

CONFORMACIÓN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA EN ESPAÑA

FORMATION AND DEVELOPMENT OF HYDRAULIC POLICY IN SPAIN

Nicolás Ortega Cantero*

En su *Informe en el Expediente de Ley Agraria*, publicado por la Sociedad Económica de Madrid en 1795, Jovellanos advierte que la ampliación del regadío en el campo español es necesaria y difícil. «Su necesidad proviene –escribe Jovellanos– de que el clima de España en general es ardiente y seco, y es grande por consiguiente el número de tierras que, por falta de riego, o no producen cosa alguna, o solo algún escaso pasto». Y su dificultad reside en que, salvo en algunos «felices territorios» donde la implantación del regadío resulta bastante accesible, «el riego no se podrá lograr –como indica el mismo Jovellanos– sino al favor de grandes y muy costosas obras». Ello es así por varias razones que el propio autor expone a renglón seguido: «La situación de España –dice– es naturalmente desigual y muy desnivelada. Sus ríos van por lo común muy profundos y llevan una corriente rapidísima. Es necesario fortificar sus orillas, abrir hondos canales, prolongar su nivel a fuerza de esclusas, o sostenerle levantando los valles, abatiendo los montes u horadándolos para conducir las aguas a las tierras sedientas»¹.

El diagnóstico de Jovellanos acierta a enunciar algunas de las constantes que aparecerán posteriormente inscritas en el dificultoso desarrollo de la política hidráulica y del fomento del regadío. Las dos características advertidas

* Catedrático de Geografía Humana. UAM. nicolas.ortega@uam.es

¹ JOVELLANOS, Gaspar Melchor de: «Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley agraria, extendido por el autor en nombre de la Junta encargada de su formación» [1795], en *Obras publicadas e inéditas de Don Gaspar Melchor de Jovellanos*. Tomo II. Colección hecha e ilustrada por Don Cándido Nocedal, Madrid, Atlas [Biblioteca de Autores Españoles], 1952, p. 127.

por el ilustrado –la necesidad y la dificultad– resumen con bastante precisión las claves que permiten entender el sucesivo desenvolvimiento teórico y práctico de las acciones encaminadas a mejorar la distribución y el aprovechamiento de los recursos hídricos. Y para comprobarlo no hay más que leer las aportaciones de los más significados artífices de la política hidráulica –con Joaquín Costa y Manuel Lorenzo Pardo en cabeza–, o analizar las sucesivas y no siempre dichas vicisitudes prácticas de las directrices oficialmente propuestas desde el siglo XIX respecto de la realización de las obras hidráulicas y de la transformación en regadío. Los propios avatares y el desenlace de las actuaciones de la famosa Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro –donde necesidad y dificultad mantuvieron un continuo y contrapuesto protagonismo– ofrecen quizá uno de los más acabados ejemplos de la doble caracterización a la que nos estamos refiriendo.

La idea de la política hidráulica se debió principalmente a Joaquín Costa y se incorporó plenamente al pensamiento regeneracionista. Fue en los Congresos de Agricultores y Ganaderos organizados en Madrid, en mayo de 1880 y 1881, en los comienzos de la crisis agraria finisecular, donde Costa planteó por vez primera su idea de que era preciso sustituir la dedicación cerealista, inadecuada a todas luces respecto de la caracterización de las tierras disponibles, por otra que se apoyase sobre todo en los cultivos de regadío y la ganadería. «En tesis general –dijo, por ejemplo–, el cultivo del trigo es en España artificial y violento: más que a la acción natural, espontánea, regular y gratuita de la Naturaleza, débese a los desesperados esfuerzos del labrador: cada grano de trigo le cuesta una gota de sudor: cada bocado de pan, una gota de sangre». Frente al predominio del secano cerealista, asociado al proteccionismo, propuso, dentro de una perspectiva librecambista, el fomento de la agricultura de regadío, posibilitada mediante la realización estatal de las obras hidráulicas necesarias. «La condición fundamental de progreso agrícola y social en España –añadió–, en su estado presente, estriba en los alumbramientos y depósitos de aguas corrientes y fluviales. Esos alumbramientos deben ser obra de la nación, y el Congreso Agrícola debe dirigirse a las Cortes y al Gobierno reclamándolos con urgencia, como supremo *desideratum* de la Agricultura española»².

Costa ofreció en esos Congresos de 1880 y 1881, como señaló Alfonso Ortí, «un primer programa de desarrollo agrario nacional», orientado «hacia la sustitución de una agricultura extensiva, basada en el cereal y fundamento de

² COSTA, Joaquín: «Si debe limitarse el cultivo de cereales en España». Discurso pronunciado por el autor en el Congreso de Agricultores y Ganaderos, el 25 de mayo último, *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, IV, 84, 16 agosto 1880, p. 114; 88, 16 octubre 1880, pp. 145-146.

la estructura latifundista, por otra más intensiva, apoyada sobre el binomio ganadería-regadío, conciliando los intereses del pequeño campesinado parcelario con los de las clases medias mercantiles y profesionales, partidarias del librecambio frente a los intereses proteccionistas de la propiedad agraria estancada»³. Y ese programa marcó el comienzo de la política hidráulica, articulada sobre la base del fomento del regadío, que compendia, según Costa, «toda la política económica que cumple seguir a la Nación para redimirse»⁴. Con los benéficos efectos, no solo productivos y económicos, que se le atribuyeron, la política hidráulica pasó a formar parte –y parte muy importante– de los planteamientos del regeneracionismo español, que el propio Costa representó cumplidamente.

Esa política entrañaba una dimensión técnica notable: la construcción de las obras hidráulicas que la hiciesen posible –las «grandes obras hidráulicas, de carácter nacional, reconstructivo», de las que habló Ricardo Macías Picaeva en *El problema nacional*⁵–, que debían ser responsabilidad de los ingenieros, que adquirieron así, en esa perspectiva regeneracionista de fomento del regadío, un protagonismo destacado. También Costa se refirió a este aspecto, cuando lamentó, en 1898, que no se hubiese entendido que la «guerra interior» contra la sequía y otros males notorios era más decisiva que «la guerra con el separatismo cubano y filipino», que no se hubiese confiado a los ingenieros y a los maestros «el raudal de oro» que se había destinado a los militares»⁶. Junto a la del maestro, responsable de la política pedagógica igualmente reclamada por Costa y el regeneracionismo, la figura del ingeniero, capaz de mejorar el aprovechamiento de los recursos, de aumentar la producción y la riqueza, se vio como uno de los pilares de la buscada regeneración. Y así se vieron también a sí mismos los propios ingenieros, convencidos de que, por la naturaleza de los problemas planteados, eran ellos los llamados a desempeñar uno de los papeles principales en la obra regeneradora y, más concretamente, en la política hidráulica inscrita en esa perspectiva. Eran los ingenieros los que podían levantar las obras necesarias para poner en práctica la política hidráulica. Se trataba de poner la ingeniería al servicio del regeneracionismo hidráulico.

³ ORTÍ, Alfonso: «Infortunio de Costa y ambigüedad del costismo: una reedición acrítica de 'Política hidráulica'», *Agricultura y Sociedad*, 1, 1976, pp. 185-186.

⁴ «Política hidráulica. Hablando con don Joaquín Costa», *El Globo*, 15 febrero 1903, p. 1.

⁵ MACÍAS PICAVEA, Ricardo: *El problema nacional* [1899]. Introducción de Andrés de Blas Guerrero, Madrid, Biblioteca Nueva, 1996, p. 62.

⁶ COSTA, Joaquín: «Mensaje y programa de la Cámara agrícola del Alto Aragón (13 de noviembre de 1898)», en *Reconstitución y europeización de España*. Programa para un Partido Nacional. Publicalo el «Directorio» de la Liga Nacional de Productores, Madrid, Imprenta de San Francisco de Sales, 1900, p. 11.

