

X. EL PLAN NACIONAL DE OBRAS HIDRAULICAS

Por

Nicolás Ortega Cantero (*)

Para entender adecuadamente las intenciones y las propuestas del Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, es necesario decir algo antes sobre sus antecedentes, ya que en éstos cabe encontrar enfoques y experiencias que influyen, de manera favorable o desfavorable, en la perspectiva de aquél. No hay que perder de vista que el Plan Nacional de Obras Hidráulicas quiere ser, ante todo, una respuesta razonada y efectiva a los problemas y a los errores de criterio precedentes, al tiempo que procura prolongar, generalizándolas, las líneas de actuación que, como en el caso de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas de los años veinte, se habían mostrado más fecundas. Sin tener presente lo ocurrido con anterioridad en materia de obras hidráulicas, las directrices y los efectos de los sucesivos ensayos oficiales encaminados a promoverlas, no es fácil captar con suficiente

(*) Universidad Autónoma de Madrid.

precisión el significado de las renovadas decisiones adoptadas en el Plan de 1933.

El primero de tales antecedentes, interesante por los puntos de vista que ofrece y por las soluciones que sugiere, es la «Propuesta de Ley que hace S.M. a las Cortes sobre Caminos y Canales del Reino», aprobada por la correspondiente Comisión parlamentaria en octubre de 1820, poco después de iniciarse el denominado trienio liberal. La Memoria que acompañaba a esta iniciativa legislativa era amplia, detallada y valiosa: constituía, según la Comisión que se había ocupado de valorarla, «uno de los trabajos más sólidos y de la más alta entidad y trascendencia, sobre que debe fundarse el perfeccionamiento de nuestra agricultura, y la prosperidad sucesiva de nuestra industria y comercio» (1). Había sido elaborada por José Agustín de Larrañendi, Felipe Bauzá, Manuel Martín Rodríguez y Antonio Gutiérrez, y su finalidad primera estribaba en lograr una organización conjunta y coordinada de las obras públicas —caminos y canales— consideradas.

Dos rasgos de la Memoria, referidos al componente hidráulico de esas obras públicas, merecen particular atención. En primer lugar, su decidido propósito de conseguir, mediante la adecuada utilización del conjunto de los canales existentes y previstos, un sustancial aumento del regadío. «El riego en grande —dice la Memoria— es la mejora fundamental de nuestra agricultura, particularmente en las provincias meridionales: cualquiera que sepa la enorme diferencia del valor de las tierras de riego, comparadas con las de secano, y la de sus producciones, se convencerá de su importancia. Ni una sola gota de agua debía ir al Océano sin pagar el debido tributo a la tierra, pues gran parte de lo que debía constituir

(1) «Propuesta de Ley que hace S.M. a las Cortes sobre Caminos y Canales del Reino, mandada imprimir de orden de las cortes, con los oficios del Secretario de Estado y del Despacho de la Gobernación; y juntamente la Memoria de la Comisión de Caminos y Canales» [1820], en Ministerio de Fomento: *Memoria sobre el estado de las Obras Públicas en España en 1856*, Madrid, 1956, p. 175.

nuestra riqueza, se la llevan consigo, acusando nuestra indolencia y mal aprovechamiento» (2). Y, en segundo lugar, su abierta afirmación del carácter nacional, público, que debe atribuirse a las principales canalizaciones comprendidas en las propuestas formuladas, anticipando así una idea en la que insistirá con vehemencia, a finales de siglo, el regeneracionismo hidráulico.

Con todo ello se prefigura ya algo parecido a un plan general de obras hidráulicas, aunque exclusivamente atento a los canales, en el que el fomento del regadío, sin ser el único fin perseguido, adquiere una importancia fundamental. Las recomendaciones de la Propuesta de Ley de 1820, apoyadas en las orientaciones de la Memoria, no se pusieron en práctica, pero ello no disminuye el interés teórico de su planteamiento. Se manifestó razonadamente la conveniencia de vertebrar una visión conjunta y coordinada de las obras hidráulicas necesarias para extender el regadío, y se advirtió a la vez la condición nacional que debía asignarse a la trama fundamental a la red principal, de semejantes obras, por lo que habría de ser el propio Gobierno el que se ocupase de su efectiva ejecución. Sin excluir la posible colaboración de las iniciativas particulares en ciertos casos, pero ponderando con bastante realismo la previsible limitación de su aliento, se estima que para sacar adelante las «arduas empresas» previstas «se necesitan todos los medios de la nación» (3).

No se siguieron después, sin embargo, los enfoques y los modos de actuación articulados en 1820. A lo largo del resto del siglo pasado se pospone, de hecho, la preocupación oficial por disponer de un planteamiento unitario y nacional en el dominio de las obras hidráulicas, mientras se suceden unas cuantas medidas legislativas encaminadas a facilitar o auxiliar la transformación privada de las tierras de secano en regadío. Requerido por otras necesidades y por otros problemas, a

(2) *Ibíd.*, p. 184.

(3) *Ibíd.*, p. 178.

menudo acuciantes, y moviéndose en el marco de una dinámica agraria todavía favorable, el Estado renuncia al directo protagonismo hidráulico y, a cambio, intenta que sean las iniciativas particulares –propietarios, empresas o asociaciones– las que lleven a cabo, con su ayuda, los trabajos necesarios para ampliar el regadío. Los resultados obtenidos con tal opción fueron muy escasos: a finales del siglo XIX, la cuantía de la superficie española regada ascendía aproximadamente a 900.000 hectáreas, y de ellas tan sólo el quince por ciento –unas 139.000– se beneficiaba de las obras hidráulicas llevadas a cabo hasta entonces (4). Estos limitados efectos expresan el notorio fracaso de la vía legislativa emprendida.

La presencia, desde los años ochenta, de nuevas circunstancias críticas en el panorama agrario español –la crisis agrícola y pecuaria finisecular, especialmente grave en el ámbito del cereal– contribuye a poner en marcha un movimiento regeneracionista que, al tiempo de denuncia la probada ineficacia de la legislación precedente –basta recordar, a título de ejemplo, los elocuentes juicios emitidos en ese orden de cosas por Costa (5)–, reclama la formulación de una verdadera política hidráulica, coordinada y nacional, que, mediante la transformación en regadío, permita modificar de forma radical la organización productiva de la agricultura española y, consiguientemente, mejorar la situación económica general. Tal es, como ha mostrado Alfonso Ortí, el significado reformador que, frente a la crisis cerealista y a las respuestas a la misma apoyadas en el proteccionismo o en el librecambismo abstracto, entraña la concepción regeneracionista de la política hidráulica suscrita, ante todo, por Joaquín Costa,

(4) Véase Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas: *Estadística de las Obras Públicas. 1897 y 1898*. Tomo II, Madrid, 1901, pp. XCIII-XCIV.

(5) Véase Joaquín Costa: «Agricultura de regadío» [1892], en Joaquín Costa: *Política hidráulica (Misión social de los riegos en España)*, Madrid, Biblioteca J. Costa, 1911, especialmente pp. 64-71.

desde sus tempranas intervenciones en los Congresos de agricultores y Ganaderos de los primeros años ochenta (6).

