

REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS

FUNDADA Y SOSTENIDA POR EL CUERPO NACIONAL DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS

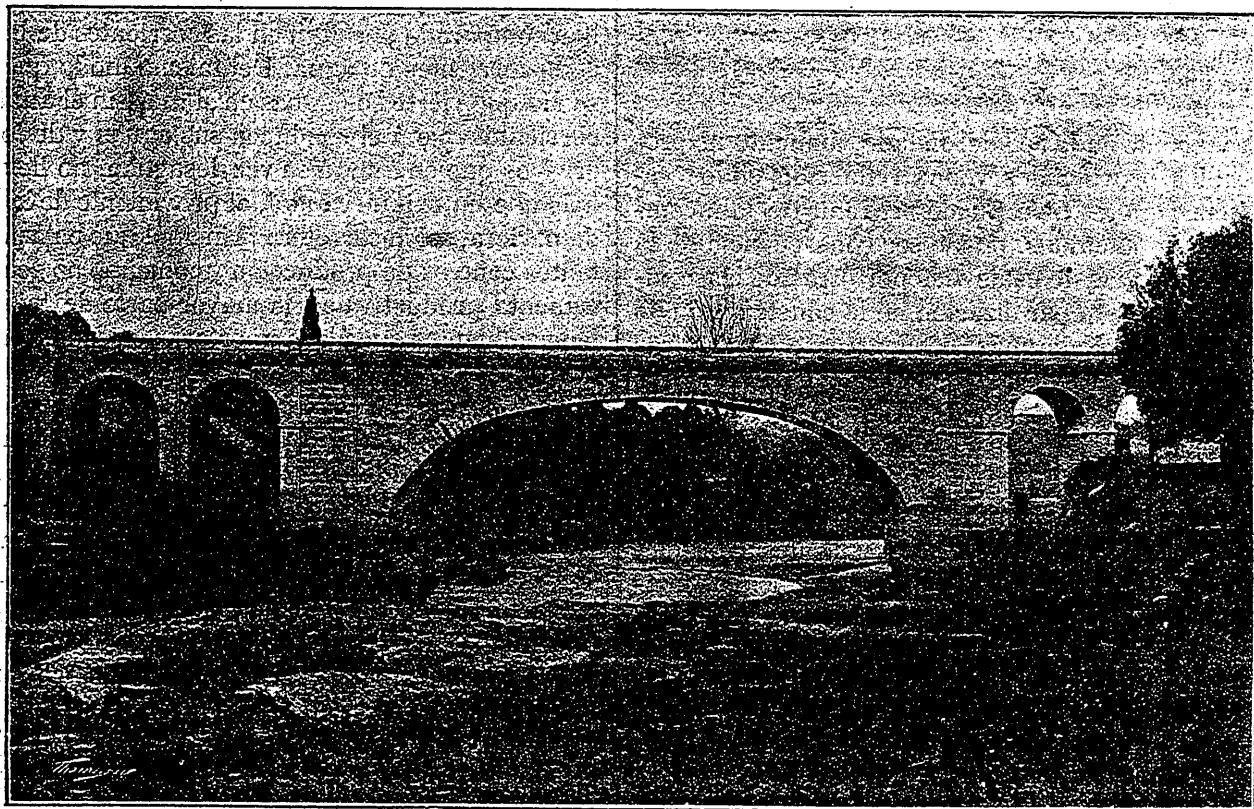
Redactor-Presidente. Ilmo. Sr. D. Luis Sáinz, Inspector general de primera clase del Cuerpo de Ingenieros de Caminos.
Redactores. Los Sres. Presidentes de las Comisiones regionales de Ingenieros.
 D. Luis Gaztelu, Profesor de la Escuela de Caminos.
 D. Manuel Maluquer, Ingeniero del mismo Cuerpo, *Secretario*.
Colaboradores. Todos los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

SE PUBLICA LOS JUEVES

Redacción y Administración: Puerta del Sol, 9, pral.

