

Creo, por lo tanto, que no es ocioso iniciar la revisión, en esta forma concreta y objetiva, de ese concepto, por desgracia tan generalizado entre el vulgo y aun entre sectores que no debieran serlo, de que un impulso megalómano nos ha puesto ya en trance de ruina por el generoso, pero desmesurado esfuerzo para mejorar el trozo de corteza terrestre que la tradición histórica nos asignó.

No sería ociosa esa revisión si sólo fuera incidente de un proceso de historiografía crítica, porque la recta interpretación histórica y la crítica justa son

artículos de primera necesidad en la vida de los pueblos; pero es que, además, esta revisión tiene un interés real actual porque ese temor subsiste aun en un sector de la opinión y porque en la política actual de Fomento parecen advertirse síntomas de su contagio a elementos rectores de ella.

Esa revisión y la de todos los demás problemas que suscita el plan en cuestión debe ser serena, objetiva, técnica y urgente. Estimular a ella es lo único que pretendo en este ensayo demasiado rápido y somero

Federico REPARAZ
Ingeniero de Caminos

Política hidráulica

El Estado, las grandes obras hidráulicas y la producción de energía eléctrica

I

El Gobierno español, en vida de la Dictadura, estimuló e impulsó la construcción de grandes obras hidráulicas. Esta labor es ahora juzgada de muy diversos modos, y mientras unos la defienden y la proclaman de interés vital para la nación, otros la estiman de manera muy contraria.

La publicación en la *Gaceta* del 11 de enero del corriente año de un Real decreto, por el cual el Gobierno deja en suspenso los auxilios, cooperaciones, subvenciones o anticipos reconocidos por el Estado a particulares, empresas o entidades de carácter privado para la construcción de obras hidráulicas, hasta tanto que las Cortes resuelvan lo que estimen conveniente sobre la materia, pone sobre el tapete este interesante tema, que afecta profundamente, según creemos, al porvenir nacional y debe ser objeto de la atención de todos los que sientan el afán y la preocupación de contribuir de algún modo a asegurarlo.

Por esta razón, quisiéramos examinar tan importante problema con toda ecuanimidad e independencia y desde un punto de vista puramente objetivo, mirando a lo fundamental más que al formulismo del intento, y vamos a tratar de hacerlo, en la creencia de que, si lo conseguimos, contribuiremos a dar a la opinión elementos de juicio que pesarán eficazmente en la apreciación sana de una cuestión cuya importancia no hemos de encarecer en este momento.

Inspirados en el mejor deseo, vamos a procurar exponer cómo fué desenvolviéndose este problema y cómo llegó a plasmar, dentro de España, en algunas soluciones concretas, y enterar a nuestros lectores de lo que pasa más allá de nuestras fronteras, para que puedan darse cuenta de las tendencias de otros países en cuanto a la solución de idénticas cuestiones, que tanto interesan y preocupan, porque son el eje del desarrollo social e industrial modernos.

En lo que afecta a España, son otras las necesidades y los tiempos desde aquellos en que se promulgó la por tantos conceptos admirable ley de Aguas de 1879, que aunque establecía ciertos auxilios a las colectividades, empresas o sociedades de aprovechamientos de aguas para riegos, no preveía, no podía prever la expansión industrial futura, ni, consiguientemente, la posibilidad de armonizarla con los regadíos,

única preocupación de los legisladores de entonces.

La ley de 7 de julio de 1905, y más amplia, más concretamente la de 7 de julio de 1911, aborda la cuestión, siempre limitada a los riegos, encaminándola al fomento de la riqueza nacional, dejando la realización de las obras bien al Estado, con auxilio de las localidades interesadas, bien a asociaciones o empresas con el auxilio del Estado, o a la exclusiva cuenta de éste. Plantea la ejecución de grandes pantanos destinados a aumentar el caudal disponible en los regadíos establecidos y en otros que pudieran establecerse, y fija las normas y cuantías de las aportaciones recíprocas entre los interesados en la construcción de tales obras.

