

REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS

PUBLICACION TECNICA DEL CUERPO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS

DIRECTOR

D. MANUEL MALUQUER Y SALVADOR

COLABORADORES

LOS INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS

SE PUBLICA LOS JUEVES

Dirección y Administración: Plaza de Oriente, 6, primero derecha.

NO MÁS PRESUPUESTOS ANUALES

PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

LLAMADA Á LA REALIDAD

(ARTÍCULO ESCRITO DESDE FUERA DE LA POLÍTICA)

Con voz vibrante hubimos de llamar la atención en estas columnas, ha poco más de un año, sobre la necesidad de construir obras públicas á toda prisa antes que acabara la guerra europea; de dotar á nuestra nación del equipo necesario para la producción indispensable á su existencia en ese trance fatal en que al estremecimiento que producirán todas las naciones al buscar su equilibrio temblarán los cimientos de las débiles. Entretanto llega la asfixia de la muerte, el aire se va enrareciendo á nuestro alrededor por el vaho que esparcen los campos de batalla. Las dificultades para vivir irán creciendo, irán anquilosando la industria y el comercio; vendrá el paro forzoso, y pese á todos los que fían su salvación en una receta de Gobierno, el hambre se cernerá sobre nuestro país cuando no dispondremos de tiempo bastante para conjurarlo ni de fuerzas económicas para luchar.

Entonces la masa del país que hoy vive confiado en que sus elementos directores le llevarán á puerto seguro, al ver que la nave hace agua, al ver que empieza un período agónico, abrirá juicio de residencia á cuantos pudieron y debieron salvarle y malgastaron el poco tiempo de que disponíamos no haciendo nada práctico.

Todo esto parecerán tópicos de que muchas veces se ha echado mano para defender cada cual su sistema específico; hoy, desgraciadamente, el que abandona un momento el *confort* para asomarse á la realidad y pisa el campo, puede empezar á ver el cuadro fatídico del porvenir; el hombre que prevé no necesita chocar con aquélla y despertar, como muchas veces sucede, al rumor estridente del motín que llega al ánimo del más avezado cuando lo origina la falta de trabajo y al dársele atropelladamente es como si el gobernante quisiera acallar la voz de su conciencia, que le echa en cara que aquello pudo evitarlo si hubiera cumplido con su deber de velar por el mañana, pues, enterado de las fuerzas existentes tenía obligación de saber cuál sería su resultante.

Hoy no se necesita ser estadista para ver que al final de la pendiente por donde vamos con esta pasividad desesperante del *no hacer*, está el precipicio, y aunque se juzguen pesimistas nuestros augurios, conste al menos que hubo un grupo de españoles que, apartados de la política militante, avisaron también el peligro.

Se nos dirá que encargados de la ejecución de las obras públicas defendemos una causa propia; nosotros creemos que es propia de la Nación á la que todos servimos. En cuanto á la necesidad de intensificar su desarrollo, responda con su mano sobre la conciencia el que con su palabra dudare.

La necesidad no es discutida; se siente, se palpa; la divergencia empieza en el procedimiento para satisfacerla y para aplicarla.

Hora es ya de romper con la ficción de formalismos, con el balduque legislativo y con las discusiones baldías.

Hay que ir derecho al fondo, sentar como base inconcusa la necesidad y la intensidad que las circunstancias imponen de desarrollo de las obras públicas, y una vez sentado esto, modificar cuantas leyes se opongan á su realización, que esas leyes se dictaron para tiempos normales, y no es hora ya de tomar de tiempo en tiempo la medicina á cucharadas.

* * *

En Septiembre del año anterior llamamos la atención; en Enero del corriente insistimos vigorosamente; al presentarse el proyecto de ley de Presupuesto extraordinario vimos un rayo de esperanza y creímos que el Congreso se levantaría en masa para votarlo, pareciéndole poco y modificaría las leyes complementarias que hiciera falta para desbrozar el camino, anticipando aún por voluntad soberana el día en que resonase el zapapico con más intensidad en todas las comarcas españolas.

La manera como la discusión se ha entablado ha traído en nosotros el desaliento, allí parece como si estos días no se respirase el aire de fuera; un ambiente de atencismo administrativo lo invade; la forma es antes que el fondo. Se discute si han de ocuparse antes del Presupuesto ordinario que del extraordinario; si debe sustituirse éste por aquél; si ha llegado ó se ha traspasado la hora precisa para la discusión; si la ley de Contabilidad permite esta ó la otra forma de presentación; si llega como maza de Fraga el 31 de Diciembre, y no va á dar tiempo para discutirlo, y aun si usando del Reglamento de la Cámara podrá conseguirse esto, á pesar de las enmiendas y votaciones nominales..... puro formalismo y balduque legislativo que asemeja estas discusiones á las de las consultas de médicos que divaguen por la teoría mientras agoniza el enfermo.

