

MADRID, 15 DE ABRIL DE 1874.

TOMO XXII.

NÚM. 8.

SUMARIO.

Las bases para la nueva legislación de Obras públicas (conclusion), por D. Rafael Yagüe.—Ferro-carriles.—Fabricación de ladrillo.—Parte oficial.—Noticias varias.—Recepciones de obras, etc.—Personal.

LAS BASES

PARA

LA NUEVA LEGISLACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS,

DE 14 DE NOVIEMBRE DE 1868.

IV.

(Conclusion.)

En nuestros anteriores artículos hemos ido examinando las cuestiones más principales que en las Bases se tratan, y hoy, para terminar nuestra tarea, vamos á ocuparnos de algunas otras no ménos importantes á que dan lugar varios de los artículos de aquel Decreto-Ley.

Como de pasada y sólo para presentarlo como argumento á favor de nuestras opiniones en esta materia de las obras provinciales y municipales, hemos de mencionar el art. 16 en el que se anuncia que en el proyecto de ley general se fijarán las condiciones con las que el Estado puede construir las obras públicas.

Bien sea acudiendo al proyecto de ley presentado al efecto á las Córtes Constituyentes, en cumplimiento del art. 25 de las mismas Bases, bien sea ateniéndose á las leyes hasta entónces vigentes en la materia, no pueden ménos de establecerse comparaciones, no muy favorables para nuestros contrarios, entre las trabas—de las que muchas creemos completamente inútiles y perjudiciales—puestas al Estado para la gestion de las obras públicas que le están encomendadas, y la absoluta é injustificada libertad que á las corporaciones municipales y provin-

ciales quiere dárseles, invocando para ello no tan sólo principios políticos, sino aquellos principios económicos que, como ya hemos dicho, exigen y llevan consigo como condicion precisa la existencia en esas corporaciones de cualidades morales ó intelectuales, que no es que se las neguemos nosotros, sino que se las niegan todas las leyes referentes á los demas ramos de la Administración pública, en todo lo que atañe á la gestion que está reservada á esas corporaciones. El Estado central, que para construir una carretera necesita que exista un proyecto redactado con sujecion á formularios minuciosos; que la carretera de que se trate esté incluida en el plan general de las del Estado; que sobre la base de ese proyecto se haya verificado una informacion de utilidad pública, y que en los presupuestos generales del Estado haya cantidades consignadas para ello, está, ademá de todas estas trabas, sujeto en último extremo al poderoso correctivo de la opinion pública solemnemente formulada en los Parlamentos. En cambio, segun las Bases, las Diputaciones y los municipios no necesitan sujetarse á ninguna de estas condiciones; y si éstas representan, como sucede con todas las leyes administrativas, las garantías que la sociedad considera necesario establecer para que la Administración no venga á convertirse en una entidad aparte y superior á esa misma sociedad cuya representacion tiene, no vemos la razon de que al llegar á esas agrupaciones parciales, como son los Municipios y las Diputaciones, tales precauciones se abandonen. Y si esa absoluta libertad encuentra celosos partidarios, preciso es decirlo de una vez, es porque esos partidarios son los que verdaderamente utilizan esa libertad en perjuicio de sus conciudadanos, haciendo excepcion de aquellos que la defienden por fanatismo de escuela.

Vamos ahora á ocuparnos de otro punto esen-

cialísimo y que se roza, no ya con las obras públicas, sino con la administración de los intereses generales.

Nos referimos á la absoluta prohibición, que en las Bases se establece, de subvencionar ninguna obra, bien sea de particulares, bien de corporaciones.

