

OBSERVACIONES ACERCA DEL NUEVO REGLAMENTO PARA LA EJECUCION DE LA LEY DE 17 DE JULIO DE 1836, SOBRE ENAGENACION FORZOSA DE LA PROPIEDAD PARTICULAR EN BENEFICIO PUBLICO.

Entre todas las cuestiones concernientes á la administracion de las obras públicas, quizá no haya ninguna mas importante que las que se refieren á sus relaciones con la propiedad privada. La necesidad de tener en cuenta al mismo tiempo el respeto que merece un derecho sagrado, y la conveniencia de ejecutar las obras públicas con la mayor celeridad, economia y buen orden posibles, eriza de dificultades estas cuestiones, no resueltas, á nuestro parecer, satisfactoriamente todavia.

Que nuestra legislacion en esta materia era incompleta y viciosa, es una verdad sobre que no debemos insistir, porque la conocen sobradamente todos los que han estudiado aquella, y en particular los que han tenido que reducirla á la práctica. Bajo el punto de vista del derecho de propiedad eran pocas las garantías concedidas, habia confusion en la clasificacion de los diferentes casos que pueden ocurrir, y la tramitacion estaba muy lejos de satisfacer á lo que se necesitaba. Era, pues, de urgentísima necesidad el llenar este vacío, tanto mas, cuanto mayor fuera el desarrollo de las obras públicas, elemento esencial de la vida de las naciones, sin el cual no hay progreso ni civilizacion.

Los ataques que el derecho de propiedad puede recibir por la ejecucion de las obras públicas, son de diferentes clases. Puede esta exigir la cesion completa de la propiedad, trasladando el dominio del particular al Estado, en cuyo caso tenemos una verdadera espropiacion, y puede no necesitar mas que una ocupacion temporal, ya sea para establecer caminos provisionales, almacenes, depósitos, casernas ó cualquiera otra de las obras auxiliares que sirven para facilitar la ejecucion de las obras públicas y que desaparecen luego de terminadas estas, ó ya para estraer materiales de construccion. En este segundo caso existe tambien el ataque al derecho de propiedad, pero de un modo diferente, puesto que el particular no queda privado perpétuamente de su finca, causándole solo daños, que consisten, tanto en la privacion temporal de su uso, como en el deterioro que experimenta y que disminuye en venta su valor.

En la formacion de proyectos y en la conservacion, explotacion y reparaciones de las obras tambien padece la propiedad privada, pero rara vez bajo la primera forma.

Todas las cuestiones que se refieren á las relaciones de la propiedad privada con la ejecucion de las obras públicas, pueden, pues, clasificarse en dos grupos; constituyendo el primero la espropiacion, y el segundo las servidumbres temporales ó permanentes, cuyo valor no puede apreciarse siempre, y que en muchos casos tampoco deben dar lugar á indemnizacion alguna, porque estriban en una necesidad fisica que se deriva de la situacion de los lugares, ó porque consisten únicamente en privacion de obrar de este ó del otro modo, sin causar daños y perjuicios materiales.

No es nuestro objeto estudiar aqui detenidamente

la teoria de la espropiacion y de las servidumbres y hacer el exámen, tanto de la legislacion de nuestro pais en esta materia, como de la de otros mas adelantados. Este trabajo, que preparamos hace algun tiempo y que publicaremos en nuestro periódico, nos llevaria ahora demasiado lejos. Si hemos hecho las anteriores distinciones, es solo porque nos son necesarias para el exámen del nuevo reglamento de espropiacion que ha dado motivo á este artículo; reglamento, que como probaremos, está muy lejos de satisfacer á la necesidad que ha producido su formacion, en la cual, mas bien se ve un laudable deseo, que los conocimientos, para resolver en esta materia indispensables, no solo de derecho y legislacion, sino de lo que es la ejecucion de las obras públicas, económica y facultativamente considerada.