El Estado, repetimos, no veía en éstas más beneficio directo que el del fomento de los riegos y, secundariamente, el de la defensa contra las corrientes de agua mediante su regulación y encauzamiento, y si alguna vez aludía a los saltos de agua (producción de energía), era pensando en los de posible creación a lo largo de los canales de irrigación o navegación. No nos extrañemos de ello. Para comprenderlo, basta hacer resaltar, de una parte, el atraso industrial, en cuanto a utilidades hidráulicas, de entonces, y de otra, y derivado de lo mismo, el concepto fundamental de las concesiones para saltos de agua sentado por la ley de 13 de junio de 1879. Eso nos explicará más que nada que no se dedicara una atención más intensa a la cuestión, como, por otra parte, es comprensible en aquellos años en que no se vislumbraba la influencia que esas concesiones podrían llegar a tener en la vida nacional, y en que, además, imperaban otras ideas económicas, que las de nuestros días han dejado fuera de moda. Nos referimos al carácter de perpetuidad de tales concesiones.

El Estado se desentendía de hecho de este venero de insospechada riqueza y se limitaba a velar por que los derechos adquiridos por unos fuesen salvados y respetados por los que (cada vez en mayor avalancha) pretendían concesiones nuevas. Su intervención era simplemente tutelar y de policía. Su iniciativa, nula.

Pero las ideas económicas fueron evolucionando, la acción y la iniciativa de los Estados iba siendo cada vez más marcada, y su intervención, antes repudiada en la organización de la producción, en el engarce de las actividades colectivas, llegó a ser ad-

mitida, no ya como conveniente, sino como necesaria para el mejor desenvolvimiento económico y social de los pueblos.

Este cambio, juntamente con el desarrollo de las aplicaciones generales de la electricidad, que llegó a alcanzar la categoría de materia prima indispensable a toda iniciativa industrial, forzosamente había de repercutir en el régimen de concesiones de saltos de agua, y en España, el decreto de Cambó de 5 de septiembre de 1918, al prever la reserva de determinados tramos de las corrientes públicas para servicio del Estado, y al declarar de utilidad pública las concesiones para industrias cuando la potencia sobrepasa cierto límite, era el primer paso que se daba en nuestro país por la senda de la moderna concepción de estas obras, que había de acentuarse y afirmarse con la aparición del decreto de 14 de junio de 1921, el cual dejó en suspenso la aplicación de la ley del 79 en lo referente a concesiones a perpetuidad sobre aprovechamientos para fuerza motriz, limitándolas a un plazo al final del cual revierten al Estado las obras, maquinaria, líneas de transporte y demás elementos de explotación que las integran. Y no para aquí el alcance de tan radical disposición, que no se limita a estatificar la producción de energía eléctrica al final de cierto plazo, sino que reserva además al Gobierno, desde el primer momento, la facultad de exigir, al hacer las concesiones, que toda o parte de la energía obtenida se destine a determinados servicios públicos, y de obligar a transportar el sobrante de fuerza a la red general de distribución de energía eléctrica que al efecto se establezca.

He aquí al Estado intervencionista y hasta dueño en definitiva de los medios de producción y transporte de energía eléctrica, en contra de la abstención de antes. Llegamos ya al Estado industrial, productor y regulador de la fuerza hidroeléctrica y de su transporte y distribución, y que, por lo tanto, se obliga, debe lógicamente obligarse, a enfocar la cuestión de bien diferente manera para que el fin a conseguir no se malogre. La anarquía, la falta de orden en las concesiones debía desaparecer para ser reemplazada por una acción de mira más elevada, tendente a establecer un plan orientado a obtener el máximo de posibilidades, armonizando los intereses afectados para lograr la más amplia y económica utilización de los recursos hidráulicos.

Además, y desde otro punto de vista, ni era equitativo que los usuarios hidroeléctricos se beneficiasen gratuitamente de la regulación de las corrientes, que sólo podía alcanzarse, según las disposiciones en vigor, a costa del Estado y de los regantes, ni que el desarrollo de la industria hidroeléctrica quedase para siempre sometido a la evolución de los riegos.

