

Planes y servicios hidráulicos

Conferencia dada por D. Pedro M. González Quijano, en la Asociación de Ingenieros de Caminos, el día 13 de mayo de 1936

Cuando fué solicitada mi colaboración en este curso de conferencias, ningún tema me pareció más interesante que el relativo a la formación de los planes y a la organización de los servicios hidráulicos. Y no precisamente porque se trate de un tema completamente nuevo; antes por el contrario, tanto se ha hablado sobre él, que podría considerarse como agotado, si la falta de coincidencia entre las distintas opiniones no demostrara la necesidad de insistir en su estudio. Tampoco aspiro a decir la última palabra, y sí sólo a contribuir con algunas observaciones, que procuraré sean lo más objetivas posibles.

Los servicios hidráulicos son relativamente nuevos en la organización de nuestras obras públicas. Cuando acabamos la carrera los que nos encontramos ya próximos al término de nuestra vida oficial, los servicios hidráulicos sólo estaban representados por unas Divisiones Hidrológicas que arrastraban una vida lánguida, faltas de recursos y de estímulos, y de algunas muy escasas obras emprendidas con motivos distintos: el Canal Imperial, el de Aragón y Cataluña, las obras de defensa contra las inundaciones en las provincias de Levante, el abastecimiento de Madrid. El recuerdo de una tradición de tiempos de Carlos III, una impresionante catástrofe nacional, la necesidad de dotar de aguas potables a la capital de la Nación, habían decidido a los Gobiernos a emprender esas obras, que no obedecían a ningún plan de conjunto ni a ninguna necesidad reconocida como de carácter general.

Las obras de riego apenas si estaban representadas; cualesquiera que hayan sido los beneficios que en esta materia podían producir más tarde los pantanos reguladores de Levante, su fin primordial, el que decidió a construirlos, fué el prevenir las avenidas desastrosas; el mismo Canal Imperial había sido emprendido como canal de navegación y de riego, y tal vez el interés general que a la navegación se reconocía fué el determinante para proceder a su ejecución por el Estado, que quizás no se hubiera considerado suficientemente justificada por el beneficio particular que de él pudieran obtener los regantes.

Y no es que se desconocieran esos beneficios, ni que el Gobierno se desentendiera en absoluto de ellos; pero estimaba que en este punto sólo le correspondía alentar el desarrollo de ésa como de las demás riquezas, respondiendo así al nombre dado al Ministerio correspondiente: Ministerio de Fomento, en el que sólo una Dirección, aunque la más importante entonces, por el volumen de sus asuntos y por la actividad de sus servicios, venía a denominarse de Obras públicas, aunque no todo en ella fueran obras.

Eran tiempos aquéllos en que dominaba aún en la Administración y en la política los criterios exageradamente individualistas, en que toda intervención del Estado se veía con disgusto y sólo se aceptaba como un mal menor, cuando no se encontraba otra solución posible a problemas inaplazables; en que todo se esparaba de la iniciativa particular, lo que, convenientemente ilustrada, encontraría siempre lo mejor, si se apartaban de su camino trabas y obstáculos de todas clases. El ideal era entonces la concesión de los servicios públicos, y se concedieron los ferrocarriles y se concedieron las aguas, y no se llegaron a conceder las carreteras porque la práctica había demostrado los graves inconvenientes de peajes y pontazgos, y, sin estos arbitrios u otros parecidos, no podía haber Empresa que se encargara de su construcción y explotación.

Algo se había quebrantado este criterio con la concesión de subvenciones a los ferrocarriles; pero en este caso era demasiado evidente que los beneficios inmediatos que había de recibir el país podían superar con mucho a los que la Empresa pudiera obtener por la aplicación de sus tarifas, y que ese beneficio difuso refluía en parte a las arcas del Tesoro, por el natural aumento de la capacidad contributiva de la Nación. El ferrocarril prestaba además al Estado servicios directos, indispensables para la acción del Gobierno.

El caso de los riegos era muy distinto. También ellos creaban riqueza; pero era una riqueza localizada, y para que se justificase su creación era preciso que, por lo menos, se pagase a sí misma. No se dejaba, sin embargo, de reconocer que también esa riqueza irradiaba riqueza y que, al lado del beneficio particular y directo de propietarios y colonos, otros beneficios de carácter más general se repartían por la región y aun llegaban a alcanzar a otras comarcas en relación económica con ella; pero esos beneficios indirectos podían tardar en producirse y aun faltar en absoluto si, a pesar de las obras, el riego no se establecía, y, por otra parte, si al riego se llegaba, con el riego sólo se juzgaba suficiente para que todos los desembolsos necesarios quedaran ampliamente recompensados.