El reglamento de que nos ocupamos tiene por objeto, segun en él se dice, facilitar la ejecucion de la ley de 17 de julio de 1836 sobre *enagenacion forzosa de la propiedad particular en beneficio público*. Al formar este reglamento se ha olvidado que el principal inconveniente de nuestra legislacion en esta materia, estaba en la ley de 1836 y que lo primero que debia hacerse era modificarla, haciendo que la espropiacion no fuera solo un acto administrativo, y determinando el sentido de su primer artículo, donde parece que se confunden la espropiacion y las servidumbres, dando hasta cierto punto lugar á creer que se deben seguir los mismos trámites en todos los casos; lo cual, ademas de no estar conforme con los buenos principios de derecho, es absolutamente imposible en la práctica.

Dice en efecto el artículo 1.º citado:

«Siendo inviolable el derecho de propiedad, no se puede obligar á ningun particular, corporacion ó establecimiento de cualquiera especie, á que ceda ó enagene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, sin que precedan los requisitos siguientes, etc.»

En este artículo parece que lo que se previene se refiere á la cesion de todo lo que sea de propiedad del particular ó establecimiento; que no se trata solo de lo que se entiende por espropiacion, sino tambien de la estraccion y cesion de materiales, puesto que estos materiales son de *propiedad del particular*; de la ocupacion temporal, puesto que esta equivale á la cesion temporal de la renta, que tambien constituye una propiedad, de todos los daños y perjuicios en fin, de cualquiera especie que sean.

¿Qué resultó de esto? Que á pesar de que los artículos siguientes deshacen la confusion del primero, se dió lugar á que los propietarios quisieran aplicar los mismos trámites para la privacion completa de dominio, que para los demas casos, y como es imposible apreciar *previamente* la importancia de las servidumbres, como la menor detencion en las obras en curso de ejecucion, produce perjuicios incalculables, se vió precisado el gobierno á separar convenientemente los dos casos, que ya lo están en la ley de 2 de abril de 1845; y prevenir en 15 de setiembre del mismo año que ninguna obra pública en curso de ejecucion se paralizase

Madrid 15 de agosto de 1853.

por las reclamaciones procedentes de los daños y perjuicios que se ocasionasen por la ocupacion de terrenos, estraccion y depósito de materiales, y otras servidumbres á que necesariamente están sujetas las propiedades contiguas á las obras públicas. Confirmóse esta resolucíon en la instruccíon de 10 de octubre de 1845, aunque las palabras de «con arreglo á la citada ley» (1) volvieran de nuevo á introducir la confusion.

No bastaba por lo tanto lo hecho para evitar el mal. Los propietarios querían, fundándose en la ley, que se siguieran los trámites en ella prevenidos, para todos los casos, mientras que los empresarios de obras públicas y muchos agentes de la administracion, se apoyaban en las disposiciones de 15 de setiembre y 10 de octubre para no seguirlos, con pretexto de no detener las obras, aun cuando se tratase de una verdadera espropiacion. Esto motivó la aclaracion de 1.º de mayo de 1848, en la que se previno que la ley era solo aplicable cuando se tratase de espropiaciones, y que en los casos de daños y perjuicios ó servidumbres temporales de cualquiera especie, no era necesaria la indemnizacion prévia ni los demas requisitos marcados en ella.

Además de las disposiciones mencionadas, tenemos sobre la materia otras menos importantes, habiéndose publicado en 25 de enero de este año unas reglas para la formacion de los expedientes de tasacion de fincas espropiadas, que mandan observar lo prevenido en la ley de 2 de abril, instruccíon de 10 de octubre y real órden de 1848; para los casos de ocupaciones temporales, etc.

En vista de lo espuesto ¿qué es lo que debia hacerse para regularizar esta parte de nuestra legislacion y facilitar su aplicacion práctica, respetando en lo posible el derecho de propiedad y teniendo presente al mismo tiempo, que la utilidad pública no consiste solo en que la obra se ejecute, sino en que se ejecute en buenas condiciones económicas y facultativas?