II

Así se preparaba una transformación, que la fuerza de los hechos imponía, y que ningún Gobierno, celoso del porvenir de la nación, podía soslayar, y menos el de la Dictadura, que levantó la bandera de las obras públicas, en sus distintas ramas, como regeneradora de la vida del país.

Esquivar el problema, entonces y ahora, sería tanto como cerrar los ojos a la realidad, que apremia y empuja a todos los intereses puestos en juego a una inteligente colaboración, empezando por el mismo Estado, que, por su obligada cooperación en el fo-

mento de los riegos, impuesta por las leyes existentes, y por su carácter de futuro productor, resultaba y resulta doblemente interesado en dar con la fórmula apropiada.

Si se piensa que el Gobierno, además de los intereses directos señalados, no podía perder de vista el indirecto que la difusión industrial, el aumento de riqueza y la mejora social que todo progreso produce, había de reflejarse en beneficio de los propios ingresos del Estado y de los intereses generales del país, se comprende cuánto debía importarle estimular la actividad común en tal sentido.

Las obras de regulación son caras y pesaban exclusivamente sobre el Estado y los regantes. Su explotación por un solo sector de la utilización, como era el caso, por fraccionaria e incompleta, recargaba en vez de aliviar los sacrificios impuestos por su construcción. ¿Qué hacer para remediarlo y para evitar la atonía, la paralización, ciertamente justificada, que sufría el país, a la vista de tales resultados, y, en consecuencia, falta de iniciativas, más bien olvidado de estas cuestiones? La solución no podía venir más que de la intervención del sector interesado en la producción de energía eléctrica, poderosa rama de la industria moderna, engranándola adecuadamente en el sistema establecido. Su participación sería alivio en las cargas de los demás y su apoyo decisivo en cuanto a medios y rapidez de las soluciones.

La cooperación, fruto de la moderna concepción de la economía y raíz de todos los progresos que alcanza la humanidad, tenía que imponerse una vez más como fórmula salvadora de una situación inapropiada, ya que la concentración del aprovechamiento integral en una sola mano era difícil, si no imposible.

En efecto, veamos quiénes son los principales interesados en la realización de obras de esta naturaleza en nuestro país. Prescindiendo de otros aspectos de la utilización, que, si bien no despreciables, están limitados a contadas zonas, podemos decir que son: los regantes, que esperan de la regulación de las corrientes la seguridad y el incremento de sus cultivos; los productores de electricidad, a los que conviene la regulación para garantizar la marcha normal de sus centrales, y el Estado, por los motivos apuntados anteriormente.

De ordinario, los regantes no están preparados para producir y distribuir energía eléctrica, y este aspecto de la cuestión no les interesa más que desde el punto de vista de la facilidad de adquirirla. Los industriales hidroeléctricos, por el contrario, desconocen el problema del riego, como no sea desde el punto de vista del consumo de fluido. Entre ambos intereses es particularísima la situación del Estado, que si no es por el momento productor de energía eléctrica, ni tampoco regante, será con el tiempo lo primero y está facultado y obligado a impulsar y hasta a construir obras que favorezcan los riegos, como de antiguo lo venía practicando por imperativo de las leyes.

La ley del 11, de auxilio a los pantanos destinados a aumentar el caudal dedicado a riegos, podía servir de base a una nueva estructuración. El momento de su modificación, dando entrada a la producción hidroeléctrica como participante en cargas y beneficios, parecía llegado. La utilización completa del agua, en esta época de no desperdiciar nada que signifique riqueza, forzándola, antes de pasar esté-

ilmente a los canales de riego, y sin la más mínima perturbación en su fin ulterior, a dejar en las turbinas de las centrales de pie de presa la energía acumulada en los embalses, ofrecía la magnífica perspectiva del aprovechamiento integral de nuestras corrientes, obligándolas, por medio de la regulación, a discurrir con caudales apropiados a las exigencias de los aprovechamientos inferiores, buscando el ideal de que ni un solo litro deje de utilizarse en todos los importantísimos aspectos del fomento de la riqueza a que puede dar origen.