PUENTE SOBRE EL RIO GUADALOPE

Carretera de Alcañiz á Caspe (Teruel)



CAMINOS VECINALES

I

Cuál es la importancia de las vías de comunicación, y cuánto influyen en la riqueza del país es cosa tan sabida que no vamos á hacer un estudio de las ventajas que consigo traen. Aun después de haberse iniciado la construcción de más perfeccionados medios de transporte, como los ferrocarriles, vemos hoy día destinar á esta atención buena parte del presupuesto del Estado, y á los particulares, á los pueblos y á los representantes de la Nación, acudir cada día á los poderes públicos en demanda de nuevas construcciones, convencido de lo necesario de abaratar los trasportes y extender los mercados. Se cuenta ya con gran

número de kilómetros de carretera construídos, se prosiguen con actividad los trabajos dedicando todos los recursos posibles, y cuando más parece acercarse la fecha de la terminación del plan general, vienen un sinnúmero de leyes á incluir en el ya tan extenso plan, miles de kilómetros de nuevas carreteras.

Desgraciadamente, ó bien por el carácter de nuestro pueblo que todo lo espera del Estado, ó bien porque quizás se crea que el cambio de nombre para designar las vías provinciales y vecinales, cambie también su importancia y su utilidad, esta atención y este interés en el aumento de comunicaciones puede decirse que queda detenido en el afán de construcción de carreteras del Estado, y desaparece casi por completo en cuanto á las provinciales y vecinales se llega. En la obra *Carreteras* de mi respetable profesor D. Manuel Pardo, vemos que mientras en otras na-

ciones como Francia, Inglaterra é Italia, estas carreteras que pudiéramos llamar secundarias alcanzan un desarrollo mucho mayor que la primera, hasta el punto de llegar á ser trece veces mayor su longitud total que la de las del Estado en la primera y tercera de dichas naciones y cuatro veces mayor en la segunda, en nuestro país es bastante inferior, como comprueba el siguiente estado de la red de caminos en 31 de Diciembre de 1894, tomado del último *Anuario de Obras públicas*, publicado, y del cual tomamos solo el número de kilómetros construídos:

	Kilómetros.
Carreteras del Estado.	30.977
Idem provinciales.	8.016
Caminos vecinales.	18.174

Comparadas estas cifras con las publicadas en la obra citada del Sr. Pardo, referentes al año 1889, que son:

Carreteras del Estado.	27.008
Idem provinciales.	6.410
Caminos vecinales.	18.555

se nota un aumento en la red del Estado, aumento no proporcional en las provinciales y una reducción en los caminos vecinales que, si bien puede provenir de lo incompleto de los datos obtenidos, puede ser consecuencia de la sustitución de algunas de estas vías por otras de clase superior y de la completa paralización en la construcción de esta clase de obras. Nada más elocuente que estas cifras para probar nuestra inferioridad con relación á los países citados, y lo poco que podemos esperar que la actual situación se mejore visto el poco ó ningún adelanto obtenido en el período citado.

Si de la comparación en número pasamos á la comparación en calidad, el resultado es aún más desfavorable, pues aunque las carreteras del Estado y provinciales puedan compararse con las análogas del extranjero, en cuanto á construcción y conservación se refiere, no pasa lo mismo con las vías vecinales. Con seguridad podría afirmarse que la mayoría de los 18.174 kilómetros de caminos vecinales que se citan, son cauces de arroyos ó caminos exclusivamente formados por el tránsito, quedando los primeros interrumpidos cuando un pequeño temporal de lluvias devuelve á estos cauces su primordial destino, y siendo practicales los segundos en muchos casos solo para caballerías y en aquellos en que se verifica el tránsito rodado con dificultades sin cuento y grandes peligros. Con defectos tan señalados en la construcción, la conservación resulta neficaz la mayor parte de las veces, no se practica en otras muchas y peca de poco inteligente en otras, por lo que solo una pequeña parte de la longitud de la red se encuentra en condiciones de tránsito y merece justamente el nombre de camino.