1. EL PLAN GENERAL DE CANALES DE RIEGO Y PANTANOS

El Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos elaboró una primera propuesta de obras hidráulicas encaminadas a mejorar y ampliar el regadío, el *Avance de un plan general de Pantanos y Canales de riego*, que entregó al ministro de Fomento, Luis Pidal, en abril de 1899. Era una propuesta ambiciosa –incluía 172 pantanos y 65 canales, y pretendía beneficiar a un millón y medio de hectáreas–, que incluía las obras hidráulicas necesarias para fomentar el regadío «en la vasta escala en que aquí se precisan»⁷. Fue ésta una iniciativa sin duda importante, que contribuyó a impulsar la opinión favorable a la política hidráulica, bastante extendida ya a finales del siglo, y ofreció además ideas y criterios que influyeron en las propuestas que se plantearon después en ese ámbito. A esa iniciativa sucedieron poco después, siendo Rafael Gasset ministro de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, un conjunto de medidas que reorganizaron el servicio hidrológico ministerial –creación de siete Divisiones de Trabajos Hidráulicos y, con intención coordinadora, una Inspección General de Trabajos Hidráulicos–, al tiempo que se disponía la elaboración, tomando como base el Avance de 1899, de un *Plan general de canales de riego y pantanos*, que se llevó a cabo bajo la dirección del ingeniero Antonio Arévalo, entonces al frente de la Inspección General de Trabajos Hidráulicos, con la colaboración de los también ingenieros José Nicolau y Pablo Fernández, y que se aprobó provisionalmente, siendo ya ministro José Canalejas, en abril de 1902⁸. Apoyado en más de trescientas memorias elaboradas por las Divisiones de Trabajos Hidráulicos, el Plan de 1902 contenía 205 propuestas de actuación, que comprendían 110 canales y 222 pantanos, abarcando una superficie regable de poco más de un millón ciento ochenta mil hectáreas, de las que casi la mitad estaban localizadas en las cuencas del Duero, Tajo y Guadiana, con poca participación de las del Júcar y el Segura, que sumaban poco más del cinco por ciento del total.

El Plan de 1902 estuvo vigente hasta 1926, cuando comenzó la nueva orientación hidráulica de las Confederaciones Hidrográficas, con resultados escasamente satisfactorios, incapaces a todas luces de resolver los problemas señalados una y otra vez por los defensores de la política hidráulica. Fueron varias las causas de esos resultados, entre las que se contaron algunas que conviene recor-

⁷ *Avance de un plan general de Pantanos y Canales de riego redactado por el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Año de 1899*, Madrid, Imprenta y Fundición Tipográfica de los Hijos de J. A. García, 1899, pp. 9-10.

⁸ Me he referido con más detenimiento al Plan de 1902 en «El Plan General de Canales de Riego y Pantanos de 1902», en Gil Olcina, Antonio y Morales Gil, Alfredo (eds.): *Planificación Hidráulica en España*, Murcia, Fundación Caja del Mediterráneo, 1995, pp. 107-136.

dar aquí porque habrá que tenerlas muy en cuenta para entender el sentido de los puntos de vista promovidos después. La primera de ellas es el enfoque exclusivamente técnico que los ingenieros dieron tanto al Avance de 1899 como al Plan de 1902. Y a ella se sumaba la arraigada convicción del interés universal del regadío, que en ambas propuestas se suponía beneficioso en todas partes, en cualesquiera condiciones y circunstancias. Si el regadío era siempre provechoso, puesto que aumentaba la producción, se trataba de hacerlo posible mediante las correspondientes obras hidráulicas, que los ingenieros, de acuerdo con su formación profesional, tendían a concebir en términos de grandes y costosas actuaciones. El asunto, por tanto, se reducía a un problema técnico: siempre que fuese técnicamente viable la construcción de los pantanos y canales de riego, deberían llevarse a cabo para transformar todas las superficies regables posibles.

Este planteamiento suponía, por una parte, concretar las actuaciones en las grandes obras hidráulicas, desatendiendo otras menores pero a menudo eficaces –que Costa, por el contrario, no perdió de vista–, con todo lo que suponía de complejidad constructiva y de muy elevadas inversiones, y, por otra, entender la transformación en regadío como algo siempre recomendable y exclusivamente dependiente de factores técnicos, desatendiendo, entre otras, las condiciones geográficas de cada caso, fundamentales para valorar de forma adecuada la viabilidad y el interés productivo y económico del riego. En su tesis doctoral sobre el regadío en la península ibérica y el norte de África, publicada en 1902, el geógrafo francés Jean Brunhes habló, a propósito del Avance de 1899, de esos dos defectos: la excesiva importancia concedida a las costosas grandes obras hidráulicas –pantanos y canales–, en detrimento de las de menor envergadura y eficacia probada en ámbitos de regadío tradicional, y la ignorancia de «la necesaria adaptación de todas esas obras a las variadas condiciones geográficas de las diversas provincias de la Península»⁹.

Todo ello entrañaba, en la práctica, la carencia de criterios selectivos rigurosos a la hora de decidir las obras hidráulicas que deberían realizarse. En consonancia con la orientación técnica y la valoración indiscriminada del regadío, se optó por apoyar la selección de las actuaciones hidráulicas en el coste de la obra por hectárea transformada, que era, como se afirmaba en el Plan de 1902, un dato que «envuelve con frecuencia sumo interés y constituye el principal factor para determinar su utilidad»¹⁰. Los casi veinticinco años de

⁹ BRUNHES, Jean: *Étude de Géographie humaine. L'irrigation. Ses conditions géographiques, ses modes et son organisation dans la Péninsule Ibérique et dans l'Afrique du Nord*. Thèse présentée à la Faculté des lettres de l'Université de Paris, Paris, C. Naud, Éditeur, 1902, p. 143.

¹⁰ «Plan general de canales de riego y pantanos propuesto por la Inspección General de Trabajos Hidráulicos. Memoria. Año 1901», *Revista de Obras Públicas*, L, 1.421, 18 diciembre 1902, p. 965.

vigencia del Plan de 1902 demostraron sobradamente su incapacidad para conformar una respuesta eficaz y coherente a las demandas de la política hidráulica. Su perspectiva homogeneizadora, sin directrices selectivas adecuadas, tendente a atender cualquier obra técnicamente posible, llevó a la consideración de actuaciones de muy variada índole, con un enfoque fragmentador, sin la debida coordinación, que favoreció además notablemente, por la caracterización misma de su planteamiento, a los ámbitos geográficos interiores, más amplios y con más agua, en perjuicio de los levantinos, más pequeños y con menos agua, pero mucho mejor dotados para el regadío. Desorden constructivo, dispersión de esfuerzos, desequilibrios geográficos y multiplicación del gasto fueron algunas de las características de esos años de vigencia del Plan de 1902, cuyos malos resultados llevaron a aprobar sucesivos planes parciales – en 1909, 1916 y 1919–, con presupuestos extraordinarios, para terminar las obras comenzadas o con proyecto ultimado, que tampoco lograron resolver los problemas de la aplicación de la planificación hidráulica.

2. LAS CONFEDERACIONES SINDICALES HIDROGRÁFICAS

A finales de 1925, con el nombramiento como ministro de Fomento de Rafael Benjumea en el Directorio civil de Primo de Rivera, se modificó de manera notable la orientación de la política hidráulica, dirigida desde este momento por Manuel Lorenzo Pardo, entonces con 44 años, que se trasladó a Madrid tras su dilatada trayectoria profesional en la División Hidráulica del Ebro. Planteó y puso en práctica una concepción de la actuación hidráulica muy distinta a la que se había ensayado con anterioridad, pasando de la visión general, suscrita tanto en el Avance de 1899 como en el Plan de 1902, a un punto de vista regional, el de las *Confederaciones Sindicales Hidrográficas*. Los impulsores de la nueva orientación –Lorenzo Pardo y el propio ministro– eran muy conscientes de las deficiencias de la etapa anterior. «La Administración –se decía en el Real Decreto de marzo de 1926 que creó las Confederaciones– no ha abordado nunca un programa de construcciones sobre la base de una integración metódica de intereses y actividades», lo que se había traducido, entre otras cosas, en «la acumulación invertebrada de proyectos no sometidos a orden ni a plan» y en «la iniciación precipitada de obras indotadas»¹¹.