Todo lo anterior —la ineficacia de la legislación decimonónica, la incidencia de la crisis agraria, las opiniones del regeneracionismo— influye en el cambio de rumbo que, con el comienzo de nuestro siglo, se deja sentir en las esferas oficiales relacionadas con las obras hidráulicas. En abril de 1900, dentro del Gobierno de Francisco Silvela, se ocupa del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas el periodista Rafael Gasset, principal impulsor de la campaña prohidráulica que venía sosteniéndose en las páginas de *El Imparcial*. Poco después, en mayo del mismo año, con Pablo de Alzola como Director General de Obras Públicas, se decreta la inmediata iniciación de los estudios técnicos necesarios para establecer un plan general de obras hidráulicas. Las Divisiones de Trabajos Hidráulicos elaboraron más de trescientas Memorias, con sus correspondientes proyectos, que sirvieron para que la Inspección General de Trabajos Hidráulicos —con la destacada colaboración de José Nicolau y de Pablo Fernández— redactase, en 1901, el «Plan General de Canales de Riego y Pantanos». Posteriormente, en abril de 1902, siendo Ministro José Canalejas, queda aprobado mediante Real Decreto, «con carácter provisional», el Plan detallado de las obras hidráulicas comprendidas en las propuestas de actuación previamente delimitadas (7).

(6) Véase Alfonso Ortí: «Dictámenes y discursos de Joaquín Costa en los Congresos de Agricultores y Ganaderos de 1880 y 1881. (Orígenes de la política hidráulica: la polémica del cereal español en la crisis agraria de los años 1880)», *Agricultura y Sociedad*, 1, 1976, pp. 209-285. Tras el estudio de Ortí, se incluyen (pp. 297-336) las intervenciones de Costa en los Congresos indicados, que se publicaron primeramente, en 1880 y 1881, en el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*.

(7) El Real Decreto de 25 de abril de 1902, acompañado de la relación completa de las propuestas y de las obras hidráulicas constitutivas del plan aprobado provisionalmente, puede verse en la *Revista de Obras Públicas*, L, 1388, 1 mayo 1902, pp. 386-388, 1389, 8 mayo 1902, pp. 404-406, 1390, 15 mayo 1902, pp. 423-425.

Los planteamientos de 1902 han sido muy criticados, siguiendo casi siempre las pautas de valoración ofrecidas por Manuel Lorenzo Pardo, dentro del apartado que dedica a «Las enseñanzas del pasado», en su «Exposición general» del Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933. Sin negar las debilidades de aquéllos, no parece del todo razonable aceptar sin más, como ha solido hacerse, el juicio –muy desfavorable– de Lorenzo Pardo. Y ello por varios motivos: en primer lugar, porque contiene algunos errores numéricos considerables, que la inercia ha tendido a consagrar después, respecto de las superficies regables incluidas en 1902; de otro lado, porque apenas tiene en cuenta ni los medios y los conocimientos entonces disponibles, ni las intenciones expresamente declaradas por los autores del Plan de Canales de Riego y Pantanos; y, finalmente, porque manifiesta una beligerancia retórica reactiva –minimizar el valor de lo anterior es un modo de ensalzar, por contraste, la originalidad y la importancia del propio enfoque– que dificulta el correcto entendimiento de lo enjuiciado (8). De ahí que sea conveniente considerar, sin incurrir en descalificaciones apresuradas, los rasgos más destacados de esa inicial formulación hidráulica de nuestro siglo.

En la Memoria del Plan General aprobado en 1902 se advierte con claridad el alcance que sus autores le atribuyen. «Lo corto del plazo de que se ha dispuesto –se dice–, no permitió hacer estudios completos, propios más bien de un proyecto definitivo destinado a la ejecución, y hasta impidió alguna vez recoger todos los datos que la Inspección deseaba; pero los reunidos en los documentos redactados por los

(8) A todo ello se refirió en su momento José Nicolau, redactor del Plan de 1902, rebatiendo los datos incorrectos y el fundamento argumental empleados por Lorenzo Pardo en sus críticas: véanse, por ejemplo, los artículos del primero respectivamente titulados «El nuevo Plan nacional de Obras hidráulicas», *Revista de Obras Públicas*, LXXXII, 2643, 15 abril 1934, pp. 147-150, y «El nuevo Plan de Obras hidráulicas», *Revista de Obras Públicas*, LXXXII, 1647, 15 junio 1934, pp. 239-242.

Ingenieros, bastan para dar idea de las necesidades que se ha querido satisfacer; de la índole de las soluciones técnicas ideadas, y del coste aproximado de las obras; elementos que, en definitiva, son los que más interesan al país y a la Administración pública» (9). Lo que se presenta no es —ni pretende ser— un plan acabado e inmediatamente ejecutable, sino más bien un proyecto de plan, un primer acercamiento general a las posibilidades que se estiman viables para remediar las carencias hidráulicas existentes. Y a ese acercamiento, que quiere ser orientador y proporcionar unas líneas maestras para su ulterior desarrollo, deben seguir, como indican los redactores de la Memoria, estudios más concretos y detallados —proyectos definitivos— que justifiquen rigurosamente, en cada caso, la efectiva realización de los trabajos hidráulicos propuestos.

Los razonamientos y las recomendaciones de la Memoria no son ajenos al ideario hidráulico de cuño regeneracionista. Se reconoce abiertamente la «ineficacia de las leyes dictadas para promover la ejecución de obras de riego», y se afirma, en consonancia con el entendimiento nacional de las mismas, la «necesidad de la iniciativa del Estado» (10). Es el Estado el que debe responsabilizarse directamente de la política hidráulica, y para ello, además de hacerse cargo, siempre que sea preciso, de la construcción de las obras fundamentales proyectadas, tiene que ocuparse también de la regular inspección de todas las llevadas a cabo —sin excluir las debidas a iniciativas particulares—, para evitar su mal uso o su deterioro, y de la sistemática aplicación de pautas más rigurosas en las futuras concesiones de aprovechamientos de aguas públicas,

(9) «Plan General de Canales de Riego y Pantanos propuesto por la Inspección General de Trabajos Hidráulicos. Memoria. Año 1901», *Revista de Obras Públicas*, L, 1421, 18 diciembre 1902, p. 964. La publicación de la Memoria sigue en números posteriores de la *Revista*: LI, 1424, 8 enero 1903, 1426, 22 enero 1903, 1427, 29 enero 1903, y 1428, 5 febrero 1903.

(10) *Ibid.*, LI, 1426, 22 enero 1903, pp. 34-35.

con objeto de que se supediten a las directrices generales del Plan y de que no obstaculicen la marcha de la transformación en regadío.

Un aspecto especialmente interesante del Plan de 1902 es el que se refiere a las condiciones para la inclusión en el mismo de obras hidráulicas. En la Memoria se enuncian once criterios distintos y complementarios –que abarcan desde la caracterización geográfica, geológica, climática e hidrológica de cada zona considerada, hasta su situación y sus posibilidades en términos productivos, sociales y económicos– que resultan pertinentes y atinados para asegurar la conveniencia de las obras seleccionadas. Sin embargo, teniendo en cuenta tanto la finalidad misma del planteamiento perseguido –una primera aproximación a las necesidades y soluciones generales– como la dificultad, en aquel momento, para aplicar detalladamente y con exactitud, en todos los casos, cada uno de los criterios señalados –lo que debería hacerse, desde luego, en los proyectos definitivos posteriores–, los redactores del Plan optan por apoyar la selección de las obras hidráulicas incluidas en «lo que pudiéramos llamar apreciación prudencial», que se resume en la utilización de un único criterio: el del coste de las obras respecto de la superficie regable. «Resulta [...] que el conocimiento del coste de cada obra por hectárea puesta en riego –concluye la Memoria–, envuelve con frecuencia sumo interés y constituye el principal factor para determinar su utilidad». Y tal coste se refiere exclusivamente al de «los embalses y canales principales», dejando de lado, por considerarse aproximadamente equivalente casi siempre, el de «las acequias de distribución y evacuación de sobrantes» (11).