Rejuvenecer la legislación vigente admitiendo la participación de las entidades hidroeléctricas significaba la introducción de organismos nuevos, llenos de vitalidad y de fuerza, que por su preparación y por su iniciativa podían influir visiblemente en el mejor desenvolvimiento de la riqueza pública, y que, en todo caso, conllevarían con los regantes — poco preparados, en general, por su falta de organización y de recursos, para empresas económicas como las corrientemente exigidas por obras de tal envergadura — las cargas que, hasta aquí, pesaban únicamente sobre ellos.

El Gobierno vió el problema, sintió la necesidad de afrontarlo y, percatado del interés que para el país tenía el resolverlo, lo intentó. Pero tal vez por premura de tiempo, en una época en que mil cuestiones, todas importantes, absorbían su atención, en lugar de ir derechamente a la modificación de la ley del 11 en el sentido que las circunstancias aconsejaban, prefirió resolver sucesivamente algunos casos mediante disposiciones que, por bien orientadas y justificadas que fuesen, tendrían más sólida base apoyadas en una ley de carácter general a la que pudieran ampararse todas las iniciativas útiles en ese campo de la actividad nacional.

Ello no hubiera estorbado, antes bien, habría favorecido, la creación de las Confederaciones Hidrográficas, y daría más unidad y más firmeza a las concesiones otorgadas con auxilio del Estado, cuyo alcance y objeto, en relación con los intereses generales, no es apreciado por todos en la justa medida.

No olvidamos la existencia del Real decreto-ley de 16 de mayo de 1925, que modifica algunos artículos de la ley del 11, de alcance limitado a ciertos usuarios industriales, y que no varía en nada el concepto antiguo sobre iniciativas y auxilios, ni tampoco de los de 27 de julio de 1928 y 19 de abril de 1929, que parecen referirse a mejoras de aprovechamientos y no a la idea de creación de grandes utilidades, unificando su estudio y ejecución en la forma que entendemos en este trabajo, ni siquiera del Real decreto de 7 de septiembre de 1929, que encomienda la construcción de los saltos de pie de presa a un Sindicato de Productores, sin que se nos alcance la finalidad práctica de esa medida, desde el momento que también se echa de menos esa mutua compenetración y conocimiento entre los organismos creadores del embalse y del aprovechamiento hidroeléctrico, en busca de la unidad a que antes nos referimos, indispensable para el estudio de la utilización racional y económica de las obras en sus dos aspectos principales: regulación y producción de energía.

Lo que hizo el Gobierno, quizá buscando algún precedente anterior a su actuación, fué extender simplemente a las concesiones anteriormente aludidas los auxilios que la ley del 11 daba a los regantes para el

establecimiento de obras de regulación. Era, por tanto, condición previa la existencia de una zona regable, puesto que la aportación del Estado se basa única y exclusivamente en este aspecto de la utilización.

El Estado, en estos casos, contribuye a las obras de los embalses, cuyos saltos de pie de presa se trata de beneficiar, derivando hacia los productores de electricidad el auxilio que la ley concede a los regantes. De este modo, las cargas que pesaban solamente sobre éstos y que habían de ser cubiertas en la explotación con el canon de riego, pasaban a ser soportadas por la cooperación hidroeléctrica, que al cargar los intereses y amortización de sus inversiones sobre esa forma de la explotación, aliviaba, en proporción bien apreciable, la de los riegos, cuyas tarifas podían beneficiarse en consecuencia.

Más claro: las inversiones del Estado, de reintegro problemático con la sola explotación de riegos, quedaba bien garantizada, y al propio tiempo, los regantes, al verse liberados de la carga asumida por el elemento hidroeléctrico en las obras de regulación, se encontrarían en situación más desenvuelta y con ventaja imposible de alcanzar si su contribución fuese por el total que la ley les asigna.