No vamos á entrar en discusión sobre el fondo del asunto. Si fuéramos contrarios en absoluto á las subvenciones, nada mejor podríamos hacer que invitar á nuestros lectores á que buscasen en la colección de nuestro periódico los brillantes y elocuentes escritos de uno de nuestros más ilustres compañeros. Pero para que resalte más la justicia de las observaciones que vamos á hacer, es deber nuestro declarar que, lejos de ser enemigos de las subvenciones, las consideramos en muchos casos como un poderoso medio y tal vez el único de que el Estado cumpla sus elevados fines, promoviendo la ejecución de aquellas obras de general y reconocida utilidad, que el cúmulo de atenciones que sobre él pesan, no le permite estimular de otro modo.

Hecha esta declaración, vamos á hacer ver que no solamente, por disposiciones posteriores, ha venido á falsearse por completo esta absoluta prohibición de otorgar subvenciones, sino que dentro de las mismas Bases está el germen de ese falseamiento. Véase si no el art. 17 de ellas que literalmente dice así: «El Estado atenderá de preferencia, en la construcción de las obras comprendidas en el artículo 14, á las subvencionadas por las provincias ó por los municipios, y entre éstas, á las que lo sean con un tipo mayor.» Es decir, que estando hoy á cargo del Estado todas las obras públicas de mayor ó menor interés general—entre las cuales están comprendidas las carreteras de tercer orden, que por lo común están enclavadas las más de las veces dentro de una sola provincia—y siendo estas obras de las que, según el art. 14 de las Bases, continuarán corriendo á cargo del Estado, el art. 17 no hace, en realidad más que cambiar la forma de la subvención, al menos en lo que se refiere á las obras provinciales y municipales; por más que, según los términos del art. 20, parece deducirse—y ese es

realmente el espíritu de las Bases—que también el Estado construirá con preferencia aquellas obras, de las que hoy corren á su cargo—que son todas ó casi todas—para las que contribuyan los particulares, puesto que si esta interpretación no fuera exacta, sería completamente inútil la prescripción del art. 20, en que al tratar del reintegro de las cantidades invertidas en la construcción de una obra pública á la cual hubieran contribuido *particulares, municipios ó provincias*, se preceptúan ciertos y determinados trámites que deben seguirse para este reintegro.

Pero aún dejando esto á un lado, no basta afirmar, como se afirma en las Bases, que no se entiende por subvención los derechos y franquicias que lleva consigo la declaración de utilidad pública, no. No solamente esos derechos y esas franquicias constituyen un verdadero auxilio, una verdadera subvención, sino, lo que es más, la forma en que actualmente se acredita á las empresas ó particulares la franquicia de los derechos de aduanas, por los materiales que hayan de introducir del extranjero, constituye una verdadera subvención en metálico, que puede en muchos casos, á la sombra de esa misma franquicia y como corruptela de ella, llegar á ser muy importante.

Pero aún hay más: si se trata de una obra construida por particulares, para cuya ejecución se haya hecho más de una petición y que—según lo determinado en el art. 5.º de las Bases—la competencia entre las peticiones se haya resuelto en favor del particular ó de la Empresa á que nos referimos, hay en ese caso una subvención enorme, una subvención que puede dar lugar á más grandes abusos que la más excesiva subvención en metálico: la subvención del monopolio. Y no se nos conteste que según ese artículo 5.º, si bien cuando para una misma obra se presenta más de una petición y se establece, por consiguiente, competencia, y el Estado otorga la concesión á la que encuentra preferible entre esas peticiones, no se nos diga, repetimos, que en ese artículo se declara que tales concesiones no constituyen monopolio; lo que realmente no constituye la prohibición de ese monopolio es el que así se exprese en el artículo de la

ley ó en un artículo de la concesion. Podrá no existir el *monopolio legal*, pero existe y existirá de hecho el *monopolio natural* que lleva consigo la ocupacion de una determinada zona de los terrenos de dominio público que sea precisa, que sea conveniente, y en muchos casos la *única* que la ciencia aconseje, para atravesar una divisoria, para cruzar un determinado rio. Y si á este monopolio natural puede llegarse y se llega en efecto; si ese monopolio natural—no contrareestado por ninguna clase de garantías—es la consecuencia inmediata del procedimiento indicado en el art. 5.º, ¿puede afirmarse sériamente que en concesiones de esta clase, no puede otorgarse á determinados concesionarios, una subvencion tanto más funesta, tanto más ilícita, cuanto que no puede apreciarse y cuanto que la opinion pública—supremo juez á quien parece pretende darse omnimoda jurisdiccion, hasta en los menores detalles de la gestion de las obras públicas—no puede pronunciar su fallo?