¡Y para detener la ola de la burocracia que invade la Administración se propone como único remedio el cercenar un 25 por 100 de las plantillas del personal! ¡Sin mirar que el gongorismo de la burocracia está en muchas leyes inútiles que pesan como losa de plomo sobre la Administración, y que para cumplirlas necesitaría centuplicarse el personal en vez de disminuirlo! ¡Sin mirar que ante ese retraso que de la idea al hecho imponen surge como medida salvadora la autonomía de la Administración regional, á la que le basta, naturalmente, andar sin esas trabas de que entonces se la despoja para ir más deprisa, como si dando las mismas facilidades á la Administración central no pudiera correr lo mismo!

Ficción es el Presupuesto ordinario anual, ya que, siendo imposible la construcción de las obras en un año, el Poder ejecutivo, desde hace muchos, las *contrata, adquiere compromisos en firme*, para un período de tres ó cuatro años sin que haya crédito votado por las Cortes para los venideros, y en esa ficción vivimos; para atenuarla se ha establecido la previa consulta á la Ordenación de pagos, á la Intervención general del Estado (ambas dependientes del Ministerio de Hacienda), al Consejo de Estado y la resolución por el Consejo de Ministros, cuando todos juntos no pueden saber más en este asunto que el Ministerio de Fomento, puesto que sólo las Cortes dirán al año siguiente el crédito que le parece bien otorgar.

Ficción es lo de que el tiempo apremia porque acaba el año económico, fecha convencional establecida para que se pare la vida de la Nación, mientras dentro de los muros del Ministerio de Hacienda unos empleados cierran unos libros y abren otros, una operación de Teneduría que se impone sobre todo. ¡A veces no se ha podido librar en todo el mes de Enero porque se decía no estaba impresa la ley de Presupuestos ó porque no estaban *encuadernados* los libros-registros!

Ficción la ley de Contabilidad que, dictada en un gabinete con los libros de Caja abiertos, ha impuesto una marcha á las obras públicas que en su desarrollo en el campo hasta se siente el momento en que allá, en Hacienda, se vuelve la hoja para apuntar la *Suma anterior* igual al *Suma y sigue*; ¡hay que trocear las obras para que quepan las partidas en una plana! El Congreso de riegos de Zaragoza pidió su reforma para que, sin menoscabo de la salvaguardia de los fondos públicos, resultase oportuna la inversión en las obras.

¡Y cuidado, una vez dictadas tales leyes que llevan el nombre sacrosanto de *Contabilidad*, que se atreva ningún Ministro á proponer su modificación! Porque pasaría por patrocinador de ligerezas administrativas, ya que aquéllas tienen el secreto de impedir las, cuando lo que impiden es la marcha libre para construir como una Sociedad particular, como una Empresa de ferrocarriles, en que no se conoce en plena vía si es Diciembre ó si es Enero, más que allá en una oficina central que al fin del año alumbran unas lámparas más por la noche que no lucían.

Trabas sobre trabas, balduque legislativo que ata de manos á la Administración sin conseguir la eficacia que se pretende y de lo que poco á poco se van desembarazando los pueblos pidiendo vivir administrativamente sin esa maraña que asfixia y que cada vez se teje y reteje más como si se pretendiese hacer lo menos posible con el máximo de personal.

Y esas trabas que el Poder legislativo impuso á la Administración, llegan hoy á entorpecer su propia marcha, tomando los convencionalismos por realidades invencibles.

Para una cuestión tan vital como la ejecución rápida é intensiva de las obras públicas en un período en que llegan clamorosos anhelos de todas partes y que aunque no llegaran deberían preverse, se discute sobre una falsilla previamente establecida de horas marcadas de sesión, de plazo limitado, de si hay que construir por pedazos de tiempo, el mismo que emplea el sol en recorrer su órbita y no por unidades de obra, que es lo que interesa acá en la tierra; de si lo propuesto es poco, y, por lo tanto, que se vuelva á empezar á llenar papel y á nombrar Comisiones.

¿No cabría abrir las ventanas del Parlamento de par en par, que entrase una vez más el aire de fuera, el aire que trae efluvios de la realidad y que á ésta se supeditasen leyes y procedimientos burocráticos, barriendo cuantos prejuicios estorban para ver claro el planteamiento del problema y apreciar el pulso de una nación que se hunde mientras perdemos el tiempo en discusiones teóricas?