Lo que hubiera debido hacerse es formar una nueva ley, en que se marcara de un modo terminante y decisivo la diferencia entre los casos mencionados, poniendo además las espropiaciones bajo la salvaguardia de la autoridad judicial ó estableciendo un jurado de espropiacion, y facilitar su ejecucion con reglamentos especiales, donde se vieran con claridad las tramitaciones, que deben dar todas las garantias posibles á los particulares espropiados, limitando las que se dieran á los que solo sufren la imposicion de servidumbres, á la condicion de la buena y continua marcha de las obras, que tan necesaria es, y que forma parte integrante de esa utilidad pública, ante la cual se hace ceder el interes individual.

Nada de esto se ha hecho. En el nuevo reglamento, sin dar ninguna nueva garantia á los propietarios, cayendo en el error de creer que la ley comprende todos los casos, puesto que el reglamento se dice que es para la ejecucion de dicha ley, se ha tratado solo de uniformarlos en lo que se ha

(1) La de 17 de julio.

creido posible, olvidando las lecciones de la experiencia, y perjudicando la ejecucion de las obras públicas, como lo probaremos y como, mas terminantemente que nosotros, lo probará el porvenir.

Que no se dan mas garantias al propietario es indudable. Las garantias no consisten en que los expedientes sean mas ó menos voluminosos, en que para una espuerta de arena que se haya de sacar de un campo, deban intervenir el ingeniero, el consejo provincial, el gobernador y el ministro de Fomento. Esto no es una garantia, es un medio de perder el tiempo en solicitudes, informes, etc., perjudicando la marcha de la obra. Administracion es el ministro de Fomento, como el funcionario mas subalterno, y si este puede mas fácilmente obrar mal, en cambio el primero tiene menos ilustracion de las circunstancias locales. La garantia consistiria en que fuera independiente de esa administracion el que juzgara; fuera de eso, no hay mas que una ilusion y mucho tiempo perdido.

Ninguna utilidad tiene, pues, para los propietarios, el exceso de tramitacion del nuevo reglamento. Veamos sus principales disposiciones y conoceremos los inmensos males que producirá para la ejecucion de las obras públicas.

Creiendo, por la poca claridad de su primer artículo, que la ley de 17 de julio comprende todos los casos, y reconociendo al mismo tiempo la imposibilidad de uniformarlos completamente, se ha dividido el reglamento que nos ocupa en dos partes. Trata la primera de las formalidades que se han de observar en los casos de espropiacion, y la segunda, de la ocupacion temporal y aprovechamiento de materiales.

En la primera seccion no se hacen mas que algunas variaciones insignificantes á lo que ya estaba prevenido con el mismo objeto en anteriores disposiciones. Continúa siendo la espropiacion un acto puramente administrativo, en el que solo interviene la autoridad judicial cuando hay que nombrar un tercer perito, por no haber avenencia entre las partes. La tramitacion que debe seguirse casi nada varia de la anterior, y ninguno de los inconvenientes que se tocaron en la ejecucion ha sido corregido, escepto el que se subsana con la autorizacion de desempeñar el papel de perito, concedida ahora á los prácticos del pais; disposicion conveniente, pues no en todas partes se encontraban agrimensores y maestros de obras. Tambien creemos sin grandes inconvenientes, aunque no vemos sus ventajas, el mandar que acompañe á los expedientes de indemnizacion un plano detallado de las localidades en escala de 1/400, demasiado grande para las tierras y quizá algo pequeña para los edificios. La primera seccion en nada altera puede decirse, nuestro antiguo estado, como no sea en su último artículo, que nos ha llamado mucho la atencion y que merece que nos detengamos á hacer algunas consideraciones.

Dicese en él, que terminadas todas las formalidades de la espropiacion, «no podrá poner obstáculos á la ejecucion de la obra ninguna persona particular ó autoridad, y si ocurriere cualquier accidente imprevisto, podrá el gobernador suspender-

la bajo su responsabilidad, y dando cuenta inmediatamente al gobierno.»

