

MADRID, 31 DE MAYO DE 1873.

TOMO XXI.

NÚM. 10.

## SUMARIO.

La expropiacion forzosa por causa de utilidad pública (continuacion), por F. L.—Carretera de tercer orden de Ampuero á Santoña por Bárcena, por M.—Suelto.—Situacion de las carreteras del Estado, que comprende el plan general, en 1.º de Enero de 1873.—Parte oficial.—Subastas.—Noticias várias.—Obras públicas: Ultramar.

## LA EXPROPIACION FORZOSA

por

## CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.

(Continuacion.)

Excusado parece considerar esta materia bajo los diversos puntos de vista que áun pudiera presentarse para justificar lo que no nos cansáremos de repetir que es una necesidad plenamente demostrada por la experiencia como resultado de la naturaleza misma de los hechos; puesto que hasta tal punto es así, que áun la propiedad privada, sin que en tanto grado pueda invocar la utilidad general, impone servidumbres análogas á la propiedad pública, en la construccion de edificios, sin prévia declaracion de una necesidad de hecho y anteriormente reconocida. Por consiguiente, aquí darémos por terminado este punto, pasando á tratar de la segunda garantía del derecho de propiedad que expresamente consigna la Constitucion del Estado.

*Pago prévio de la indemnizacion.*—Lo que acaba de exponerse respecto á la primera de las garantías del derecho de propiedad, tratándose de la ocupacion temporal, ahorra entrar en largas consideraciones para demostrar que también es necesario hacer una excepcion en lo concerniente al pago de la indemnizacion, que la ley fundamental quiere que preceda al desahucio. Basta reflexionar que no es posible valorar una cosa hasta que sea conocida y que los daños y perjui-

cios no pueden conocerse hasta que termine la ocupacion, que los ocasiona para comprender que en este caso tiene que ser el pago forzosamente posterior al servicio impuesto.

No insistirémos, pues, sobre esto que, como ha podido verse, viene también sancionado por la jurisprudencia administrativa y la del Consejo de Estado.

Sentadas las bases de lo que juzgamos que debe constituir el derecho en la materia que nos ocupa, sólo resta fijar las que hayan de regir para su ejercicio.

Se trata de conceder sancion legal á título de utilidad pública á un ataque al derecho de propiedad en un caso en que no son aplicables las garantías que á ese derecho concede la ley fundamental, cuando bajo igual título se hace forzosa la enajenacion de la propiedad privada. Necesario es, sin embargo, preservarla del abuso del nuevo derecho que se crea; por consiguiente, es indispensable ante todo determinar la naturaleza y tendencia del abuso, porque de su conocimiento y el del límite que señalan las causas que dan el sér á las facultades que se derivan del derecho mismo, resultará el de las garantías de la propiedad en este caso.

Como se ha indicado ya anteriormente, el interés de la Administracion encargada de la ejecucion de las obras públicas está en lograrla con el menor coste posible: y como quiera que ésta es la condicion determinante de la ocupacion temporal, resulta que considerada la cuestion bajo este punto de vista no cabe abuso que no se convierta en apoyo del derecho que á la Administracion se otorga.—Pero ésta no ejecuta por sí las obras, sino que por regla general contrata su construccion con particulares, ó las ejecutan empresas concesionarias que pueden obedecer á otras miras en el uso del derecho en que subrogan á aquélla. Pueden muy bien suscribir á una

pérdida en el coste de las obras, siempre que logren compensarla con ventaja lucrándose por el abuso, que tambien puede consistir, sin que se verifique el caso propuesto, en el aprovechamiento de los materiales para su venta ú otros usos que no sean los autorizados por la ley.