Se llama impropriamente *caminos vecinales* á estas vías, que en el Real decreto de 7 de Abril de 1848 y en la ley de 28 de Abril de 1849 se definen diciendo *son todos los caminos públicos no comprendidos en las clases de carreteras nacionales ó provinciales, y por lo tanto solo de interés inmediato de uno ó más pueblos*, que la ley de 22 de Junio de 1857 clasificó como carreteras de tercer orden y puso á cargo del Estado, y que la ley de 4 de Mayo de 1877, en el capítulo 4.º, *De las carreteras costeadas por los municipi-*

pios, en su art. 36 define: «Son de cargo de los municipios las carreteras que no hallándose en los planes provincial ó del Estado, acuerden los Ayuntamientos construir para satisfacer intereses de las respectivas localidades.»

Es á nuestro juicio algo defectuosa la definición de la ley del 77, y aunque la del Real decreto de 1848 no les da á estas comunicaciones toda la importancia que á nuestro entender tienen, el suponer que son de interés *inmediato* de uno ó más pueblos indica que, aunque no de un modo inmediato, á mayor distancia alcanzan sus beneficios. Aun es según creemos mayor su importancia, pues aunque el objeto inmediato sea la unión de dos pueblos, el interés de éstos es de unirse á otros de más fáciles comunicaciones con los grandes centros de población, ó empalmar en el pueblo próximo con la carretera vecina; en una palabra, alcanzar la vía de comunicación que directamente ó por sus enlaces le facilite las relaciones con los distintos centros.

Para demostrar la importancia de toda clase de vías de comunicación, y de los caminos vecinales en particular, se han comparado por alguien las corrientes de la circulación á las corrientes de agua. Del mismo modo que el caudaloso río que vierte sus aguas en el mar sin el auxilio de otras corrientes que á él conducen sus aguas y de los pequeños arroyos que en éstas á su vez desaguan, no llevaría al mar más que un exiguo caudal, el proveniente de la fuente donde naciera, así la carretera principal que enlaza dos importantes centros de producción y consumo no sería económicamente productiva en la mayor parte de los casos, á no tener afluentes que á ella aportaran su caudal aumentando la circulación. Aun el símil empleado no expresa bien la importancia de las vías de que tratamos, pues siendo una sola la dirección del movimiento de las aguas, no comprende el doble sentido de la circulación que á la par que conduce de los pequeños centros productores al de la explotación fabril las primeras materias de la industria las devuelve transformadas, algo así como un sistema circulatorio en que arterias y venas fuesen un solo conducto, y por él circulara la sangre transformada y la que del corazón lleva la vida á los más apartados puntos de nuestro cuerpo.

Inútil es, pues, esforzarnos en demostrar la conveniencia y utilidad de estas vías secundarias, pues todo lo que hace ver la importancia de las carreteras principales se extiende á ésta, y tal creemos que es el pensamiento de la mayoría á pesar de los datos en contra que pudieran sacarse de los números fijados en los citados cuadros y que provienen de otras causas que vamos á señalar.

Interesa conocer el origen y cuantía de los recursos para la construcción de caminos vecinales. Prescindiendo de la ley de 22 de Julio de 1857, que, como hemos dicho, incluyó estas vías en un *grupo de carreteras de tercer orden* y las puso á cargo del Estado, derogada por las posteriores de 14 de Noviembre de 1868, de 29 de Diciembre de 1876 y de 4 de Mayo de 1877, tanto las leyes últimas citadas como el Real decreto de 7 de Abril de 1848 y la ley de 28 de Abril de 1849, declaran estas obras de la competencia exclusiva de los Ayuntamientos y á ellos corresponde su construcción y conservación, pues la aprobación del Gobernador para los planes de las obras y la inspección del Gobierno sobre las mismas impuesta por la ley del 76, en nada influye sobre la cuestión desde el punto de vista que la consideramos de los recursos para su sostenimiento y construcción que son los de los pueblos, indicándose solo

en el art. 1.º de la ley de 1849, que «las Diputaciones provinciales podrán votar fondos por vía de auxilio para los caminos vecinales que interesen á la provincia además de los pueblos por donde pasaren», y en el art. 37 del Reglamento para la ejecución del decreto de 7 de Abril de 1848 que, «al hacerse el presupuesto de la provincia se incluirá en capítulo separado la cantidad que se crea conveniente por vía de auxilio y estímulo á los caminos de primer orden.»

