

CARRETERAS SECUNDARIAS

En la Memoria justificativa del avance de plan de riegos presentado al Gobierno por la Comisión central del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, se expresa que al ejecutar las obras necesarias para establecer aquéllos, conviene también impulsar la construcción de las redes secundarias de carreteras y ferrocarriles que han de alimentar á las principales, terminadas ya ó poco menos.

Y como la inclusión de nuevas carreteras en el plan de las del Estado, que se viene haciendo por las Cortes, lo aumenta considerablemente y hace figurar en él vías de escasa importancia, juzgamos necesario estudiar la manera de llevarlas á cabo.

Según la última estadística de carreteras publicada por el Ministerio de Fomento, el plan de las del Estado comprendía 73.939 kilómetros en fin del año 1896, de los cuales estaban construídos 32.512 y en construcción 3.947. En Francia existen unos 38.000 kilómetros de carreteras del Estado, y es muy poco lo que se aumenta ese número; porque en los últimos presupuestos no se dedica á ese objeto sino millón y medio de francos, y desde 1880 á 1896 se han gastado á razón de 5 millones por año para construir nuevas carreteras y comprar las concesiones de los puentes de peaje (1). En España sucede lo contrario, porque las Cortes aumentan sin cesar el plan de carreteras; se han gastado anualmente para su construcción, durante el quinquenio de 1892 á 1896 unos 16 $\frac{1}{2}$ millones de pesetas por término medio, y cuando se terminen las contratadas tendremos construída mayor longitud de carreteras del Estado que en Francia.

En cambio tiene esa Nación, según la estadística mencionada, 38.000 kilómetros de carreteras provinciales y 613.000 kilómetros de caminos vecinales, mientras que en España hay únicamente 6.831 de las primeras y 19.348 de los segundos, con la circunstancia de que la mayor parte de estos últimos son carriles abiertos por el tránsito. En las expresadas cifras se incluyen 2.365 kilómetros de carreteras provinciales y 1.400 de caminos vecinales correspondientes á Navarra y las Provincias Vascongadas. Entre las demás son muy pocas las que dedican á esa clase de vías sumas de alguna importancia, siendo, por el contrario, numerosas las que para ahorrarse gastos de conservación, logran que se incluyan en el plan de las del Estado todas ó la mayor parte de las carreteras que tienen construídas.

Cada kilómetro de las de tercer orden viene á costar al Estado unas 25.000 pesetas, y como se clasifican de

ese modo todas las que se quieren construir en España, aun cuando únicamente satisfagan intereses locales ó particulares, como dice en su preámbulo el Real decreto de 7 de Abril de 1893, debe reducirse dicho coste, si no es posible suprimirlo, pasando á depender de los Municipios interesados. En el año 1886 no tenía ese mal la gravedad que ahora se observa, y, sin embargo, trató de remediarlo el Ministerio de Fomento dictando el Real decreto de 17 de Septiembre, que mandaba proceder á la redacción del plan de carreteras generales para un plazo de veinte años. En el preámbulo se decía acerca del vigente en aquella fecha: «Hay en él algunas carreteras de tan escasa importancia, que por esto mismo, sin duda, no fueron incluidas en los planes provinciales: hay dos, tres y á veces hasta cuatro carreteras sirviendo superabundantemente los mismos intereses públicos, y otras recorriendo desiertas comarcas, con tan elevado coste de construcción, que por sí sólo fuera quiza éste bastante para dilatarla en terrenos más fértiles y poblados.»

Nada se consiguió con esa disposición superior y las Cortes han continuado agregando carreteras al plan, que comprende hoy más de 74.000 kilómetros, y aun cuando no se aumentase ya, exigiría un gasto que no bajaría de 1.000 millones de pesetas para llevar á cabo todas las vías incluidas en el mismo.