Pero la medida del uso que hay necesidad de hacer del derecho de ocupacion temporal está en las circunstancias del proyecto aprobado, y por tanto debe reflejarse en las condiciones técnicas de la construccion como en las del contrato para llevarla á cabo.—En ellas se determinan las circunstancias que han de reunir los materiales y la manera cómo se han de preparar y ponerse en obra; se determina asimismo su volumen, las distancias límites de transporte de los productos de las excavaciones, pasadas las cuales han de depositarse en caballeros y tomar tierras de préstamo para los terraplenes; la condicion del mínimo gasto de transporte fija las de los caminos provisionales; por último, las circunstancias todas del proyecto para que el coste de las obras resulte tambien el mínimo, encierren las operaciones de la construccion dentro de un límite dado bajo la responsabilidad del contratista, que se hace efectiva, y la del Ingeniero encargado de las obras, que podrá ser más estrecha y más definida desde el momento en que su accion sea más libre.

Por consiguiente, la Seccion cree que dentro de esas condiciones es donde ha de buscarse la garantía del derecho de propiedad, que si en este caso no consiste en la prévia declaracion, que es imposible, debe cuando ménos ofrecer la seguridad, hasta donde sea dado obtenerla, de que sólo en la medida estrictamente indispensable á la utilidad pública se impone el gravámen de la ocupacion temporal y sus consecuencias.

Con arreglo á este principio, y como primera condicion de respeto á la propiedad privada, procede que no se verifique su ocupacion sin dar de ello conocimiento al dueño con toda la anticipacion que consienta el libre curso de los trabajos, á fin de que, si en alguna parte puede evitar ó atenuar los perjuicios que se le han de inferir, tenga tiempo de verificarlo, como podria

sucedder en el caso de haber frutos pendientes que pueda recoger, lo cual suele verificarse con frecuencia. A este aviso, que, como se acaba de indicar, habrá de darse con toda la anticipacion posible, debe, no obstante, fijarse un término como mínimo, que, tomando en cuenta el curso general de las obras, creemos puede ser de ocho dias. Al verificarlo, convendrá prescribir se exprese el objeto de la ocupacion y los términos generales de su extension, en cuanto lo consienta el conocimiento adquirido de las necesidades de las obras y pueda concretarse. De este modo el propietario, apercebido con tiempo, ejercerá, si le conviene, la vigilancia á que dén ocasion las circunstancias particulares de su finca, que puedan exigirle, para formular las reclamaciones oportunas.

Para que éstas puedan fundarse, es consiguiente la obligacion en el contratista ó encargado de la construccion, de exhibir, cuando los propietarios lo reclamen, las condiciones del contrato y los documentos del proyecto que aquéllos necesiten consultar.

Si no hubiera precedido el acuerdo ó convenio que con frecuencia tiene lugar entre el propietario y el contratista, y conviniera al primero hacer constar el estado de la finca ántes que sea ocupada con relacion á cualquiera circunstancia que en lo sucesivo pueda ofrecer duda al tratar de valorar los daños causados, es natural y justísimo que esto constituya un derecho.

Como quiera que se ha de partir del principio de que las obras públicas en curso de ejecucion no se han de paralizar por causa de las reclamaciones á que puedan dar lugar los daños y perjuicios causados por la ocupacion temporal, es necesario, no obstante, conciliar este extremo con el objeto y resultado de dichas reclamaciones.

Podrán éstas versar sobre la extension dada á la ocupacion y acerca de la forma en que tenga lugar, pidiendo se limite aquélla cuando ésta pueda fundarse en las circunstancias del proyecto, ó que se disponga de manera ménos perjudicial á la propiedad.

No es dado, como ya se ha dicho, concretar ejemplos en este escrito; mas para dar un carácter más práctico á lo que se acaba de proponer, dirémos que es posible exigir se limite la extension, tratándose del ancho de los caminos provisionales, que, por falta de vigilancia, suelen muchas veces ser más anchos de lo que debieran y es estrictamente necesario, ó multiplicarse sin precision. En cuanto á la forma, puede convenir al propietario que las excavaciones para préstamos, por ejemplo, sean más anchas, á condicion de menor profundidad, ó viceversa, en casos en que sea indiferente bajo el concepto del coste; que los depósitos de sobrantes de las excavaciones se extiendan ó arrojen por una ladera en vez de darles la forma de caballeros, y es muy posible que esto mismo pueda convenir al contratista, ó serle, cuando ménos, indiferente.

