en los deberes y derechos del concesionario. En todo caso, los intereses de éste tampoco deberían ser perjudicados, sino que debería ser indemnizado de los gastos realizados en obras ó gestiones útiles, incluyendo entre ellas las necesarias para alcanzar la concesión y sin perjuicio de las multas ó pérdidas de fianza á que por las condiciones en aquélla previamente impuestas hubiera lugar.

Con igual precisión deben también fijarse de antemano las indemnizaciones á percibir por obras ó proyectos, para lo cual podrán servir de base las valoraciones de los presupuestos, que deberán ser al efecto convenientemente comprobados, y las tasaciones previamente hechas por la Administración.

También nos hemos ocupado más atrás de la conveniencia de que la propiedad de la tierra no sea una rémora para el desarrollo del riego allí donde éste pudiera establecerse en condiciones económicas, y hemos visto igualmente que ya existen en nuestra legislación antecedentes de este principio que hoy está aceptado en nuestra ley, aunque en forma que limita tal vez su eficacia. El art. 197 de la ley de Aguas, reproducción parcial del 249 de la ley del 66, impone á los propietarios de zonas de riego el pago del canon que la mayoría hubiera aceptado, sancionando esta obligación con la expropiación por el precio de secano de la finca del dueño disidente, pero computando la mayoría por la extensión de las fincas.

Cuando la zona se encuentra dividida entre un gran número de propietarios próximamente de la misma importancia, esta disposición parece razonable; pero no ocurre ya lo mismo cuando la zona deja de ser homogénea desde este punto de vista. En este caso, uno ó muy pocos grandes propietarios podrían imponerse á una mayoría de propietarios modestos que, por serlo, habían de verse más inclinados á intensificar la explotación de sus fincas, porque así mejorarían más notablemente su situación y porque la gestión directa de sus propiedades podría también facilitarles la labor, mientras que el gran propietario, tal vez limitado á cobrar sus rentas, podría tener en la transformación un interés menos vivo y ser en definitiva un obstáculo para una empresa en la que no hay que olvidar que no son tampoco los propietarios los únicos interesados, sino que ha de derramar sus beneficios sobre una más inmensa población obrera y puede ser fuente de riqueza y de vida para toda la comarca.

Siempre que en la zona la pequeña propiedad tenga importancia suficiente, es probable que ella sea representante de las ansias de mejora y progreso de la localidad y que baste para conseguir el desarrollo de empresas productivas el sustituir el voto personal al voto territorial. Si esto no basta, la obra en este caso carecerá de ambiente y no será quizás prudente emprenderla; pero cuando domine la gran propiedad, la opinión de un corto número de propietarios no podrá ser nunca garantía de acierto y, cuando de todas las informaciones que procedan se deduzca el convencimiento de la utilidad de la obra, la ley no debería entonces retroceder ante la expropiación forzosa de las tierras no adheridas. Ambas soluciones se indican en la conclusión 11.

Peró la facultad de expropiar puede resultar ilusoria sin un procedimiento adecuado para hacerla eficaz. De todos son conocidos los defectos de nuestra actual legislación en la materia, defectos que tienen su principal origen en la tasación contradicto-

ria. Nada al parecer más razonable ni que más garantías presente para todos los intereses en pugna: cada cual está representado por su perito, un tercero en su caso dirimirá imparcialmente la discordia; después de todos los informes de rúbrica el Gobernador decide y el Ministro aprueba ó reforma y el Tribunal Supremo revisa si hasta tan arriba llega el pleito, que no podrá menos de resolverse con arreglo á la más estricta justicia.

En la práctica, sin embargo, las cosas no siempre responden á las previsiones de la teoría. El expropiante no tiene, por lo general, interés en reducir sus ofertas por debajo de lo debido, sobre todo cuando el gasto por este concepto, como ocurre en los casos más frecuentes, es de poca importancia en relación con el importe de las obras, cuya marcha ordenada puede ganar mucho con las facilidades de trabajo concedidas por el expropiado durante la tramitación del expediente. Mientras las pretensiones del propietario no sean exageradas, habrá interés y aun ventaja en acceder á ellas. Cuando la disidencia surge, es en la inmensa mayoría de los casos por exigencias excesivas, y entonces por bajo que vaya en sus ofertas el perito del expropiante, éstas empiezan por ser fijadas las primeras sin reducción posible, y en todo caso no podrían bajar de cero.

