

tes es aún muy inferior. Las viejas viviendas son no sólo mucho más céntricas, sino más baratas.

Desde el punto de vista urbanístico, interesa que nada se construya separándose del plan ordenador aprobado y de sus Ordenanzas. A ellas se deben atener los edificios civiles y todas las construcciones estatales. Se deben sujetar también los edificios construídos por los mismos Ayuntamientos, que hoy, como no han de pedir licencia, no se atienen a las reglas que ellos exigen para quienes están sujetos a su inspección.

No sólo al construirlo; se ha de cuidar que posteriormente no se dedique el edificio a usos no permiti-

dos, ni la densidad de población debe exceder de la prevista por un hacinamiento peligroso en las viviendas.

Algunos países tienen leyes penales contra quienes habitan una vivienda en mayor número de los que es capaz de alojar, según la cifra y tamaño de las habitaciones. También se castiga el delito de habitar casas declaradas insalubres. Pero se ha de desconfiar de la eficacia de estas medidas; sin duda, poco se puede esperar también en este campo fuera de una eficaz política social inmobiliaria.

Ramón RIOS,
Ingeniero de Caminos.

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 1936¹

II

Pero descartado el plan como proyecto de ley, ya hemos visto que un plan es necesario aunque sólo sea para conocimiento de la Administración. ¿Es que podría llenar esta necesidad el llamado Plan Nacional? El plan contiene sin duda, especialmente en sus anejos, datos interesantes, algunos de los cuales convendría sin embargo comprobar; puede, pues, proporcionar elementos de estudio; pero las deducciones que de ellos se sacan y las orientaciones generales que se preconizan no son, a mi juicio, las que mejor responden a un desarrollo ordenado de nuestras obras hidráulicas, y creo que no lo son porque considero equivocados, o al menos insuficientes, los objetivos esenciales, el rasgo fundamental y el ritmo que se propone.

Los objetivos son de orden exclusivamente económico, casi podríamos decir mejor de orden comercial: se reducen a disminuir las importaciones obteniendo en el interior gran número de productos que hoy traemos del extranjero, y al mismo tiempo aumentar la producción de aquellos otros que son o han sido hasta ahora especial objeto de exportación. La fórmula no puede ser más sencilla, y si fuera posible, seductora; pero llega, por desgracia, con algunos años de retraso. Hace treinta o cuarenta, cuando todavía se tenía fe por muchos en el triunfo definitivo del librecambio, límite ideal y término obligado de la evolución económica, esa fórmula habría sido quizás acogida con entusiasmo: las enseñanzas de la postguerra han venido a demostrar cuánto hay en ella de ilusorio, o por lo menos de prematuro.

Difícil es en efecto adivinar qué será de la economía dentro de otros treinta o cuarenta años, mas las tendencias actuales más bien revelan una regresión hacia una política proteccionista que llega a ser adoptada hasta por la nación que fué en tiempos pretéritos el portaestandar de la libertad comercial. Y así vemos formarse grandes economías cerradas englobando territorios extensos, como la del imperio británico, iniciada en la conferencia de Ottawa; como los Estados Unidos, como la Rusia soviética, como tal vez mañana el Japón después que haya impuesto su predominio económico sobre ricos y extensos territorios del Extremo Oriente. Y para mantenerlas no bastan ya los tratados que, fueran cualesquiera sus restricciones, daban una cierta base de seguridad a las combinaciones del comercio, sino que viene a reforzar su acción la política de contingentes, que anula toda posible ventaja lograda a favor de perseverantes trabajos y de iniciativas vigorosas.

En estas condiciones, las naciones pequeñas se en-

cuentran sin defensa al tratar con esas grandes organizaciones que necesitan poco y, por lo mismo, exigen mucho para llegar a un trato que en definitiva redunda casi en su exclusivo provecho. Harto lograr sería entonces mantener la cifra de nuestras exportaciones, considerablemente reducidas en los últimos años, para lo cual bastaría la producción actual, sin pretender reforzarla con nuevos productos, que difícilmente encontrarían salida.