De estas mismas reclamaciones pueden nacer convenios para ambas partes ventajosos, como sucederia, por ejemplo, en el caso en que el propietario renunciase á la indemnizacion por los indicados depósitos á condicion de que se hiciesen en forma y sitio dados, y otros semejantes.

Si á las reclamaciones de que ahora se trata se diera el curso correspondiente, aún resolviéndolas gubernativamente, habrian de hacerse ante el alcalde, el cual, oyendo al contratista, y en caso necesario al Ingeniero, podria, cuando más, resolver á calidad de sin perjuicio para el curso de las obras. Esto, por más breve que á primera vista parezca, seria siempre dilatorio y ocasionado á que la resolucion resultase tardía, sin que, como se ha visto y desde luégo se comprende, pudiera ser definitiva, sino dirigida más bien á hacer constar las circunstancias del caso, para que en su tiempo pudieran apreciarse. Pues bien; nosotros creemos que se obtendria con ventaja este mismo ó mejor resultado, siendo los actos tan breves y perentorios como el caso requiere, disponiendo que los propietarios hiciesen sus reclamaciones al delegado de la Administracion para la inmediata vigilancia de las obras, imponiendo á éste el deber de contestarlas en término de tercero dia. En caso de negarse la

reclamacion, es consiguiente exigir que al pié de ella misma se consigne así, expresando claramente las razones de la negativa. Este documento, en poder del propietario, es un justificante para que en su dia pueda tomarse en cuenta, ya para la valoracion ó para exigir la responsabilidad á quien correspondiera, en el concepto de que la del contratista, siempre que no tenga un carácter criminal, habria de traducirse en una indemnizacion adicional.

La ocupacion temporal es completamente innecesaria tratándose de fincas urbanas. Por lo tanto, debe ser precepto legislativo que en este caso no pueda imponerse.

Para terminar lo que á la ocupacion temporal atañe, sólo resta tratar de la valoracion de los daños y perjuicios que ocasione y del pago de la indemnizacion.

Tasada la simple ocupacion como arriendo en los términos propuestos anteriormente, la de los daños y perjuicios á que dé lugar la causa que ha sido su objeto, no puede sujetarse á reglas. Nosotros, que, por las razones ya expuestas al tratar de la ocupacion perpétua, no juzgamos conveniente la intervencion de peritos, creemos que en este caso es lo mejor seguir en lo posible lo que ya está sancionado por la costumbre, y que generalmente se practica, que es, intentar, ante todo, el convenio entre las partes, que en el mayor número de casos se verifica sin dificultad. Si alguna surge, puede intentar una avenencia el Ingeniero ó su delegado, y en caso de que no se consiguiese, el propietario podria formular su reclamacion ante el Gobernador de la provincia, acompañando los comprobantes que durante el curso de las obras hubiese recogido por los medios ya indicados y de los demas documentos que estimase oportunos. El Gobernador, oyendo al Ingeniero Jefe de la provincia, resolveria, sin perjuicio del recurso dealzada ante el Gobierno, y en su caso ante el Tribunal Supremo.

En caso de que el propietario formule queja en uso del derecho que, como ya se ha dicho, debe concedérsele, deberá hacerlo por separado, para que, siguiendo el curso correspondiente, se determine si hay lugar á exigir la responsa-

bilidad por la vía administrativa, ó procede pasar el tanto de culpa á los tribunales.

El pago de la indemnizacion debe verificarse inmediatamente despues de haber terminado la ocupacion temporal, de donde se infiere que el Ingeniero encargado de la vigilancia de las obras, ó su inmediato delegado, deberá poner en conocimiento del propietario el dia en que cesa.