Los recursos de los pueblos á este objeto destinados pueden ser, según el art. 6.º del citado Real decreto de Abril de 1848:

1.º Los sobrantes de los ingresos municipales después de cubierto el presupuesto ordinario.

2.º Una prestación personal de cierto número de días de trabajo al año.

3.º Un repartimiento vecinal legalmente hecho.

Y 4.º Los arbitrios extraordinarios que estimen convenientes.

La primera fuente de recursos para el pueblo, del sobrante del presupuesto municipal, es completamente ilusoria, pues sabido es que la mayor parte de los pueblos no pueden cumplir las obligaciones que las leyes les señalan. Los ingresos de los Ayuntamientos están reducidos á un recargo del 16 por 100 sobre las contribuciones que el Estado exige por inmuebles y subsidio, un 50 por 100 sobre las cédulas y un 100 por 100 sobre el impuesto de consumos. El 16 por 100 de las cuotas de contribución por subsidio, es un ingreso casi nominal, pues en la mayor parte de los pueblos los contribuyentes por este concepto se reducen á algún barbero, algún tabernero y al médico si le hay; los gastos de cobranza del impuesto de consumos para el Estado absorben la mayor parte del 100 por 100 que al municipio corresponde, comprendiendo la responsabilidad de éste por algunas cuotas incobrables, quedando tan solo las cédulas y la riqueza territorial donde podrían obtener sus mayores ingresos á no estar defendida por la ley, que solo permite recargar el tanto por ciento anteriormente dicho.

Siendo estos los ingresos, los gastos que por la ley debe todo Ayuntamiento atender son:

1.º Gastos provinciales, los cuales absorben casi en totalidad lo recargado sobre territorial.

2.º Gastos de empleados precisos, como son el secretario y el alguacil.

3.º Gastos carcelarios ó manutención de los presos pobres del partido.

4.º Gastos incluíbles de quintas, elecciones, oficinas, correos y suscripciones obligatorias.

Y 5.º El gasto enorme de la instrucción con el pago de maestros y la cuarta parte de sus dotaciones para material de escuelas.

Con ingresos tan reducidos y gastos relativamente elevados los presupuestos municipales en general se saldan con déficit y hasta la pequeña partida que en ellos se destina para caminos vecinales, en vista de su ineficacia, sirve para cubrir otras atenciones, en las que se ve el resultado más directamente. Es, pues, inútil pensar en el sobrante de los ingresos municipales como fuente de recursos para la construcción y mejora de estas vías de comunicación.

Dejando aparte para tratarla con más detalle la prestación personal, quedan á disposición de los municipios, como medios para procurarse los recursos necesarios para

caminos vecinales: primero, un repartimiento vecinal legalmente hecho; y segundo, los arbitrios extraordinarios que estimen convenientes.

El repartimiento vecinal es difícil de conseguir, pues ha de acordarse por los mismos interesados. Además, ya sea por desconfianza en la gestión municipal, ya por lo usado del procedimiento para cumplir otras atenciones, es rarísimo que se acuda á este reparto, y sólo en casos extraordinarios, en que el mal estado por la falta de comunicaciones llega á su límite, se aplica, pero siempre sus recursos son pequeños y no llegan más que hasta poner relativamente transitable la vía inutilizada ó á despejar el paso interrumpido. Aun en la mayor parte de casos como los citados la cantidad necesaria se consigue por donativos de las personas más directamente perjudicadas ó por la iniciativa y recursos de estos mismos, haciendo caso omiso de los municipios y sus obligaciones y facultades.

Respecto al establecimiento de arbitrios el párrafo segundo del artículo 137 de la Ley municipal de 2 de Octubre de 1877, indica que sólo pueden establecerse sobre los servicios siguientes:

Aprovechamiento y abastecimiento de aguas para usos privados.