No es, pues, el mercado exterior, sobre el cual apenas si podemos influir, el que debe ser tenido en cuenta en primer lugar al organizar nuestra producción, sino la explotación gradual y progresiva de nuestros recursos naturales, para hacer nuestro territorio más habitable y más rico, no supeditándolo todo a una política comercial, que debe ser lo secundario, sino inspirándose en una política de población, en una política colonizadora que haga desaparecer el espectro del paro agrícola, el menos justificable de todos los paros, porque deja subsistir muchedumbres famélicas ante tierras inculcas.

Consecuente con aquella orientación equivocada, el autor del plan dedica preferente atención a la vertiente mediterránea, donde se encuentran los principales centros exportadores, y cree descubrir un cierto desequilibrio peninsular entre los recursos hidráulicos de esa vertiente y los de la vertiente atlántica, con marcado perjuicio para la primera. El concepto de ese desequilibrio está muy lejos de definirse de una manera precisa, porque si se consideran en su conjunto ambas vertientes más bien se llegará a la conclusión contraria, pues si se comparan los caudales de sus ríos con las extensiones superficiales de sus cuencas o con sus poblaciones respectivas, se ve que la vertiente mediterránea dispone de más agua por habitante y por kilómetro cuadrado, si desde luego se hace abstracción de las vertientes cantábricas y del NO., que en buena lógica no deben ser tomadas en cuenta, porque están fuera de lo que se ha dado en llamar la España árida y porque a ella apenas si alcanzan las obras del plan.

Si se desciende al detalle y se hace la comparación entre las cuencas opuestas más próximas, el resultado sigue siendo favorable a la vertiente mediterránea, exceptuando si acaso la provincia de Almería, que constituye, en efecto, la región más seca de España, pero a la cual no se asignan en el plan sino 12 500 Ha. de nuevos riegos, próximamente el 1 por 100 de la totalidad del plan, lo que quita importancia al caso concreto y demuestra a su vez la imposibilidad de rectificar de manera apreciable los hechos geográficos.

Este predominio de la vertiente mediterránea sobre las mesetas de las dos Castillas resulta precisamente de la desviación hacia Levante de la divisoria de aguas que concentra sobre una menor superficie las precipitaciones

¹ Véase el número anterior, página 248.

atmosféricas que de este lado proceden, mientras que del lado del Atlántico condensaciones más copiosas quedan en gran parte detenidas por la zona portuguesa, francamente más húmeda.

No hay, por consiguiente, el desequilibrio que se pretende; lo que sí ocurre es que los recursos hidráulicos en la región levantina están mucho más aprovechados que los de la Meseta y muy próximos ya en algunos puntos a su utilización total; pero ésta es una cuestión completamente distinta que más tarde o más temprano ha de presentarse en todos los regadíos en vías de progreso; pues bien sabido es que en país árido el agua es siempre más escasa que la tierra.

La importancia exagerada que se da a esta cuestión conduce al autor del plan a tratar de resolverla mediante una obra que se ha presentado como el rasgo fundamental del mismo: me refiero al trasvase de las aguas del Tajo a la cuenca del Júcar. Hasta tal punto lo considera así el Sr. Lorenzo Pardo que ya la anunció en una nota preliminar, que con emoción y aplauso recibieron las Cortes, y la proclamó en el mitin de Alicante, y la consigna en su trabajo definitivo, donde con letras gruesas, y refiriéndose al núcleo montañoso de los Montes Universales, se expresa en estos términos:

"Y al ver así marcado ese camino, recibimos la impresión de que ese nudo, que no sólo era de montañas, sino de regímenes y de intereses, se ha deshecho, permitiendo el libre paso a esa prosperidad, perseguida a costa de tantos sacrificios, empeños y desvelos.

"La cuestión, antes tan compleja, se aclara, y cada región o zona de producción posible parece haber encontrado también el camino de su mayor conveniencia, que no puede ser máxima ni completa, ni siquiera satisfactoria y suficiente, si no es participación legítima en la conveniencia general.

"Sobre esta base concreta puede fundarse ya un plan de obras hidráulicas que realice anticipadamente las feroces aspiraciones del alma española".

No quiero entrar aquí a juzgar obra tan discutida, y de la cual no creo que se haya hecho todavía ni siquiera un ligero anteproyecto con datos suficientes para que se pueda formar idea de su simple posibilidad técnica y económica: lo que sí quiero subrayar es la desproporción que existe entre 600 ó 700 millones de metros cúbicos que hubieran de pasar anualmente de una a otra cuenca y los 40 ó 45 000 millones a que por término medio asciende el caudal anual de la España árida, para que se comprenda que no puede estar en volumen tan relativamente exiguo la clave del problema hidráulico español. Esos 600 ó 700 millones serán sin duda mucho para la cuenca que los gane y mucho también para la cuenca que los pierda; pero no pueden ser suficientes para dar carácter a un plan nacional.