Cuando el pago no se verifique dentro de tercero dia de dado el aviso al propietario, debe reservarse á éste el derecho á una indemnizacion por este concepto, que consistirá en un tanto por ciento de la suma debida, sin perjuicio de la responsabilidad que las condiciones generales para los contratos de obras públicas imponen á los contratistas.

#### EXPLOTACION Y APROVECHAMIENTO DE MATERIALES.

Es tal la conexion que existe entre la explotacion de materiales y los daños y perjuicios que se ocasionan en la propiedad privada al ocuparla con este objeto, que aún cuando en lo que precede hemos procurado limitarnos á tratar de la ocupacion temporal en obsequio al orden en la exposicion de nuestras ideas, no ha sido posible establecer tal separacion, que nada se dijera entonces del asunto que ahora nos ocupa. A más de esto, que no ha sido inconveniente, en nuestro concepto, para la claridad que deseamos, resulta la ventaja de que ahora se podrá entrar desde luego á tratar de lo que á la explotacion y aprovechamiento de materiales se refiere, sin haber de insistir, en cuanto queda ya expuesto, sobre la necesidad de que se considere como la ocupacion temporal, en el caso de haberse de regir por los principios respecto de aquélla sentados; puesto que el objeto de la ocupacion en último resultado se reduce á facilitar la explotacion, aprovechamiento y transporte de materiales, sin las trabas que el reglamento vigente impone.

Pero esta materia se diferencia de la anteriormente tratada en una circunstancia esencial, y es: que hay materiales, que son precisamente de los de uso más frecuente y necesario, respec-

to á los cuales no puede decirse con la exactitud que hablando de la ocupacion, que cuando los explota y aprovecha otro que no sea el dueño de la finca en que se encuentran, se verifica un ataque á la propiedad, en lo que á ellos concretamente se refiere.

Este punto, pues, será el culminante de lo que ahora va á ocuparnos, partiendo del supuesto, que se dé por sentado, de que en todo caso se considere la utilidad pública como reconocida, puesto que se ha declarado así cuando llega el caso de la construccion; y por tanto, que, como se ha manifestado, lo demas que sobre este particular pudiera decirse está ya concedido. De aquí se infiere que el resultado, la aplicacion inmediata de cuanto ahora se diga, está en la valoracion, sin perjuicio de que tambien han de resultar confirmados los principios ántes sentados, y robustecidos acaso con razones de más práctica conviccion.

No ocultarémos que si de tal modo insistimos en esta doctrina, lo hacemos llevados del deseo de reconocer los gravísimos obstáculos que, como se ha visto, oponen á la ejecucion de las obras las disposiciones del reglamento de 1853, que se propone reducir á la práctica principios que son materialmente inaplicables en este caso.

El mencionado reglamento no sólo hace imposible la construccion con su art. 19, si fuese invocado por todos los propietarios, como dice muy bien la Real orden ántes copiada; sino que tratándose de la piedra, la da un carácter, con relacion al derecho de propiedad, que no creemos que pueda atribuírsele si se atiende á lo que en general constituye el carácter distintivo de la propiedad en las fincas en que la mencionada explotacion se verifica. Con efecto, si el sagrado derecho de propiedad nace del que confiere el trabajo empleado para dar valor á una cosa, es evidente que esa cosa deberá cederse gratuitamente cuando para aprovecharse de ella no se haya empleado trabajo alguno, puesto que entonces carece aún de valor. Si fuera necesario demostrar que este principio viene practicándose eternamente, bastaria parar la atencion en lo que acontece en las tasaciones mismas de los terrenos

cuya enajenacion forzosa reclama el emplazamiento de las obras públicas. Se pagan siempre y solamente en el concepto en que se aprovechan, ó sea con relacion al trabajo en ellos empleado y al objeto y resultado de este trabajo; de manera que al apreciar una finca rústica, por ejemplo, en el concepto en que se utiliza, se prescinde completamente de lo que pueda existir por debajo de la capa vegetal en que el trabajo se emplea, valorándose la parte ocupada con relacion á su producto por unidad superficial, porque dada su calidad y preparacion cuando del cultivo se trata, el producto es siempre proporcionado á la superficie.