Se comparaba, en efecto, el valor de las tierras de secano con el de las feraces vegas de nuestros antiguos regadíos, y tan sobrado margen se encontraba, que no se comprendía cómo la transformación no era acometida por los propietarios mismos o por Empresas creadas para el caso. Las leyes, pues, se preocupaban tan sólo de que el beneficio no escapara de la mano del que lo producía, y a este fin se dirigían determinadas disposiciones, como la que impone el canon de riego una vez que hubiera sido aceptado por la mitad de los propietarios de la zona regable, o la que cede en beneficio de empresarios o regantes el aumento de contribución correspondiente a los primeros años del riego.

El escaso desarrollo de las Empresas y el fracaso de la mayor parte demostraron, sin embargo, la poca eficacia de esos incentivos, y la ley Gamazo de 1883 entró ya por el camino de las subvenciones, que podían llegar hasta el 50 por 100 del importe de las obras.

No era todavía la construcción por el Estado, que ya preconizaban algunos, pero que sólo se llevó a efecto por entonces mediante una ley especial para el Canal de Aragón y Cataluña. Por la misma época, contribuyeron poderosamente al conocimiento de los problemas que plantea el establecimiento de los regadíos ingenieros ilustres, entre los que habría que recordar a D. Mariano Royo y a D. Ramón García.

Una opinión se iba abriendo camino, y esta opinión encontró su verbo en Costa, que, interesado primero en la construcción del ya mencionado Canal de Aragón y Cataluña, extendió su fórmula a la Nación entera, condensándola en una divisa que hizo fortuna: "Política hidráulica."

Inspirada en las enseñanzas de los técnicos, la voz del tribuno empezó a encontrar eco en la opinión, sobrecogida por nuestros desastres coloniales y convencida de la necesidad de marcar nuevos rumbos a la Administración y a la política del país.

La aspiración se encontraba todavía amorfa y desarticulada, cuando una feliz iniciativa de un grupo de ingenieros de Caminos vino a darle cauce práctico. Acercábase por aquellos días la fecha del centenario de la primera formación del Cuerpo, y, para celebrarlo, se

constituyó nuestra Asociación, y se acordó ofrecer a los Poderes públicos un avance de plan de obras hidráulicas que pudiera dar idea de las posibilidades del país en esta materia.

Parece que la idea fué debida al Sr. Cardenal, pero fué acogida con especial entusiasmo por dos jóvenes entonces: D. José Nicoláu y D. Manuel Maluquer, el último de los cuales acababa de encargarse de la dirección de la REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS, a la que había infundido nueva vida. El Cuerpo respondió a la iniciativa, y a la Revista llegaron notas de las distintas provincias, en las que, sucintamente, se mencionaban las obras o empresas que parecían más dignas de consideración y estudio.

La campaña llegó a oídos del Sr. Gasset, que dirigía por entonces *El Imparcial*, el cual prestó desinteresadamente sus columnas, a través de las cuales pudo llegar a conocimiento del país la labor de los ingenieros. Elogiosos artículos de su redactor-jefe, D. Manuel Troyano, contribuyeron igualmente a dar realce a la propaganda; pero, nota curiosa, por aquellos mismos días se suprimen las Divisiones Hidrológicas, siendo ministro de Fomento el marqués de Pidal: el programa hidráulico no merecía, sin duda, la mayor estimación de aquel Gobierno, que tal vez veía con desconfianza y recelo las propagandas de Costa, entonces incorporadas al movimiento de las Cámaras agrícolas y de Comercio, reunidas en la Asamblea de Zaragoza.

No duró mucho, sin embargo, esta situación, pues a los pocos meses fué llamado a formar Gobierno don Francisco Silvela, y, bajo su presidencia, fué encargado de la cartera de Fomento D. Rafael Gasset. Para ser más exacto, habría que decir que el Ministerio de Fomento, que hasta entonces había comprendido también la Instrucción pública, se dividió en dos: el uno, de Instrucción pública y Bellas Artes, y el otro, de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas, y fué este segundo el que entró a desempeñar el Sr. Gasset.

El nombre demasiado largo de este Ministerio fué trocado más tarde por el primitivo de Ministerio de Fomento, que se ha conservado hasta la creación reciente del Ministerio de Obras públicas.

