

COMENTARIOS AL ARTÍCULO EL GUADIANA EN EL PLAN NACIONAL DE OBRAS PÚBLICAS DE 1933

de Antonio Alcaraz Calvo.

Ex Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

por Manuel Díaz-Marta Pinilla.

GENERALIDADES SOBRE EL TEMA

El artículo de mi muy estimado amigo y colega Alcaraz sobre el Guadiana y el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, aumenta mi interés sobre el tema propuesto, iniciado en aquel año, cuando formé parte, como novel ingeniero, del equipo técnico que proyectó y comenzó la construcción, durante la égida de Prieto, de las más importantes obras hidráulicas del Guadiana en nuestro siglo.

La iniciativa de Alcaraz la considero muy oportuna porque puede originar una revisión del Plan de 1933 y de las interpretaciones que ha tenido su texto, y por ende, de su influjo en la evolución de nuestra política hidráulica; revisión que por contingencias de nuestra vida pública nunca se ha podido realizar con el conocimiento y ecuanimidad con que hoy podemos abordarla.

Esta revisión debiera hacerse de acuerdo con la prescripción bíblica de que hay un tiempo propicio para cada cosa: un tiempo para nacer y un tiempo para morir...; un tiempo para desgarrar o separar y un tiempo para coser o juntar...; un tiempo para hacer la guerra y un tiempo para la paz...; un tiempo para guardar silencio y un tiempo para hablar... Ahora vivimos en un momento propicio para emitir nuestras opiniones, libres de prejuicios y con elevadas miras; para rectificar errores pasados, consolidar los acier-

tos y pronunciarnos sobre cómo debe conducirse la política hidráulica de nuestro país.

BASES DE INFORMACIÓN

Mis comentarios al artículo de Alcaraz se basan principalmente, en mi conocimiento directo, como funcionario del Ministerio de Obras Públicas, de la gestión del Ministro Prieto y de sus principales colaboradores; del origen y evolución del Plan de 1933 y de los estudios y obras iniciadas en el Guadiana durante su mandato. Pero he reavivado mis recuerdos repasando algunos trozos de la "Edición Comentada del Plan Nacional de 1933", presentada 60 años después por el ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, José Borrell; documento de gran interés para cuantos quieran conocer los entresijos de nuestra política hidráulica, del cual me atrevo a recomendar la lectura de los siguientes escritos:

–El Prólogo, de Juan Benet (Tomo I, pp. XIX-XXIX) en el que el eminente escritor e hidráulico, fallecido el 5 de enero de 1993, antes de la edición del libro, nos lega su obra póstuma.

–La exposición de Rafael Guerra del Río, sucesor de Prieto en el Ministerio, firmada en 1939 (Tomo I pp.1-9) en la cual incluye en las páginas 3 y 4 la co-

pia literal del elocuente escrito elevado por Prieto a las Cortes.