Sólo podría exaltarse ese carácter reduciendo su valor en la cuenca de origen, concediendo a la exportación importancia preponderante y suponiendo que ésta había de quedar siempre localizada en las regiones de antiguo exportadoras. Si el principal objetivo hubiera de ser un objetivo colonizador, la obra descende ya mucho de talla y aun serían precisas razones muy poderosas para empujarla con el dinero de todos, enriqueciendo a una región a costa de otra a título de que anteriormente había sido más favorecida.

El otro punto sobre el que deseaba llamar la atención era el ritmo propuesto para el desarrollo del plan. Es un ritmo que podríamos llamar explosivo. Todo el plan, que no es corto, que supone duplicar el regadío de España, se habría de realizar dentro de un plazo de veinticinco años; pero el principal esfuerzo se concentraba en los diez primeros, en los que se había de llegar a una actividad constructora muy superior al doble de la media, para decaer después rápidamente hasta anularse al final del total período.

La desproporción parece evidente. Después de ese incremento rápido para alcanzar una marcha inusitada,

que habría de encontrar dificultades y encarecimientos que tal vez impidieran su realización, un descenso igualmente acentuado para acabar en una parada en firme que dejaría sin empleo las actividades, los capitales, los equipos de todas clases que imprudentemente y con gran costo se habían puesto en acción. Tras una inflación exagerada, porque inflación es toda apelación anormal al crédito, y crédito suponen todas las obras cuya utilización total no puede ser inmediata, tras de una inflación, digo, una crisis sin precedente. El paro sucediendo a la euforia.

Porque sería hacerse ilusiones el creer que tan extensa superficie regable, suponiendo que llegara a dominarse con las obras, empresa tal vez factible, quedara al finalizar los veinticinco años de plazo efectivamente regada. Dificultades de todo orden se opondrían a ello: las mismas que en España y fuera de España han impedido siempre un desarrollo demasiado rápido de los regadíos: dificultades que podrán quizás reducirse, pero que no podrán eliminarse, porque la más grave de todas es una dificultad de orden vital: es el regante, que no se improvisa, que tiene que educarse, y que antes que educarse tiene que nacer. Por eso el desarrollo del riego tiene que andar parejo con el desarrollo de la población, y recíprocamente.

Al hacer esta crítica somera de las directrices del plan propuesto definidas quedan las que a mi juicio deben ser las que guíen a la Administración en estas materias. La política hidráulica debe ser ante todo una política colonizadora que ponga en valor todos los recursos del país y debe tener por base el estudio lo más completo posible del medio físico, de las necesidades colectivas y de las realidades sociales. Y este estudio ha de ser permanente, porque es inagotable; la geografía es siempre la misma, pero los elementos del clima, lluvias, temperaturas, caudales, son esencialmente variables, y tan interesantes o más interesantes que las medias, siempre más o menos artificiales, lo son sus frecuencias relativas, que son las que tienen verdadero valor de realidad y que sólo pueden precisarse en largos períodos de observación. No menos cambiantes son los hechos de orden económico y social, y es preciso que sean también igualmente conocidas sus permanencias y sus mudanzas para que la actividad administrativa pueda dirigirse en cada momento en el sentido de la máxima eficacia.

A este estudio general, e inspirándose en él habrán de acompañar los estudios concretos de las obras particulares que deberán desarrollarse en proyectos de ejecución, y a todo ello habrá que añadir el examen minucioso y concienzudo de los resultados obtenidos, no sólo en lo que se refiere a los aspectos técnico-constructivos, sino también al alcance y medida de la utilización de las obras que no tienen su fin en sí mismas y que sólo valen en cuanto son creadoras de riqueza y en cuanto contribuyen a la estabilización de la paz social.