¹¹ «Real Decreto de 5 de marzo de 1926 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. Tomo I (Aguas. Puertos)*, Madrid, 1927, pp. 211-212.

La perspectiva de las Confederaciones promovida por Lorenzo Pardo, a quien Eloy Fernández Clemente consideró «entusiasta del pensamiento de Costa»¹², se apoyaba en un modo de entender la actuación hidráulica muy distinto al anterior. Los ingenieros responsables de la planificación previa, exclusivamente atentos a su dimensión técnica, habían ignorado las variadas condiciones geográficas en las que deberían inscribirse las actuaciones, importantes sin duda para valorar su oportunidad. Esa ignorancia se alejaba de la idea de la política hidráulica defendida por Costa y otros regeneracionistas, familiarizados con la óptica geográfica y conocedores de la importancia de las condiciones de esa índole a la hora de caracterizar el interés de las obras encaminadas a extender el regadío. Costa advirtió que lo que pretendía era «que no infringjamos, como a toda hora estamos infringiendo, las leyes naturales de la producción»¹³. Su política hidráulica no desatendió las relaciones entre los funcionamientos productivos y las condiciones geográficas en las que se desenvuelven.

Y precisamente esas relaciones fueron muy tenidas en cuenta por Lorenzo Pardo, contradiciendo a los ingenieros que le habían precedido en la planificación hidráulica y acercándose al pensamiento de Costa. «Obedecer a la naturaleza –escribió– es [...] el único medio de dominarla en beneficio del hombre; contrariarla es siempre una provocación condenada al fracaso». Y añadió: «Pero esa obediencia no puede ser ciega, ni siquiera inmediata y continua en la apariencia del fenómeno natural; ha de ser inteligente y discreta; la misma naturaleza habrá de ofrecernos los medios de vencer sus hostilidades temporales y locales. Es obra de orígenes y fundamentos científicos, de extensión y formas técnicas»¹⁴. Al igual que Costa y los regeneracionistas, Lorenzo Pardo quiso modificar y aun dominar la naturaleza, pero procurando siempre reconocer y respetar las líneas maestras del orden natural. Fue una postura conceptualmente importante e innovadora en la práctica, que expresó con claridad el acercamiento de Lorenzo Pardo a las claves genuinas del regeneracionismo hidráulico y su alejamiento de actitudes precedentes.

La organización de las Confederaciones ideada por Lorenzo Pardo sustituyó el anterior enfoque general y uniforme auspiciado por el Plan de 1902 por otro de carácter regional, atento a las diferencias entre los ámbitos considerados, que hizo de la cuenca hidrográfica la unidad fundamental de la actua-

¹² FERNÁNDEZ CLEMENTE, Eloy: «Una gran herencia de Joaquín Costa: la Confederación Hidrográfica del Ebro», *Vegueta. Anuario de la Facultad de Geografía e Historia*, 13, 2013, p. 68.

¹³ COSTA, Joaquín: «Misión social de los riegos en España». Proposición presentada por Costa al Congreso de Agricultores y Ganaderos de 1880, el 28 de mayo, en *Política hidráulica (Misión social de los riegos en España)*, Madrid, Biblioteca J. Costa, 1911, p. 29.

¹⁴ LORENZO PARDO, Manuel: *Bases para la formación de un plan de aprovechamiento hidráulico*, Madrid, Establecimiento Tipográfico Huelves y Compañía, 1932, p. 6.

ción hidráulica. Se pasaba así de lo general a lo particular, a lo regional, dando entrada a las características concretas de cada caso. De esa forma era posible valorar la variedad de situaciones y de iniciativas presentes en cada ámbito concreto, en cada cuenca hidrográfica, y ajustar las actuaciones hidráulicas a las distintas condiciones geográficas y posibilidades productivas comprendidas en el territorio nacional. Serán desde ahora las cuencas hidrográficas las que elaboren y pongan en práctica, mediante la constitución y el funcionamiento de sus respectivas Confederaciones, sus propios planes de obras hidráulicas. Abandonado el horizonte generalizador y unitario del Plan de 1902, se articuló una concepción plural de la política hidráulica, en la que cabían tantos planes como requiriese la dinámica de las demandas de las cuencas hidrográficas. Era un modo de salvar, por una parte, los escollos y las limitaciones de la uniformidad precedente, y de favorecer, por otra, a través del procedimiento selectivo derivado 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», como la denominó el propio Lorenzo Pardo¹⁵, procuró, además, conciliar los diferentes intereses movilizados. Quiso resolver la oposición, antes frecuente, entre las iniciativas estatales y particulares, huyendo del error de atribuir solo a una de ellas la responsabilidad de la empresa hidráulica, buscando, por el contrario, su colaboración. «No deben ser funciones exclusivas del Estado –precisa 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 debían participar, 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. Y se perseguía también la convivencia equilibrada de los diversos intereses, agrarios y no agrarios, que convergen en el aprovechamiento de las aguas. Las actuaciones hidráulicas afectaban «a los intereses más variados e importantes», y debían comprender al tiempo «las obras de riego, las hidroeléctricas y las de transporte, constituyendo un conjunto coordinado, armónico y eficaz, de intereses»¹⁶.

¹⁵ LORENZO PARDO, Manuel: *Nueva política hidráulica. La Confederación del Ebro*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1930.

¹⁶ «Real Decreto de 5 de marzo de 1926 relativo a la organización de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas», *op. cit.*, pp. 209-211.

La perspectiva de las Confederaciones supuso un cambio notable en la orientación de la política hidráulica, que pasó a ser decididamente regional, y un serio intento de corregir los yerros y las dificultades de las experiencias precedentes. Pero, a su vez, no estuvo libre de riesgos: estando justificada, sin duda, la opción seguida, con su razonada atención a las diferencias regionales, tendió, al ponerse en práctica, a fomentar ciertas desigualdades territoriales y a alentar un dinamismo autónomo de las Confederaciones que, dependiendo cada vez más de las iniciativas particulares de la cuenca hidrográfica y distanciándose por ello de la prevista supervisión ordenadora estatal, ponía en peligro la posibilidad de coordinación nacional de la política hidráulica. Con el propio Lorenzo Pardo como director, la ejemplar organización y los logros indiscutibles de la Confederación del Ebro –cuya labor en pro del mejor conocimiento geográfico de la realidad española fue expresivamente elogiada por Pierre Vilar¹⁷– fueron la mejor muestra de las fecundas posibilidades de ese modo de entender la política hidráulica, con su capacidad efectiva para impulsar las obras en los ámbitos más favorables y con mejores condiciones para su realización. Pero ese éxito del Ebro, apoyado en una gran autonomía decisoria y en una concentración de recursos que siguieron siendo en buena medida estatales, contrastó con el ritmo mucho más lento y menos eficaz de las otras Confederaciones –no todas– que llegaron a ponerse en marcha, haciéndose así realidad los riesgos de desigualdad territorial y carencia de coordinación nacional derivados del planteamiento de la política hidráulica de corte regional. El propio Lorenzo Pardo ofreció, tras su protagonismo en el asunto, un juicio concluyente sobre el sistema de las Confederaciones: «No era 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»¹⁸.