Y no insistimos más sobre este punto, porque cumplido está, á nuestro parecer, el objeto que nos proponíamos de hacer resaltar las consecuencias que puede traer consigo la impremeditacion en asuntos de tamaña trascendencia; y tambien creemos haber dejado bien demostrada la inconsecuencia que respecto á este particular existe entre los principios y las prescripciones de las Bases de 14 de Noviembre.

Vamos, por último, á ocuparnos del art. 22 de éstas, que para colmo de nuestra confusion, no se anuncia, ni se razona en el preámbulo.

Tiene por objeto dicho artículo derogar varios de los de la ley vigente de Aguas, de 3 de Agosto de 1866. No llevarémos nuestros escrúpulos hasta negar la legalidad de semejante forma de derogacion de una ley que, despues de maduro estudio y de largos trámites, obtuvo la aprobacion de los Cuerpos Colegisladores y la sancion del Jefe del Estado. No entrarámos en este orden de consideraciones, que realmente quedan fuera del carácter de nuestro periódico; pero sí vamos á examinar qué es, qué representa, esta derogacion.

Hanse anulado por ella los artículos de la ley de Aguas, en virtud de los que se imponia á

propietarios poco cuidadosos y poco dispuestos á mejorar, ya las condiciones de sus fundos, ya las de salubridad de algunas comarcas, á estar y pasar por lo que propietarios más ilustrados y celosos del bien particular suyo en primer término y de el del público en general, determinasen, ya en punto á defensa contra los destrozos de las aguas de las corrientes públicas, ya para el saneamiento de terrenos. ¿Quiere decirsenos con qué fundamento se ha decretado la derogacion de tan útiles y razonables artículos? ¿Es acaso el respeto á la propiedad y á la libertad individual? Eso no puede sostenerse; será á lo más el respeto á la propiedad y á la libertad de los individuos que, faltos de ilustracion y careciendo de buena voluntad, vienen á sobreponerse, al derogar ese artículo, á la propiedad y á la libertad de los individuos que, no porque deseen en primer término el mejoramiento de sus intereses, dejan de procurar por el progreso y el bien de la generalidad; es, en una palabra, el reconocimiento explícito del *derecho al error*, no sólo coexistiendo, sino sobreponiéndose al *derecho al bien y á la verdad*. Y no añadimos más sobre este punto, porque no habiéndose, como hemos dicho, iniciado, ni tocado esas cuestiones en el preámbulo, no sabemos cual es el verdadero móvil á que ha obedecido la supresion de esos artículos y no hemos gustado nunca de combatir con fantasmas.

Otro grupo de los artículos suprimidos, es el de los que se refieren á la limitacion que sabiamente establecia la ley de Aguas para las concesiones hechas á empresas que se propusieran la construccion y explotacion de canales de riego; de cuya limitacion, sin embargo, exceptuaba, declarándolas concesiones á perpetuidad, todas aquellas obras que fuesen llevadas á cabo por los propietarios de las tierras que hubieran de recibir el beneficio del riego. No es nuestro ánimo en este momento exponer aquí las fundadas razones en que tales artículos se apoyaban; nuestro objeto es, por el contrario, manifestar que no vemos en ninguno de los principios económicos, que parecen ser el norte fijo de las Bases, el que haya podido servir para justificar la anulacion de esos artículos.

Sólo podemos presumir uno y es el de respetar de una manera clara, explícita y terminante la absoluta libertad de las empresas ó asociaciones para acometer este género de obras.