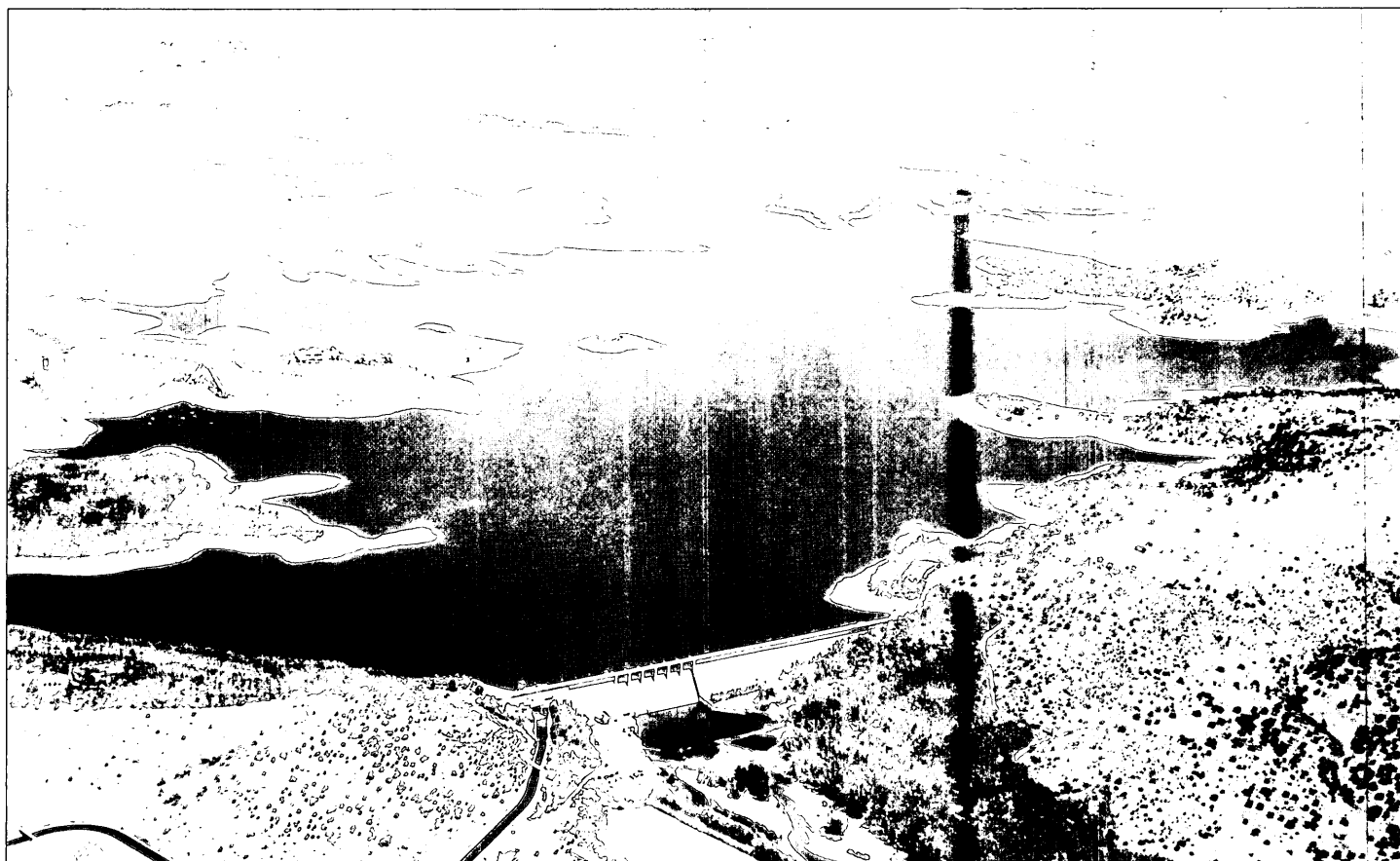
–La Nota Preliminar firmada por Lorenzo Pardo al principio del Tomo II (pp. 17-22).

–El artículo mío (Tomo I, pp. XXX-XLIII) en el que presento la extraordinaria labor de Indalecio Prieto al frente del Ministerio, desde diciembre de 1931 hasta septiembre de 1933, como una conjunción del avance y ampliación de los recursos tecnológicos y de las cualidades personales del Ministro.

–El artículo titulado "El Plan Nacional de Obras Hidráulicas, autor, colaboradores y circunstancias que concurrieron en su realización", de Clemente y Fernando Sáenz Ridruejo, (Tomo I pp. XLV-LXV), especial y rigurosamente informativo, ya que los autores, por haber recibido de su padre, el eminente geólogo, profesor de nuestra Escuela y principal colaborador de Lorenzo Pardo, Clemente Sáenz García, copiosa información oral y documental, presentan un cuadro de datos fidedignos para contrastar los que se citan en estos comentarios.

EL VERDADERO ORIGEN DEL PLAN DE 1933

La lectura de la frase inicial de Alcaraz, "El proyecto del Plan Nacional del 33



nació de la Ley de Presupuestos de ese año", me produjo una gran sorpresa. En su aspecto documental, esa afirmación es impecable, ya que reproduce el escrito que Indalecio Prieto elevó a las Cortes como informe del Plan Nacional. Pero lo cierto es que Prieto no reveló toda la verdad sobre su preparación. Durante el año anterior hubo muchas personas, además del Ministro, pensando y trabajando en dicho Plan. Lo recuerdo muy bien y lo confirma esta frase del artículo de Clemente y Fernando Sáenz Ridruejo: "Durante los primeros meses de 1932, se ocupó don Manuel (se refiere a Lorenzo Pardo) de la preparación de la base del Plan y de la creación del equipo humano que habría de desarrollarlo". (Tomo I, pp. LII y LIII). El mandato de incluir la presentación de un Plan en la Ley de Presupuestos de 1933 fue inspirado y probablemente redactado por el mismo Prieto, quien por lo mal recibidas que solían ser muchas de sus iniciativas por sus celosos oponentes, prefería presentarlas como el

cumplimiento de una obligación legal que como iniciativa propia; pero todos los diputados de aquellas Cortes y muchos espectadores conocíamos su origen.