La entrada en el Gobierno del Sr. Gasset, en 18 de abril de 1900, marca el origen de los servicios hidráulicos, en su desarrollo más moderno, que se caracteriza por el reconocimiento de la misión del Estado en estas materias, en las que acepta ya una intervención activa. Las Divisiones Hidrológicas fueron restablecidas, aunque con el nombre de Divisiones de Trabajos hidráulicos, y se dió orden a los ingenieros para que recorrieran el país y formularan sus propuestas, que habían de ser la base de un plan de obras hidráulicas. Al mismo tiempo, se emprendieron algunas obras, a título de ensayo.

El primer impulso estaba dado, pero no dejó de encontrar resistencias. Entrar aquí a detallar todas las polémicas a que dió origen, con sus críticas apasionadas, sus competencias profesionales, sus rivalidades políticas... nos llevaría demasiado lejos y nos apartaría del tema concreto de esta conferencia; pero estos antecedentes eran necesarios para comprender en qué condiciones se emprendió la formación del primer plan de obras hidráulicas.

¿Por qué y para qué se hacía ese plan? En aquellos primeros momentos es evidente que había que empezar por orientarse: las propuestas eran muchas y, sin duda, no todas viables; un estudio concienzudo de cada una hubiera exigido demasiado tiempo; pero cabía hacer una primera selección, desechando todas aquellas que una simple visita a la localidad demostrara que carecían de las condiciones técnicas, económicas y sociales que son indispensables para el éxito de esta clase de obras. Al mismo tiempo convenía destacar aquellas otras que, por lo avanzado de su estudio o por las circunstancias especiales que las rodeaban, merecían ser llevadas a primer

plano. Debíase comenzar cuanto antes la labor constructiva, y era indispensable hacerlo con eficacia; no sería posible tal vez librarse de los tanteos y aun de los errores, que siempre lleva consigo la iniciación de toda empresa; pero se aspiraba, por lo menos, a que la elección fuera acompañada de las mayores garantías de acierto, y todo esto con tanta mayor razón cuanto que los recursos eran escasos, y el malgastarlos no sólo conducía a la ineficacia, sino que podía también acarrear el descrédito.

A todas estas razones, de innegable congruencia, con el fin que se perseguía se agregaban otras, no de tanto peso, pero que no dejaban de tener importancia dentro del ambiente en que necesariamente había que moverse. Se había creado un servicio nuevo en Obras públicas y había que encuadrarlo dentro del marco de los demás servicios del ramo, y en esta tarea, el culto al uniformismo, la rutina burocrática, la tendencia a la asimilación y el respeto reverencial al santo precedente suelen tener una fuerza irresistible y ejercen de hecho una autoridad omnímoda e irrecusable.

Ahora bien: el artículo 20 de la Ley general de Obras públicas de 13 de abril de 1877 disponía que "el ministro de Fomento formará oportunamente los *planes generales* de las obras públicas que hayan de ser construídas por el Estado, presentando a las Cortes los respectivos proyectos de Ley, en que aquéllas se determinen y clasifiquen por orden de preferencia", y en el artículo 22 se añade que "no podrá incluirse en los presupuestos generales del Estado partida alguna para obras públicas que no se halle comprendida en los planes a que se refiere el artículo 20, a menos que no haya sido autorizado el Gobierno al efecto por una Ley especial".

De acuerdo con estos artículos, se habían formado a su tiempo los planes de carreteras, de ferrocarriles, de puertos; pero no había un plan de obras hidráulicas; si el Estado había de construirlas, era preciso que empezara por formarlo. Es cierto que quedaba el recurso de la Ley especial, pero una ley especial para cada obra era poco menos que inmovilizar a la Administración.

Tampoco era factible variar por otra ley las normas legales hasta entonces, establecidas de acuerdo con las necesidades y la naturaleza propia del nuevo servicio. Éste había sido recibido por algunos sectores de la opinión que tenían su representación en las Cámaras con marcado recelo, no exento de hostilidad; la discusión podía ser larga, el tiempo corto y el empeño, en definitiva, ineficaz. Bastará para comprenderlo el saber que aquel ministro duró solamente seis meses en el Ministerio, que era un ministro joven que no había alcanzado todavía plena autoridad parlamentaria y que el Parlamento tenía otras muchas cosas en que ocuparse, que eran, para su consideración, mucho más importantes que los problemas de Fomento. Se acabó por tomar el camino de la menor resistencia, y el plan fué elaborado, aunque no sin reservas mentales.