Alcantarillado.

Establecimientos balnearios en aguas públicas.

Guardia rural.

Establecimientos de enseñanza secundaria, superior ó especial.

Licencias para construcción de edificios.

Mataderos.

Puestos públicos y sillas en plazas, calles, ferias, mercados y paseos.

Alquiler de pesas y medidas.

Almotacenia ó repeso.

Enterramientos en los cementerios municipales.

Coches de plaza y de servicios funerarios y carros de transporte en el interior de las poblaciones.

Expedición de certificaciones por actos del Ayuntamiento ó documentos que existan en sus Archivos.

Parte que conceden las leyes en la expedición de documentos de vigilancia, licencias de caza y pesca, y navegación y flote de los ríos y aprovechamientos de aguas.

Y los demás análogos.

Y en el párrafo tercero dice:

«En ningún caso pueden ser objeto de arbitrios los servicios siguientes:

Aprovechamiento y abastecimiento de aguas para uso comunal.

Alumbrado público.

Acera y empedrado.

Vigilancia pública.

Beneficencia.

Instrucción pública elemental.

Limpieza, sin perjuicio de los aprovechamientos á que diera lugar.

Y otros de igual naturaleza.

Basta fijarse con algún detenimiento en los párrafos transcritos anteriormente para comprender cuán exiguo es el resultado que de los arbitrios imponibles puede conseguirse. En una población de importancia, en que los servicios indicados puedan tener desarrollo, pueden ser para los Ayuntamientos fuente importante de ingresos,

però la mayoría de los pueblos encargados de la construcción de estas vías secundarias, puesto que á las grandes poblaciones acuden en general las vías importantes, cuya construcción corre á cargo del Estado, el producto sería casi nulo, pues en la inmensa mayoría no se encontrarán ni las satisfacciones del lujo, como los coches de plaza, etc., ni siquiera las necesidades de la salubridad, como alcantarillas, etc.

Queda por examinar la facultad del Ayuntamiento para la imposición de la prestación personal. Dice así el art. 79 de la ley municipal en que aquélla se consigna: «La prestación personal se concede como auxilio para fomentar las obras públicas municipales de toda especie: los Ayuntamientos tienen facultad para imponerla á todos los habitantes mayores de diez y seis y menores de cincuenta años, exceptuando los acogidos en los establecimientos de caridad, los militares en activo servicio y los imposibilitados para el trabajo. El número de días no excederá de veinte al año, ni de diez consecutivos, siendo redimible cada uno por el valor que tengan los jornales en cada localidad.»

Es indudable que fué buena la intención del legislador, que, partiendo de los datos del papel, llegó á un resultado que creyó exacto, que la idea antes de llevarla á la práctica se creía de magníficos resultados, y que se daba con esta facultad á los Ayuntamientos un medio seguro para conseguir el objeto propuesto al fomento de las obras públicas. Tomemos un pueblo de pequeña importancia, se diría; supongamos que solo se puede contar en él con doscientas personas para formar el padrón de prestación personal; estas doscientas personas, que cada una hace veinte jornales, representan cuatro mil jornales, que á un precio medio, según las localidades, de dos pesetas por jornal, dan la cantidad de ocho mil pesetas; únase á los jornales personales los que á cada vecino corresponden por los carros, carretas y carruajes de su propiedad, así como por los animales de carga, silla ó de tiro, y la cantidad total será aún mucho mayor, teniendo en cuenta que los vecinos de los pueblos han de estar provistos casi en su totalidad de animales y vehículos que les exigen la mayor parte de las faenas agrícolas. ¿Dónde encontraría el Ayuntamiento mina tan productiva? ¿Cómo un Ayuntamiento de escaso vecindario y pocos recursos, por tanto, encontraría medio de ingresar cantidad comparable para atenciones tan preferentes? Es indudable que se creyó resuelto el problema y que con tal disposición las obras públicas tomarían gran incremento y se pondría pronto nuestra nación en estado de compararse con las más adelantadas en la cuestión.