Toda esta labor debe ser de la incumbencia exclusiva de la Administración, pero ésta debe dar cuenta de ella en Memorias periódicas para conocimiento del país y del Parlamento, que es su representante, los cuales deberán encontrarse suficientemente documentados para poder otorgar con conocimiento de causa los recursos necesarios para llevar a vías de realización los proyectos resultantes de toda esa labor; porque si es natural recabar para la Administración esa libertad de estudio y esa facultad de iniciativa, no lo sería ya el poner en sus manos, sin traba ni cortapisa alguna, los recursos del Tesoro en la cuantía precisa para la ejecución de obras de esa magnitud e importancia.

Por eso al Parlamento deben ir no planes generales imprecisos, que a nada comprometen, sino planes concretos de ejecución, basados sobre proyectos completamente terminados. Estos planes no deben abarcar plazos demasiado largos, que hacen la previsión difícil y debilitan o esfuman la responsabilidad de la gestión, sino extenderse tan sólo a cuatro, cinco o seis años; los necesarios

para que las obras puedan ser totalmente realizadas y dejen libre el paso a otra etapa constructiva.

Estos planes deben acomodarse a una marcha gradual, evitando en lo posible los cambios bruscos de intensidad, provocadores de perturbaciones económicas, con daño de la prosperidad del país y, en definitiva, contraproducentes para la mayor eficacia de la misma labor que se pretende acelerar.

Me he referido hasta ahora casi exclusivamente a las obras de riego, y aunque constituyen, sin duda, en nuestro país las obras hidráulicas más importantes, no abarcan por completo todo el problema hidráulico nacional. Prescindiendo de los problemas hidraúlicos, que son, a mi juicio, de un orden enteramente diferente, aunque puedan tener su importancia en la economía general del país, el aprovechamiento integral de las aguas públicas comprende también los aprovechamientos de energía, los abastecimientos y, aunque en sentido inverso, todas aquellas obras que tienen por objeto la defensa contra el agua cuando ésta se ha hecho nociva por su exceso o por su contaminación. No es posible entrar en detalles respecto de cada grupo, pero me ha parecido oportuno señalarlos porque todos deben entrar en cuenta para su mejor coordinación en esa labor de estudio y de ejecución en su caso, de donde debe resultar la atribución a los distintos usos de las aguas públicas nacionales.

* * *

Pero no solo debía ocuparme en esta conferencia de los planes hidráulicos, sino también de los servicios, y es claro que este punto, tan complejo por lo menos como el anterior, no podrá ser aquí tratado sino en sus líneas más generales. Ya heamos visto cómo estos servicios hidráulicos sólo han alcanzado verdadera importancia y sólida permanencia en la Administración pública desde principios de este siglo. Hasta entonces, salvo algunas excepciones ya señaladas, el aprovechamiento de las aguas se consideraba de la competencia de la iniciativa particular, y aunque el Estado interveniera para imponer reglas generales de policía y para otorgar las autorizaciones precisas cuando se trataba de aguas de dominio público, su acción no solía ir más adelante y no exigía propiamente un servicio. Era una situación análoga a la en que se encuentran todavía los aprovechamientos industriales.

Pero cuando el Estado se decidió a construir por su cuenta, aunque con la colaboración de los particulares, obras de riego y a efectuar, por consiguiente, los estudios precisos para la elección de obras y para la formación de proyectos, era ya preciso organizar estos servicios en vista de los objetivos que se trataba de alcanzar. Estos objetivos suponían una primera labor de preparación y de estudio, que fué encomendada a las Divisiones de trabajos hidráulicos, y otra labor de ejecución, que se encargó de ordinario a Juntas de obras.

Las Divisiones de trabajos hidráulicos eran organismos análogos a las Jefaturas provinciales, salvo su mayor extensión y su determinación dentro de límites que no correspondían exactamente con los de las demás Divisiones administrativas. Se trataba con ellos de respetar las unidades geográficas naturales, que eran para estos efectos las cuencas de los grandes ríos o de las vertientes principales; pero esto era, a su vez, origen de dificultades en la tramitación de expedientes que requerían, como al fin se ha hecho, el transferir a los jefes o delegados de Aguas las facultades concedidas por la ley a los gobernadores.