3. EL PLAN NACIONAL DE OBRAS HIDRÁULICAS

La siguiente reorientación de la política hidráulica, llevada a cabo en los años treinta y dirigida también por Lorenzo Pardo, se concretó en el *Plan Nacional de Obras Hidráulicas* de 1933, que procuró resolver los problemas de desigualdad e insuficiente coordinación nacional derivados del enfoque regional de las Confederaciones, aunque sin recaer por ello en las desorientaciones y errores de la planificación general anterior. Se trataba de renovar, superando

¹⁷ VILAR, Pierre: «La Confédération de l'Èbre et la connaissance scientifique de l'Espagne», *Revista de Obras Públicas*, LXXX, 2.590, 1 febrero 1932, pp. 74-75.

¹⁸ LORENZO PARDO, Manuel: «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Comentario a dos artículos», *Revista de Obras Públicas*, LXXXII, 2.650, 1 agosto 1934, p. 295.

el protagonismo de las iniciativas regionales, la afirmación del carácter nacional de la política hidráulica. El Estado debía responsabilizarse directamente de las obras hidráulicas, pero, a diferencia de lo ocurrido en el primer cuarto del siglo, debía hacerlo con un planteamiento conjunto y rigurosamente vertebado, capaz de tener en cuenta las diferencias geográficas y productivas de los ámbitos territoriales considerados y de aplicar los criterios selectivos acordes con sus posibilidades reales. Esa fue la intención que plasmó Lorenzo Pardo en el Plan de 1933: conformar una respuesta actualizada a los problemas planteados lo largo de la anterior trayectoria de la política hidráulica, incorporando sus logros y procurando corregir sus desaciertos.

El cambio de rumbo –del enfoque de las Confederaciones a la del Plan Nacional– se planteó en los primeros meses de la Segunda República. En junio de 1931, se aprobó un Decreto que suprimió el funcionamiento original de las Confederaciones, y en diciembre de ese mismo año, se puso al frente del Ministerio de Obras Públicas –nueva denominación del de Fomento– a Indalecio Prieto, quien no tardó en manifestar su voluntad de elaborar un planteamiento conjunto y coordinado, de carácter nacional, para la realización de las obras hidráulicas. En febrero de 1932, una Orden Ministerial advirtió de 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», encargando por ello 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 riego como para fuerza, detallando sus características [...] y estableciendo coeficientes relativos para apreciar su realización preferente»¹⁹. 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 creó, para cumplirlo, el Centro de Estudios Hidrográficos, adscrito a la Dirección General de Obras Hidráulicas, y se confió su jefatura a Lorenzo Pardo. Con un ligero retraso, el Plan Nacional de Obras Hidráulicas se terminó de redactar en abril de 1933, y Prieto lo envió a las Cortes el 31 de mayo siguiente²⁰.

¹⁹ Orden de 4 de febrero de 1932 encomendando a la Dirección general de Obras hidráulicas la formación de un plan general 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.

²⁰ Me he referido más detalladamente al Plan de 1933 en «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, y «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas», en A. Gil Olcina y A. Morales Gil (Eds.): *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1992, pp. 335-364.

El Plan de 1933 pudo apoyarse en datos y estudios mucho más completos y precisos que los disponibles cuando se redactó el de 1902. Durante los treinta años transcurridos entre uno y otro, se había llevado a cabo una labor de investigación notable sobre la caracterización geográfica del territorio español, y se había avanzado también, en buena medida gracias a la labor de los servicios técnicos ministeriales, en el conocimiento acerca del comportamiento de los ríos peninsulares. Con todo ello contó Lorenzo Pardo al elaborar el Plan de Obras Hidráulicas de 1933, al que incorporó además tres valiosos trabajos monográficos de indudable interés: «La formación geológica de España, en relación con el aprovechamiento de sus ríos», de Clemente Sáenz García, que había participado desde 1926, al igual que Eduardo Hernández-Pacheco y algunos otros, en el estudio geológico de los terrenos con proyectos de obras hidráulicas; el «Estudio agronómico», de Ángel Arrúe Astiazarán; y «La repoblación forestal en sus relaciones con el régimen de los ríos», de Joaquín Ximénez de Embún.

Se quiso ofrecer en el Plan de 1933 una «visión de conjunto», un punto de vista que, al tiempo que «alcanza a todo el ámbito nacional y se relaciona con todos los aspectos de su producción y de su economía», procura atender a las variadas condiciones –naturales y geográficas, sociales, económicas e incluso políticas– en las que debe desenvolverse. Se perseguía una finalidad agraria sin duda importante: «La idea fundamental –advirtió 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 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». Reducir las importaciones destinadas al consumo interior y fortalecer las exportaciones eran, en suma, las pretensiones agrarias principales del Plan. Y tanto sus propuestas de obras hidráulicas como su valoración selectiva del regadío eran inseparables de esa perspectiva. La satisfacción de esas finalidades requería, como señaló Lorenzo Pardo, apoyarse en una visión coordinada e integradora, con criterios selectivos, de la transformación en regadío y de las obras hidráulicas que la hacían posible. Ninguna región o zona productiva podía separarse del interés nacional: solamente adaptándose a éste, aceptando la orientación superior de sus necesidades diversas y complementarias, podían aquéllas encontrar «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»²¹.

Lo que plasmó el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 fue, en resumen, una concepción hidráulica unitaria que suponía, entre otras cosas, la supeditación de los intereses particulares, privados o regionales, al horizonte conformado en términos generales o nacionales. Lorenzo Pardo deseaba alejarse de los riesgos del particularismo autonomista y desigual auspiciado antes por las Confederaciones, que conocía bien, aunque sin ignorar sus mejores enseñanzas, y quería también, al tiempo, apartar los peligros de la dispersión y el desorden constructivos derivados del enfoque indiscriminado y uniformador que se había impuesto en el primer cuarto de siglo. No estaba dispuesto a caer, huyendo del particularismo desigual, en «esa otra arbitrariedad –como la denomina en uno de sus artículos–, aparentemente niveladora, que hace de cada obra un expediente más, sometido a los vaivenes del favor o a otras circunstancias fortuitas, cuyo predominio antigeográfico y antipolítico, a fuerza de ser político, ha sido causa reconocida por todos de esterilidad»²². El regreso al horizonte nacional, conjunto y coordinado, de la política hidráulica no olvidaba los pesados lastres que en ocasiones anteriores impidieron su adecuado desarrollo.

La visión de conjunto practicada por Lorenzo Pardo en el Plan de 1933 encontró una realidad geográfica y económica con dos desequilibrios principales de signo contrario. El primero de ellos era hidrológico, y consistía en la gran desigualdad de los volúmenes de agua respectivamente disponibles en los ámbitos mediterráneo y atlántico. El segundo indicaba, en sentido opuesto, que era precisamente el ámbito mediterráneo, el peor dotado hidrológicamente, el que disponía de las mejores condiciones productivas y de las mayores posibilidades para el regadío y, más concretamente, para su parte más valiosa, la encaminada al aumento de las exportaciones. Era, por tanto, en la vertiente mediterránea donde debían localizarse preferentemente los cultivos de regadío destinados a la exportación, mientras que el ámbito interior o atlántico debía dedicarse a los encaminados a abastecer el mercado interior, disminuyendo el peso de las importaciones.

Había que corregir el desequilibrio hidrológico existente, en palabras de Lorenzo Pardo, en favor de «la zona verdaderamente apta para el cultivo de regadío». Era «la región levantina», desde Castellón hasta Almería, «y en pro-

²¹ LORENZO PARDO, Manuel: «Exposición general», en *Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Tomo I*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas. Centro de Estudios Hidrográficos, 1933, pp. 83, 103 y 170.