Pero el Estado tiene que sufragar los gastos necesarios para la construcción de otras muchas obras, entre ellas las de riego, y no debería costear los caminos de todas clases, y mucho menos adoleciendo el plan de los defectos señalados en los citados decretos. El de 7 de Abril de 1848 sobre construcción y conservación de los caminos vecinales, estableció en sus artículos 8.º y 9.º el modo de utilizar la prestación personal para la realización de dichas obras, y cuando principiaban á notarse en algunas provincias los resultados de tan beneficiosa disposición, fué sancionada la ley de 22 de Julio de 1857, que puso dichas vías á cargo del Estado con el nombre de carreteras de tercer orden. Desde entonces se acostumbraron los pueblos á esperar todo del Gobierno central y abandonaron el fecundo recurso de la prestación, que se utiliza en casi todas las naciones menos en España, sin que hayan producido sino muy escasos resultados, la ley de carreteras de 4 de Mayo de 1877 que, modificando la de 1857, estableció reglas para la construcción de caminos provinciales y municipales, ni el Real decreto de 2 de Agosto de 1886 para activar esa clase de obras. Y tan arraigada se halla en nuestro país la convicción de que ya no harán carreteras las Diputaciones ni los Ayuntamientos, que desconfiamos de que se

(1) *Transports et tarifs* par C. Colson, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées, Conseiller d'Etat.—Paris 1898.

consiga ningún resultado práctico en ese sentido, ni aun por los procedimientos que vamos á indicar.

Agobiadas esas corporaciones por las contribuciones y gastos que deben satisfacer, no tienen, en general sobrantes para dedicarlos á obras públicas. Podrá haber en esto alguna excepción, pero lo normal y lo corriente será esa carencia de fondos, según explica detalladamente el Ingeniero D. Federico Moreno en los artículos que sobre caminos vecinales publicó en esta REVISTA el año 1897.

Por eso repetimos que no hay más remedio que acudir á la prestación personal, con arreglo á lo establecido en los arts. 69 y 74 de la ley Municipal vigente (1) y en el 53 del reglamento para la ejecución de la de carreteras (2). Pero como ese recurso se concede sólo á los Ayuntamientos, puede autorizarse á las Diputaciones, como lo hizo la ley francesa de 10 de Agosto de 1871, para declarar municipales todas ó parte de sus carreteras. Tratando de este asunto el distinguido Ingeniero Jefe Sr. Alzola, en el libro que ha publicado recientemente sobre las obras públicas en España, dice que en Francia: «Todos los varones válidos de 18 á 60 años están obligados á trabajar durante tres días al año, á menos de redimirse á metálico. Se calcula el producto anual en 60 millones de francos, de los cuales proceden 26 del personal, 25 de los caballos, mulas, asnos, bueyes y vacas, y 9 de los carros. Los tipos en que se gradúa el valor de los jornales son módicos, variando entre uno y tres francos y ocurre lo propio con las caballerías y vehículos. Ha habido varias tentativas para suprimir las prestaciones, pero en las informaciones dadas, se han pronunciado los Consejos generales, por una gran mayoría, á su favor, á pesar de las ideas avanzadas que predominan en el Gobierno de la república vecina.»

Ya hemos visto que el art. 74 de la ley Municipal vigente en España, autoriza para imponer la prestación durante veinte días al año, y si con sólo tres se obtiene en Francia el resultado que se acaba de indicar, podrá conseguirse otro también muy importante en nuestro país, aun cuando no exijan los Ayuntamientos, en cada año, sino la mitad ó la tercera parte de las peonadas que fija el mencionado artículo y la redención se verifique á precios más bajos que en aquella Nación con tal que se haga extensiva la prestación á los carros y caballerías en la forma que expresa el art. 9.º del Real decreto de 7 de Abril de 1848.

(1) Art. 69 de la ley Municipal de 20 de Agosto de 1870, reformada por la de 16 de Diciembre de 1876. Para el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos corresponden á éstos, muy especialmente, las atribuciones siguientes... 3.ª Establecimiento de prestaciones personales.

Art. 74. La prestación personal se concede como auxilio para fomentar las obras públicas de toda especie; los Ayuntamientos tienen facultad para imponerla á todos los habitantes mayores de 16 y menores de 50 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 la localidad. Fuera de los casos de obras públicas que en este artículo se expresan, no podrá exigirse prestación de servicio personal de ninguna clase, incurriendo en responsabilidad el Alcalde ó Teniente que así lo hiciere.