Las Juntas de obras tenían, a su vez, precedentes en nuestra Administración. Ya desde antiguo se habían creado algunas para la recaudación y administración de los arbitrios autorizados, con destino a la ejecución de obras determinadas. El sistema había tenido especial aplicación en las obras de puertos, donde había llegado a adoptarse con cierto carácter de generalidad. Parecía

naturalmente indicado cuando se trataba de administrar fondos mixtos, y éste era precisamente el caso de las nuevas obras, en las que si el Estado aportaba fondos considerables el gasto era compartido por los propietarios o localidades interesadas, a los que parecía justo dar una intervención en la gestión, que sería, además, una garantía, porque el interés particular en este caso era perfectamente compatible, y aun más que compatible, coincidente con el interés general que a la obra de riego se reconocía.

No abandona, sin embargo, el Estado en manos de la Junta ni la dirección de las obras ni la libre disposición de los fondos, la cual quedaba sometida a las disposiciones de un reglamento con elasticidad suficiente para que las obras pudieran desarrollarse de una manera normal, sin las limitaciones y paradas que el paso de uno a otro presupuesto imponía con frecuencia a otras obras del Estado. La Administración central se reservaba igualmente el nombramiento de algunos vocales, entre ellos al ingeniero director, y la inspección de las obras, que se ejercía por el jefe de la División hidráulica.

La Junta era así un intermediario entre el Estado de una parte y de otra los interesados contribuyentes, organizados, a su vez, en sindicato de propietarios o comunidad de regantes, también instituciones tradicionales reconocidas y fomentadas por la ley de Aguas.

Esta organización general era bastante adecuada para su objeto, por lo menos dentro de los postulados que la servían de fundamento; pero la escasez de recursos de los primeros años, que había que repartir entre un número de obras desproporcionado, determinó la marcha lánguida de algunas de ellas, que venía a disminuir el entusiasmo con que habían sido emprendidas, y cuando más tarde los recursos fueron abundantes, los Sindicatos empezaron a tomar la costumbre de retrasarse en sus pagos, dejando de cumplir unos compromisos quizá demasiado alegremente contraídos.

Y es que aunque el Estado tomaba para sí una buena parte del gasto y aun adelantaba proporción importante del resto dando facilidades de plazo y de interés para su reintegro, todavía la parte que quedaba desde luego a cargo de los propietarios, resultaba para éstos demasiado pesada, sobre todo cuando se trataba no de mejorar regadíos ya existentes, sino de implantar el riego en tierras de secano.

El valor de la tierra en estos casos es demasiado reducido, y aunque la transformación ha de aumentarlo en proporciones considerables y suficientes para remunerar con amplitud las inversiones intermedias, el dueño se encuentra con frecuencia falto de otros recursos, sin que la finca misma sea garantía suficiente para un préstamo, sobre todo si había sido ya agotado el crédito de que pudiera responder.

Por otra parte, esa contribución no era más que un gasto preliminar al que habría que añadir más tarde los necesarios para la preparación de la tierra y para el establecimiento del riego; el beneficio podría ser seguro, pero tal vez lejano, y esto venía a debilitar el interés por la obra e impulsaba a eludir los sacrificios que su consecución imponía.

Todas estas razones pesaban también sobre la Administración para no ser demasiado exigente respecto al cumplimiento del compromiso y, por otra parte, emprendidas las obras e invertidas ya en ellas recursos cuantiosos, ni era posible abandonarlas ni parecía prudente romper todo lazo con los propietarios, que todavía representaban un interés más o menos vivo, pero coincidente con el interés general de la empresa. Debían ser a la larga colaboradores naturales, sin cuya adhesión podrían encontrarse serias dificultades para alcanzar el objetivo final, que era el establecimiento del regadío.

Esta lenidad afirmaba en los propietarios la voluntad de no pagar, que sin duda representaba un interés más firme, y como fácilmente se razona lo que se apetece no

faltaba quien justificaba esta actitud proclamando que la ejecución de las obras debía ser misión exclusiva del Estado, el cual había de encontrar en la elevación de los tributos una remuneración a sus sacrificios, como si los tributos no hubieran de ser pagados por todos, y como si los propietarios renunciaran al beneficio personal resultante del aumento de valor de sus propias tierras.