La ideación del Plan requiere una explicación que arranque de años anteriores. En el año 1926 hubo una intensificación de los trabajos hidráulicos atribuibles al propio Lorenzo Pardo, en la cuenca del Ebro, y a Rafael Benjumea, conde de Guadalhorce y Ministro de Fomento con Primo de Rivera, en gran parte de España. Prieto, al acceder al cargo de Ministro de Obras Públicas, se propuso reactivar el impulso a los regadíos iniciado por Guadalhorce e incluso extenderlo a las zonas de la España peninsular que, por unas u otras causas, no habían recibido el beneficio de las modernas obras de riego, tales como los sectores más occidentales de las cuencas del Duero, el Tajo y el Guadiana.

Para llevar a cabo su propósito tropezó con un serio obstáculo: el Plan Nacional de Ferrocarriles -legado también de

Guadalhorce y Primo de Rivera- absorbía los fondos de su Ministerio en tal proporción que apenas había cupo para los firmes y mejoras de las carreteras que exigían el transporte automóvil, en continuo auge, y la intensificación de las obras hidráulicas que el Ministro se había propuesto.

Fue entonces cuando adquirió la convicción de que la construcción de nuevas vías ferroviarias no cumpliría con la motivación principal del Plan de Ferrocarriles, que era satisfacer el anhelo de vastos territorios españoles de contar con medios de transporte que pusieran fin a su aislamiento de las ciudades y zonas más prósperas y activas de nuestro país; y cuando comprobó que aquellas justas demandas se satisfacerían mejor y con mucho menor dispendio favoreciendo e impulsando el transporte automotor por carretera.

Consecuente con estos criterios canceló las construcciones de veinticinco líneas ferroviarias y dedicó los grandes

**Prieto, al acceder al cargo de Ministro de Obras Públicas,
se propuso reactivar el impulso a los regadíos iniciado por
Guadalhorce e incluso extenderlo a las zonas de la España peninsular que,
por unas u otras causas, no habían recibido el beneficio
de las modernas obras de riego**

.....

recursos humanos y económicos así liberados a la mejora de las carreteras, al perfeccionamiento de ciertos tramos de ferrocarril de verdadera importancia, a la intensificación de las obras hidráulicas en las comarcas con tradición viva de riegos y a su implantación en otras cuencas carentes de modernos regadíos. Entre éstas, la cuenca primeramente favorecida fue la subcuenca central del Guadiana, entre el Portillo de Cijara y la frontera portuguesa, a la que luego siguieron las zonas occidentales de las cuencas del Tajo y del Duero.

INTERPRETACIÓN DE LOS ESCRITOS DE PRIETO SOBRE EL PLAN

Alcaraz, al citar "que la presión política que exigía el cumplimiento del plazo de tres meses fijados por ley, impidió que el Consejo de Obras Hidráulicas asistiese a la superioridad con una opinión dictada con "pleno conocimiento de causa" se apoya evidentemente en el escrito de Prieto a las Cortes; pero al añadir, por cuenta propia, que lo anterior "dio pie a que a las primeras de cambio se apease del proyecto el trasvase del Tajo y del Guadiana" se expresa de un modo que nada tiene que ver con el estilo ni con las intenciones de Prieto. El Ministro, al informar a las Cortes que el Consejo de Obras Hidráulicas "con fecha del 22 de abril hace constar su opinión, según la cual las condiciones exigibles a un plan definitivo y obligatorio para 25 años no las reunía el proyecto", no hace más que reforzar su propia idea de que el Plan fuera sólo de carácter informativo o consultivo, como Alcaraz reconoce al final de la Sección 1, 1, al califi-

car el documento preparado por Lorenzo Pardo como divulgativo. Igualmente Prieto, al reproducir la opinión del Consejo de que del proyecto "debía segregarse el trasvase de las aguas del Tajo y del Guadiana para estudiarlo debidamente y si se reconociera su conveniencia hacerlo objeto de una ley especial" no debió sentirse molesto por el apeo de ese trasvase. Al contrario, debió considerarlo muy razonable, ya que como político avezado, nunca tomó decisiones sobre cuestiones de tanta importancia como un trasvase de aguas, sin un estudio meticuloso de todas sus consecuencias e implicaciones.