No parece necesario ampliar esta idea para que de lo expuesto se pueda deducir que en la indemnizacion de los daños que á la propiedad privada ocasiona la ejecucion de las obras públicas sólo procede y es posible valorar el resultado del trabajo de que se prive al que lo haya empleado; de donde se infiere que si para aprovechar un elemento no utilizado anteriormente hay necesidad de causar un perjuicio en la propiedad privada, de cualquiera clase que él sea, procede el resarcimiento de este perjuicio; pero sólo de él, sin que para nada éntre en el importe de la indemnizacion acordada la consideracion del objeto con que semejante perjuicio se ocasiona, ó sea el elemento nuevamente aprovechado. Así, pues, si de abrir una cantera se trata, por ejemplo, habrá de indemnizarse al dueño de la finca en que radique, del daño que se cause en ella con la apertura de aquélla, cuyo daño podrá consistir en la privacion de los frutos que obtuviera en la superficie ocupada, mientras dure la ocupacion, el valor de los que hubiera pendientes si existian, el demérito que experimente el terreno en su calidad, el trabajo de colocarlo de nuevo en las condiciones en que se hallaba ántes de la apertura de la cantera, los daños que se ocasionen con el acarreo de la piedra, y todos aquellos, en fin, á que su explotacion haya dado lugar; pero de ninguna manera el valor de la piedra extraida, que si lo ha adquirido, debido es al trabajo de otro, que no del dueño de la finca. Y es esto tan evidentemente justo, que para conven-

erse de ello basta reflexionar que en cuanto desaparecen los perjuicios, cesa con ellos todo motivo de indemnizacion, como sucederia si en vez de abrir la cantera dentro de la finca á que se ha hecho referencia, se verificase en otra contigua, y emprendida en ésta la explotacion, continuase por debajo de la superficie de aquélla, lo cual podria tener lugar sin alterar en nada las condiciones del aprovechamiento para su dueño, para quien pudiera hasta pasar desapercibida semejante explotacion.

Infiérese de lo expuesto que debe graduarse el valor de la propiedad exclusivamente en el concepto en que se explota ó aprovecha, refiriendo sólo á este concepto el menoscabo en ella ocasionado con la ejecucion de las obras públicas. Por esto es, á nuestro juicio, absurda la pretension de muchos propietarios que, áun cuando sólo de algun tiempo acá, han exigido que se les pague como material de construccion la piedra que hallándose esparcida en sus campos, se ha recogido para emplearla en las obras. Fundándose en que esa piedra mantenida en la tierra una frescura favorable á la vegetacion, han pretendido, no la indemnizacion debida por la privacion de ese beneficio, sino la venta de la piedra como material, lo cual, sobre injusto arguye el valor que debe darse al pretexto que querian hacer fundamento de su pretension, y revela el verdadero carácter de ésta.

Ya que de este caso se trata, y toda vez que tan frecuente se ha hecho, no podemos ménos de observar que donde quiera que hay esmero en el cultivo se advierte el cuidado con que los labradores procuran limpiar el terreno y dejarlo libre de piedras, hasta el punto de que, cuando no tienen donde arrojarlas, las depositan en las fincas mismas, en montones que ocupan á veces superficies no despreciables, perdidas para la produccion, prefiriendo este menoscabo en ella al perjuicio verdadero que les ocasiona la piedra esparcida, siendo pocos los Ingenieros, de seguro, que en más de un caso, hace algun tiempo, no hayan sido solicitados para que empleasen ese material en las obras de su cargo, conceptuando entónces, los que ahora se dicen dueños de él,

muy recompensados los daños que al extraerlo pudieran ocasionarse en sus fincas por el tránsito de operarios y medios de transporte, con el beneficio que confesaban resultarles de verlas limpias de piedra.