¿Cuáles pueden ser esos accidentes imprevistos; tratándose de la espropiación? ¿No se manda que no se empiece la obra, sin que esté llena hasta la mas insignificante formalidad? ¿Qué es lo que puede ocurrir despues? Y si se habla en tésis general ¿á que poner este artículo en el reglamento de espropiación? El carácter de nuestro periódico no nos permite explicarnos esta disposición, mas que bajo el punto de vista administrativo y económico, y con estos datos confesamos que no comprendemos cuales hayan sido las razones que la han motivado.

Pasemos á la segunda seccion que, como ya habrán conocido nuestros lectores por todo lo anteriormente dicho, es la parte mas digna de censura, y detengámonos en ella lo que su importancia requiere, puesto que no se trata ya de que se tarde un poco mas ó menos en empezar la obra, sino de que se detenga y paralice despues de empezada.

Ante todo, nos encontramos en contradicción completa con lo prevenido en el artículo 15, ultimo de la seccion primera. ¿Cómo se concilia el que nadie pueda poner obstáculo á la marcha de las obras, con los diez dias que tiene de término el propietario para conformarse ó no con la comunicacion del ingeniero, y el tiempo que ha de perderse en reclamar al gobernador de la provincia, y el que se tarde en oír al consejo provincial, y resolver y trasladarlo al propietario y volver á reclamar este al gobierno por el ministerio de Fomento, si la primera resolucion no le satisface? ¿Puede ningun ingeniero, en la mayor parte de los casos, saber con la anticipacion necesaria para esta larguísima tramitacion, en qué propiedades encontrará materiales, la cantidad y calidad de ellos, qué terrenos deberá ocupar para sus obras auxiliares y cuánto tiempo los necesitará? ¿No sabe todo el mundo que estas cosas son casi imposibles de preveer de un modo exacto en la ejecucion de las obras, porque dependen de mil circunstancias locales, y variables ademas con la época en que las obras se ejecuten? ¿Y no es bien evidente, que el propietario recurrirá casi siempre á todos los medios que le concede la ley, para impedir la entrada en su finca? ¿Y que conseguirá despues de todo? ¿Puede evitarse con toda esta tramitacion que se ocupe la propiedad? ¿Va en cada caso á formarse expediente sobre si el ingeniero puede recurrir á una tierra mas ó menos lejana para buscar los materiales que necesita, sobre si la calidad de estos es ó no buena, sobre si el camino provisional que para conducirlos trace, ó el sitio que elija para depositarlos es ó no el mas conveniente? El resultado de llevar á efecto esta disposición será una intermitencia en la ejecucion de las obras, que destruirá una buena parte de las ventajas que están llamadas á producir, introduciendo un inmenso desorden económico y administrativo.

El artículo siguiente previene que de los edificios, pueda únicamente ocuparse para habitacion de operarios y servicio de las obras la parte que no habiten ó aprovechen sus dueños. Justísima nos parece esta disposición y aun quisiéramos verla es-

tendida, prohibiendo la ocupacion forzosa para las obras, de toda clase de edificios, pues excepto en casos muy raros no la creemos absolutamente necesaria.

El artículo 19 que sigue, está redactado de tal modo, que dará en la práctica lugar tambien á infinidad de reclamaciones y desavenencias. Dicese en él que las materias que podrán aprovecharse para las obras públicas, se entienden aquellas que no están destinadas ó reservadas para uso particular. Con esta disposición el interesado podrá impedir la estraccion de toda clase de materiales de su finca, suponiéndoles un destino privado, cuando le parezca conveniente. Admitido el principio, hubiéramos querido menos vaguedad, pues nada se dice de la manera de comprobar si el propietario trata en efecto de darle ese destino, así como de la pena á que pueda hacerse acreedor engañando á la administracion.