De esa decisión de fundamentar en el solo criterio del coste por hectárea regable la selección de obras hidráulicas proceden, probablemente, los mayores riesgos y las deficien-

(11) *Ibíd.*, L, 1421, 18 diciembre 1902, p. 965.

cias más graves de la perspectiva del Plan de 1902. Aunque, como luego se dirá, no carecía de eximentes, tal opción entrañaba algunos problemas decisivos. Ante todo, el hecho de que favorecía el predominio de un enfoque uniformador, indiscriminado, en el que se postergaba todo lo relacionado con las diferentes condiciones naturales y geográficas, productivas y económicas, de las zonas consideradas, y con los variados efectos relativos –antagónicos o complementarios– de la transformación en regadío de diferentes lugares. Era asimismo, por otra parte, un criterio demasiado laxo, que permitía incluir casi todas las obras técnicamente posibles en cada cuenca, y bastante fragmentador, anteponiendo cada actuación concreta a la coordinación del conjunto. Y, por su mismo carácter, ese criterio tendía, por último, a favorecer los amplios ámbitos interiores –la amplitud de la superficie regable hace disminuir, comparativamente, el coste por hectárea–, en detrimento de los ámbitos litorales levantinos y sureños, más reducidos, pero también mucho mejor dotados para el regadío. Todo lo dicho tiene que ver con la tantas veces denunciada postergación de los riegos mediterráneos en el Plan de 1902, que, sin llegar a los extremos declarados luego por Lorenzo Pardo, obtienen una participación demasiado limitada –que contrasta con la que se concede a las cuencas del Duero, Tajo y Guadiana– en las previsiones de transformación hidráulica entonces establecidas.

Los inconvenientes derivados de tal proceder no fueron insignificantes: al aprobarse provisionalmente en 1902, y al mantenerse, a pesar de esa provisionalidad, como marco general de referencias hasta mediados de los años veinte, sin que se llevasen a cabo del modo previsto los proyectos definitivos que hubiesen podido desarrollarlo de manera más sistemática y rigurosa, ese Plan propició un desenvolvimiento poco vertebrado, sin suficientes criterios de ordenación selectiva y de articulación unitaria, de las obras hidráulicas. Esto es cierto, pero también lo es que, a principios de siglo, concurrían algunas circunstancias que merece la pena recor-

dar a la hora de enjuiciar la postura adoptada por los autores del Plan. Tal es, entre otras, la carencia de series de datos suficientemente pormenorizadas para analizar con precisión el grado de conveniencia de las obras hidráulicas: aun contando con trabajos de carácter general como los de Bentabol, Llauradó o Torres Campos (12), se estaba lejos, por ejemplo –y la Memoria del Plan no lo oculta–, de disponer de estudios sobre el régimen de los ríos lo bastante completos y detallados para servir de fundamento a las propuestas de actuación. Y otro tanto puede decirse de los restantes aspectos –como las condiciones geológicas o la caracterización económica y la distribución superficial de la propiedad– conectados con las finalidades de las obras de riego.

A ello hay que agregar la influencia de la idea, bastante generalizada en aquel tiempo, del carácter universalmente beneficioso del regadío, de forma que solía considerarse que su extensión era siempre y en todas partes recomendable. Semejante parecer, que entraña una generalización simplista y abusiva de la experiencia adquirida en determinadas regiones tradicionales de riego –a la que, por motivos diversos, no era del todo ajeno el pensamiento regeneracionista hidráulico de momento–, fue precisamente criticado por el geógrafo Jean Brunhes, en su tesis doctoral acerca del regadío en la Península Ibérica y en el Norte de Africa, presentada en 1902. Advierte el autor el modo a menudo demasiado abstracto con que se trataban en España los asuntos del aprovechamiento de las aguas, sin tener en cuenta como es debido

(12) Véanse Horacio Bentabol y Ureta: *Las aguas de España y Portugal*, Madrid, Est. Tip. de la Viuda e Hijos de M. Tello, 2.^a ed., 1900; Andrés Llauradó: *Tratado de aguas y riegos*, Madrid, Imprenta de Moreno y Rojas, 2.^a ed., 2 tomos, 1884; y Rafael Torres Campos: «Nuestros ríos», *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, XVIII, 415, 31 octubre 1894, pp. 310-317, 417, 31 diciembre 1894, pp. 376-381, XIX, 419, 28 febrero 1895, pp. 49-52, 420, 31 marzo 1895, pp. 88-93, 421, 30 abril 1895, pp. 120-128, 422, 31 mayo 1895, pp. 186-188, XX, 435, 30 junio 1896, pp. 179-188.

el lugar concreto considerado en cada caso, y la tendencia a dirigir más la atención hacia las grandes obras que hacia la reglamentación y administración de los recursos hidráulicos en las zonas ya regadas –lo que considera sumamente importante–, para concluir denunciando el quimérico optimismo que pretendía desarrollar el regadío en ámbitos donde las condiciones geográficas no resultaban propicias (13).

Las atinadas observaciones de Brunhes no fueron bien recibidas –y ello es indicativo de las opiniones entonces imperantes– en los medios oficiales encargados de la política hidráulica. En 1903, el entonces Ministro responsabilizado de las obras públicas, Javier González de Castejón, asegura, en el preámbulo de un proyecto de ley, que «constituiría torpe y funesto pecado el caer en el desaliento a que parece que nos invita la lectura de una obra de un escritor moderno, Mr. Brunhes», pues, según el Ministro, «aun dado caso que sus apreciaciones fueran de todo punto ciertas, el esfuerzo del hombre realiza prodigios» (14). Y, por su parte, Rafael Gasset, en uno de sus mítines, también de 1903, se refiere al «trabajo del notable geógrafo Jean Brunhes», y a «su parecer contrario a las construcciones hidráulicas en España», para decir a renglón seguido: «Yo he leído con gran atención el libro de hombre tan docto, y creo que padece error en sus apreciaciones» (15). No se mostraban dispuestos los impulsores oficiales de la política hidráulica a renunciar a la óptica uniforme, indiscriminadamente generalizadora, que informaba su quehacer, y a escuchar las razonables advertencias de Brunhes en favor de una perspectiva más matizada, más

(13) Véase Jean Brunhes: *Etude de Géographie humaine. L'irrigation. Ses conditions géographiques, ses modes et son organisation dans la Péninsule Ibérique et dans l'Afrique du Nord*, París, Masson et Cie., Editeurs, Librairies de l'Académie de Médecine, 1904, especialmente pp. 139-144.

(14) «Proyecto de Ley de canales y Pantanos», *Revista de Obras Públicas*, LI, 1450, 9 julio 1903, p. 378.

(15) «'Meeting' hidráulico en Jerez», *Revista de Obras Públicas*, LI, 1440, 30 abril 1903, p. 223.

acorde con las variadas condiciones geográficas de cada lugar. Y no es casual que otro geógrafo, Rafael Torres Campos, decidido partidario de la política hidráulica, se ocupase de resaltar y comentar con tino el valor de las conclusiones y sugerencias suscritas por Brunhes (16).