(2) Art. 53 del reglamento para la ejecución de la ley de carreteras de 4 de Mayo de 1877. Para la ejecución de las carreteras municipales podrán los Ayuntamientos votar la prestación personal, á tenor de lo establecido en el art. 69 de la ley Municipal, y observando al efecto lo prevenido en el art. 74 de la misma.

Conviene, pues, reformar en ese sentido el art. 74 de la ley Municipal y ordenar á los gobernadores de las provincias: 1.º Que hagan cumplir á los Ayuntamientos el art. 37 de la ley de Carreteras vigente, formando, donde no lo estén ya, los planes de caminos vecinales, en los cuales deberán incluirse las carreteras provinciales de que las Diputaciones quieran desprenderse por falta de recursos para su construcción y conservación. 2.º Que una vez aprobados esos planes por el Gobernador, se proceda á la ejecución de las obras utilizando la prestación personal del modo que indican el Real decreto de 7 de Abril de 1848 y el reglamento para su ejecución de 8 de igual mes, con la modificación que, respecto de la edad de los contribuyentes, exige el citado art. 74 de la ley Municipal, y haciendo extensiva la prestación á los carros y caballerías. 3.º Que tanto para la ejecución de las obras como en su conservación se cumpla lo que previenen el capítulo IV de la ley de carreteras vigente y los artículos correspondientes de su reglamento.

De este modo no se coartan en lo más mínimo las facultades de los Ayuntamientos y se les indica el procedimiento que deben seguir para tener recursos con los cuales pueden realizar la construcción y conservación de los caminos vecinales; pero si por falta de interés y buena voluntad en las Corporaciones populares no se obtiene el resultado que debía esperarse, será preciso que el Gobierno central, como ya lo hizo por Real orden de 22 de Septiembre de 1860, intente el procedimiento de construir carreteras muy baratas, subvencionadas por los Ayuntamientos y las Diputaciones, dando preferencia en el orden de ejecución, á las que reciban de dichas Corporaciones un tanto por ciento mayor del importe de su presupuesto, incluyendo en éste las expropiaciones.

Interesando así á las localidades, no sería tan fácil que se construyesen líneas de muy escasa utilidad antes que otras de mayor importancia, y unida la acción del Estado con la de los pueblos, se podría llevar á cabo rápidamente la construcción de las carreteras secundarias.

Lo que no debe hacerse es que el Estado subvencione los caminos vecinales; porque si se demuestra que los Ayuntamientos no tienen las condiciones de celo y energía necesarias para utilizar la prestación personal en la construcción de dichas vías y de las provinciales declaradas vecinales, podría suceder que las subvenciones en metálico otorgadas á esas corporaciones por el Gobierno, no se empleasen con el interés é inteligencia debidos.

Por lo dicho se ve claramente nuestro propósito le que, sin alterar en lo esencial la legislación vigente, se recomiende á los Ayuntamientos el cumplimiento de la misma para llevar á cabo la construcción de los caminos vecinales, y si no se obtiene resultado de este modo, invitarles, así como á las Diputaciones, para que subvencionen las carreteras que construya el Estado. Si también fracasa esa última tentativa, tendrá que continuar aquél construyendo todas las carreteras, por insignificantes que sean, porque así lo habrán ordenado las Cor-

tes al incluirlas en el plan, y nadie podrá decir, con fundamento, que no ha querido el Gobierno descentralizar la construcción de esta parte, la más considerable de las obras públicas. Los recursos de la prestación personal ú otros que no hayan querido obtener los Ayuntamientos, tendrá que exigirlos el Estado en diversa forma á los contribuyentes, y la velocidad de ejecución de la red secundaria de carreteras dependerá de los créditos que la ley de Presupuestos fije cada año para esa clase de vías y del precio por kilómetro á que resulte su construcción. Este debe reducirse, siempre que sea posible, á menos de la mitad de las 25.000 pesetas que cuesta hoy, por término medio, el de las carreteras de tercer orden, incluyendo expropiaciones y toda clase de gastos; pues sin llegar á la exageración que pretenden algunos de construir caminos vecinales á 2.000 pesetas por kilómetro, es lo cierto que, según el citado Mr. Colson, cuestan en Francia á 5 ó 6.000 francos los caminos vecinales ordinarios, y el doble los de gran comunicación, comparables á las carreteras provinciales. Según también expresa la última estadística de carreteras publicada en España, se han construido en la provincia de Valladolid caminos vecinales á 5.000 pesetas kilómetro y carreteras provinciales á 12.000; pero en Pontevedra han costado estas últimas de 15 á 24.000 pesetas, y en Barcelona también 24.000 próximamente las construídas de 1879 á 1886. De los datos que sobre liquidaciones de obras de carreteras de tercer orden, aprobadas en los años 1895 y 96, figuran en dicha estadística, resulta que en la provincia de Guadalajara ha costado el kilómetro 7.826,54 pesetas por término medio; en la de Ciudad Real, 9.751,81 y en las de Cuenca, Murcia, Zamora, Valladolid y Salamanca, ha variado de 12 á 14.000, siendo mayor en las demás hasta alcanzar la cifra de 52.300,60 en una carretera de la provincia de Almería.