La tasación del propietario no tiene más límite superior que la conciencia de su perito y las hay bastante amplias. Claro que no es esto la regla general, pero nunca faltan excepciones bien remuneradas, y eso basta. Y una vez establecida la divergencia se presenta al perito 3.º, que ordinariamente trabaja en la misma localidad y cuyos intereses están hasta cierto punto ligados á los de los propietarios, el delicado trabajo de hallar un término de conciliación, que encuentra á veces en una equitativa media aritmética entre el cero y el infinito.

Y como los peritajes han de tener un límite, este dictamen del perito 3.º suele ser decisivo, á menos de errores de tal modo evidentes que pueda descubrirlos el más lego, y el Gobernador y el Ministro no harán sino protegerlo con su autoridad, ni el Supremo Tribunal podrá hacer otra cosa que examinar la tramitación del expediente, juzgando por su forma y sin poder descender al fondo de los números, que exigirían para ser debidamente apreciados una inspección de la localidad y unos conocimientos técnicos que sólo en los peritos pueden suponerse.

La consecuencia de todo esto es la elevación de las tasaciones que puede en obras ordinarias tener poca importancia por la escasa extensión de las superficies expropiadas; pero que sientan precedentes funestos, que aplicados al caso que ahora nos ocupa harían la expropiación completamente ineficaz, á menos de pagar las tierras por precios que absorberían todos los beneficios de la transformación, precisamente á favor de los menos dispuestos á ayudarla.

Con un buen catastro todos estos inconvenientes desaparecerían, pues el valor de las fincas sería constantemente conocido y todas las tasaciones holgarían; pero mientras á eso no se llegue, podría tal vez obtenerse buen resultado con la solución que se propone en la conclusión 12, que se reduce en esencia á que el propietario declare el valor en venta de su finca, ateniéndose á este valor el pago de la contribución territorial correspondiente, y quedando el Estado, ó en general la entidad expropiante, en libertad de comprar ó no comprar, según conviniera. El propietario nada perdería, porque si su apreciación era la exacta, su contribución también sería la debida y el Estado encontraría una garantía contra abusivas aspiraciones del propietario.

El espíritu que informa esta medida es en realidad el mismo que el que presidía en el art. 249 de la ley de 1866, porque también allí se trataba de evitar la tasación contradictoria, y se fijaba el precio por la capitalización del líquido imponible aumentado

en un 50 por 100; pero este procedimiento, que trataba de eludir con un coeficiente de ampliación, las imperfecciones tan numerosas y tan variadas de los padrones de riqueza, no podía conducir á resultados equitativos, aun suponiendo eliminadas las complicaciones por razón de ocultación. El líquido imponible de una finca, simple diferencia entre los gastos de todas clases que su explotación exige y sus productos brutos, contiene dos conceptos no igualmente atendibles desde el punto de vista de la expropiación. Es el uno la renta de la tierra que, capitalizada, es en los casos ordinarios la más aproximada expresión del valor en venta; pero el otro comprende la remuneración del capital y de la gestión del cultivador, los cuales con la expropiación no se pierden, aunque se vean forzados á aplicarse á nueva tierra ó á empleo diverso.

Y tampoco hay entre esos dos conceptos relación precisa que permitiera tomar en cuenta el exceso en la renta con un aumento equivalente en el tipo de capitalización. Cuando se trata de fincas no sometidas á cultivo, y de las cuales sólo se aprovechan sus productos naturales, será la renta la parte más importante del líquido imponible, y el beneficio del cultivador tendrá menor importancia; pero lo contrario ocurrirá en el caso de un cultivo intensivo, en el que la tierra puede llegar á no representar más papel que el de solar de la industria agrícola.