Los casi veinticinco años de vigencia –provisional– del Plan de 1902 estuvieron marcados por las secuelas de su orientación homogeneizadora: la ausencia de directrices selectivas y coordinadoras operantes se tradujo en el hecho de que, durante ese tiempo sólo se exigiese a las obras emprendidas –por la iniciativa particular o, cuando las solicitaban las cuencas, por la estatal– que estuviesen incluidas en las propuestas de aquél. Las consecuencias no se hicieron esperar. El desorden constructivo, la dispersión de esfuerzos y la multiplicación del gasto subrayaron el descontrol y el rumbo azaroso de la práctica constructiva sin que el Estado se mostrase capaz de inspirar y dirigir con criterio una política hidráulica bien articulada. Los exiguos, lentos y fragmentarios resultados de esa dinámica llevaron en tres ocasiones –1909, 1916 y 1919– a aprobar otros tantos planes parciales de obras hidráulicas más reducidos, inscritos todos ellos en el marco general de 1902 y vinculados a la aplicación de presupuestos extraordinarios, con el fin de mejorar la situación.

Los planes de esos años –que, según González Quijano, no deben ser entendidos como «rectificaciones» del de 1902, siendo más adecuada para ellos, en puridad, la calificación de «presupuestos extraordinarios» que la de «planes de obras» (17)– pretendieron solamente incrementar y concentrar las inversiones presupuestarias para terminar, en los pla-

(16) Véase Rafael Torres Campos: «Revista de Geografía. Bibliografía y cartografía», *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, XXIX, 548, 30 noviembre 1905, pp. 340-342.

(17) «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», *Revista de Obras Públicas*, LXXXIV, 2696, 1 julio 1936, p. 250.

zos establecidos en cada caso, aquellas obras que, estando recogidas en el Plan general de 1902, se encontrasen ya iniciadas, o con sus proyectos ultimados, o, cuando menos, tras la Ley de 7 de julio de 1911 (18), con ofrecimientos de auxilio para ser llevadas a cabo. Responden, como se dice en el primero de ellos, a «la conveniencia de realizar, dentro del más breve plazo posible, todas aquellas obras del plan de canales y pantanos de que se tienen ya datos suficientemente exactos para apreciar el importe de su coste y el plazo de ejecución que reclaman» (19). Se trataba de dirigir todos los esfuerzos hacia los trabajos ya comenzados o más asequibles, para lograr así «aumentar con toda la celeridad que sea dable —en palabras de Gasset— las grandes obras de regadío de nuestra Patria» (20).

No se lograron corregir con tales medidas los graves problemas planteados, y la empresa hidráulica siguió manifestando, en conjunto, una premiosidad extrema y una eficacia muy limitada. Hasta mediados de los años veinte, sus beneficios fueron escasos. Las razones del fracaso hay que buscarlas tanto en las deficiencias inherentes al planteamiento seguido, con su ausencia de criterios rigurosos de valoración selectiva, como en las crónicas dificultades de financiación pública —agravadas con frecuencia por la dispersión constructiva derivada de aquella ausencia de criterios—, que los sucesivos presupuestos extraordinarios fueron incapaces de remediar, y, por último, en las permanentes reticencias manifestadas por la iniciativa particular —privada o regional— respecto del

(18) Véase «Ley de 7 de julio de 1911, sobre construcciones hidráulicas con destino a riegos y obras de defensa y encauzamiento», *Gaceta de Madrid*, CCL, III, 189, 8 julio 1911, pp. 98-101.

(19) Ministerio de Fomento. Dirección General de Obras Públicas: *Plan de Obras Hidráulicas realizable en un plazo de ocho años. 1909*, Madrid, 1909, [p. 1].

(20) «El Plan Extraordinario de Obras Públicas. Memoria del Sr. Ministro de Fomento», *Revista de Obras Públicas*, LXIV, 2143, 19 octubre 1916, p. 536.

protagonismo hidráulico estatal que entrañaba el Plan de 1902. Se produjo una clara resistencia a reconocer el carácter nacional de la política hidráulica, y se pensó que la intervención estatal directa podía coartar el desenvolvimiento de las iniciativas particulares. La sostenida tensión entre las dos concepciones puestas en juego, respectivamente empeñadas en la primacía de lo nacional o de lo particular en el dominio de las obras hidráulicas, contribuyó a obstaculizar la buena marcha de las líneas de actuación definidas a principios de siglo. Diversas voces se alzaron contra la política hidráulica, y algunas de ellas, como advierte González Quijano, no buscaban «subsanan deficiencias» o «corregir errores», sino «rectificar en absoluto» su «orientación general» (21).

La trayectoria seguida por la política de obras hidráulicas hasta los años veinte había mostrado sucesivos problemas sin solución satisfactoria. La experiencia del siglo XIX indicaba a las claras que la iniciativa particular no era capaz, por variados motivos, y a pesar de las ayudas legalmente estipuladas, de llevarlas adelante de forma eficiente. Durante el primer cuarto de nuestro siglo, en el período de aplicación del Plan de 1902, había quedado probado que la directa atribución de la responsabilidad de tales obras al Estado podía entrañar, al menos, dos riesgos simultáneos: el del desorden constructivo, con todos sus componentes y efectos territoriales y presupuestarios, y el del enfrentamiento, escasamente beneficioso, con los intereses particulares implicados en el uso, con fines agrarios o de otro tipo, de los recursos hidráulicos. Y es justamente a esos problemas a los que se pretende dar cumplida respuesta mediante la creación, en marzo de 1926, siendo Ministro de Fomento Rafael Benjumea, Conde de Guadalhorce, de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas.

(21) Pedro M. González Quijano: «Apuntes de psicología colectiva. La política hidráulica en España», *Revista de Obras Públicas*, LXI, 1983, 25 septiembre 1913, p. 475.

Los impulsores del renovado punto de vista de las Confederaciones –el propio Ministro y Manuel Lorenzo Pardo– eran conscientes de las agudas deficiencias del planteamiento hidráulico anterior. «La Administración –se lee en el Real Decreto que las funda– no ha abordado nunca un programa de construcciones sobre la base de una integración metódica de intereses y actividades». Y entre las consecuencias de esa renuncia se cuentan «la acumulación invertebrada de proyectos no sometidos a orden ni plan, proyectos que en muchos casos eran incompatibles por oposición o por la misma coincidencia de sus fines», y «la iniciación precipitada de obras indotadas, cuya marcha lánguida y antieconómica era un justificado motivo de desprestigio para la Administración y para los Poderes públicos», con el consecuente «grave perjuicio de retrasar por larguísimo plazo el beneficio que el país espera y que los sacrificios del Erario público merecen» (22).

La respuesta ofrecida, frente a esa situación, por la óptica de las Confederaciones Hidrográficas se apoya en dos decisiones complementarias. El anterior enfoque general y uniforme auspiciado por el Plan de 1902, que se estima tan desafortunado como ineficaz, es sustituido por un planteamiento abiertamente regional, atento a las diversidades existentes entre unos ámbitos y otros, que entiende la cuenca hidrográfica como unidad fundamental y diferenciada de la actuación hidráulica. de esa manera es posible valorar la variedad de condiciones y de iniciativas que se dan en cada ámbito concreto, en cada cuenca hidrográfica, y ajustar la política hidráulica a las distintas posibilidades –geográficas y productivas, sociales y económicas– comprendidas en el conjunto

(22) «5 de marzo de 1926. Real Decreto relativo a la organización de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas», en Ministerio de Fomento: *Disposiciones sobre Obras Públicas, Ferrocarriles y Tranvías. Dictadas desde 13 de septiembre de 1923 hasta 31 de diciembre de 1926*, Madrid, 1927, tomo I (*Aguas. Puertos*), pp. 211-212.

nacional. Serán, desde ahora, las cuencas hidrográficas, mediante la constitución y el funcionamiento de las respectivas Confederaciones, las que organicen sus propios planes de obras hidráulicas. Se abandona el horizonte unitario del Plan de 1902 y, en su lugar, se articula una concepción plural de la política hidráulica en la que caben tantos planes como requiera la dinámica misma de las demandas de las cuencas hidrográficas. Con ello se pretendía salvar los escollos del uniformismo precedente, y favorecer, a través del procedimiento selectivo derivado de la formación y del desenvolvimiento efectivo de las Confederaciones, la transformación de los ámbitos regionales mejor predispuestos y más activos respecto de la política hidráulica.