²² LORENZO PARDO, Manuel: «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Comentario a dos artículos», *op. cit.*, p. 295.

porción rápidamente creciente de Norte a Sur», donde se encontraba el «país clásico del regadío», la que había 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 ese «gran objetivo nacional» no era suficiente aprovechar mejor los recursos hidráulicos levantinos, sino que era necesario además «derivar hacia la vertiente mediterránea las aguas caídas de los ríos Tajo y Guadiana»²³. El trasvase era el último y consecuente eslabón de la concepción unitaria y de la línea argumental selectiva que vertebraban el Plan Nacional de Obras Hidráulicas.

Todas sus propuestas de actuación, incluyendo la del trasvase, se relacionaban con la pretensión de solucionar el desequilibrio hidrológico señalado. Se propusieron más de doscientas obras hidráulicas «con carácter preferente», incluyendo pantanos y canales de riego, dejando cerca de trescientas más para ser estudiadas posteriormente e incluirlas en los respectivos planes parciales o eliminarlas²⁴, y se pretendió 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 situaba 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 regadíos del Sur, abarcaba más del sesenta por ciento de tales previsiones: una extensión de 893.945 hectáreas reales, de las que más de 650.000 correspondían a los nuevos regadíos.

4. LA POLÉMICA SOBRE EL PLAN NACIONAL DE OBRAS HIDRÁULICAS

La perspectiva trazada por Lorenzo Pardo en el Plan de 1933 era, sin duda, razonable: estaba basada en una concepción hidráulica respetuosa con el ideal promovido inicialmente por Costa y secundado por el pensamiento regeneracionista, atenta a lo general sin ignorar lo regional, sabedora de la necesidad de contar no solo con el factor técnico, sino también, entre otras, con las condiciones geográficas a la hora de decidir sobre la oportunidad de las obras y el valor del cultivo obtenido con ellas, y firmemente convencida, en fin, de que era necesario abandonar de una vez por todas los puntos de vista uniformado-

²³ LORENZO PARDO, Manuel: «Exposición general», *op. cit.*, pp. 158, 164 y 167-169.

²⁴ «Apéndice. Relación de las obras propuestas con carácter preferente y de las que han de ser estudiadas por los Servicios para su inclusión en los diversos planes parciales, o su eliminación», en *Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Tomo I*, *op. cit.*, pp. 277-298.

res en este orden de cosas y apoyar las iniciativas en rigurosos criterios selectivos, capaces de distinguir dónde estaban los ámbitos que, por sus características, ofrecían mejores posibilidades para el regadío. Esa perspectiva entrañaba en la práctica, como era natural, la aplicación de tratamientos diferentes en los distintos ámbitos territoriales, con el riesgo cierto de que algunos de ellos, los menos favorecidos en la empresa transformadora prevista, se sintieran agraviados. Y no faltaron tampoco los técnicos que, apoyados en otras concepciones hidráulicas, levantaron la voz contra los planteamientos de Lorenzo Pardo y sus propuestas de 1933.

A la «envenenada y apasionada oposición –en palabras de Lorenzo Pardo– que encontró el Plan en sus primeros pasos oficiales»²⁵, se sumaron varias voces con juicios adversos sobre sus planteamientos y propuestas. Se dijo que el de 1933 era un Plan improvisado y técnicamente endeble, se discutieron sus cálculos hidrológicos, se puso en duda la fiabilidad de sus presupuestos y se dudó de la validez de las concepciones que fundamentaban sus razonamientos. Pero el grueso de la crítica se centró en la preferente atención concedida a los regadíos de la vertiente mediterránea y en la consiguiente idea del trasvase. Ya en febrero de 1933, antes de haberse plasmado esa idea en el Plan, había manifestado Luis R. Arango, también ingeniero de caminos, una opinión abiertamente contraria a los trasvases, que consideraba económicamente desaconsejables –«el trasiego de aguas de una cuenca a otra podría *desequilibrar* a España», advirtió–, 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»²⁶.

También discutió Nicolau, junto a su desacuerdo con la importancia atribuida al desequilibrio hidrológico entre vertientes, la propuesta de trasvase de Lorenzo Pardo, «que es –dijo–, en fin de cuentas bien echadas, la única novedad y también la parte más discutible del Plan». La idea del trasvase le produjo una impresión «desfavorable», y añadió 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»²⁷. En otra ocasión, Nicolau resumió con bastante contundencia su parecer: «en vez

²⁵ LORENZO PARDO, Manuel: «El Plan Nacional de obras hidráulicas y la campaña de la Cuenca del Duero. Segundo comentario. Preámbulo e intermedio», *El Norte de Castilla*, 13 junio 1934, p. 1.

²⁶ ARANGO, Luis R.: «La economía española y la hiperemia hidráulica en las obras públicas», *Revista de Obras Públicas*, LXXXI, 2.615, 15 febrero 1933, pp. 88-89.

²⁷ NICOLAU, José: «El nuevo Plan nacional de Obras hidráulicas», *Revista de Obras Públicas*, LXXXII, 2.643, 15 abril 1934, pp. 148-149.

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»²⁸.

La polémica entre Lorenzo Pardo y José Nicolau, desarrollada en gran parte en las páginas de la *Revista de Obras Públicas*, resultó muy expresiva de las diferencias entre técnicos directamente interesados en la política hidráulica. El enfrentamiento entre Nicolau, destacado inspirador y responsable de las orientaciones de signo uniforme derivadas del Plan de 1902, y Lorenzo Pardo, de quien puede decirse lo mismo respecto de las directrices de las Confederaciones Hidrográficas, primero, y del Plan de 1933, después, aportó una completa revisión de la política hidráulica española desarrollada durante el primer tercio del siglo; y además una confrontación interesante y elocuente, de la mano de dos consumados conocedores del asunto, de las concepciones y experiencias que se sucedieron en esos años. El asunto territorial, el desigual tratamiento propuesto para los ámbitos de una y otra vertiente, fue uno de los aspectos centrales de las críticas de José Nicolau –y también de la de Arango–, que vio en el enfoque selectivo del Plan de 1933, vinculado a un modo de entender la política hidráulica que tenía muy en cuenta la importancia de las variadas condiciones geográficas presentes en cada caso, un atentado contra el igualitarismo territorial, que él consideraba más conveniente y había quedado plasmado en el Plan de 1902.

También estuvo muy presente la dimensión territorial, el desigual reparto de las propuestas de transformación, en la campaña contra Lorenzo Pardo y su Plan que tuvo lugar en *El Norte de Castilla*, portavoz de los ámbitos interiores, castellanos, que se sintieron agraviados. Se habló allí de «la preterición de Castilla»²⁹ y se solicitó la retirada del Plan de 1933 y la elaboración de otro que fuese «verdaderamente nacional, no sólo mediterráneo»³⁰. Porque se entendía que aceptar sus propuestas era «condenar a Castilla a que sea siempre país de secano, pudiendo ser país de regadío, cultivando las plantas que su clima le permite y luchando en legítima y leal competencia, dentro de la eco-

²⁸ «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*, 1 junio 1934, p. 1.

²⁹ CASTAÑÓN ALBERTOS, Guillermo: «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas y la Cuenca del Duero», *El Norte de Castilla*, 26 mayo 1934, p. 1.

³⁰ FERNÁNDEZ UZQUIZA, Juan J.: «El plan nacional de obras hidráulicas. Con muchísimo respeto», *El Norte de Castilla*, 6 junio 1934, p. 1.

nomía nacional, sin colocarla para siempre en un plan de inferioridad»³¹. Eran, como se ve, argumentos que coincidían en denunciar el sesgo levantino del Plan de 1933, que se consideraba perjudicial para los ámbitos interiores y favorecedor de peligrosos desequilibrios territoriales. En un artículo de título elocuente —«Ni plan ni nacional»—, José Gallarza, ingeniero de caminos y representante de la Diputación de Toledo en el V Congreso Nacional de Riegos, se refirió al «catastrófico trasvase» y se preguntó, algo 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»³².