*
* *

«La situación de los mercados se agrava cada día y es absolutamente preciso procurarse á tiempo un nuevo instrumento legal que permita acudir rápidamente en auxilio de los consumidores, de la industria y del comercio en general», decía el preámbulo del proyecto de ley de Subsistencias recientemente votado.

Por esa ley hemos llegado ya á la operación quirúrgica; se ha puesto en manos del Gobierno el bisturí para hendir las carnes de la industria por donde convenga para atajar el mal. Ley marcial de la vida económica se la llamó en la discusión. Hemos llegado á este extremo, precursor de la ley de tasa del hambre, en que se reglamente ésta, lo cual se apuntó ya en dicha discusión, ¿y todavía no es llegado el momento de considerar urgente la consolidación económica recalzando los cimientos en que se apoyan la industria y el comercio en todos los países?

«Aun apelando á todos los recursos legales posibles, y contando con la patriótica cooperación del Parlamento y de los ciudadanos, sufrirá la economía española la influencia inevitable de la actual crisis mundial.»

¿No se puede atenuar esa influencia asegurando más el funcionamiento de la máquina económica?

«Pero si las necesidades propuestas y las que en ejecución de la nueva ley se apresta á dictar el Gobierno de S. M. aliviasen aquélla en lo posible y recibiesen sus beneficios las clases medias y menesterosas del país, habríase acreditado cómo las Cortes del Reino, colaborando sabiamente en las iniciativas del Gobierno, han procurado responder *con diligencia y con resolución á los insistentes y clamorosos anhelos que en estos días llegan ya á todas partes y desde todos los extremos de España.* (Preámbulo del citado proyecto de ley.)

¿Y por qué no se emplea la misma *diligencia y resolución* para atender á los *clamorosos anhelos* que llegan de todas partes para una labor positiva de creación de riqueza, mucho más eficaz que la de negaciones y tasas económicas que la destruyen? Si el derecho á la vida impone éstas, ¿á qué retrasar lo que evitará mañana llegar á amputaciones mayores?

Nosotros no tenemos ningún matiz político; sea cualquiera el partido gobernante, hemos hablado lo mismo, y aplaudimos siempre á todo el que de buena voluntad marcha y anda hacia lo que España quiere. Nos colocamos fuera del plano en que se mueven las fuerzas políticas; procuramos recoger el eco de la opinión y la emitimos sin ambages ni rodeos.

*
* *

Hemos dicho en el epígrafe que escribíamos este artículo *desde fuera de la política* como tenemos por norma en esta REVISTA, pero además declaramos que no tratamos de comparar el proyecto de presupuesto extraordinario presentado por el actual Ministro de Fomento con los redactados por los Sres. Sánchez Guerra y Calbetón cuando ocuparon dicho cargo, pues no conocemos todavía sus detalles lo suficiente para poderlo hacer; cuanto decimos hoy lo mismo se puede aplicar al uno que al otro; defendemos el presupuesto extraordinario en sí, como tal extraordinario, rechazando el presupuesto *anual* para la construcción de obras públicas.

El planteamiento de esta tesis requiere una aclaración. Entendemos que *normalmente* para obras nuevas no cabe más que el *presupuesto ordinario que abarque varios años* en lugar de uno solo; lo de votarlo por retazos anuales es una ficción con la cual hay que acabar. La práctica demuestra que ni se cumple ni se puede cumplir; no engañemos, pues, al país.

Aparte del presupuesto ordinario plurianual hay el presupuesto extraordinario para marchas forzadas, á fin de construir mucho más que de ordinario en corto plazo.

El proyecto de presupuesto presentado á las Cortes, según unos, no pasa de lo primero, y según otros, es lo segundo con creces; depende de las partidas que se examinen.

En la discusión entablada hasta ahora no se admiten más que los términos extremos: *extraordinario* ú *ordinario anual*. Este último, cuando se refiere á obras nuevas, lo creemos inadecuado: ó autoriza la ilegalidad de disponer de fondos no concedidos ó hace prácticamente imposible la construcción. ¿Se va á consentir que siga esa ficción de legalidad?