Esta «nueva política hidráulica» —así la denomina Lorenzo Pardo (23)— procura, además, lograr la conciliación de los diferentes intereses que moviliza. Quiere resolver, por una parte, la oposición entre las iniciativas estatales y particulares, buscando, sin incurrir en los errores precedentes de asignar a unas o a otras la responsabilidad fundamental de la empresa, la verdadera colaboración de ambas. «No deben ser funciones exclusivas del Estado —afirma el Real Decreto de marzo de 1926— la ejecución y desarrollo de las obras que afectan a la economía nacional. Es preciso que su labor vaya acompañada de una cooperación ciudadana, en combinación con los organismos, entidades e individuos interesados, para que pueda dar el rendimiento debido y alcanzar el grado de eficacia necesario, lo mismo en su conjunto que en sus diversas partes». Las iniciativas particulares deben participar directamente, junto al Estado —al que se atribuye una función «impulsora, de orientación, y al mismo tiempo coercitiva, de concentración y armonía»—, en la transformación hidráulica de las cuencas hidrográficas. Y, por otra parte, se

(23) Véase M. Lorenzo Pardo: *Nueva política hidráulica. La Confederación del Ebro*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1930.

persigue también la convivencia equilibrada, evitando roces y conflictos, de los distintos intereses –agrarios y no agrarios– que convergen en el aprovechamiento de las aguas. Los trabajos hidráulicos «afectan a los intereses más variados e importantes», y deben comprender al tiempo «las obras de riego, las hidroeléctricas y las de transporte, constituyendo un conjunto coordinado, armónico y eficaz, de intereses, y desvaneciendo definitivamente esos problemas a que hubiera podido dar lugar una competencia artificiosa, aunque temible por sus resultados, que consume estérilmente esfuerzos y actividades aprovechables para el bien público» (24).

La perspectiva de las Confederaciones supone, como se ve, un notable cambio en la orientación de la política hidráulica, ahora decididamente regional, y un importante intento de corregir los yerros y las dificultades de anteriores experiencias. Pero tal perspectiva no se mostró, a su vez, carente de riesgos: siendo, desde luego, razonable y fundada la opción seguida, basada en la consideración de las diferencias regionales, tendió, al ponerse en práctica, a fomentar desigualdades territoriales crecientes, y a alentar un dinamismo autónomo de las Confederaciones que, al depender cada vez más, de hecho, de las iniciativas particulares de la cuenca hidrográfica, distanciándose con ello de la prevista supervisión ordenadora estatal, ponía en peligro la viabilidad de la necesaria coordinación de la política hidráulica.

La acabada organización y los logros cosechados por la Confederación del Ebro –cuya labor en pro del mejor conocimiento geográfico de la realidad española fue expresivamente elogiada por Pierre Vilar (25)– son la mejor muestra de las fecundas posibilidades de este entendimiento de la

(24) «5 de marzo de 1926. Real Decreto relativo a la organización de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas», *op. cit.*, pp. 209 y 211.

(25) Véase Pierre Vilar: «La Confédération de l'Ebre et la Connaissance Scientifique de l'Espagne», *Revista de Obras Públicas*, LXXX, 2590, 1 febrero 1932, pp. 74-75.

política hidráulica. Pero el amplio y complejo despliegue de aquélla, apoyado en una gran autonomía decisoria y, al tiempo, en una fuerte concentración de recursos que seguían en buena medida dependiendo del Estado, y el contraste entre tal evolución y el ritmo, mucho más lento y menos vivaz, de las otras Confederaciones, constituyen claros exponentes de los riesgos de desigualdad territorial y de alejamiento del horizonte coordinador de la política hidráulica derivados del planteamiento de 1926. El propio Lorenzo Pardo emitió, tras su privilegiado protagonismo en el asunto, un juicio concluyente sobre el sistema de las Confederaciones: «No era –escribe– la organización completa. Tenía, además, el grave achaque de la desigualdad; obedecía más a estímulos locales y a esfuerzos personales que a razones de alcance nacional» (26).

Tales problemas son los que se intentará resolver, finalmente, con el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933. Se procura en él evitar ese achaque de la desigualdad y ese escaso alcance nacional –conectados con el enfoque regional– de los que habla Lorenzo Pardo, sin recaer por ello en las desorientaciones generales y uniformes de pasadas experiencias. Se trata ahora de renovar, frente al anterior protagonismo de las iniciativas regionales, la afirmación del carácter eminentemente nacional de la política hidráulica. Debe ser, por tanto, el Estado el que se responsabilice directamente de las obras hidráulicas, pero tiene que hacerlo, a diferencia de lo ocurrido durante el primer cuarto de siglo, con un planteamiento conjunto y rigurosamente vertebrado, capaz de tener en cuenta, lejos de cualquier tentación homogeneizadora, las diferencias geográficas y económicas de los ámbitos territoriales considerados, dispuesto a aplicar, en aras del interés público general que lo preside, los criterios selectivos

(26) M. Lorenzo Pardo: «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Comentario a dos artículos», *Revista de Obras Públicas*, LXXXII, 2650, 1 agosto 1934, 2651, 15 agosto 1934, p. 295.

acordes con la debida valoración de las distintas virtualidades existentes. Este es el marco de intenciones –dar una respuesta actualizada a los problemas planteados a lo largo de la anterior experiencia de la política hidráulica, sin ignorar sus logros y procurando corregir sus desaciertos– en el que se inscriben los argumentos y las propuestas del Plan de 1933.

El cambio de rumbo –de la perspectiva de las confederaciones a la del Plan Nacional– se anuncia con el comienzo de la Segunda República. El 16 de abril de 1931, con Alvaro de Albornoz en el Ministerio de Fomento, declara el Director General de Obras Públicas, José Salmerón, al tomar posesión del cargo, su doble propósito de preparar «un plan normal de Obras públicas, como corresponde a las necesidades y recursos de nuestro país», y de revisar, «en debidos términos de ecuanimidad y justicia, la obra que en el ramo de Obras públicas ha desarrollado la Dictadura» (27). En junio de 1931, se aprueba un Decreto que suprime el funcionamiento original de las Confederaciones (28). Luego, en diciembre del mismo año, el Ministerio pasa a denominarse de Obras Públicas y se pone al frente del mismo a Indalecio Prieto, quien pronto manifiesta su voluntad de elaborar cuanto antes un planteamiento conjunto y coordinado, sujeto al punto de vista nacional, para la realización de las obras hidráulicas.

Una Orden Ministerial de febrero de 1932 advierte que, en materia hidráulica, «para apreciar las conveniencias generales del Estado, no hay otro medio que abordar la formalización de planes, no de cuenca ni de zona, sino generales», por

(27) «Ministerio de Fomento», *Revista de Obras Públicas*, LXXIX, 2572, 1 mayo 1931, p. 185.