Presidió la Comisión que había de formular el plan el inspector general de Trabajos hidráulicos, D. Antonio Arévalo, y en la Memoria con que acompañó el trabajo se hacen ya algunas indicaciones que demuestran el valor relativo que daba a su propuesta, pues mientras insiste, en más de una ocasión, sobre la necesidad en que se encontraba para cumplir su encargo de ajustarse a los preceptos legales, que obligaban a clasificar las obras, por orden de preferencia, en una serie única, según la utilidad presumible de cada una, se hace cargo de las dificultades que habían de presentarse para ceñirse a la rigidez de la regla, y acaba por proponer que se agrupen de cuarenta en cuarenta, dentro de la serie única fijada en el plan, para dar así más amplitud a la elección, que permita acomodarse a las exigencias del momento, y de esta suerte "se espera lograr, ya que no la exactitud, una aproximación suficiente del orden más ventajoso para llevarlas a cabo".

En una serie de poco más de doscientas obras, esa

agrupación de cuarenta en cuarenta no suponía ya ciertamente una gran limitación, y el precepto legal no se cumplía con ella sino de una manera puramente formal; pero es que, en realidad, no se podía cerrar la puerta a lo arbitrario, sino cometiendo de una vez para todas una arbitrariedad, pues para todos era evidente que con los datos hasta entonces aportados, si era posible orientarse, era completamente prematuro decidirse.

Por eso, el verdadero criterio que para la elección se apuntaba no era el plan mismo. Buscando también precedentes legales, se había fijado la atención en la Ley de auxilios de 1883; por ella se subvencionaban con subvención crecida, hasta del 50 por 100 de su importe, las obras emprendidas por Sociedades, Corporaciones o particulares; para llevar a la práctica aquella ley no se había intentado formar ningún plan previo, ni era natural intentarlo, porque la iniciativa en estos casos no era del Estado, sino de los particulares, y, sin embargo, en el fondo el caso era el mismo, por lo menos para la parte de obra que costaba el Estado, pues en puridad el artículo 20 de la Ley de Obras públicas que se promulgó por autorización no era más que la traducción del párrafo cuarto del artículo 1.º de la Ley de bases de 29 de diciembre de 1876, y en ese párrafo no se habla de obras *construidas*, sino de obras *costeadas*, y por eso, sin duda, aunque los ferrocarriles no se construyeron por el Estado, se sometieron también, como obras subvencionadas y detentadoras del dominio público, a la exigencia del plan.

Con relación a la Ley del 83, había todavía, sin embargo, la diferencia de la iniciativa, y en esa iniciativa privada, que había de cargar por lo menos con la mitad del gasto, se había creído ver una garantía contra posibles dilapidaciones del Tesoro público y contra gracias concesiones del Poder, garantía que tal vez se estimó más seria que la que pudiera suponer la formación del plan. Pero la garantía permanecía la misma, si los particulares acompañaban al Estado en el gasto, aunque la iniciativa fuera ahora de éste, y, así, venía a proponerse que el criterio para la elección, dentro de esos grupos de cuarenta obras, fuera precisamente la mayor o menor cuantía de los auxilios ofrecidos por las localidades interesadas.

Formulado el plan, aun había que tramitarlo y aprobarlo; la resolución final quedaba reservada al Parlamento; pero cuando esta tramitación debía empezar, la situación política había ya cambiado y las preocupaciones del Gobierno no eran ya las mismas. Durante unos meses quedó como olvidado, y, al fin, al año siguiente fué aprobado, sin más trámite, por Decreto, aunque sólo con carácter provisional y a los solos efectos de ser tenido en cuenta en los expedientes de concesión de aguas públicas, para evitar la creación de derechos que pudieran ser obstáculo más tarde a los planes del Estado. El precepto legal no quedaba, pues, cumplido, y es que empezaba ya a abrirse camino aquella interpretación, quizás demasiado amplia, de la Ley del 83.

Emprendiéronse, en efecto, algunas obras obedeciendo a ella, y la autorización legislativa se consideró alcanzada con la inclusión de las partidas correspondientes en los presupuestos del Estado. Todo esto era, sin duda, un poco forzado, pero suficiente, por el momento, para calmar los escrúpulos administrativos. Al fin, la situación quedó completamente legalizada por la Ley de 7 de julio de 1911, mediante la cual llegó a consagrarse la inversión de los términos de la Ley del 83, convirtiéndose ya el Estado en constructor, con auxilio de los particulares. Las otras formas de construcción quedaban subsistentes; pero era ésta la que había de predominar en lo sucesivo, y con ello ni era preciso un plan previo, porque el Gobierno quedaba autorizado para redactar los proyectos y para llevarlos a realización cuando obtuviera auxilios de los interesados en suficiente cuantía, ni tampoco una Ley especial cuando estas condiciones habían quedado satisfechas. En tales casos, el Gobierno

quedaba ya con completa libertad de movimientos para invertir las partidas consignadas en los presupuestos generales del Estado.