Desgraciadamente los resultados no han estado de acuerdo con lo previsto, y después de cuarenta y ocho años de concedida á los Ayuntamientos la facultad de imponer la prestación, el cuadro que se presenta al principio de esta Memoria y el estado de la mayor parte de esos caminos, muestra que tal vez por causas imprevistas la prestación personal, exigible en la forma que la ley indica, ni ha servido á los Ayuntamientos para desarrollar sus planes de caminos vecinales, ni para conservar en debida forma los ya construidos.

Parécenos deberse en primer lugar el mal resultado obtenido á la falta general de conocimientos y á la ignorancia de los servicios que prestan las vías de comunicación. Hay entre los habitantes de los pueblos, aunque en

pequeño número; algunos que sostienen la teoría de que las vías de transporte, lejos de traer á los pueblos los beneficios que se calculan, sólo producirían la ruina de los labradores, pues la facilidad en los transportes causaría la baratura de los productos y no se podrían vender á buen precio los frutos de las cosechas. Defienden otros que las vías de comunicación, facilitando la concurrencia á los centros de consumo de pueblos más apartados, éstos acabarían con esta clase de monopolio de los más cercanos, puesto que los compradores podían acudir indistintamente á unos ú otros. Hay, en fin, quien teme que con las vías de comunicación penetre la civilización en los pueblos y con ella tal vez doctrinas perniciosas; muchos son, resumiendo, los que, indudablemente por falta de conocimiento é ignorantes de los beneficios de una vía de comunicación, juzgan las cosas con un criterio erróneo y se declaran resueltamente partidarios del aislamiento.

Se encuentra en los pueblos también un núcleo de habitantes en mayor número que los mencionados, que ya instintivamente, ya porque han podido apreciar sus ventajas é inconvenientes, se muestran partidarios de las vías de comunicación, y éstos son los que no resistirían que una carretera pasase por el pueblo, y que hasta acudirán ya al Estado, ya á las Diputaciones en solicitud de construcciones semejantes. Estos mismos se resistirán á la prestación personal y rechazarían todo aquello que en ellos supusiese un sacrificio, porque más ilustrados en la cuestión que los anteriores, pero menos de lo debido, tienen conocimiento suficiente para apreciar la utilidad, pero no para comparar el perjuicio que les proviene de hacer los jornales necesarios ó de acudir con sus carros y animales, como exige la prestación, con el beneficio que obtendrían de tener una vía cómoda y fácil.

Lo expuesto, fundado en la ignorancia de los pueblos, es casi general, pues la mayor parte de los grandes propietarios, en quienes se podría encontrar la suficiente cultura y que podrían ilustrar á sus convecinos, residen en las ciudades. No debió pasar desapercibido para el legislador este punto, puesto que para remediarlo dice en el art. 158 del Reglamento para la ejecución del decreto de 7 de Abril de 1848, refiriéndose á las comisiones inspectoras de caminos vecinales, que: «Las juntas inspectoras procurarán ilustrar á los pueblos, haciéndoles conocer la utilidad que ha de resultarles de mejorar sus comunicaciones; excitarán el celo de los Ayuntamientos para que se presten á contribuir á tan importante reforma; despertarán, en cuanto puedan, el espíritu de asociación entre los pueblos, que es el que puede proporcionar con más prontitud la mejora de los caminos de primer orden; promoverán la realización de suscripciones en dinero ó prestaciones; tratarán de obtener la cesión gratuita de los terrenos y materiales necesarios; se valdrán de su influencia para facilitar, etc., etc.» Estas comisiones, que la ley facultaba al Jefe político para formar, componiéndolas de personas de ilustración, Diputados provinciales, Párrocos, Alcaldes, propietarios, comerciantes, etc., creemos hubieran dado buen resultado; pero no tenemos noticias de que los Jefes políticos hayan usado de su facultad para formarlas, y si se han formado ha sido efímera su duración y no han podido hacer ver el resultado de su misión, que no era labor de un día como se comprende bien.

(Se continuará.)

FEDERICO MORENO.