No se privó Lorenzo Pardo de dar cumplida respuesta a las críticas recibidas, y no ahorró en ellas las ideas, los datos y los razonamientos justificadores del contenido y de las propuestas del Plan de 1933. Dijo, por ejemplo, que sus decisiones no habían sido caprichosas, sino que, por el contrario, estaban apoyadas en el estudio de las diversas realidades geográficas y económicas existentes. Señaló también que era un error pretender aplicar en Castilla las mismas fórmulas 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 era «muestra de un criterio lamentable que implica desconocimiento de nuestra mayor potencia, que estriba en la diversidad»³³. 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 le hicieron. «No hay preferencias en cuanto a la atención. Lo que hay —precisó— es respeto a las realidades del país, único medio de alcanzar eficacia. [...] No hay, pues, preferencia, repito, sino orden, método y preocupación por la mejor inversión de los fondos públicos, lo que equivale a asegurar el éxito de la empresa total»³⁴.

El Plan de 1933 fue la culminación del protagonismo de Lorenzo Pardo en la política hidráulica. A lo largo de diez años, desde mediados de los años veinte, con el comienzo de la etapa de las Confederaciones Hidrográficas,

³¹ BAÑUELOS, M.: «Intereses de Castilla. Los riegos en la Cuenca del Duero», *El Norte de Castilla*, 2 junio 1934, p. 1.

³² GALLARZA, José: «Ni plan ni nacional», *Revista de Obras Públicas*, LXXXIV, 2.689, 15 marzo 1936, p. 111.

³³ LORENZO PARDO, Manuel: «El Plan nacional de obras hidráulicas y la campaña de la Cuenca del Duero. Segundo comentario. Andante y final», *El Norte de Castilla*, 15 junio 1934, p. 1.

³⁴ LORENZO PARDO, Manuel: «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Comentario a dos artículos», *op. cit.*, pp. 294 y 311-312.

hasta mediados de los treinta, con la ruptura de la Guerra Civil, Lorenzo Pardo fue el principal responsable de esa política hidráulica. Su labor fue verdaderamente notable, apoyada en sólidos fundamentos intelectuales y técnicos, y heredó con respeto y conciencia la perspectiva trazada por Costa y el pensamiento regeneracionista. Puso en práctica lo que tantas veces se había echado de menos: una política hidráulica que huyese de simplificaciones generalistas y de exclusividades técnicas y que tuviese en cuenta, con voluntad integradora, la diversidad geográfica del territorio. Fue la suya una respuesta coherente, y progresivamente perfeccionada, respecto de los problemas planteados históricamente por la transformación en regadío. Fue, en fin, un modo intelectualmente valioso y técnicamente solvente de articular una política hidráulica capaz de afrontar con rigor las diferencias regionales y coordinarlas en el conjunto nacional.

5. LOS AÑOS POSTERIORES A LA GUERRA CIVIL

Tras la Guerra Civil, se produce un cambio notable de la orientación de la política agraria, que pasa a centrarse en la denominada política de colonización. La importancia teórica y práctica de la política hidráulica se resiente sensiblemente, y su perspectiva queda subsumida, a menudo con la denominación de «política de riego» –modificación terminológica que resulta bastante indicativa–, en la ahora predominante orientación colonizadora, a la que, por encarecer, hasta se la supone capaz de remediar los problemas sociales que habían interesado antes a la ahora suprimida reforma agraria. En los años posteriores a la Guerra Civil, las obras hidráulicas quedaron constreñidas a facilitar las transformaciones en regadío asociadas a los planes de colonización. Como ha recordado Leandro del Moral, cabe afirmar que, en rigor, no hubo entonces política hidráulica digna de tal nombre: no se contó, durante ese periodo, con «ninguna gran elaboración unitaria y general sobre aguas» equiparable al Plan de 1902, a las Confederaciones, o al Plan Nacional de 1933³⁵.

Lejos de esos planteamientos, lo único que hubo entonces fue el *Plan de Obras Hidráulicas* incluido, como segundo tomo, en el *Plan General de Obras Públicas* de 1940, que no es, en realidad, más que un aprovechamiento fragmentario y ajeno por completo a su ánimo territorialmente vertebrador del *Plan Nacional de Obras Hidráulicas* de Lorenzo Pardo de 1933, al

³⁵ MORAL ITUARTE, Leandro del: «La política hidráulica en España de 1936 a 1996», en Ramón Garrabou y José Manuel Naredo (eds.): *El agua en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*, Madrid, Fundación Argentaria y Visor, 1999, p. 182.

que se considera en su Memoria inicial «el primer intento de estudio de conjunto de nuestro regadío y sus posibilidades», y del que se dice que «sus trabajos fundamentales y básicos serán de gran utilidad»³⁶. Y, en efecto, esos trabajos fueron de gran utilidad a la hora de concretar las obras incluidas en el Plan de 1940, pero su utilización se atuvo más a sus diversas proyecciones locales que al ánimo conjunto y coordinado que habían constituido anteriormente su verdadera razón de ser. Además de excluir la propuesta anterior de trasvase, de notable importancia en su momento, el Plan de 1940 hizo un uso parcial, descontextualizado, de las opciones concretas del Plan de 1933, ignorando las claves más valiosas de su entendimiento hidráulico: sus criterios selectivos, su articulación territorial jerarquizada, sus valoraciones geográficas, económicas y productivas distintas y complementarias. La intención de tener en cuenta como es debido las diferencias regionales, trabando sus distintas posibilidades en un punto de vista unitario, siempre presente en las propuestas hidráulicas de 1933, desaparece en el Plan de 1940. Por lo demás, la importancia atribuida a la transformación en regadío en las distintas cuencas hidrográficas se modifica en buena medida respecto de la propuesta en 1933.

Considerando el nuevo regadío previsto mediante la realización de las obras hidráulicas, de los cuatro grupos definidos en el Plan de 1940 (desde las que debían realizarse urgentemente, hasta las que estaban pendientes de revisión y conclusión de sus estudios, pasando por las que se consideraban complementarias de las urgentes, que debían seguir un ritmo normal de realización, y las que solamente estaban en proyecto), las cuencas del Júcar y el Segura acogerían 99.460 hectáreas, poco más del ocho por ciento del total (frente a las 292.000 hectáreas reales de 1933, cifra cercana al veinte por ciento del total), y añadiendo las transformaciones incluidas en el Ebro, Pirineo Oriental y regadíos del Sur llegarían a las 507.987 hectáreas, acercándose al cincuenta por ciento del total (frente a las 893.945 hectáreas reales de 1933, que suponían más del sesenta por ciento del total).

Las obras hidráulicas asociadas a las transformaciones en regadío se desarrollaron con cierta amplitud en los decenios que siguieron al final de la Guerra Civil, incluyendo las dos iniciativas de mayor envergadura en ese orden de cosas: el Plan Badajoz, de 1952, y el Plan Jaén, de 1953. De acuerdo con las cifras manejadas por Leandro del Moral, en los cuatro decenios que siguieron a la Guerra Civil, se aumentó en conjunto notablemente la infraestructura hidráulica, pasando de menos de 4.000 hectómetros cúbicos de capacidad de

³⁶ Plan General de Obras Públicas. Tomo II. *Plan de Obras Hidráulicas*, 1940, p. 49.

embalse en 1940 a más de 40.000 hectómetros cúbicos en 1976. El crecimiento de la superficie regada entre esas fechas fue, aproximadamente, de 1.400.000 hectáreas³⁷.