Confírmase el principio sentado anteriormente con lo que sucede cuando, en vez de la explotación y aprovechamiento de la piedra, se trata de utilizar las tierras. Lo que entonces se tasa y paga es el demérito ocasionado en la finca con la privación de ese elemento que su dueño aprovechaba en su explotación. Y esto, dicho sea de paso, es una prueba más de la injusticia con que los propietarios pretenden la tasación de la piedra como material, puesto que también lo es la tierra, y sin embargo, á ninguno ha ocurrido considerarla como tal para su valoración.

(Se continuará.)

F. L.

### CARRETERA DE TERCER ORDEN

DE

AMPUERO Á SANTOÑA POR BÁRCENA.

En el plan general de carreteras del Estado del año 1860 se comprendía, entre las de segundo orden de la provincia de Santander, la de Bárcena de Cicero á Santoña: en la reforma del plano aprobado en 6 de Setiembre de 1864, la unión de Santoña con el sistema de comunicaciones de la provincia, había de tener lugar por medio de la carretera de Ampuero á Santoña por Bárcena. Ampuero está situado en la carretera de tercer orden de Cereceda á Laredo, y dista de su empalme con la de Solares á Onton 6,859 kilómetros; después hay que recorrer 7,760 kilómetros de esta última línea para llegar á Bárcena de Cicero, desde cuyo punto se ha construido la carretera á Santoña, en una longitud de 9 kilómetros.

Ampuero no es centro importante, ni punto de cruce de otras comunicaciones, y no puede ser origen de una carretera que ha de tener largos trayectos comunes con otras dos hasta el punto en que, desde la carretera de Solares á Onton, principia en realidad la carretera á San-

toña: deben, pues, segregarse de la carretera de que se trata los 14,619 kilómetros que se cuentan desde Ampuero á Bárcena, y que pertenecen á las dos carreteras citadas, modificándose el nombre de la línea en cuestión y denominándola de Bárcena de Cicero á Santoña, como estaba comprendida en el plan de 1860.

Pasa esta carretera por el pueblo de Escalante; rodea los brazos de la ría de Santoña que se dirigen al Oeste, llamados de Argoños y de Boo, y las marismas que se extienden entre estos canales y el monte de Santoña, y llega á este pueblo con un desarrollo de 8 kilómetros desde el de Escalante, que sólo dista 6 en línea recta al través de las marismas. Por lo demás, el trazado y las obras de esta carretera ninguna particularidad ofrecen.

El coste del metro cúbico de piedra machacada para la conservación, resulta, por término medio, á 4,61 pesetas; y por año y kilómetro, durante el último quinquenio, se han empleado en el firme 11,72 metros cúbicos, y con los gastos de mano de obra de peones auxiliares, ha ascendido á 41,46 pesetas por kilómetro, por término medio, en dicho período; el estado del firme es regular; el tránsito es reducido.

El coste de establecimiento de esta carretera, en sus diversos conceptos, fué, por metro lineal, el siguiente:

Expropiación. . . . .	5,34 pesetas.
Explanación. . . . .	10,75 »
Obras de fábrica. . . . .	2,76 »
Afirmado. . . . .	5,12 »
Obras accesorias. . . . .	0,46 »
Conservación y acopios. . . . .	0,77 »
TOTAL. . . . .	<u>25,20 »</u>

M.

Hemos recibido una atenta carta del Sr. Director de Obras públicas, manifestándonos que no es posible emprender las obras de reparación del puente del Guadalhorce, á que hicimos referencia en nuestro número anterior, por faltar algunas de las formalidades indispensables que prescribe la legislación vigente; y que una vez cumplidas éstas, se procederá á la ejecución de dichas obras.

Nos complacemos en expresar nuestra gratitud al Sr. Director por la consideración y deferencia que ha tenido con nuestro periódico.