Por eso no se volvió a hablar de plan en el sentido del artículo 20 de la Ley de Obras públicas, aunque quedara subsistente el promulgado por Decreto en 1902, a los solos efectos que antes se consignaban. Se ha pretendido, sin embargo, presentar como rectificaciones del plan de 1902 los planes parciales presentados a las Cortes en 1909, en 1916 y en 1919; pero estos planes tenían un carácter completamente diferente. No se trataba con ellos de agotar las posibilidades ni de regular la inversión de los recursos ordinarios del presupuesto, sino simplemente de abreviar la ejecución de las obras comenzadas y de alguna otra que se encontraba en condiciones de serlo, mediante la aprobación de un presupuesto extraordinario. Presupuestos extraordinarios, y no planes de obras, es, pues, la calificación que más adecuadamente les conviene.

De la formación por el Estado y aprobación por el Parlamento de un verdadero plan general de obras hidráulicas no volvió a hablarse hasta que, por Decreto de 22 de febrero de 1933, se creó el Centro de Estudios Hidrográficos, dándole como misión especial y urgente preparar el plan que había de dar cumplimiento al artículo 26 de la Ley de Presupuestos de aquel año, que exigía la presentación de aquél antes del 31 de marzo.

A pesar del loable celo puesto por el Centro de Estudios Hidrográficos en el cumplimiento del encargo, el plan no pudo quedar redactado hasta mediados de abril, y nada tiene de extraño que trabajo de tal importancia, hecho en plazo tan perentorio, adolezca de defectos, pues lo verdaderamente milagroso sería que no los tuviera, aun reconociendo a sus autores las máximas inteligencia y competencia, que yo no quiero regatearles.

Quizás ese mismo celo, tal vez exagerado, indujo al Centro de Estudios Hidrográficos a excederse en el cumplimiento del encargo, porque, en todo rigor, el artículo 26 de la Ley de Presupuestos no exigía tanto; decía, simplemente: "El ministro de Obras públicas deberá presentar a las Cortes un plan de obras hidráulicas para riegos."

Como se ve, no se trata aquí de *plan nacional*, calificación que parece o superflua o demasiado ambiciosa, ni de *plan general*, que es como designa a los planes de esta índole nuestra legislación de Obras públicas, sino sencillamente del plan que había de seguirse para la mejor aplicación de los créditos para obras hidráulicas, que en aquel presupuesto se incluían en cuantía superior a la de los presupuestos anteriores; en resumen, lo que se exigía era un plan por el estilo de los presupuestos extraordinarios que antes he mencionado, y reducida a esos términos la exigencia, era oportuna y los plazos proporcionados, pues no era mucho pedir que la Administración declarara en 31 de marzo qué es lo que pensaba hacer en el curso del año, y aun en los dos o tres siguientes, con las consignaciones que se le otorgaban. Otra cosa hubiera sido impropia de la sabiduría de las Cortes y fuera de lugar en una Ley de presupuestos, que, como es sabido, sólo tiene vigor durante el ejercicio en que rige, y si es cierto que no siempre tienen aplicación estas reglas, no habrá que prescindir de ellas sino cuando se las vea evidentemente quebrantadas.

No lo entendió así el Centro de Estudios Hidrográficos, y entendió la redacción del plan nacional, es decir, de un plan general, en el sentido del artículo 20 de la Ley de Obras públicas, y aun se ha pretendido justificar, con los preceptos que se consideraban incumplidos de esta Ley, la amplitud que se atribuía al encargo.

Hemos visto, sin embargo, cuán poco aplicable es en este punto la Ley de 1877 a un servicio que no vino a crearse hasta veintitrés años más tarde y que tan radicalmente difiere, en muchos de sus aspectos, de los demás servicios de Obras públicas. No por mero capricho, ni por decidido empeño de faltar a la ley, dejó de

presentarse a las Cortes el plan de 1902, sino porque, con un claro sentido de las realidades técnicas y de la conveniencia pública, se llegó a comprender que si se daba la rigidez de la ley a un plan que era sólo de primera orientación, y que debería ser rectificado posteriormente, no sólo en el detalle de tal o cual obra, sino tal vez en la concepción del conjunto, lejos de tenerse con él una garantía suficiente ante el país y para la Administración una norma de trabajo a desarrollar con eficacia, sería más bien una traba que viniera a dificultar los posteriores perfeccionamientos.