Es verdad que este último caso no podrá darse cuando se trate de expropiar tierras para regarlas; pero en los secanos ordinarios los dos conceptos con frecuencia tienen importancia comparable, y la capitalización del líquido imponible á los tipos corrientes, variando mucho de una á otra finca, se aproximaría en la mayor parte de los casos al doble del precio de venta. De ahí la necesidad, cuando se parte de la determinación de este último precio, de aumentar para calcular el líquido imponible los beneficios del cultivo, sin lo cual la aparente garantía de la contribución aceptada por el propietario, lejos de serlo, podría convertirse en un refugio para eludir equitativos tributos.

Pero dentro del orden de ideas generalmente aceptado en estas materias, tampoco sería justo limitar la indemnización al precio estricto de venta. La ley actual de expropiación agrega un 3 por 100 en concepto de afección; la denominación parece poco acertada y la cuantía ridícula. La verdadera afección es un valor moral difícilmente apreciable, y menos por un nivelador tanto por ciento; más congruente al caso sería tomar en cuenta los perjuicios que al propietario se siguen del cambio forzoso de inversión del capital representado por su tierra. La cuantía—añadíamos—es á todas luces exigua y, por serlo, lejos de ser un freno para tasaciones exageradas, como pudo tal vez ser el pensamiento del legislador, es más bien á los ojos de muchos una razón justificativa de elevación de los precios usuales para compensar de este modo las imprevisiones ó la injusticia de la ley, sin que luego sea fácil poner un límite á esas interpretaciones acomodaticias.

En la realidad, ese tanto por ciento de indemnización tampoco puede ser uniforme, si ha de ser justo. El pequeño propietario que vive sobre su tierra, y cuya capacidad de administración está forzosamente limitada por el estrecho horizonte de su experiencia, está, sin duda, expuesto, comparativamente, á más perjuicios que el gran propietario, para quien la tierra es uno de tantos valores entre los que tiene distribuido su capital, y para quien es familiar ocupación sustituir unas inversiones por otras. Para el primero, la indemnización debe ser, relativamente, mayor: el mismo 50 por 100 indicado por la ley del 66 podría no ser exagerado; para el segundo podría llegar á bastar un 5 por 100, que representaría los intereses de un año para su capital; entre ambos tipos caben, como es natural, muchos intermedios.

La conclusión 13 y 14 se refieren á la evacuación de las aguas perjudiciales ó á la restitución de las sobrantes y á la vigilancia y policía de cauces. Sólo respecto á este último punto diremos dos palabras. Este servicio de vigilancia y policía está aceptado por la ley y recomendado por diversas disposiciones oficiales, dirigidas á las Divisiones hidráulicas y á las Jefaturas de provincias, pero sin destacarlo de los demás servicios, que tienen en la práctica ordinaria consideración preferente. Síguense de aquí, como es natural, deficiencias, agravadas por el hecho de ser los Alcaldes los encargados de aplicar las sanciones por las faltas denunciadas, lo que envuelve los asuntos en la red de las preocupaciones y de las influencias locales en materia, en la que los intereses lesionados, que deberían ser el contrapeso de esas ingerencias perniciosas, corresponden con frecuencia á una distinta jurisdicción. De ahí que estimemos urgente la organización permanente de ese servicio, para cuya eficacia sería, tal vez, importante que fueran los mismos Ingenieros-Jefes los encargados de aplicar las sanciones, sin perjuicio de las reclamaciones de los que se consideran lesionados ante la Dirección general de Obras públicas ó ante el Ministro de Fomento.

La última conclusión propone la conveniencia de revisar la ley de Aguas vigente y de redactar su Reglamento. No en balde pasan los años, y, aunque los principios fundamentales de esa ley son sin duda alguna los que corresponden á nuestra organización social y deben ser por esto mismo confirmados y mantenidos, ciertos extremos piden reforma en armonía con los últimos adelantos técnicos y con las nuevas ó renovadas orientaciones de la actividad nacional. Hemos procurado en lo que antecede señalar las más importantes de esas deficiencias, dentro de las limitaciones del tema que es objeto de esta ponencia; pero ni en tan estrecho marco tenemos la pretensión de ser completos, ni el serlo sería oportuno en un Congreso como éste que, si puede y debe expresar aspiraciones y puntos de vistas generales, no ha de descender á detalles que, aunque importantes, exigirían mucho más tiempo del que dispone para ser tratados debidamente.