No nos apartemos más de nuestro objeto y digamos que el Estado aportaba su cooperación a base de estas dos condiciones fundamentales: 1.ª, las obras de regulación, una vez terminadas, quedarán de exclusiva propiedad del Estado, y 2.ª, la explotación de los embalses se supeditará a las necesidades de los riegos.

Y los gustos se determinan y reparten de este modo:

a) Subvención del Estado igual al 50 por 100 del coste de ejecución material de los embalses, limitado por el presupuesto aprobado. Es decir, si este presupuesto fuese sobrepasado, el gasto suplementario será totalmente de cuenta del concesionario. Además, el Estado abona el 5 por 100 de aquel presupuesto, para gastos de dirección y administración.

b) Anticipo del 40 por 100 del mismo presupuesto, reembolsable en veinte años, con interés anual del 3 por 100.

c) En caso de que el Estado retrase el pago de las cantidades que le corresponden y tenga que suplirlas el concesionario, éste percibirá un interés del 5 por 100 sobre los adelantos que se vea forzado a realizar para no interrumpir la marcha normal de las obras.

d) Son de cargo exclusivo del concesionario los gastos de estudios, proyectos, trabajos de reconocimiento de los terrenos, aforos, etc., y el 50 por 100 del importe de las obras, ya que el anticipo del 40 por 100 ha de ser reintegrado, respondiendo de ello, como garantía, las instalaciones de los aprovechamientos hidroeléctricos.

e) Igualmente son de cargo exclusivo del concesionario la totalidad de las obras de estos aprovechamientos, desde la toma de agua al canal de descarga de las centrales, y no hay que decir que las redes de distribución. Se imponen, además, en general, tarifas reducidas para la venta de energía, principalmente para la destinada a servicios públicos.

Estos son los términos principales de las concesiones otorgadas recientemente a Canalización y Fuerzas del Guadalquivir, en el Jándula; a la Eléctrica de Castilla, en el Júcar; a Saltos del Alberche; a la Unión Española de Explosivos, en el Carrión; al

Pantano de Bachende, en el Esla, y no recordamos si alguna más.

Según estas concesiones, el Estado, a la finalización de las obras de regulación, pasa a ser propietario exclusivo de ellas por la mitad de su coste, y como de la otra mitad puede reintegrarse en plazo mayor o menor, mediante la aplicación de tarifas convenientemente estudiadas para los riegos (aparte el aumento de tributación indirecta), se ve con claridad la perspectiva de poder alcanzar una positiva mejora pública en muchos aspectos de la vida del país, es-

timulando la iniciativa privada, sin que, a fin de cuentas, el Estado sufra más sacrificios que los del prestamista que coloca su capital con buena garantía.

Esto contrasta bastante con lo que frecuentemente se oye y se lee a propósito de estas cuestiones; pero creemos que no es otra la significación de las concesiones que se han dado, hasta ahora, con auxilio del Estado.

En próximos artículos estudiaremos el aspecto extranjero del problema.

A. S. PERALBA
Ingeniero de Caminos

El Plan Quinquenal de los Soviets

I

Durante el quinquenio 1928-1933 la U. R. S. S. se propone desarrollar un plan de obras públicas, de producción industrial y de socialización agrícola, que en cualquiera de sus aspectos ofrece proporciones tales, que jamás ha soñado la Humanidad en realizar nada parecido. En marcha el plan, se ha publicado en todos los idiomas una explicación oficial del mismo, redactada por G. Grinco, con el objeto de propagar hasta el último rincón del mundo civilizado la grandiosa concepción del partido comunista ruso. A poco de surgir esta publicación se ha levantado una tempestad de objeciones, tachando de quimérica la concepción soviética y augurando los mayores males para Rusia si se llevara a cabo.