Pasemos ahora á las indemnizaciones de los daños y perjuicios causados por estas servidumbres y veamos qué previene, para realizarlas, el reglamento. Copiaremos los artículos que se ocupan del modo de hacer las tasaciones é indemnizaciones.

«Art. 20. Siempre que sea posible la tasacion de los materiales necesarios para la construccion de las obras públicas, precederá á su aprovechamiento, y los dueños serán indemnizados antes de ocupar su propiedad.»

«Cuando esta sea indeterminada y su valor dependa del mayor ó menor acopio necesario para construccion de la obra, se verificará la tasacion por especie, medida ó pesada, y se hará la indemnizacion liquidando mensualmente ó en los periodos en que se ajusten los gastos de la obra, incluyendo entre ellos el valor de las cosas aprovechadas.»

Art. 21. Todas las tasaciones que sea preciso hacer por ocupacion temporal de las fincas ó por el aprovechamiento de materiales, se verificarán por peritos y en la forma prescrita en los artículos 5.º, 6.º, 7.º, 8.º y 11.º de este reglamento.

«Si por cualquier motivo no fuese posible la tasacion previa, entonces se notificará al propietario para que haga las reclamaciones que tenga por oportunas dentro del término de diez dias, pasados los cuales, sin haberlas hecho, se procederá á la ocupacion de la propiedad ó materiales que las obras necesiten, etc.»

En todo lo anterior se ve la tendencia á uniformar las servidumbres temporales con la espropiación, y seguramente sino se han uniformado del todo, ha sido porque se ha reconocido en parte la imposibilidad. Veamos los inconvenientes de lo prevenido en estos artículos.

Siempre que sea posible será previa la tasacion é indemnizacion. Aunque no lo dice el reglamento, creemos que sea el ingeniero quien declare la posibilidad de que se trata y que existirá en poquísimos casos. Si el propietario no se conforma, lo cual no vacilamos en asegurar sucederá siempre, volverán las reclamaciones y solicitudes é informes de que antes hablamos, y despues de haber perdido uno ó dos meses en decidir la necesidad de la ocupacion y aprovechamiento, se volverá á perder otro

tanto en determinar si se hará antes ó despues la tasacion é indemnizacion. ¿Y qué conseguirá el propietario, repetimos? Perjudicarse notablemente; porque sin evitar la ocupacion y aprovechamiento, cualquiera que sea la resolucion superior, tendrá que aguardar todo el tiempo que se tarde en cumplir los trámites enunciados para cobrar, cuando durante ese tiempo, en la mayor parte de los casos, se puede hacer dicha ocupacion y aprovechamiento, tasar los daños y efectuar el pago. ¿Y qué será entre tanto de las obras? Las obras estarán detenidas por algunas varas cúbicas de tierra que acaso se necesiten; los contratistas se apoyarán en estas continuas suspensiones para no dar terminadas las obras en el tiempo marcado en las condiciones de sus contratos; las consignaciones mensuales se invertirán en el mayor desorden, y se perderá en muchas ocasiones parte de lo ya ejecutado en una obra, por tener que suspenderla en el momento mas critico.

Parece imposible que estos males, conocidos ya y experimentados durante muchos años, y que se trataron de evitar con las disposiciones al principio de este artículo citadas, no se hayan presentado á la mente de los autores del reglamento. Porque no se crea que exageramos; lo que hemos dicho se verificará á cada momento y en muchos puntos de las obras á la vez. Solo el ignorar completamente la marcha de la ejecucion de las obras públicas, y el malhadado deseo de traer todas las cuestiones á Madrid, por el principio administrativo, mal llamado de *centralizacion* y que nosotros llamaremos de *absorcion*, puede haber dado lugar á tan perjudiciales errores.