Para terminar, podemos resumir esta ponencia con estas palabras: La ley de Aguas es una gran tradición que habrá que confirmar... y que proseguir.

Conclusiones de Aguas en cuanto se relacionan con los riegos.

CONCLUSIONES

1.^a Fuera de las fincas de dominio particular donde pueden surgir ó ser precipitadas por las lluvias, las aguas deben ser consideradas como propiedad del Estado, el cual las administrará en beneficio público, concediendo su uso en forma á alcanzar en lo posible el máximo de utilidad social.

2.^a Esta facultad de concesión, atribución propia de Estado, no deberá ser cedida por éste á Ayuntamientos, Diputaciones ni Mancomunidades, salvo á lo sumo cuando se trate de aprovechamientos temporales en pequeñas cuencas con inmediato desagüe al mar, y totalmente situadas dentro de la jurisdicción de la Corporación respectiva. El Estado conservará en todo caso el poder de legislar en la materia y de dictar reglas generales que condicionen el uso de esa delegación.

3.^a Admitido el máximo de utilidad social como criterio de preferencia para las concesiones, no puede marcarse un orden riguroso, basándose solamente en la naturaleza de los aprovechamientos, sino que deben ser también tomadas en cuenta la entidad de los mismos y los beneficios presumibles.

4.^a Siendo variables las necesidades sociales con los adelantos técnico y las condiciones económicas, las concesiones no deben ser perpetuas é inmutables, sino que deberían sujetarse se-

gún su naturaleza y de un modo regular á revisión ó á plazo, y accidentalmente á rescisión por precio de antemano conocido. En particular un término debe ser señalado á los aprovechamientos de fuerza motriz.

5.^a En los aprovechamientos para riegos el servicio del agua puede hacerse directamente por el Estado, por Empresas particulares ó encomendarse á los mismos interesados, sin más intervención del Poder público que la necesaria para asegurarse del cumplimiento de las cláusulas de la concesión. Debe esta última solución ser preferida, en su defecto la primera, y en último término, la explotación mediante Empresa.

6.^a Las fórmulas sin perjuicio de tercero ni del derecho de propiedad, indispensable para evitar responsabilidades á la Administración, mantienen en las condiciones una inseguridad que convendría hacer desaparecer ó reducir un mínimo, organizando con mayor amplitud y garantías el registro de aprovechamientos.

7.^a Este registro debe ser á la vez estadístico y gráfico y en forma que queden perfectamente conocidos las zonas regables, y los volúmenes realmente utilizados, con expresión del máximo consumo y de las intermitencias del mismo, á fin de que en todo caso pueda señalarse y evitarse el uso indebido, dando así efectividad al principio que informa á la ley de ser el uso productivo la justificación y la medida del derecho al agua.

8.^a El mejor aprovechamiento de las aguas públicas requiere igualmente un conocimiento lo más completo posible del caudal y desniveles de las corrientes.

Urge, por tanto, dotar al servicio de aforos de los recursos suficientes para que pueda ampliar y completar los datos muy apreciables ya recogidos, alcanzando su objeto con toda la extensión y precisión deseables.

9.^a El perfecto conocimiento de la situación de derecho y de los recursos disponibles debe ser la base de los progresivos planes generales que el Estado forme y á los cuales deberán ajustarse todas las concesiones de aprovechamientos, sin perjuicio de las inclusiones que, promovidas por la iniciativa particular, se juzgaran procedentes después del debido examen. Aunque la Administración no asuma responsabilidades por razón de los volúmenes concedidos, la fijación de éstos no deberá hacerse en ningún caso sin que un estudio previo justifique su posibilidad.