DISPARIDADES Y CONCORDANCIAS DE OPINIONES SOBRE LA UTILIZACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE 1933 EN EL SEGUNDO TERCIO DEL SIGLO XX

La frase del artículo de Alcaraz, "El estudio duró hasta 1970, como todos sabemos y dejó fuera del trasvase a las aguas de la cabecera del Guadiana", sugiere que la inclusión del trasvase del Tajo, en 1970, fue la fase culminante del estudio iniciado y presentado por Prieto y Lorenzo Pardo, y sugiere también, junto con otras expresiones a lo largo de su artículo, que las interpretaciones y utilizaciones que se hicieron de ese Plan después de la guerra civil concuerdan con el pensamiento y la intención de sus autores.

Si las opiniones de Alcaraz coinciden con las que me sugiere su escrito, hay más divergencias que coincidencias con las mías. Pero como estamos en una época más propicia para "coser o juntar" que para "desgarrar o separar", creo que

debo exponer, por ser también de utilidad general, cómo, a mi entender, se explican las concomitancias y las divergencias entre ambas opiniones. Me basaré, como en otras ocasiones, en las circunstancias personales y ambientales que condicionaron nuestras opiniones.

De acuerdo con las noticias que recoge Juan Benet en su Prólogo a la Edición Comentada de 1993, del Plan Hidrológico Nacional, "numerosos ejemplares que, después de la guerra, se encontraban en bibliotecas y despachos de organismos oficiales, se destruyeron o hicieron desaparecer porque en cuanto pieza de la política republicana, arrojaba una incómoda sombra sobre los siguientes planes de tan elevado tono patriótico que el nuevo Estado pretendía endosar a los españoles como idea y como empresa original suya".

La destrucción de ejemplares del Plan de 1933 tiene su contrapunto en 1940, cuando "modificado y arreglado aquel plan, forma parte del más general Plan de Obras Públicas de Peña", como reconoce Alcaraz en su artículo.

Los dos párrafos anteriores muestran una dualidad de comportamientos que persistirá hasta 1970 y casi hasta nuestros días. De una parte, los sucesivos planes de obras se presentan como invento y creación del nuevo Estado; sobre todo si se espera que sean bien recibidos por el gran público. Tal es el caso del Plan Badajoz, cuyo origen en los planes de "Obras y Servicios del Cijara" del tiempo de Prieto y Lorenzo Pardo, se intentó borrar de la memoria colectiva. Del otro lado, las iniciativas que desafiaban el buen sentido o los intereses de muchas gentes, como eran las transferencias de aguas de unas a otras cuencas, se presentaban por los ingenieros y los

La frase del artículo de Alcaraz, “El estudio duró hasta 1970, como todos sabemos y dejó fuera del trasvase a las aguas de la cabecera del Guadiana”, sugiere que la inclusión del trasvase del Tajo, en 1970, fue la fase culminante del estudio iniciado y presentado por Prieto y Lorenzo Pardo

políticos defensores del trasvase Tajo-Segura y de otros trasvases, como la herencia legítima del Plan de 1933. Dado el prestigio de aquel Plan y de sus autores, intentaban así dominar la tenaz oposición, sorda o manifiesta, que despertaban los trasvases.

La relación entre la gestión del agua posterior a la guerra civil y el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de Prieto y Lorenzo Pardo tiene otras características más complejas que las de simple rechazo o apropiación. Desde que Peña incluyó en su Plan de 1940 algunos planos parciales del PNOH de 1933, realizó un cambio profundo del carácter de estos últimos: las prescripciones que sólo pretendían ser informativas o consultivas se convirtieron en obligatorias o impositivas, pues el nuevo Estado era impositivo e igualmente habían de serlo sus planes de obras públicas.

Por otra parte, la excesiva influencia del Plan de 1933 y la admiración a sus autores tuvo, paradójicamente, un efecto paralizante; impidió que se hiciera una revisión de aquel Plan; que se corrigieran algunas de sus directrices de la gestión de las aguas superficiales de acuerdo con la evolución de la época; que se incrementara la escasa atención al aprovechamiento de las aguas subterráneas contenidas en el Plan de 1933 y que se incorporasen en los nuevos planeamientos las extraordinarias innovaciones tecnológicas de mediados de siglo en cuanto al ahorro del agua en los regadíos, la depuración y reutilización de las aguas servidas y la desalación de las aguas salobres o marinas.