Mucha influencia tiene en el coste de las carreteras lo quebrado del terreno que recorren; pero no es menor la de las condiciones técnicas con que se proyectan; y por eso, á consecuencia de haber declarado la ley de carreteras de 1857 que todos los caminos vecinales serían carreteras del Estado, se dictó la circular de 18 de Julio de 1859, en la cual se decía: «Por lo mismo que es preciso que una vía de tercer orden resulte muy poco costosa, pueden adoptarse en su proyecto pendientes fuertes, y debe su trazado plegarse en todos sentidos lo más posible al terreno, no presentando rasantes continuadas que exijan considerable movimiento de tierras. »La Dirección general desea que los Ingenieros, penetrados de estas ideas, no olviden que las condiciones de »vialidad de las carreteras deben acomodarse al tránsito »que por ellas haya de verificarse, y que el de las de tercer orden no ha de ser, por lo común, de tanta velocidad ni de cargas tan considerables como el que tiene »lugar en una carretera general, lo cual permite menor »perfección en el arreglo de las alineaciones y rasantes, »como asimismo consiente rebaja de dimensiones en la »latitud y menor espesor en el firme, pudiendo decirse »que en esta clase de caminos la verdadera medida del

»acierto en la formación de sus proyectos es la cifra del »presupuesto».

Vueltos á poner los caminos vecinales á cargo de los Municipios, por la ley de Carreteras de 1877, los Ingenieros han considerado, en general, las de tercer orden como de mayor importancia que aquéllos; pero construídas ya ó en curso de ejecución las que pueden considerarse como principales, aun cuando haya algunas excepciones, juzgamos indispensable que se aplique dicha circular en todas sus partes, poniendo en armonía las condiciones técnicas de las carreteras con la importancia y naturaleza del tráfico probable de las mismas. Sólo así podrán tenerse caminos baratos, que es lo que interesa para construir cada año mucho mayor número de kilómetros que en la actualidad, aun cuando no pueda aumentarse por ahora el crédito asignado á los mismos en el último quinquenio.

El preámbulo del Real decreto de 21 de Abril de 1893 explica la necesidad de construir en los caminos rurales ciertas obras de fábrica sobre corrientes de agua no vadeables, ó en otros puntos que presenten accidentes tales que hagan imposible la comunicación entre dos ó más pueblos. Como ya se indica en el mismo decreto, es claro que todas esas obras deberían ser de coste muy reducido; pero, con arreglo á lo prevenido en los artículos 20 y 22 de la ley general de Obras públicas, no pueden llevarse á cabo sin que las Cortes aprueben el plan de las mismas.

Posible es que tratándose de construir carreteras muy económicas ocurra la duda de si sus proyectos han de sujetarse al formulario vigente; pero esa dificultad está resuelta por la Dirección general de Obras públicas en la exposición de motivos que precede al formulario de 1.º de Marzo de 1859, la cual dice lo siguiente: «Al tratarse de »la redacción de nuevos formularios, se ha presentado, »en primer término, la cuestión de si sus prescripciones »han de regir indistintamente para los proyectos de toda »clase de carreteras, ó si debe redactarse un formulario »diferente para los de las vecinales ó de tercer orden. »Puede, en efecto, creerse que estas vías, como de menor importancia, no necesitan en sus proyectos los detalles que exigen las de los órdenes superiores, y no »falta quien tenga el temor de que si los formularios son »unos mismos para todas, los Ingenieros introduzcan en »los proyectos de caminos vecinales una perfección tal »que los haga sumamente costosos y dificulte su construcción, precisamente cuando es indispensable desarrollar ésta en la escala más vasta posible. Confunden »los que así raciocinan, las condiciones que un buen proyecto exige con las de la construcción á que el mismo »proyecto se refiere, y desconfían, infundadamente, del »criterio de los Ingenieros, que sabrán muy bien distinguir las unas de las otras.....; cuando los fondos que »han de destinarse á la construcción de toda clase de »vías son, por la ley, de una misma procedencia, y deben, por consiguiente, ser las mismas garantías que han de exigirse para su buena inversión; cuando, en »fin, los contratos para la ejecución de los caminos de