(28) Véase «24 de junio de 1931. Decreto dictando reglas para las funciones que han de ejercer las Comisiones gestoras creadas en las confederaciones, que en adelante se llamarán Mancomunidades Hidrográficas», en Ministerio de Obras Públicas: *Disposiciones sobre Obras Públicas, Ferrocarriles y Tranvías. Dictadas durante el año 1931*, Madrid, 1932, tomo II (*Aguas. Carreteras. Ferrocarriles. Puertos*), pp. 36-47.

lo que encarga a la Dirección General de Obras Hidráulicas –en cuyo Servicio de Planes se encontraba, como Ingeniero Jefe, Lorenzo Pardo– «la formación de un plan general de obras hidráulicas de aprovechamiento, tanto para el riego como para fuerza, detallando sus características [...] y estableciendo coeficientes relativos para apreciar su realización preferente» (29). Tras conocerse el plazo fijado en la Ley de Presupuestos, aprobada en diciembre, para acabar el Plan y presentarlo a las Cortes –hasta el 31 de marzo de 1933–, se crea, para cumplirlo, el Centro de Estudios Hidrográficos, adscrito a la Dirección General de Obras Hidráulicas, y se confía su jefatura a Manuel Lorenzo Pardo (30). Con un ligero retraso, el Plan Nacional de Obras Hidráulicas se termina de redactar en abril de 1933, y Prieto lo envía a las Cortes el 31 de mayo siguiente.

Lo primero que conviene señalar es que el Plan de 1933 puede ya apoyarse en estudios y datos mucho más exactos y completos que los disponibles a principios de siglo. No en balde se había llevado a cabo, durante los treinta años transcurridos, una labor de investigación importante acerca de la caracterización natural y geográfica del territorio español. También en ese período había avanzado sensiblemente, gracias a la labor desarrollada por los servicios técnicos del propio Ministerio, el conocimiento y la información sobre el comportamiento de los ríos peninsulares. Todo ello se deja sentir en los planteamientos de 1933, que cuentan, además,

(29) «4 de febrero de 1932. Orden encomendando a la Dirección general de Obras hidráulicas la formación de un plan general de obras de aprovechamiento, tanto para riego como para fuerza, con las características que se indican», en Ministerio de Obras Públicas: *Disposiciones sobre Obras Públicas, Ferrocarriles y Tranvías. Dictadas durante el año 1932*, Madrid, 1934, p. 11.

(30) Véase «22 de febrero de 1933. Decreto creando el centro de Estudios Hidrográficos y nombrando Jefe del mismo a D. Manuel Lorenzo Pardo», en Ministerio de Obras Públicas: *Disposiciones sobre Obras Públicas, Ferrocarriles y Tranvías. Dictadas durante el año 1933 y Pliego general de condiciones de 13 de marzo de 1903*, Madrid, 1934, pp. 3-4.

con el valioso complemento de tres trabajos monográficos de singular interés: «La formación geológica de España, en relación con el aprovechamiento de sus ríos», elaborado por Clemente Sáenz García —quien venía participando desde 1926, al igual que Eduardo Hernández-Pacheco y algunos otros, en el estudio geológico de los sectores con proyectos de obras hidráulicas (31)—; «Estudio agronómico», por Angel Arrúe Astiazarán; y «La repoblación forestal en sus relaciones con el régimen de los ríos», debido a Joaquín Ximénez de Embún (32).

El Plan de 1933 procura ofrecer una «visión de conjunto», un enfoque que, al tiempo que «alcanza a todo el ámbito nacional y se relaciona con todos los aspectos de su producción y de su economía», quiere atender a las variadas realidades —geográficas y naturales; sociales, económicas y aun políticas— en las que debe desenvolverse (33). Con él se pretende lograr una doble finalidad agraria: «La idea fundamental —escribe Lorenzo Pardo— consiste en atribuir a los nuevos regadíos una función impulsora de la producción, con el doble objeto de satisfacer las necesidades del consumo nacional y de proporcionar productos apetecibles por el mercado exterior; en una palabra, resolver conjunta y armónicamente

(31) Véase «3 de noviembre de 1926. Real Orden nombrando una Comisión para el estudio geológico de los terrenos en que se proyecten construcciones de obras hidráulicas», en Ministerio de Fomento: *Disposiciones sobre Obras Públicas, Ferrocarriles y Tranvías. Dictadas desde 13 de septiembre de 1923 hasta 31 de diciembre de 1926, op. cit.*, tomo I (Aguas. Puertos), pp. 473-477.

(32) Los tres trabajos citados se encuentran incluidos en el Plan: véase Ministerio de Obras Públicas. Centro de Estudios Hidrográficos: *Plan Nacional de Obras Hidráulicas*, Madrid, 1933, tomo II, pp. 283-325, tomo III, pp. 25-367 y 369-460.

(33) Una consideración más detallada de las características y de las formulaciones del Plan de 1933 puede verse en Nicolás Ortega Cantero: «Las propuestas hidráulicas del reformismo republicano: del fomento del regadío a la articulación del Plan Nacional de Obras Hidráulicas», *Agricultura y Sociedad*, 32, 1984, pp. 109-152.

el problema económico en su aspecto agrícola, ofreciendo medios y plazos para los restantes. La influencia sobre la actividad general y sobre esos otros factores de la producción y de la vida nacional, es indudable y será inmediata» (34). Reducir las importaciones destinadas al consumo interior y fortalecer las exportaciones son, por tanto, las pretensiones agrarias fundamentales del Plan. Y tanto sus propuestas hidráulicas como su valoración selectiva del regadío son inseparables de tales perspectivas.

Para satisfacer con coherencia esas finalidades es preciso, según Lorenzo Pardo, definir un entendimiento integrador y coordinado, con criterios selectivos, de la transformación en regadío y de las obras hidráulicas que la hacen posible. El Plan de 1933 es, en este punto, meridiano. Ninguna región o zona productiva puede separarse del interés conjunto, nacional: sólo plegándose a éste, aceptando la orientación superior de sus necesidades diversas pero complementarias, pueden aquéllas hallar «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» (35). Lorenzo Pardo estaba convencido, como recuerda dos años después durante una conferencia en Lorca, de «la necesidad de la previa visión de conjunto y del estudio de las realidades geográficas y económicas de la nación, evitando, cuidadosamente, la acumulación de iniciativas aisladas de visión parcial» (36).

Lo que se sostenía en el Plan de 1933 era, en resumen, una concepción hidráulica unitaria que suponía la supeditación de cualquier posible interés particular –privado o regio-

(34) M. Lorenzo Pardo: «Exposición general», en Ministerio de Obras Públicas. Centro de Estudios Hidrográficos: *Plan Nacional de Obras Hidráulicas*, op. cit., tomo I, pp. 83 y 103.

(35) *Ibid.*, p. 170.