Aparte de otras consideraciones, que ya hemos presentado en el curso de nuestros artículos, no podemos ménos de reiterar aquí lo que más de una vez nos hemos visto obligados á exponer.

Puesto que esos canales de riego han de derivarse de corrientes públicas que pertenecen al dominio público—reconocido como existente por las Bases de 14 de Noviembre—¿en virtud de qué autorizacion se desprende en absoluto el Estado de esa parte del dominio público sin garantías de ninguna clase y sin ningun género de remuneracion para los intereses generales? ¿Con qué derecho regala á determinadas empresas aquello de que el Estado no es más que simplemente administrador?

Y aparte de la materialidad del agua cedida para alimentacion de esos canales, hay otra consideracion que atender y que se refiere á los intereses generales encomendados á la gestion del Estado. Precisamente respecto á esta cuestion concreta de los riegos, España puede presentar instituciones y reglamentos referentes á riegos, que son un modelo que naciones extranjeras vienen á estudiar y á imitar.

Pues bien; en la larga tradicion que los riegos tienen en España, es una verdad ya axiomática, es un hecho tangible, que para los intereses generales, para el mejor aprovechamiento de las fuerzas sociales y para obtener el mayor producto del suelo, la organizacion más perfecta, la organizacion que puede servir de tipo, es aquella en que el derecho al agua para el riego va unido á la posesion de la tierra, que ha de utilizarle. Y si esto está reconocido; si, por lo tanto, los verdaderos intereses generales exigen y demandan que siempre que sea posible se obtenga esa perfecta organizacion de los riegos, esa union dentro del mismo dominio del agua y de la tierra, ¿con qué derecho, repetimos, se abandona la defensa de esos intereses generales—falseando el principio de que el Estado debe ampararlos y defenderlos—y viene á introdu-

cirse la perturbacion en este ramo, derogando artículos de la ley de Aguas, que no establecian de nuevo esos principios, sino que no hacian más que confirmar respetuosamente la gloriosa tradicion de sábias instituciones?

A pesar de todo esto, se nos dirá que el respeto á la libertad individual, que el verdadero respeto á la propiedad del trabajo, exigian imperiosamente que se libertára á éste de las trabas que indudablemente envolvian esos artículos; y á esto dirémos nosotros que aún dentro de ese principio no hay contradiccion, puesto que no se trata de trabajo individual efectuado sobre cosas de dominio y propiedad tambien individual, sino que se trata de trabajo efectuado sobre cosas de dominio público. La obra ejecutada va á afectar intereses generales, y por consiguiente, el Estado, al ceder una parte de ese dominio público y al ejercer las funciones que le son propias respecto á los intereses generales, tiene un derecho tan igualmente respetable como el derecho individual, para imponer todas aquellas condiciones que compensen la entrega de una parte del dominio público á un particular; tiene derecho igualmente á imponer aquellas prescripciones, no ya que dejen á salvo los intereses generales, sino que fomenten esos mismos intereses. Que, ni en las cosas públicas, ni en las cosas particulares, una buena y recta administracion debe sistemáticamente limitarse á conservar estrictamente aquello que administra, sino que es una obligacion, moral en todos casos, legal en muchos, el fomentarlo y mejorarlo por todos los medios que á su alcance estén.

Sólo de pasada citarémos tambien la derogacion de los artículos de la ley de Aguas referentes á la gestion directa é inmediata por el Estado en la mejora del régimen y aprovechamiento de las aguas públicas. Indudablemente ó esa supresion ha pasado desapercibida ó cuando ménos se ha abandonado por completo el criterio que se siguió para formularla, puesto que legisladores posteriores—entre los que se encontraba el ilustre autor de las Bases—han discutido y aprobado la ley de canales de riego de 20 de Febrero de 1870, ley que precisamente, no sólo ha sancionado, sino que ha impuesto al Estado la

obligacion de una gestion directa, que en muchos de sus extremos está bien reñida por cierto con los principios radicales economistas.