La unidad es la obra, no el tiempo; cuando se hace es porque sirve para algo si es completa; si tiene varias subunidades útiles cabe separarlas y á ellas nos referimos. Hay que contar con dinero para hacer *toda* esa unidad indivisi-

ble, y su construcción normalmente exige más de un año, sobre todo si tienen que ir saltando todos los obstáculos que varias leyes oponen á su marcha sin estar justificados. El presupuesto anual es el principal enemigo con que tiene que luchar para llegar á término. Comprendiéndolo así, el gran Costa defendía en el primer Manifiesto de la Liga Nacional de Productores *la formación de un presupuesto aparte del general ordinario, dotado con recursos propios y, para hacer su separación mayor, que se constituyese una Caja especial autónoma, independiente del Ministerio de Hacienda, para todos aquellos servicios que significan bienestar, progreso y enriquecimiento.*

No llegamos aún á tanto, si se remedia el mal sustituyendo para la construcción de obras públicas el presupuesto anual por el de varios años, pudiendo quedar el primero para el servicio de conservación y para cuantos otros por su índole quepa ejecutarlos en ese plazo.

*
* *

Dicen algunos que los proyectos de las obras á que se refiere el extraordinario debían estar aprobados; no comprendemos por qué se le exigen más requisitos que los que se piden para los ordinarios anuales, porque comprenda diez años en lugar de uno.

¿No hay leyes orgánicas que marcan las condiciones que han de reunir las que se admitan, y la tramitación del expediente que garantiza el cumplimiento de aquéllos?

Si de lo que se recela es de la equitativa distribución de obras con arreglo á las necesidades regionales, añádanse en el articulado las condiciones que para ello se juzguen precisas.

Es para otros una dificultad que tenga que acudirse á la Deuda pública para atender á los gastos; otra vez se antepone el procedimiento á la idea primordial; ¿hace ó no falta ejecutar esas obras? Pues si hace falta hay que acudir á todo lo que sea necesario. Lo de subordinar los gastos á los ingresos es en tiempo normal, pero no cuando se defiende una vida en peligro.

No se vaya á creer por lo que llevamos dicho que defendemos se obre de ligero en la concesión é inversión de créditos, sin que se reúnan datos bastantes para lo primero y sin verdadera salvaguardia para los segundos. Todo al contrario, cuanto mayor sea ésta y mayor confianza inspire al país, mejor; de lo que abominamos es de que con ese pretexto se pongan estorbos como el de limitación de la vida del presupuesto á doce meses, que no añade ninguna garantía para dicho fin.

¿Es que puede mejorarse en sus detalles el proyecto presentado? Háganlo, pues, las Cortes, que para esto se presentan. Lo que no parece debiera prosperar, si se piensa despacio, es limitarse á aprobar el plan de obligaciones á contraer por el Poder ejecutivo, y no votar, de momento, más crédito que para su décima parte. ¿Quién se atreverá á subastar el resto si el Poder legislativo no se atrevió á asegurar su pago?

En resumen, nuestro criterio es:

No más presupuestos anuales para la construcción de las obras públicas, sino presupuestos ordinarios por plazo más largo ó presupuestos extraordinarios cuando se quiera realizar un esfuerzo mayor en plazo limitado.

Y puesto que está actualmente á discusión un presupuesto extraordinario, que tiende á dar ese desarrollo intensivo de las obras públicas, se impone su aprobación con las mejoras que los Cuerpos Colegisladores juzguen convenientes.

*
* *

Votada la ley de reconstitución nacional con calor, sean cualesquiera las vivas discusiones de fondo que para su mejora se entablen, corresponderá después al Gobierno hacer el empréstito en condiciones prácticas, buscando más que el dinero vaya á sus arcas que no el aplauso á su gestión doctrinal; luego no limitarse á abrir las ventanillas del Banco esperando al público fiel al adagio de que el buen paño en el arca se vende, sino que ha de establecer viajantes del empréstito; no circunscribirse á mendigar una noticia oficiosa de los periódicos, sino hacer una activa propaganda como hace toda Empresa industrial que persigue con ahinco el fin que se propone; implantar esa gran publicidad que para el reclutamiento y para los empréstitos emplean las naciones beligerantes; carteles, noticias, hojas divulgadoras, artículos sugestivos; y cuantos crean, como el Gobierno, en la eficacia de la ley promulgada súmense á su acción como acto patriótico para luchar á la desesperada contra el hambre que se avecina, y como éste ha de empezar por las clases debilmente económicas, será altruista en todo el que puede resistir á más largo plazo, ponerse al servicio de los humildes, trabajar por ellos y convencer á todo el mundo que si no sacudimos la inercia que nos invade estamos predestinados á que pasen sobre nuestras cabezas en avalancha todas las calamidades que la Naturaleza arroja sobre la humanidad cuando se contrarían las leyes del progreso.