(36) V. Ruiz de Guevara: «La conferencia del Sr. Lorenzo Pardo, en Lorca», *Revista de Obras Públicas*, LXXXIII, 2661, 15 enero 1935, p. 29.

nal— al horizonte establecido en términos generales o nacionales. Deseaba alejarse Lorenzo Pardo de los riesgos del particularismo autonomista y desigual entrañado por las Confederaciones, sin renunciar por ello a sus mejores y más duraderas enseñanzas, pero también quería apartar los peligros de la dispersión constructiva derivados del enfoque indiscriminado y uniformador que había predominado antes de 1926. No estaba dispuesto a caer, huyendo del desigual particularismo, en «esa otra arbitrariedad —así la llama en uno de sus artículos de 1934—, aparentemente niveladora, que hace de cada obra un expediente más, sometido a los vaivenes del favor o a otras circunstancias fortuitas, cuyo predominio anti-geográfico y antipolítico, a fuerza de ser político, ha sido causa reconocida por todos de esterilidad» (37). El regreso al horizonte nacional, conjunto y coordinado, de la política hidráulica es consciente de los pesados lastres que en ocasiones anteriores impidieron su adecuado desarrollo.

La visión de conjunto practicada por Lorenzo Pardo encuentra una realidad geográfica y económica marcadas por dos desequilibrios principales de signo contrario. El primero de ellos es hidrológico y se concreta en la gran desigualdad de los volúmenes de agua respectivamente disponibles en la zona mediterránea y en la zona atlántica. El segundo indica, en sentido opuesto, que es precisamente la zona mediterránea —el ámbito hidrológicamente peor dotado— la de mejores condiciones productivas y la que ofrece mayores posibilidades para el desenvolvimiento del regadío —y, sobre todo, de la parte más cualificada y valiosa del mismo, la dirigida a incrementar las exportaciones— que el Plan perseguía. Es, por tanto, en la vertiente mediterránea —en la zona donde se hallan las circunstancias más propicias y el medio más adecuado para el riego— donde deben ubicarse preferentemente los nuevos cultivos destinados a la exportación,

(37) M. Lorenzo Pardo: «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Comentario a dos artículos», *op. cit.*, p. 295.

mientras que en el ámbito interior o atlántico es más conveniente localizar aquellos otros encaminados a abastecer el mercado interior, disminuyendo el peso de las importaciones.

Planteadas así las cosas, se trataba de corregir, en beneficio de «la zona verdaderamente apta para el cultivo de regadío» –y más importante, en virtud de su potencialidad productiva, respecto de las intenciones económicas del Plan–, el desequilibrio hidrológico existente, para poder llevar a la práctica las atribuciones territoriales de cultivos previstas. De ahí que sea «la región levantina», desde Castellón hasta Almería –«y en proporción rápidamente creciente de Norte a Sur»–, donde aparece el «país clásico del regadío», la que «hay que beneficiar en una parte, redimir en otra y transformar por completo en la totalidad, incorporándola en conjunto a una función económica trascendental». Y para lograr «este gran objetivo nacional» no basta, aun siendo necesario, con el mejor aprovechamiento de los escasos recursos hidráulicos levantinos; es preciso, además, «derivar hacia la vertiente mediterránea las aguas caídas de los ríos Tajo y Guadiana» (38). El trasvase era el último y consecuente eslabón de la concepción unitaria y de la línea argumental selectiva afirmadas en el Plan Nacional de Obras Hidráulicas.

Todas sus recomendaciones, incluyendo el trasvase, se relacionan con esa pretensión de solucionar, del modo indicado, el desequilibrio hidrológico entre las vertientes consideradas. Se proponía afectar, en veinticinco años, a un total de 1.478.335 hectáreas reales, equivalentes, ponderando los riegos mejorados, a 1.285.900 hectáreas de nuevo regadío. En el Júcar y en el Segura, con más de 292.000 hectáreas reales, se sitúa cerca del veinte por ciento de las previsiones del Plan. Y el ámbito mediterráneo, comprendiendo, junto a las dos cuencas anteriores, el Pirineo Oriental, la del Ebro y los

(38) M. Lorenzo Pardo: «Exposición general», *op. cit.*, pp. 158, 164 y 167-169.

regadíos del Sur, abarca más del sesenta por ciento de tales previsiones: una extensión de 893.945 hectáreas reales, de las que más de 650.000 corresponden a los nuevos regadíos allí previstos.

No tardó en desatarse, con inusitada virulencia, la polémica sobre los contenidos del Plan de 1933, y en ella participaron de forma destacada el propio Lorenzo Pardo, en defensa de las tesis planteadas, y José Nicolau, de todo contrario a ellas. El debate personal que ambos sostuvieron a mediados de los años treinta resulta sumamente interesante: el enfrentamiento entre Nicolau, uno de los máximos inspiradores y responsables de las orientaciones del Plan de 1902, y Lorenzo Pardo, de quien puede decirse lo mismo respecto de las posteriores directrices de las Confederaciones Hidrográficas, primero, y, después, del Plan de 1933, supone, en realidad, una completa revisión de la política hidráulica de nuestro primer tercio de siglo y, por añadidura, una ilustrativa confrontación, de la mano de dos consumados conocedores del asunto, de las concepciones y de las experiencias que se sucedieron a lo largo de ese período de tiempo. Basta leer despacio para comprobarlo la expresión, elocuente aunque no única, que de la controversia entre los dos Ingenieros de Caminos –y agudos polemistas– quedó recogida en las páginas de la *Revista de Obras Públicas* (39).

(39) Comienza la discusión en esa *Revista* con un artículo de Nicolau, de abril de 1934, sobre «El nuevo Plan nacional de Obras hidráulicas», *op. cit.*; Lorenzo Pardo responde con el titulado «Para alusiones. El Plan nacional de Obras hidráulicas», *Revista de Obras Públicas*, LXXII, 2645, 15 mayo 1934, pp. 189-191; continúa luego, en junio, la argumentación de Nicolau en «El nuevo Plan de Obras hidráulicas», *op. cit.*; y Lorenzo Pardo contesta a este último artículo –y a otro del también Ingeniero de Caminos Ricardo Rubio, «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas», *Revista de Obras Públicas*, LXXXII, 2648, 1 julio 1934, pp. 253-255–, en agosto, con «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Comentario a dos artículos», *op. cit.* La polémica entre Nicolau y Lorenzo Pardo se prolongó después en la misma *Revista*, en 1935 y 1936, a propósito de los riegos del Alto Aragón.

A la «envenenada y apasionada oposición –son palabras de Lorenzo Pardo– que encontró el Plan en sus primeros pasos oficiales» (40), se sumaron voces de variada procedencia que emitieron juicios adversos no menos variados acerca de los planteamientos y las propuestas que contenía. Se dijo del Plan que era improvisado y técnicamente endeble, se discutieron sus cálculos hidrológicos y sus sugerencias finales para organizar administrativamente la realización de lo previsto, se puso en duda el valor de los presupuestos y de las concepciones que fundamentaban sus razonamientos. Pero el grueso de la crítica se centró sobre todo en la preferente atención concedida a los regadíos de la vertiente mediterránea y en la consiguiente formulación de la idea del trasvase. En febrero de 1933, antes de haberse plasmado concretamente esa idea en el Plan, había manifestado ya Luis R. Arango una opinión francamente contraria a los trasvases, que le parecían económicamente desaconsejables –«el trasiego de aguas de una cuenca a otra podría *desequilibrar* a España–, poco viables «desde el punto de vista autonómico, regulado por la Constitución», y, por último, enemigos de algo que el autor consideraba fundamental: «conservar un equitativo reparto de las riquezas naturales, para que el tono de vida en todas las provincias españolas sea el mismo y no existan escalones marcados entre la periferia y el centro» (41).