»tercer orden han de sujetarse á las mismas cláusulas y
 »condiciones que rigen para todas las demás obras pú-
 »blicas, no se alcanza razón plausible para dejar de atem-
 »perar sus proyectos á las mismas prescripciones. La Di-
 »rección, en vista de estas consideraciones, después de
 »bien meditado el asunto, y de conformidad con el dic-
 »tamen que sobre el mismo ha emitido la Junta Consul-
 »tiva, se ha decidido á adoptar unos mismos formularios
 »para los proyectos de carreteras de todas clases.»

Hemos creído necesario insertar lo que precede, por-
 que son perfectamente aplicables en la actualidad todas
 las razones que motivaron la indicada resolución; y lo
 único que hace falta es que se apruebe la reforma de
 los formularios y del pliego de condiciones generales,
 mandada hacer por Real orden de 14 de Marzo de 1896,
 á fin de subsanar algunas deficiencias observadas en los
 del año 1886, y facilitar la redacción de los proyectos.

Resumiendo lo expuesto, opinamos:

1.º Que se debe presentar á las Cortes un proyecto
 de ley para reformar el art. 74 de la ley Municipal vi-
 gente, haciendo extensiva la prestación personal á los
 carros y caballerías, y autorizar á las Diputaciones para
 declarar municipales todas ó parte de sus carreteras
 cuando no tengan recursos para la construcción y con-
 servación de las mismas, y puedan desempeñar este ser-
 vicio los Ayuntamientos utilizando la prestación per-
 sonal.

2.º Conviene ordenar á los Gobernadores de las pro-
 vincias:

a) Que hagan cumplir á los Ayuntamientos el art. 37
 de la ley de Carreteras vigente, formando, donde no lo
 estén ya, los planes de caminos vecinales, en los cuales

deberán incluirse las carreteras provinciales de que las
 Diputaciones quieran desprenderse por falta de recursos
 para su construcción y conservación.

b) Que una vez aprobados esos planes por el Gober-
 nador, en cada provincia se proceda á la ejecución de las
 obras, utilizando la prestación personal del modo que in-
 dican el Real decreto de 7 de Abril de 1848 y el regla-
 mento para su ejecución de 8 de igual mes, con la mo-
 dificación que, respecto de la edad de los contribuyentes,
 exige el citado art. 74 de la ley Municipal, y haciendo
 extensiva la prestación á los carros y caballerías.

c) Que tanto para la ejecución de las obras como en
 su conservación, se cumpla lo que previene el cap. 4.º
 de la ley de Carreteras vigente y los artículos correspon-
 dientes de su reglamento.

3.º Si no se logra que los Ayuntamientos construyan
 los caminos vecinales por el procedimiento indicado en
 las dos conclusiones anteriores, debería el Gobierno in-
 tentar el de hacer carreteras muy económicas subven-
 cionadas por los Ayuntamientos y las Diputaciones, dán-
 do preferencia, en el orden de ejecución, á las que reci-
 ban de dichas Corporaciones un tanto por ciento mayor
 del importe de su presupuesto, incluyendo en éste la ex-
 apropiación de terrenos; y

4.º Si también fracasa la tentativa mencionada en
 la tercera de estas conclusiones, deberá el Estado con-
 tinuar construyendo todas las carreteras del plan for-
 mado por las Cortes, reduciendo su coste por kilómetro
 cuanto sea posible, del modo que se ha explicado ante-
 riormente.

JOAQUÍN BELLIDO.