Las circunstancias personales y ambientales que condicionaron el pensamiento de Alcaraz y de muchos ingenieros de esa época explican, a mi modo de ver, su aceptación de las versiones

oficiales de la “nueva” política del agua y la especial interpretación del Plan de 1933. De no haber vivido con esos condicionamientos; guerra civil, postguerra, estado totalitario, segunda guerra mundial, aislamiento cultural durante ambas contiendas y en la subsecuente guerra fría, seguramente la evolución del pensamiento y de la política hidráulica hubiere sido la resultante del contraste de criterios libremente expresados.

De modo análogo, creo que mis opiniones sobre el tema han sido forjadas por otros condicionamientos: que pueden ser mi nacimiento, crianza y vinculación con la ciudad de Toledo, notoriamente perjudicada por un trasvase; mi iniciación como ingeniero hidráulico con el primer equipo técnico de “Obras y Servicios del Cijara”, creado por Prieto para estudiar y aprovechar las aguas del Guadiana en su cuenca central, del cual soy su único superviviente; mis conversaciones en México con Prieto sobre el Plan Badajoz y los trasvases; mi descubrimiento en Culiacán y Sonora del éxito de los modernos regadíos que no dependen de las antiquísimas tradiciones de riego de algunas comarcas, como se hizo creer a los españoles, sino de la capacidad cultural y empresarial de los regantes; y ya en los años sesenta y setenta, mis trabajos en Naciones Unidas y mi conocimiento de que esta organización y los países más avanzados rechazaban la construcción de grandes embalses y transferencias de agua como medio idóneo de suplir las carencias de algunas comarcas, recomendando su sustitución por otros procedimientos más económicos y menos conflictivos.

También influyó en mis opiniones el éxito logrado en España por los que aplicaron las innovaciones en la gestión

del agua excluidas de los planes oficiales.

EL PLAN HIDROLÓGICO, INVOLUCIÓN DE LOS PLANES HIDRÁULICOS ANTERIORES

En los últimos años he centrado mi esfuerzo en analizar la anómala planificación de nuestra gestión del agua. Creo que la reflexión y revisión de este proceso son fundamentales para suprimir el “impasse” que obstruye el avance progresista y natural de la evolución hidráulica que todos deseamos y que tenemos el derecho y el deber de propiciar.

En mi ponencia “Creatividad, estancamiento y evolución de la política del agua en España”, presentada en Aranjuez en 1995 y reproducida en la Revista OP de Barcelona del año 1996, señalé que en el segundo tercio de nuestro siglo, tras la parálisis de la guerra civil y de algunos años de postguerra, se produjo una intensificación notable de las construcciones hidráulicas, especialmente de las aconsejadas en el Plan de Prieto y Lorenzo Pardo. En éste y en otros trabajos posteriores he reconocido que el auge de las obras originó un progreso importante de las construcciones hidráulicas y que favoreció el desarrollo de nuestra economía agraria. Pero también he destacado que en el mismo período se produjo un lamentable estancamiento conceptual en la gestión del agua, por la nula atención oficial a las provechosas innovaciones en tecnología hidráulica, ya bien conocidas en el mundo por aquellos años.

Al finalizar el segundo tercio de nuestro siglo, cuando la construcción de grandes presas y de otras estructuras hidráulicas había decaído en el mundo

Al finalizar el segundo tercio de nuestro siglo, cuando la construcción de grandes presas y de otras estructuras hidráulicas había decaído en el mundo más civilizado y empezaba a declinar en España, se produjo una remodelación de los planes hidráulicos

.....

más civilizado y empezaba a declinar en España, se produjo una remodelación de los planes hidráulicos. Anuncióse entonces el propósito de trasvasar el agua de unas a otras cuencas con la intención de remediar el desequilibrio hidrológico de la España peninsular-lo cual implicaba la necesidad de hacer otros muchos embalses.