10. Condición esencial de toda concesión de aguas debe ser

la relativa al plazo de ejecución de las obras y principio de la explotación, el cual debe reducirse á lo estrictamente indispensable para el objeto no admitiéndose prórrogas sino por causas muy justificadas y nunca antes de haber invertido fracción importante del presupuesto.

11. No obteniéndose el beneficio del riego sino por la unión del agua con la tierra, ésta no debe ser obstáculo para que la transformación se lleve á cabo. A este efecto convendrá modificar el art. 197 de la ley de Aguas en el sentido de no computar la mayoría con sujeción al número de hectáreas de cada propietario, templando este criterio con el del voto personal ó declarando desde luego la utilidad pública del riego á los efectos de la aplicación de la ley de Expropiación forzosa.

12. Para que la facultad de expropiación no resulte ineficaz, convendrá establecer un procedimiento que evite la tasación contradictoria. Mientras el avance de los trabajos catastrales no dé suficientes garantías de exactitud para la determinación de los valores en venta de las fincas, podría determinarse éste por la tasación del propietario, á la cual debería ajustarse el pago de la contribución, si al Estado ó en general á la entidad expropiante no conviniera la adquisición. Al precio en venta habría que agregar, en su caso, un tanto por ciento de indemnización tanto mayor cuanto menor sea el valor de la finca. Por el contrario, para los efectos de la contribución habría que agregar á la renta deducida del precio de venta los beneficios del cultivo para formar con ambos el líquido imponible.

13. Tan importante como el riego de las tierras es su saneamiento, y en beneficio del mayor aprovechamiento de las aguas, y aun de la salubridad pública, convendrá que las aguas sobrantes ó perjudiciales se reintegren ó evacuen, para que lleguen con la rapidez posible á los cauces naturales para su ulterior aprovechamiento.

14. La ley de Aguas vigente perfectamente orientada en cuanto á sus principios fundamentales que, habrá que mantener y fortalecer, deberá ser, sin embargo, revisada en ciertos detalles, de los que se ha procurado señalar los más importantes, para ponerla en armonía con los progresos realizados en los últimos cuarenta años. Convendría igualmente dotarla de un Reglamento que evitara en la práctica las dudas y vacilaciones que demuestra el número considerable de disposiciones dictadas desde su promulgación para la resolución de casos concretos.

REVISTA EXTRANJERA

El material de los ferrocarriles estratégicos de vía estrecha alemanes y austríacos (Continuación).

Material móvil.—Las locomotoras empleadas son de dos tipos.

El primero (fig. 9.^a) se compone de dos locomotoras gemelas de tres ejes acoplados, cuyos bastidores se acoplan por la parte posterior; el bastidor es interior á las ruedas, que son macizas, y está muy rebajada bajo el hogar, para poder colocar el centro de gravedad de la caldera lo más bajo posible.

El primero y el segundo eje de cada máquina están cargados por un solo resorte de láminas invertido, formando balancín; las cajas del tercer eje están cargadas por un resorte único: esta disposición asegura la suspensión de la locomotora en tres puntos, lo que es favorable á la constancia en el reparto de las cargas sobre las ruedas y á la seguridad de la marcha. La caja de

humos forma saliente sobre la parte anterior del bastidor. El regulador de distribución horizontal es exterior á la cúpula. Las dos locomotoras gemelas se conducen por un solo maquinista y un solo fogonero. Pueden desacoplarse, funcionando entonces cada una como una máquina ordinaria de tres ejes acoplados. El aprovisionamiento de agua está contenido en dos cajas laterales y una caja comprendida entre los largueros.

El segundo tipo (fig. 10) es una locomotora de cuatro ejes acoplados, cuyos dos extremos son ejes huecos convergentes, sistema Klien-Lindner, que permiten á esta máquina pasar con facilidad por las curvas de 20 metros de radio á pesar de una superficie de apoyo total de 2.260 milímetros. Los dos ejes extremos están unidos por triángulos articulados que solidarizan sus movimientos de convergencia. Los resortes del primero y del segundo y los del tercero y cuarto ejes son conjugados por unos balancines. Además, el eje hueco forma balancín para el repar-