Porque no es lo mismo hacer un plan general de obras hidráulicas, que uno de carreteras o de ferrocarriles, o aun de puertos: las Direcciones generales del tráfico son, por lo general, conocidas, las vías que han de servirle no suelen presentar dificultades insuperables y la intercalación de una nueva cuando se juzgara necesaria no introduciría en la red construída ninguna perturbación grave; la distribución de la población y la de los centros productores determinan casi completamente los trazados generales, que son los únicos que figuran en el plan, de suerte que éste puede formarse sobre el mapa.

No ocurre lo mismo con el aprovechamiento integral de una corriente de agua, que puede distribuirse de muy distintas maneras, mediante sistemas de obras diferentes; la eficacia y aun la posibilidad de las obras mismas no se pueden apreciar por una simple inspección del terreno, sino que deben ser objeto de prolijos estudios; las condiciones económicas y sociales, que son de influencia considerable en el éxito, pueden variar con el tiempo. El estudio completo de todas estas circunstancias no acabaría nunca; pero esto no debe ser motivo para la inacción: hay que esperar andando, procurando no comprometer el porvenir y evitando previsiones ilusorias que la realidad hubiera de desmentir en su día, pero entre tanto poniendo en explotación las riquezas que a ello se presten con mayor facilidad y a menor coste.

¿Quiere esto decir que un plan sea innecesario? Nada menos que eso. La Administración necesita un plan; pero este plan debe ser de su exclusiva incumbencia, en cuanto signifique orientación y estudio, sin perjuicio de que cuando las obras se hayan de construir se recaben del Parlamento los recursos necesarios, y no ya entonces por cantidad global igualmente aplicable a las obras más diversas, ni con designaciones específicas basadas tan sólo en cálculos sumarios o en meras apreciaciones, sino sobre la base de proyectos completamente estudiados hasta donde pueden serlo los referentes a estos asuntos, de los que tan difícil es alejar todo elemento aleatorio.

Ni hay que creer tampoco que de este modo se habían de cercenar al Parlamento sus facultades naturales de fiscalización de la labor administrativa y de su definitiva aprobación o censura; antes por el contrario, éstas sólo serán efectivas cuando se ejerzan sobre puntos concretos y con todos los antecedentes necesarios para que el juicio pueda ser acertado. Cuando la Administración acuda a él en demanda de recursos, deberá exponer cuáles son las ideas que la guían y cuáles los motivos en que funda su propuesta, y es entonces cuando el Parlamento podrá aceptarla o rechazarla, con pleno conocimiento de causa, sin haber dado antes una especie de firma en blanco, que a tanto equivale el aprobar un plan de duración larga, de contornos vagos, de líneas confusas, entre las que destacan una porción de obras mal definidas y de las que apenas si se conoce más que el nombre.

Y es muy difícil que esos grandes planes sean otra cosa, por lo menos cuando son elaborados para su aprobación por el Parlamento. Ante la magnitud del esfuerzo que por mucho tiempo ha de absorber todas las energías del país no hay interés que no se considere lastimado ni ambición que se resigne a verse preterida sin esperan-

za, ni proyecto que no aspire a figurar en la lista que al fin se ensancha y se alarga aún más de lo que consienten los naturales límites de elasticidad. Y es así como estos pomposos planes vienen a significar en definitiva la ausencia de todo plan, porque dejan la puerta abierta para que más adelante el favor y la intriga encuentren su camino que indefectiblemente conduce a los dominios de la arbitrariedad. La ley buscaba contra ella una garantía; la garantía no es sólo ilusoria sino contraproducente.

Ya en una conferencia que hubo de dar hace diecisiete años con motivo del primer Congreso de Ingeniería hacía yo hincapié en este punto mostrando cómo, aun en los servicios de obras públicas que poseen un plan, éste ha sido prácticamente inútil contra el abuso, porque no es la ley, sino la firme voluntad de cumplirla la que puede oponerle un freno eficaz; y ya entonces encontraba que había sido un acierto el prescindir de un plan de obras hidráulicas de esa categoría y aboga por que, sin perjuicio de que la Administración siguiera adelante sus estudios con todo empeño y procurara tener ideas de conjunto sólidamente fundadas en las verdaderas realidades nacionales, no llevara a la aprobación del Parlamento sino planes de ejecución debidamente madurados.