Tal era la situación cuando en 1926 fueron creadas las Confederaciones hidrográficas. Venían éstas a acentuar aún más la tendencia descentralizadora, dirigida ya hacia una franca autonomía. Tenían las Confederaciones su antecedente cronológico en los Sindicatos de valle o Sindicatos centrales ya mencionados en el artículo 241 de la vigente ley de Aguas, sólo que éstos se instituían para la defensa de los derechos y conservación y fomento de los intereses "de todas las comunidades que aprovecharan aguas del mismo río, mientras que las Confederaciones no sólo se arrogaban la representación de los intereses ya creados, sino que habían de ser, además, creadoras y fomentadoras de nuevos regadíos".

Otra diferencia había aún más importante: los Sindicatos hubieran manejado recursos propios; los recursos de las Confederaciones provenían casi en su totalidad, directa o indirectamente, de la subvención del Estado, y cuando ésta no bastase todavía quedaba expedita la apelación al crédito, sin más garantía positiva que el aval del Estado. En resumen, que el Estado lo ponía todo y a la Confederación sólo quedaba la delicada misión de gastarlo. ¿Será extraño que las regiones interesadas acogieran el sistema con entusiasmo?

No menos bien acogido fué el ensayo por cuantos, reconociendo los defectos y los inconvenientes de una centralización excesiva, esperaban que la autonomía demostrara prácticamente sus excelencias. Y hasta se justificaba la nueva institución presentándola como una fórmula que hermanaba la garantía con la justicia, porque si en definitiva los recursos se habían de gastar en beneficio de la región, ¿no sería la región la más interesada en que se gastaran con la mayor eficacia?, y si así no lo hacía, ¿a quién podría quejarse? En su misma falta encontraría el castigo, y nada más justo.

El razonamiento no tiene nada de concluyente; los recursos se otorgan, no para que la región se beneficie, sino para que riegue; tanto mejor para ella si con eso se beneficia; pero lo que el Estado persigue, y es lo único justo y equitativo, es el beneficio general y aun mejor, nacional. Si la región deja pasar la oportunidad de obtener una ventaja podrá encontrar en eso su castigo; pero no sería ella sola la castigada, sino que lo sería también el Estado, que vería frustrado su propósito, y al que ni siquiera alcanzarían los beneficios indirectos que aun pudieran quedar en la región por el empleo indebido de recursos malbaratados, que son al fin riqueza que circula, prosperidad que pasa y que a muchos aprovecha.

Y en cuanto a la garantía, ya hemos visto cuán incierta es, hasta cuando se trata de interesados directos, si se ve lejano el beneficio. ¿No lo será mucho más cuando el verdadero interesado, personalmente interesado, no existe todavía y su representación la ostentan los intereses actuales, no siempre en perfecta armonía con los intereses futuros?

El mismo principio autonómico y descentralizador lleva en sí mismo algo de contradictorio; por una parte, separa, divide, fracciona y apurando esta tendencia se llegaría a una completa atomización; pero como esto es imposible o por lo menos desastroso, sobre todo en materia de aguas, donde la armonía y la coordinación son absolutamente indispensables para el máximo aprovechamiento, surge en sentido contrario una tendencia aglomerante que reúna los fragmentos en unidades más o menos amplias, y en esta lucha entre tendencias contrapuestas hay que buscar un punto de equilibrio lo más estable posible. Cuando se trata de autonomías políticas son la historia, la raza, la religión, las que se invocan

para establecer el límite; es el pasado que se impone y revive, aunque a veces se reviste con traje de modernidad. Cuando se trata de autonomías administrativas es el hecho geográfico el que naturalmente predomina, y por eso las Confederaciones, centralizadoras respecto de las Juntas de obras, Comunidades y Sindicatos, pero autonómicas frente al Estado, buscaban su límite natural en la cuenca con desagüe directo al mar, y cuando estas cuencas eran muy pequeñas podían agruparse por vertientes. Ejemplos de los dos tipos son la Confederación del Ebro y la del Pirineo oriental.

Esta misma agrupación por vertientes demuestra ya que el hecho geográfico no basta y que hay aquí que contar también con un factor humano. No todas las colectividades son igualmente aptas para la administración de sus propios bienes, sobre todo cuando hay que encauzarla hacia rumbos nuevos. En todo hombre actúa siempre más o menos un conservador y un reformista, y si su eficacia suele ser grande, sea cualquiera su utilidad, cuando actúa como conservador son muy pocos los que conservan esa utilidad y esa eficacia al actuar como revolucionarios.