Nicolau discute, entre otras muchas cosas, la importancia misma que Lorenzo Pardo adjudica al desequilibrio hidrológico entre las vertientes mediterránea y atlántica, para criticar asimismo la propuesta de trasvase, «que es –dice–, en fin

(40) Manuel Lorenzo Pardo: «El Plan nacional de obras hidráulicas y la campaña de la Cuenca del Duero. Segundo comentario. Preámbulo a intermedio», *El Norte de Castilla*, LXXXI, 34094, 13 junio 1934, p. 1.

(41) Luis R. Arango: «La economía española y la hiperemia hidráulica en las obras públicas», *Revista de Obras Públicas*, LXXXI, 2615, 15 febrero 1933, pp. 88-89.

de cuentas bien echadas, la única novedad y también la parte más discutible del Plan». No oculta Nicolau la impresión «desfavorable» que le produce la operación de trasvase formulada, y agrega que «bueno sería estudiar con todo detalle y con sólidas garantías de acierto los aspectos económico, social y político de una tal empresa, olvidados en buena parte al redactar el Plan» (42). Y, en otra ocasión, el mismo Nicolau resume su parecer de forma tajante: «en vez de entablar descomunal batalla contra un fantasma —un supuesto desequilibrio hidrográfico entre las vertientes mediterránea y atlántica— como se hace en el plan, sería mejor tratar de distribuir las superficies regables entre las distintas regiones con arreglo a normas de justicia y a las demandas de necesidades reconocidas, con la mira puesta en las más altas y justificadas aspiraciones nacionales» (43).

Desde las páginas de *El Norte de Castilla* se desplegó una intensa campaña contra el Plan de 1933. Se habló de «la preterición de Castilla» (44) y se pidió la retirada de ese Plan y la elaboración de otro que fuese «verdaderamente nacional, no sólo mediterráneo» (45). Porque se entendía que aceptar lo propuesto en aquél era tanto como «condenar a Castilla a que sea siempre país de secano, pudiendo ser país de regadío, cultivando las plantas que su clima le permiten y luchando en legítima y leal competencia, dentro de la economía nacional, sin colocarla para siempre en un plan de inferiori-

(42) José Nicolau, «El nuevo Plan nacional de Ohrs hidráulicas», *op. cit.*, pp. 148-149.

(43) «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas y la cuenca del Duero. Unas importantes manifestaciones de don José Nicolau, presidente de la Comisión permanente de los Congresos nacionales de riegos», *El Norte de Castilla*, LXXXI, 34084, 1 junio 1934, p. 1.

(44) Guillermo Castañón Albertos: «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas y la Cuenca del Duero», *El Norte de Castilla*, LXXXI, 34079, 26 mayo 1934, p. 1.

(45) Juan J. Fernández Uzquiza: «El plan nacional de obras hidráulicas. Con muchísimo respeto», *El Norte de Castilla*, LXXXI, 34088, 6 junio 1934, p. 1.

dad» (46). Eran argumentos que coincidían en denunciar el sesgo levantino del Plan, que se estimaba perjudicial para los ámbitos interiores y estimulador de peligrosos desequilibrios de índole territorial. Se pensaba que los frutos del Plan debían distribuirse «equitativamente entre todas las regiones que contribuyen al Estado central», ya que las obras hidráulicas son «igualmente necesarias en todas, si bien en cada una del carácter peculiar que a su clima, situación geográfica, densidad de población, etc., corresponde» (47). En un artículo cuyo título —«Ni plan ni nacional»— no condensa mal su severo contenido crítico, José Gallarza, Ingeniero de Caminos y representante de la Diputación de Toledo en el V Congreso Nacional de Riegos, se refería al «catastrófico trasvase» y se preguntaba, un tanto hiperbólicamente, «por qué había que favorecer a las zonas ricas, donde el Estado sólo y espléndido ha realizado multitud de obras, a costa de las pobres, donde el Estado no ha realizado nada, pudiéndose emplear en ellas todas las disponibilidades de la cuenca y todo el agua del trasvase» (48).

El propio Lorenzo Pardo respondió a las acusaciones lanzadas contra el Plan de 1933. Insistió en que sus decisiones no eran caprichosas, en que estaban basadas en el estudio detenido de las variadas realidades geográficas y económicas existentes. Dijo que era del todo erróneo pretender aplicar en Castilla fórmulas iguales a las que convenían a otras «regiones donde el regadío es trascendental, donde no es una mejora, sino la vida misma»; advirtió que establecer meras comparaciones numéricas entre unas cuencas y otras no era sino «muestra de un criterio lamentable que implica desconocimiento de nuestra mayor potencia, que estriba en la

(46) M. Bañuelos: «Intereses de Castilla. Los riegos en la Cuenca del Duero», *El Norte de Castilla*, LXXXI, 34085, 2 junio 1934, p. 1.

(47) A. G. Arenal y Winter: «La política de Obras públicas», *Revista de Obras Públicas*, LXXXI, 2624, 1 julio 1933, p. 302.

(48) José Gallarza: «Ni plan ni nacional», *Revista de Obras Públicas*, LXXXIV, 2689, 15 marzo 1936, p. 111.

diversidad» (49). Afirmó que el Plan de 1933 era indispensable para lograr «una política hidráulica nacional, seria y eficaz, con que hasta ahora no contábamos», y negó las imputaciones de parcialidad regional que se le habían hecho. «No hay preferencias en cuanto a la atención —escribe—. Lo que hay es respeto a las realidades del país, único medio de alcanzar eficacia. [...] No hay, pues, preferencia, repito, sino orden, método y preocupación para la mejor inversión de los fondos públicos, lo que equivale a asegurar el éxito de la empresa total» (50).

Esos fueron, en síntesis, los rasgos más notorios de la polémica acerca del Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933. Se discutió el meollo mismo del planteamiento suscrito por Lorenzo Pardo, aquello que pretendía justamente asegurar la articulación de un entendimiento hidráulico rigurosamente nacional, atento a la diversidad y empeñado en aplicar criterios selectivos y coordinados para conseguir el razonable desarrollo de las partes y la vertebración del conjunto. Se criticó el resultado de aplicar lo que tantas veces se había demandado: una política hidráulica respetuosa hacia las diferencias geográficas y económicas regionales y, al tiempo, apoyada en una voluntad integradora. La de Lorenzo Pardo fue una respuesta razonada a los problemas históricamente planteados por la concepción y la práctica de la transformación en regadío. Valoraba las diferencias y obraba en consecuencia: podía haberse hecho de otra manera, pero no parece fácil pensar en una política hidráulica viable sin llevar a cabo tales operaciones selectivas. Era una opción clara, y no carente de justificaciones, pero no llegó a convencer ni a quienes entendían de otro modo la potencialidad de las respectivas

(49) Manuel Lorenzo Pardo: «El Plan nacional de obras hidráulicas y la campaña de la Cuenca del Duero. Segundo comentario. Andante y final», *El Norte de Castilla*, LXXXI, 34096, 15 junio 1934, p. 1.

(50) M. Lorenzo Pardo: «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Comentario a dos artículos», *op. cit.*, pp. 294 y 311-312.

regiones, ni a quienes planteaban la actuación hidráulica en términos sustancialmente igualitarios. Al margen de las consideraciones técnicas planteadas en ocasiones, el fondo de la controversia remitía, en suma, al problema medular –y antiguo– de la política hidráulica: el modo de articular equilibradamente en su seno, sin caer en generalismos o en particularismos inconvenientes, lo particular y lo general; la forma de concretar una visión de conjunto capaz de aunar de manera efectiva las dimensiones nacionales y los variados componentes privados y regionales simultáneamente puestos en juego.