Es siempre, sin duda alguna, del mayor interés estudiar las probabilidades de éxito de tan formidable plan, que afectará directamente a más de la sexta parte del mundo, e indirectamente a todo él; pero lo es mucho más para nosotros en las circunstancias actuales, en que parecen agotadas nuestras posibilidades para realizar nuestro pequeño plan, de tan minúsculas proporciones comparado con el de la U. R. S. S. Voy, pues, a procurar hacer un análisis lo más objetivo posible, reproduciendo siempre que convenga a la exposición los párrafos más característicos del libro de Grinco, con las observaciones que me sugieran.

El plan de los Soviets no ha nacido caprichosamente, sino que obedece a una idea política, que desde la instauración del nuevo régimen en Rusia lucha por abrirse paso. Es, pues, necesario, para comprenderlo, hacer, aunque sea ligeramente, algo de historia de lo sucedido desde el momento en que se hundió el imperio de los Zares. En esta parte es preciso prescindir de la literatura soviética, que, naturalmente, se aparta bastante de la verdad. Tampoco puede concederse entero crédito a los relatos de extranjeros que, en cantidad abrumadora, se publican sin cesar; cada uno cuenta al volver lo que ha visto a través de sus prejuicios, durante pocos días o pocos meses, resultando que han estado en un infierno o en un paraíso. Afortunadamente, existen algunas obras recientes que dan la clave de los innumerables puntos oscuros que siempre quedaban cuando se carecía de ellas. Principalmente he utilizado, para relatar la corta pero intensísima actuación de los Soviets, el libro del profesor Paúl Haensel titulado *The Economic Policy of*

Soviet Russia. Los cargos desempeñados por Haensel, de catedrático de Hacienda pública en la Universidad de Moscú y decano de la misma, durante veinticinco años; consejero del Banco del Estado durante el zarismo y presidente de la Sección Financiera del Instituto de Estudios Económicos hasta fines de 1928 con el gobierno soviético, dan garantías suficientes de conocimiento perfecto del país, que se demuestra constantemente en su magnífico libro.

El 25 de octubre de 1917 el partido bolchevique se apoderó del poder con el lema «paz sin anexiones ni indemnizaciones». Conociendo perfectamente el espíritu de los aldeanos, comprendió desde el primer momento que la manera de sostenerse era repartir sin demora las tierras del Estado, de la Iglesia y de los propietarios, y el 8 de noviembre siguiente promulgó el decreto apropiado. El frente se derrumbó y los soldados aldeanos volaron en masa a efectuar el reparto de tierras, temiendo llegar tarde. El decreto repartiendo la propiedad es contrario a la ideología del partido comunista, y puede decirse que desde su promulgación se ha pensado en derogarlo o, por lo menos, en hacer lo posible para que los campesinos no fueran propietarios más que nominalmente. De aquí arrancan todas las directrices de la política rusa en los últimos años, y de aquí surge en definitiva el plan quinquenal, cuyo objetivo político es hacer posible la socialización de la tierra.

Resulta curioso que, siendo gran parte del suelo cultivado en Rusia de propiedad en cierto modo colectiva (*mir*), se hiciese de propiedad particular para salvar la revolución y se trate ahora de volver al anterior sistema, porque resulta más apropiado para la ideología comunista.

Una vez los labradores pobres en posesión de las tierras, por la propiedad de las cuales tanto habían suspirado y que ya habían empezado a alcanzar en los últimos tiempos del zarismo, constituyeron un bloque inquebrantable. Los bolcheviques les habían dado de golpe lo que gradualmente les iba concediendo el Zar; se pusieron, pues, de parte de los primeros y fracasaron totalmente los ejércitos blancos restauradores.

Proclamados por los bolcheviques en 22 de noviembre de 1927 los derechos del pueblo de Rusia, siguieron rápidamente el Control de la Industria por los obreros, la Nacionalización de los Bancos, el Tribunal Revolucionario y el Ejército Rojo. En el VII Congreso del partido Bolchevique se acordó cambiar el nombre por el de Partido Comunista, y desde