Por eso están tan poco extendidas las facultades administrativas; por eso se arriesga tanto con atomizarlas, y aun podría decirse que desde este punto de vista siempre se va perdiendo con ello. Por eso la Administración del Estado suele ser mejor que la de las provincias o regiones y superior la de éstas a las administraciones municipales, sin que no pueda haber en todo meritorias o lamentables excepciones.

No es éste el momento de entrar a fondo en tema de tal complejidad, pero hasta este bosquejo que acabo de hacer para comprender los peligros a que nos exponen instituciones de esta naturaleza cuando no se dan las condiciones precisas para su más eficaz funcionamiento. ¿La realidad ha confirmado esos temores? En parte sí y no podía ser de otra manera. Al hacer esta afirmación, yo no quiero acusar a nadie; el error no es culpable si no le acompaña la mala fe, y yo, sin prueba plena en contrario, la buena fe la supongo en todos, como pido y deseo que se reconozca en mí. El error puede ser hasta excusable cuando el ambiente y las presiones locales se imponen con más o menos fuerza, y al fin y al cabo todo experimento es un tejido de aciertos y de errores. Feliz el error que se reconoce, porque el reconocerlo es ya empezar a rectificarlo, y la mayor parte de los éxitos están hechos con estas rectificaciones.

El principal reproche que se ha dirigido a las Confederaciones es el de la complicación de su funcionamiento, que con sus Asambleas y sus Sindicatos y sus Consejos y sus Comisiones venían a remedar un Ministerio en pequeño o algo más que un Ministerio, porque se llegaba a invadir las jurisdicciones de varios. Resulta de todo ello una organización costosa, con un desarrollo excesivo de burocracia y una extensión con frecuencia inmotivada de los objetivos fundamentales; la Confederación se había creado para regar; a los servicios constructivos se habían agregado servicios agronómicos; en una cierta medida esta adición era congruente con el objeto; pero se añadieron también servicios forestales que no tenían sólo por misión venir en auxilio de la obra hidráulica en los rarísimos casos en que este complemento pudiera ser necesario o simplemente útil, sino que se extendían a la realización de planes repobladores, que aun en el supuesto de que pudieran conducir a resultados económicos favorables son completamente ajenos al aprovechamiento de las aguas. Se ha tratado en algún caso de incorporar al plan de las Confederaciones hasta proyectos de navegación fluvial. Como consecuencia de tan amplias concepciones, los recursos ordinarios no bastan, pero la apelación al crédito suprime entonces todo freno en el gastar.

Es claro que todo esto tiene su contrapartida, y es la labor realizada y los resultados obtenidos, pero éstos no han sido detallados en forma que la comparación

pueda hacerse con las inversiones concretas a que han dado lugar. Las Confederaciones no han actuado sobre un terreno virgen; numerosas obras estaban en marcha, algunas a punto de terminarse; no es justo atribuir a la Confederación toda la gloria de haberlas concluido y poner esa partida por completo en su haber. El balance es confuso y el juicio tiene que quedar incierto. De todos modos nadie ha probado que con iguales medios las Divisiones hidráulicas no hubiesen hecho tanto o más.

Entre unas y otras no hay más diferencia esencial que la intervención de los intereses privados que, aunque en escala más reducida, ya intervenían en las Juntas de obras. Ya hemos visto todas las razones que presentan esta garantía como poco eficaz y los vicios atribuidos a las Confederaciones son precisamente los mismos que aquellas consideraciones hacían temer. No sería entonces esa intervención la que había de poner coto a los posibles desmanes de la autonomía o de la descentralización; las facultades que estas implican podrían ser concedidas sin mayor peligro a los organismos formados exclusivamente de funcionarios, a los que siempre sería posible exigir una responsabilidad más estrecha.

Y no es esto decir que deba prescindirse por completo y en todo momento de esos intereses privados; podrán y deberán ser oídos en lo que particularmente les afecte; cabría concederles en estos casos, como en las Juntas, facultades fiscalizadoras a cambio, sin embargo, de la correspondiente contribución a la obra;

pero lo que no deberán tener, y mucho menos con carácter general, son facultades que de cerca ni de lejos puedan afectar al carácter de resolutivas.