Hemos concluido este detallado exámen de las Bases y tenemos todavía que formular una opinion que abraza á su conjunto. Nos referimos al hecho de haberse puesto desde luégo en ejecucion estas Bases—contra lo que en ocasiones análogas se ha hecho—sin la publicacion de las leyes á que debieron servir de fundamento, sin la publicacion siquiera de disposiciones de carácter reglamentario que las habilitáran, por decirlo así, para su posible y práctica aplicacion.

Muchos de los inconvenientes que hemos señalado, muchos de los absurdos que en ellas hemos combatido, hubiéranse seguramente dilucidado con calma, y, bien favorable, bien adverso el fallo que sobre sus distintos extremos se hubiera pronunciado por el poder legislativo, hasta tanto que esto se hubiese verificado, no habrian venido á producirse tan graves perjuicios al país, tan extrañas perturbaciones en muchos ramos importantes de la Administracion pública, que hoy, áun *dándose cuenta exacta del presente sin las exageraciones, siempre fatales, ya en uno, ya en otro sentido, áun fijando la vista en el ideal que la ciencia nos muestra, y áun midiendo el camino que entre el hoy y el mañana ha de recorrerse*, no será posible ya *emprender la marcha con pasò rápido y ánimo resuelto* para llegar al apetecido fin de bienestar, de sanos principios administrativos y de buena gestion de los intereses públicos, á la verdadera mejora, al progreso real de los intereses sociales, cualquiera que sea el sistema político ó administrativo que ahora ó en lo futuro dominen en la gobernacion de nuestra patria. Difícil será prescindir de exageraciones en sentido contrario á las que fatalmente se han llevado á la práctica en virtud de las Bases; difícil será fijar cuál es el verdadero ideal de la ciencia en esta materia, despues de haber tenido sobre el ara el falso ídolo de una escuela económica exclusivista; difícil ha de ser, por tanto, medir el camino que entre el hoy lamentable y el mañana venturoso ha de recorrerse.

No pretendemos, seguramente que la marcha

que se siga sea la que en el curso de este exámen hemos apuntado. Nos declaramos humildemente susceptibles de error; si á él no nos condujera nuestra escasa inteligencia, hubiéranos conducido tal vez el dolor producido por la vista de las desdichas que á nuestro país han sobrevenido en asuntos de tanta trascendencia como las Obras públicas, partiendo precisamente de escuelas económicas, cuyos pacíficos procedimientos no hacian esperar seguramente tan trascendentales y funestos resultados.

Pero si no pretendemos que para remediar el mal se apliquen los procedimientos que hemos señalado, creerémos excesivamente recompensado nuestro trabajo si, al sacrificarnos voluntariamente como las guerrillas de un ejército, conseguimos que detras de nosotros avance el de todos nuestros ilustrados compañeros, hasta obtener el más cumplido éxito, contribuyendo todos en la medida de sus fuerzas á restablecer el equilibrio tan funestamente perturbado, y á conseguir que una verdadera, inteligente y celosa gestion de las Obras públicas haga de éstas, como en tantas ocasiones, el más poderoso medio de progreso y bienestar de nuestra querida patria.

Madrid, 31 de Marzo de 1874.

RAFAEL YAGÜE.

FERRO-CARRILES.

APUNTES ACERCA DEL MATERIAL DE TRACCION Y TRANSPORTE DE LA COMPAÑÍA DE LOS FERRO-CARRILES DEL NORTE DE ESPAÑA.

II.

Habiendo dado en el artículo anterior una idea, aunque ligera, del sistema de las locomotoras que posee la Compañía de los ferro-carriles del Norte, vamos ya á describir, brevemente tambien, las principales partes que las componen. Por lo que se ha expuesto puede observarse que uno de los principios á que ha obedecido su construccion ha sido llevar en sus diferentes órganos, hasta donde ha sido posible, la mayor uniformidad dentro de los tipos adoptados. En efecto, las calderas de las