Los planteamientos del Plan de 1940, al desatender los necesarios criterios selectivos de índole geográfica y económica que debían presidir la política hidráulica, debidamente atendidos, al contrario, por Lorenzo Pardo en su propuesta de 1933, supusieron en cierta medida un retroceso a una etapa anterior, de principios del siglo xx. De manera que no resulta extraño que el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre el desarrollo económico de España, publicado en 1962, al ocuparse con cierto detenimiento de la situación y de las perspectivas de la agricultura y la política agraria, criticase sin contemplaciones, con su orientación modernizadora, tanto la pretensión social de la colonización como la dimensión hidráulica asociada a ella. El Informe denunciaba los elevados costes, a menudo desproporcionados, de las operaciones transformadoras, sus notables riesgos económicos, y la carencia de criterios selectivos y coordinadores que permitieran jerarquizar la viabilidad geográfica y la rentabilidad económica del regadío, concentrando las actuaciones hidráulicas y transformadoras en los ámbitos de mayor valor agrícola y mejor dotados para la producción de cultivos exportables³⁸. La del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento fue, sin duda, la crítica más rotunda y general recibida hasta aquel momento por la política de colonización, a la que no escapaban ni sus inclinaciones sociales ni lo que suponía de actuaciones hidráulicas.

6. LA LEY DE AGUAS Y LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE 2001 Y 2004

En 1985, se aprobó la Ley de Aguas elaborada por el gobierno socialista de Felipe González, que se centró en «la regulación del dominio público hidráulico», constituido por «las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovales», y entendido como «un recurso unitario, supeditado al interés general», cuya planificación hidrológica correspondía al Es-

³⁷ MORAL ITUARTE, Leandro del: «La política hidráulica en España de 1936 a 1996», *op. cit.*, p. 184.

³⁸ *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El desarrollo económico de España*, Madrid, Oficina de Coordinación y Programación Económica, 1962. La parte agraria del Informe se publicó también en la *Revista de Estudios Agro-Sociales*, XI, 41, 1962, pp. 193-277, con el título de «Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (El desarrollo económico de España). Sección IV. Agricultura».

tado y a ella debería someterse cualquier actuación³⁹. La planificación se llevaría a cabo mediante los Planes Hidrológicos de cuenca, que serían aprobados por el Estado, y el Plan Hidrológico Nacional, debidamente coordinados. Algunos años después, en 1993, también con un gobierno socialista de Felipe González, y siendo Josep Borrell Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, se presentó un *Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional*, cuyos objetivos incluían, como resumió Adrián Baltanás García, entonces Director General de Obras Hidráulicas, la mejora del suministro de los sistemas hidráulicos, incluyendo la modernización de los riegos, y el incremento de la superficie de regadío en 600.000 Has. en el plazo de 20 años. Pero la propuesta más destacada del Anteproyecto era la generalización de los trasvases, con la intención, como se decía en su Memoria, de establecer, «de una vez por todas, las bases que permitan resolver la manifiestamente desequilibrada distribución de los recursos hidráulicos españoles». Baltanás García señaló también la necesidad de los trasvases, que se sumaban ahora al del Tajo-Segura, activado a finales de los años setenta. «Es nuestro deber –dijo– situar el agua en condiciones aceptables, allí donde existan condiciones favorables de producción agrícola, para que las expectativas no queden frustradas». Sería necesaria, por tanto, «la transferencia de parte de los recursos sobrantes de las cuencas excedentarias para la satisfacción de las demandas de las cuencas que hayan agotado sus propios recursos»⁴⁰.

Las críticas a los planteamientos del Anteproyecto no se hicieron esperar. Entre ellas, la de Manuel Ramón Llamas Madurga, Catedrático de Hidrogeología de la Universidad Complutense, fue bastante expresiva. Tras afirmar que «la Memoria del Anteproyecto era poco más que un bonito folleto de color verde ecológico», se refirió a su «fundamentación ideológica y técnica», que estaba, a su parecer, «pasada de moda en los países más avanzados»: era un plan «esencialmente estructuralista o, en lenguaje coloquial, ‘de hormigonera y bulldozer’», que carecía de «un conocimiento adecuado de la naturaleza». Y culpaba en buena medida de ese desenfoque «a una cuasi-obsesión por la planificación». También comentó el asunto de los trasvases, esencialmente consistentes en pasar unos 4 km³ del Duero y del Ebro a la zona mediterránea y a Castilla-La Mancha, siendo el más destacado el compuesto por los dos ramales procedentes del Ebro y respectivamente dirigidos a Barcelona, por el Norte, y a Murcia y Almería, por el Este y Sudeste. En opinión de Llamas Madur-

³⁹ Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. *Boletín Oficial del Estado*, 8 agosto 1985.

⁴⁰ BALTANÁS GARCÍA, Adrián: «El Plan Hidrológico Nacional. Situación actual y efectos específicos sobre los regadíos españoles», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 167, enero-marzo 1994, p. 32.

ga, la propuesta de trasvases del Anteproyecto no contaba con estudios previos suficientemente detallados de índole económica, ecológica y sociopolítica, y carecían, con los datos hidrológicos disponibles, de justificación técnica. Y su conclusión es rotunda: «Produce la impresión de que los trasvases –y la consiguiente creación del Sistema Integrado de Equilibrio Hidráulico Nacional (SIEHNA)– tienen fundamentalmente una doble motivación política. La primera es fortalecer todavía más la figura orwelliana del ‘Gran Hermano Hidráulico’ que decidirá el destino de todo el agua española. La segunda motivación es utilizar los trasvases como elemento de pactos políticos con ciertos gobiernos regionalistas»⁴¹.

La tramitación del Anteproyecto de 1993 fracasó, y ya en el siglo siguiente, en su primer quinquenio, se propusieron las dos expresiones finales de carácter general sobre las obras hidráulicas, muy diferentes entre sí por su contenido y por sus presupuestos políticos e ideológicos, respectivamente procedentes de los gobiernos del Partido Popular, con José María Aznar al frente, y del Partido Socialista Obrero Español, encabezado por José Luis Rodríguez Zapatero. Con ellas terminó la prolongación, ya muy alejada de sus criterios fundacionales, de la política hidráulica, que, a decir verdad, sufrió después de la Guerra Civil un proceso creciente de depreciación real. La primera de esas expresiones fue el Plan Hidrológico Nacional aprobado en julio de 2001, con el Partido Popular en el Gobierno, que redujo notablemente los trasvases, centrando la atención en la transferencia de aguas desde el Bajo Ebro hacia Barcelona, las cuencas del Júcar y del Segura, y Almería, con un total de 1.050 Hm³ al año, bastante inferior a los 1.855 Hm³ previstos en el Anteproyecto de 1993. Antonio M. Rico Amorós, Catedrático de Geografía de la Universidad de Alicante, ha analizado y enjuiciado con solvencia y rigor las propuestas del Plan Hidrológico de 2001 y su posterior derogación por parte del siguiente Gobierno. Las regiones de Murcia y Valencia, con las cuencas deficitarias del Júcar y Segura, fueron, como recuerda Rico Amorós, los principales territorios beneficiarios de los trasvases del Plan Hidrológico de 2001⁴².

Las obras del trasvase comenzaron en febrero de 2004. En el mes de marzo siguiente, las elecciones generales dieron paso a un gobierno socialista, con Rodríguez Zapatero; e inmediatamente después, en junio, un Real Decreto ordenó la paralización de esas obras y luego, en junio de 2005, se derogó la

⁴¹ LLAMAS MADURGA, Manuel Ramón: «El Plan Hidrológico Nacional: Presentación», *Revista de Obras Públicas*, CXL, 3.326, noviembre 1993, pp. 99-101.

⁴² RICO AMORÓS, Antonio M.: «Plan Hidrológico Nacional y Programa A.G.U.A.: repercusión en las regiones de Murcia y Valencia», *Investigaciones Geográficas*, 51, 2010, p. 250.

transferencias de agua del Ebro aprobada en el Plan de 2001. «La anulación del trasvase –ha escrito Rico Amorós– estaba incluida en el programa electoral del Partido Socialista, pero además fue exigida por diferentes colectivos políticos y antitrasvasistas de Cataluña y Aragón, que condicionaron su apoyo al nuevo gobierno a dicha abolición. [...] En ningún momento se valoró la posibilidad de recurrir a soluciones intermedias o fragmentadas, aprovechando el trasvase en ejecución, y subsanando, si es que las había, posibles deficiencias técnicas del proyecto»⁴³.