Y con esto no quiero cansaros más y voy a dar por terminada esta conferencia en la que, como decía al principio, no me había propuesto agotar el tema, sino solamente llamar sobre él la atención, porque lo juzgo de importancia primordial para el porvenir de España, que cifra en esta política hidráulica, rectamente conducida, la base de la prosperidad patria. Pero no basta reconocer importancia al tema si no se le hace objeto de seria meditación y de profundo estudio, al cual aporten todos y cada uno el dato, el razonamiento, la idea o la sugestión, para que la labor resulte verdaderamente colectiva, como debe ser para ser eficaz, que los grandes ideales no cumplen su objeto ni alcanzan su realización sino cuando se apoderan del alma de los pueblos, desde los ejecutores más humildes hasta los que rigen desde la cumbre los destinos de la nación.

En una zona intermedia son los ingenieros los que por su conocimiento del problema y por la parte que naturalmente les corresponde en su solución, deben con más ahínco aportar su trabajo, y para ello han de tener ocasión propicia en el próximo Congreso de Obras Públicas. Yo espero que el tema sea allí tratado en discusión serena y razonada, cual cumple a la objetividad y a la imparcialidad de la técnica, sin que a nadie anime otra pasión que el amor a España.

Nuevos ferrocarriles en relación con el tráfico marítimo y las obras de los puertos

Consideraciones preliminares.

Al crearse las Juntas de Obras de Puertos, la finalidad inmediata de dichas Juntas fué la de mejorar las bahías, rías y ensenadas naturales, a base de obras que pudieran permitir a los buques de gran tonelaje, y calados consiguientes, servirse de los muelles de atraque, provistos de los mejores medios de carga y descarga.

Y como complemento lógico, la imprescindible mejora de las comunicaciones terrestres para el transporte de las mercancías, como importación o exportación, además del tráfico de cabotaje, entre puertos del mismo litoral nacional.

Las mejoras sucesivas dieron los resultados consiguientes de notable aumento de tráfico en casi todos los puertos importantes, lo que traducido en ingresos brutos cada vez mayores, permitió dotar a las Juntas del personal imprescindible para el máximo rendimiento, al mismo tiempo que establecer vías, depósitos y almacenes, adquirir grúas así como material de dragado y remolque y, en una palabra, incrementar notablemente todo el conjunto, no tan simplista como pudiera figurarse, por estar realmente muy encadenados todos los servicios marítimos y terrestres anejos a cada puerto.

Quizás las características de cada puerto, por la clase especial del tráfico más destacado, no sean ni siquiera comparables a los efectos de una igualdad de tarifas, que sería el ideal acariciado, y de lo que apenas se ha tratado, mientras el tráfico ha sido creciente (cual corresponde a toda industria o negocio, en que se van ampliando los servicios), a medida que la navegación iba respondiendo a las mejoras que se realizaban en los puertos.

Pero al surgir una reducción del tráfico y tener que satisfacer el mismo presupuesto de gastos, problema general social y mundial, las Juntas de Obras, para sostener su personal de todas clases, han tenido que recurrir, como primer paso, a un aumento de tarifas, o si éstas no eran susceptibles de dicho aumento, por las circunstancias especiales de cada puerto, a procurar *aquel ideal de la igualdad*, que estiman pudiera evitar que la navegación prefiriese aquellos puertos en que se tributa en menor cuantía.

Y como por la crisis mundial, que tiende a persistir, no hay, desgraciadamente, en los grandes puertos, por ahora, probabilidades de que volverán a estar abarrotados sus muelles, ni mucho menos, es lógico que cada Junta procure, con los argumentos de cada localidad, defender sus tarifas, no elevándolas más que en un mínimo y para aquella clase de tráfico que todavía pueda resistir ese aumento mínimo.

Claro está que si se volviera a la normalidad, o sea a los promedios de tráfico que se deducen de las Memorias anuales de las Juntas, sería más fácil llegar a la tendencia igualatoria para los puertos que se hallasen en análogas condiciones de servicios para la carga, descarga y transportes terrestres.

Puerto de Bilbao.

La Junta de Obras viene realizando los mayores esfuerzos para resistir esta crisis, que es, sin duda, la mayor conocida para el puerto de Bilbao, por lo mismo que es el de mayor envergadura entre los de la costa cantábrica. Por ello tiene en potencia dicha Junta el nuevo Canal de Deusto, además de la serie de obras importantísimas en el puerto exterior y en las zonas de la ría, en que sus calados se hallan siem-