Supongamos ahora que la tasacion pueda ser prévia; entonces, segun el reglamento, se tasarán los daños siguiendo las reglas trazadas para el caso de la espropiacion, y antes de servirse de los materiales ó de ocupar el terreno, tendrá que ir de nuevo el espediente hasta la direccion general de obras públicas, despues de nuevas reclamaciones, y de pasar por el ingeniero gefe del distrito y el gobernador de la provincia. Cuestiones que pueden perfectamente, mejor que nadie, decidir las autoridades locales, por su escasa importancia y por la necesidad de no perjudicar la marcha de las obras, segun el principio de la *absorcion administrativa*, vuelven á Madrid, con el único resultado de volver á perder otro tanto tiempo que el ya perdido.

Cuando no pueda ser prévia la tasacion, manda el reglamento que se tasen y paguen mensualmente los daños causados. Disposicion tambien de gravísimos inconvenientes, por lo que complicará la contabilidad, por lo que aumentará los gastos con la necesidad de tener peritos constantemente en ejercicio y porque debiendo hacerse esas tasaciones con las mismas formalidades que en los casos de espropiacion, será el cuento de nunca acabar.

Nada diremos de las demas prevenciones que se hacen respecto de estos casos, porque las encontramos justas. Solo nos resta hacer algunas consideraciones sobre las disposiciones generales del reglamento. En ellas se previene que los propietarios intenten la via contenciosa en primera y última ins-

tancia ante el Consejo Real, cuando se falte á las disposiciones de la ley, reales decretos y reglamento, contra la disposicion que se adopte sobre la necesidad de que el todo ó parte de una propiedad deba ser cedida para la ejecucion de las obras provinciales ó municipales, declaradas ya de utilidad pública. No encontramos razonada esta disposicion, porque creemos mucho mas espedito é igualmente seguro para los propietarios, ya que no se quiere variar nuestro actual sistema de espropiacion, el recurrir á los consejos provinciales, que pueden resolver estas cuestiones con mas conocimiento de las circunstancias de la localidad. En cuanto á los recursos por la via contenciosa contra los resultados de las tasaciones y en los casos de ocupacion temporal ó aprovechamiento de materiales, aunque en el reglamento no se dice claramente, suponemos que se deberán intentar ante los consejos de provincia, segun previene la ley de 2 de abril.

Reasumiendo estas desaliñadas observaciones, para no seguir molestando la atencion de nuestros lectores, vemos por el ligero análisis que hemos hecho del nuevo reglamento y por las consideraciones que lo preceden, que al formarlo, se ha comprendido mal el objeto de la ley, cuya ejecucion se trataba con él de facilitar; que sin variar en nada el carácter puramente administrativo que tenían todas las disposiciones vigentes respecto de espropiacion, y sin dar por lo tanto mayores garantías á los propietarios, se han complicado de un modo extraordinario los trámites que debian seguirse en los casos de imposicion de servidumbres, imposibilitando la buena marcha de las obras y subordinando la utilidad pública á la consideracion de dar á los propietarios garantías ilusorias siempre y que en muchos casos les serán perjudiciales; y por último, que el reglamento tiene el defecto de ser incompleto, puesto que ya que parece haberse resuelto comprender en él todas las cuestiones que se refieren á las relaciones de las obras públicas con la propiedad privada, debió tambien hablarse de las servidumbres temporales y permanentes, que impone á esta la formacion de proyectos y la conservacion y reparaciones de las obras. El reglamento falta, pues, á los buenos principios de derecho y administracion y á las buenas prácticas de obras públicas; si bien esto último no debe estrañarse, porque no se ha consultado, que sepamos, á ninguna persona facultativa.

Los resultados de la aplicacion del nuevo reglamento se tocarán antes de mucho. Complica esta parte de nuestra legislacion, perjudicando la buena ejecucion de las obras sin mejorar la situacion de los propietarios. Lamentamos las deplorables consecuencias que tendrá indudablemente su adopcion, si el gobierno, mejor ilustrado, no deshace lo hecho, como lo esperamos de su celo por el bien público.

DEL MOVIMIENTO CONTINUO.

ARTICULO II.

Hemos aprovechado en el artículo anterior la ocasion de explicar el principio de la trasmision de las fuerzas y