Coincidiendo con el anuncio de esa nueva política, se emprendió, a toda prisa, la construcción del trasvase Tajo-Segura. El tercio final de nuestro siglo se inició así con una escalada de la planificación hidráulica que ya no podemos calificar de simple estancamiento sino de franca regresión, al menos en dos aspectos fundamentales. Uno de ellos, recurrir a la anacrónica solución de los trasvases, que si bien gozaron de algún prestigio al comienzo del siglo, habían sido descartados por los organismos internacionales y los países más adelantados como procedimientos idóneos para remediar la carencia de ciertas regiones o comarcas. El otro aspecto fue el talante, aún más impositivo que el del anterior tercio de siglo, que se inauguró con medidas sumamente coercitivas para impedir la oposición al trasvase del Tajo al Segura, tales como el traslado y la destitución de funcionarios sospechosos de no ser partidarios del trasvase, la propaganda aplastante de aquellas obras y la censura y descalificación de cuantos no coincidieran con las opiniones de los trasvasistas.

A partir de aquellos comienzos, los promotores de los trasvases se dieron traza para superar cualquier crítica a su implantación, con medidas cada vez más impositivas. Las sesiones de la Comisión formada en las Constituyentes para revisar el trasvase Tajo-Segura,

fueron sometidas con gran habilidad a las informaciones orales y gráficas de los técnicos y funcionarios del trasvase, que agotaron el tiempo de sus sesiones y no dejaron hablar a los comisionados. Aquellas Cortes fueron clausuradas sin que quedara un solo dictamen de dicha Comisión. En la Primera Legislatura, la Ley del Trasvase de 1971, fue confirmada sin revisión alguna, con una segunda Ley de complicado título que fijaba "el régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura".

En la Ley de las Aguas de 1985, los diputados y senadores del grupo entonces mayoritario decidimos no incluir la imposición de los trasvases, pero ante la insistencia de los asesores técnicos del Ministerio, admitimos relegar lo concerniente a transferencias de aguas al Plan Hidrológico Nacional, ya en preparación desde años antes. Esto fue lo que finalmente se hizo en el Título III de la Ley de Aguas: "De la Planificación Hidrológica" Art.43.1, el cual reduce su mención a lo siguiente: "El Plan Hidrológico Nacional se aprobará por Ley y contendrá....c). La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre los ámbitos territoriales de los distintos planes hidrológicos de cuencas".

La discordancia entre la progresista Ley de Aguas y las leyes del trasvase Tajo-Segura se manifiesta también en que la Ley en sus "Principios generales de la Administración Pública del Agua" no incluye la corrección del desequilibrio hidrológico ni la transferencia de aguas excedentarias y en cambio incluye (Art.13) el respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica.

El deseo de evitar la tenaz oposición a los trasvases hizo que éstos se incluyeran en el anteproyecto del PHN ex-

puesto en los primeros meses de 1993. Afortunadamente, tales inclusiones no fueron bien acogidas ni por el gran público ni por muchos técnicos de distintas especialidades, como se vió en las Jornadas de Estudio del Plan organizadas por el Colegio de Ingenieros de Caminos, en diciembre de 1993. El texto entró en una etapa de moderada revisión. De haber tenido éxito, su aprobación no habría resuelto nuestros problemas del agua, pero habría silenciado a los opositores de sus transferencias y a los partidarios de modernizar su gestión, con el supremo argumento de que al haber una ley aprobatoria de los trasvases -aunque fuera una autorización en bloque de un conjunto de obras disímiles- el acatamiento de la Ley se impone sobre cualquiera otra consideración de orden técnico, económico, ecológico o social.

Curiosamente nuestra planificación hidráulica ha evolucionado en sentido opuesto a lo normal. Los planes de desarrollo, incluyendo los de la gestión del agua, se caracterizaron en el primer tercio de nuestro siglo por su excesiva rigidez y su carácter impositivo. Pero con el paso del tiempo, la implantación de la democracia y los rápidos avances tecnológicos se fueron haciendo más flexibles y menos impositivos. Con nuestros planes hidráulicos, desde 1933 hasta hoy, ha sucedido lo contrario. El plan de Prieto y Lorenzo Pardo se caracterizó por ser informativo y consultivo -lo que acredita la visión de futuro de sus esclarecidos autores- pero el proceso planificador que le siguió, verificado por etapas, fue aumentando la rigidez y el carácter impositivo de nuestra planificación hidráulica hasta llegar a un extremo difícil de comprender en la época actual. ●