La nueva perspectiva en materia hidráulica, consumada en 2005, supuso la sustitución de los trasvases por la desalación de aguas marinas para aumentar la disponibilidad de recursos en las cuencas deficitarias, de acuerdo con el denominado Programa de Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua (A.G.U.A.). Se decide construir 121 plantas desaladoras, que deberían aportar más de 800 Hm³ anuales⁴⁴. Rico Amorós ha advertido «que la decisión política de abolir el trasvase del Ebro vía decreto no estuvo fundamentada en criterios de racionalidad técnica, económica y ambiental. Tampoco en planteamientos hidrológicos, máxime cuando la desalación se presentó como una solución exclusiva y excluyente de otras, que descartaba toda posibilidad de recurrir a transferencias de menor cuantía y recorrido». El Programa A.G.U.A., añade, nació «con una notoria improvisación técnica, que se ha hecho patente en aspectos tan básicos como la falta de concreción en la ubicación de las desaladoras previstas, sus rasgos de diseño, las áreas de uso beneficiadas, las condiciones de financiación o el coste final del agua producida». En 2010, cuatro años después de acabar con el trasvase del Ebro propuesto en 2001, el Programa A.G.U.A., «no ha aportado soluciones definitivas ni sostenibles a los problemas de escasez de agua que sufren las Comunidades Autónomas de Murcia y Valenciana». De los 130 Hm³ anuales que se pretendía destinar a la cuenca del Segura, por ejemplo, los regantes solamente habían podido utilizar 18. «La percepción generalizada entre los regantes –escribe Rico Amorós–, sobre todo entre los murcianos y alicantinos, es que el regadío ha sido el gran perjudicado por la abolición del trasvase del Ebro y por las actuaciones previstas en materia de desalación dentro del programa A.G.U.A.»⁴⁵ Las actuaciones hidráulicas posteriores a la Guerra Civil, malamente continuadoras de la política ante-

⁴³ *Ibidem*, p. 253.

⁴⁴ AGUILERA KLINK, Federico: «Veinte años (1993-2013) de 'política hidrológica' en España: el secuestro de la política pública», *Revista de Economía Crítica*, 17, primer semestre 2014, p. 35.

⁴⁵ RICO AMORÓS, Antonio M.: «Plan Hidrológico Nacional y Programa A.G.U.A.: repercusión en las regiones de Murcia y Valencia», *op. cit.*, pp. 258-259 y 264-265.

rior que culminó en el Plan Hidrológico de 1933, conformado por Lorenzo Pardo, terminó con la victoria de las desaladoras sobre los trasvases. Se arrumbaron las ideas y los razonamientos de la mejor política hidráulica anterior a la Guerra Civil y se optó por lo que se denominó «nueva cultura del agua», apoyada en la construcción de desaladoras, que no tuvo, ni de lejos, resultados satisfactorios.

En un artículo reciente, Fernando Arroyo Ilera, Catedrático de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid y buen conocedor de los asuntos hidráulicos en tierras valencianas, ha señalado, recordando algunos testimonios muy elocuentes de Alfonso XIII e Indalecio Prieto, que la política hidráulica se ha desarrollado adecuadamente cuando sus responsables han obviado las diferencias políticas e ideológicas entre los grupos presentes en cada momento. Eso es precisamente lo que no ha sucedido en los últimos tiempos, en los que una ideología «ambientalista» se ha opuesto frontalmente a los planteamientos de la política hidráulica tradicional, con sus fundamentales propuestas de trasvases. Se trata, como ha advertido Arroyo Ilera, de un «rechazo hidráulico que se ha manifestado en los últimos años y que demoniza las infraestructuras de esta naturaleza, abandonando los proyectos en marcha e incluso derribando algunos de los ya realizados», que constituye «la mejor expresión de esa nueva ideología, autocalificada de *ambientalista*, que considera al medio físico como una realidad intangible». Y ese enfrentamiento ha sido particularmente claro en la oposición entre las concepciones hidráulicas del Plan de 2001 del Gobierno del Partido Popular y las opciones que se alzaron contra ellas en las propuestas posteriores del Gobierno socialista. El Plan Hidrológico de 2001 «era –en palabras de Arroyo Ilera– una consecuencia de la reforma de la Ley de Aguas de 1985, aprobada por el gobierno socialista de Felipe González, por lo que dicho plan hidrológico mantenía cierto nivel de acuerdo entre los dos grandes partidos que se repartían la gobernación del Estado hasta entonces»⁴⁶. Pero ese acuerdo se vino abajo y fue sustituido por un enfrentamiento abierto entre opciones ideológicas cuando la perspectiva del Plan de 2001 fue rechazada y sustituida por otra de corte ambientalista que puso las desaladoras en el lugar ocupado antes por el trasvase, con los muy mediocres resultados obtenidos hasta el momento. Ese fue el final de la trayectoria del pensamiento en materia hidráulica que comenzó cien años antes, en 1902.

⁴⁶ ARROYO ILERA, Fernando: «Un análisis interdisciplinar de las recientes inundaciones de Valencia: desastre imprevisto o medidas improvisadas», *Encuentros Multidisciplinares*, 79, enero-abril 2025, pp. 5-7.

RESUMEN

CONFORMACIÓN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA
EN ESPAÑA

La Política Hidráulica comenzó a plantearse en España con el *Plan general de canales de riego y pantanos* de 1902. Estuvo vigente hasta 1926, con resultados insatisfactorios, y fue sustituido por las *Confederaciones Sindicales Hidrográficas*, que tuvieron en la del Ebro sus mejores resultados, antes de ser sustituidas, en 1933, por el *Plan Nacional de Obras Hidráulicas*. Este *Plan*, que respondió a una rigurosa y documentada concepción hidrológica unitaria, fue sustituido tras la Guerra Civil por el *Plan de Obras Hidráulicas* de 1940, que supeditó las obras hidráulicas a las actuaciones de transformación en regadío, logrando resultados que incluyeron los Planes de Badajoz y Jaén. La *Ley de Aguas* de 1985 y los *Planes Hidrológicos* de 2001 y 2004 son los últimos eslabones del proceso seguido por la política hidráulica en España, favorable a los trasvases el primero y contrario a ellos el segundo.

Palabras clave: Política Hidráulica, Plan de canales de riego y pantanos, Confederaciones Hidrográficas, Plan Nacional de Obras Hidráulicas, Planes Hidrológicos, trasvase.

ABSTRACT

FORMATION AND DEVELOPMENT OF HYDRAULIC POLICY IN SPAIN

Hydraulic Policy in Spain began with the *Plan general de canales de riego y pantanos* of 1902. This Plan remained in effect until 1926, with unsatisfactory results, and was replaced by the *Confederaciones Sindicales Hidrográficas*, whose best results were achieved with the Ebro River, before being replaced in 1933 by the *Plan Nacional de Obras Hidráulicas*. This Plan, which was based on a rigorous and well-documented, unified hydrological approach, was replaced after the Civil War by the *Plan de Obras Hidráulicas* of 1940, which subordinated hydraulic works to irrigation development projects, achieving results that included the Badajoz and Jaén Plans. The *Ley de Aguas* of 1985 and the *Planes Hidrológicos* of 2001 and 2004 are the latest developments in the evolution of hydraulic policy in Spain, the former in favour of water transfers and the latter opposing them.

Key words: Hydraulic Policy, Plan de canales de riego y pantanos, Confederaciones Hidrográficas, Plan Nacional de Obras Hidráulicas, Hydrological Plans, water transfer.