Y hacía tanto hincapié en lo uno como en lo otro: porque si no es posible dejar de desconocer las dificultades y los peligros de los grandes planes, no es menos de lamentar que obsesionada por los estudios y ejecución de los proyectos más inmediatamente realizables, descuide la Administración ese otro estudio más general, sin el cual no es posible llegar a un sistema de obras debidamente coordinado y de eficacia máxima.

Desde entonces mis convicciones en la materia no han hecho más que afirmarse y el plan nacional elaborado por el Centro de Estudios Hidrográficos viene a confirmarla más. Admirablemente presentado, atrajo hacia sí desde los primeros momentos la atención pública; pero inmediatamente surgieron las protestas: ya era una cuenca, la del Duero, que reclamaba contra el número deficiente, a su juicio, de obras y hectáreas que se le adjudicaba en el reparto; ya era la del Tajo, que protestaba contra el intento de desviar una parte de sus aguas en beneficio de las vertientes mediterráneas; ya los regantes del Júcar, que se creían en peligro de perder sus aguas al ser utilizado el pantano de Alarcón para almacenar las que hubieran de reforzar los riegos del Segura y del Almanzora. Ni siquiera faltaron recelos y suspicacias internacionales.

Y todo eso no eran más que los comienzos, cuando aun el plan no había alcanzado verdadero estado parlamentario. Ello bastó, sin embargo, para que se prometiera ampliarle en otras 200 000 Ha. ¿Hasta cuánto se habría ampliado después? Y una de dos: o era la cifra primera la razonable y al rectificarla se entraba en el terreno del forcejeo de intereses, completamente extraño a toda consideración de carácter técnico, o la rectificación estaba justificada, y entonces demostraba la ligereza de los primeros cálculos o la falta de base de sus supuestos esenciales. En uno u otro caso, el plan que en definitiva se aprobase, el único que había de surtir a la postre efectos legales, carecía de alguna de estas garantías indispensables: el estudio maduro y la preocupación única del interés público. Quizás de las dos.

Porque ya hemos visto cómo el plan fué elaborado sin tiempo suficiente para recoger los datos más indispensables. De ello se queja con razón su propio autor, y si ese puede ser su descargo, ello no abona la honradad de su trabajo. Esos datos que en él faltan y la inexactitud o falta de garantía de muchos en él contenidos no le son ciertamente imputables, pero demuestran que treinta años después del plan provisional de 1902, los estudios de conjunto, si habían progresado algo, no estaban mucho más adelantados que en aquella fecha, por lo menos en relación con el plazo transcurrido; y es que, como decía antes, la Administración no suele prestar a estos estudios toda la atención que merecen, y como

no es posible recuperar en un corto período el tiempo perdido, siempre se los encuentra deficientes cuando más pudieran hacer falta.

Por eso, en definitiva, el llamado Plan Nacional no contiene muchos más datos que el de 1902, y aun todavía con menor concreción que éste, porque en aquél al menos cada obra o grupo de obras se encontraba expresamente asignado a una determinada zona regable, cuyas superficie y situación se indicaba, mientras que en el Centro de Estudios Hidrográficos no se conoce de la obra más que el nombre y la cuenca, y aun de la mayor parte de ellas se queda en la duda de si serán aceptadas o desechadas, de tal suerte que ni se conseguía la finalidad de dar útil empleo a los créditos hidráulicos para 1933, plan mínimo, ni se alcanzaban las características

que para un plan general exige la Ley de obras públicas, a saber: lista de obras y orden de preferencia, empuño máximo que parecía acometer el Centro.

No era ese, sin embargo, su propósito, según confesión de su propio autor, que declara tal objetivo irrealizable, y que entiende que el plan sólo había de contener "el criterio esencial a seguir y el programa a realizar", con lo cual las Cortes sólo aprobarían unas fórmulas vagas susceptibles después de toda clase de interpretaciones, que no podrían ser garantía de nada y que, en el fondo, serían la firma en blanco de que antes hablaba. No sería un plan el que se aprobaba, sino una autorización para que la Administración formase el que mejor le pareciera, y en realidad, para esto sobraba todo lo demás.

(Terminará.)

El Congreso Nacional de Obras públicas

Sección II. - Ferrocarriles.

Por omisión involuntaria, al hacer la copia de los Temas de esta Sección, se dejó de expresar una parte muy importante del Tema 4.º, que es lo siguiente, en vez de lo que apareció en la REVISTA de 1.º de junio:

TEMA 4.º a) Unificación y perfeccionamiento de los sistemas de electrificación en las redes ferroviarias.

Ponente general: D. Amalio Hidalgo.

b) Unificación y perfeccionamiento de los sistemas de comunicaciones eléctricas en las redes ferroviarias.

Ponente general: D. Carlos Fernández Casado, en sustitución de D. Ricardo Fernández Hontoria.

Sección VII. - Estudios previos y proyectos en general.

La Mesa provisional de esta Sección, que preside D. Gumersindo Gutiérrez Gándara y de la que forman parte con él D. José María Torroja, D. Pascual Aragonés, D. Manuel Antón y D. Ángel Balbas, ha terminado su cometido, referente a la fijación de los temas que han de ser objeto de discusión en el Congreso Nacional de Obras Públicas, y ha propuesto el nombre de los ponentes generales de cada uno de dichos temas, que han aceptado tan difícil misión, a pesar de que todos ellos tienen su tiempo empleado en las actividades inherentes a sus respectivos cargos.

Los temas propuestos por la Mesa han sido los siguientes:

TEMA 1.º Estudios previos.

Tanteos y estudios anteriores al anteproyecto: reconocimientos topográficos y geológicos. Sondeos. Conveniencia de que los sondeos sean obligatorios. Datos para determinar las características aproximadas de la obra, posibilidad y utilidad de la misma, etc.

Ponente general: D. Ángel García Vedoya.

TEMA 2.º Anteproyectos.

a) Extensión y límites de los estudios necesarios para la fijación de las características de las obras y para la redacción de los anteproyectos.

b) Número y amplitud de los documentos de que deben constar los anteproyectos.

c) Casos en que el proyecto debe ser preceptivo o potestativo.

Ponente general: D. Manuel Lorenzo Pardo.

TEMA 3.º Proyectos y replanteos.

a) Extensión y límites de los estudios y datos definitivos para la redacción de proyectos. Presupuestos de estudios.

b) Normas generales acerca del número y amplitud de los documentos que deben formar los proyectos.

c) Casos en que los replanteos deben ser preceptivos

o potestativos, previos o posteriores a la adjudicación: formalidades de los replanteos; obligaciones y garantías que suponen para la administración y para la contrata; formación de los proyectos de replanteos, número y amplitud de los documentos de que deben constar.

Ponente general: D. Diego Mayoral.

TEMA 4.º Proyectos reformados y liquidaciones.

a) Proyectos reformados.

Documentos de que deben constar y su tramitación:

Casos en que convenga reformados parciales o generales; situación de los trabajos durante la tramitación; consecuencias de las aprobaciones técnica y definitiva; presupuestos adicionales y habilitación de los créditos necesarios.

b) Liquidaciones.

Documentos de que deben constar: Fecha y plazos para su formación, tramitación, aprobación y pago del saldo. Limitación en su exactitud y en el saldo resultante, en relación con el presupuesto de la obra. Responsabilidades. Devolución de las fianzas.

Ponente general: D. Pascual Aragonés.

TEMA 5.º Ejecución de los trabajos de estudios y proyectos.

Órganos a quienes debe encomendarse la ejecución de los trabajos relativos a los estudios previos y toma de datos para los proyectos definitivos, así como la redacción de los anteproyectos y proyectos en general. Casos y forma en que convenga dar entrada a la iniciativa e industrias particulares o centralizar estos trabajos.

Ponente general: D. José María Torroja.

Sección XI. - Cuestiones sociales en las obras públicas.

La Mesa provisional de esta Sección, que preside D. Severino Bello, y de la que con él forman parte don Mariano de la Hoz Saldaña, D. Ángel Barcia Vedoya, D. Federico Reparaz y D. Carlos Mendozaz Jimeno, ha terminado también su cometido referente a la fijación de los temas que han de ser objeto de discusión en el Congreso Nacional de Obras Públicas, y ha propuesto el nombre de los ponentes generales de cada uno de dichos temas, que igualmente que los de las secciones que se han publicado anteriormente han aceptado su difícil misión, a pesar de que todos ellos tienen su tiempo empleado en las actividades inherentes a sus respectivos cargos.

Los temas propuestos por la Mesa han sido los siguientes:

TEMA 1.º Aplicación e influencia de las Leyes sociales en la construcción de las obras públicas.