Entretanto se aprueba el presupuesto extraordinario los Ingenieros de Caminos están preparando una labor útil, que es el proyecto de reforma de todas las prescripciones de leyes y reglamentos que, sin añadir nada para la defensa del interés público, constituyan una rémora para la rapidez en el expedienteo y en la ejecución de las obras, á fin de que, poniendo además todo su buen celo para uno y otra, lleguen éstas á feliz término cuanto antes.

*
* *

El momento es solemne, penétrese cada cual de la responsabilidad que lleva en la dirección de este asunto, posponga el interés de partido al de representante de la Nación, ponga su vista en alto y vote lo que su conciencia le ordene. Basta de ficciones; muestre la inteligencia sus vuelos sobre la imaginaria de los convencionalismos; la idea esencial sea antes que el procedimiento para realizarla, y surja la firmeza férrea de la voluntad en todos para sostener ó para atacar, ahorrando días, en suma, á la Nación que quiere vivir.

Y la vida de la Nación está por cima de todo y de todos; comprendiéndolo así el Parlamento español, para el que son todos nuestros respetos, sabrá colocarse á la altura de las circunstancias.

PRESUPUESTOS EXTRAORDINARIOS REDACTADOS EN EL ÚLTIMO DECENIO

Resumen de los presupuestos extraordinarios del último decenio.

	Del Sr. Gasset Para diez años. Pesetas.	Del Sr. Sánchez Guerra Para ocho años. Pesetas.	Del Sr. Calbetón. Para diez años. Pesetas.
Carreteras.—Obras nuevas...	163.900.000	168.750.000	180.000.000
Idem.—Reparación.....	152.213.938	19.233.574	»
Caminos vecinales.....	110.000.000	»	145.000.000
Ferrocarriles.....	53.755.000	38.498.693	120.000.000
Puertos y señales marítimas.	172.910.495	194.939.535 (1)	45.000.000
Obras hidráulicas.....	357.186.306	105.755.000	120.000.000
Pavimento de Madrid.....	8.000.000	»	»
TOTAL.....	1.020.965.739	527.226.202	610.000.000

Presupuesto extraordinario redactado por el Sr. Sánchez Guerra

MINISTRO DE FOMENTO DEL GOBIERNO PRESIDIDO POR EL SR. MAURA

(Año de 1909.)

Construcción de carreteras.

Así como en las demás obras públicas existe una orientación más ó menos bien definida, pero que sirve de guía en su realización, en la construcción de carreteras se camina sin rumbo fijo para fijar el orden de prelación para el estudio y ejecución de las obras que se emprenden.

En 1860 comprendía el plan general de las que están á cargo del Estado 33.281 kilómetros, entre las cuales figuran todas las grandes arterias que irradian desde el centro á la periferia de la Península y las que enlazan entre sí los grandes centros de población, en cuya ejecución era fácil señalar un orden de preferencia ajustado á la importancia del tráfico que podía suponerse á cada una de estas vías.

Desde aquella fecha, á partir de la cual puede decirse que se ha construido la red actual, se han terminado 42.141 kilómetros y están en ejecución 4.859 kilómetros, habiéndose aumentado la actividad en el desarrollo de las obras hasta tal punto que el promedio de las longitudes entregadas al tránsito durante cada uno de los cuatro últimos años asciende á 1.059 kilómetros.

(1) Suma de las partidas del presupuesto ordinario y extraordinario, puesto que iba distribuido entre los dos.

Pero, en cambio, durante el mismo período de tiempo transcurrido desde 1860 hasta la fecha, por diferentes disposiciones legislativas se han adicionado 49.582 kilómetros al plan general, que alcanza ya 82.865 kilómetros, y estos aumentos corresponden á vías muy interesantes, pero casi todas de importancia secundaria, con relación á las construídas, y en las cuales es difícil y muy expuesto á errores llegar á establecer un orden acertado de construcción, si no es por un estudio muy detenido de las especiales circunstancias que en cada una de ellas concurren.

Si se examina con algún cuidado los resúmenes estadísticos y sus correspondientes gráficos en los cuales resaltan más claramente la falta de uniformidad en la distribución de la red entre las diferentes provincias, no se llegan á percibir las relaciones que debieran encontrarse entre las obras ejecutadas en cada una y los diversos factores de que debía depender la mayor ó menor necesidad de estos medios de comunicación, como son la extensión superficial, la densidad de población, la riqueza, etc.

Por otra parte, de los datos suministrados por las Jefaturas de Obras públicas resulta que solamente los trozos sin empezar de carreteras ya comenzadas suman la longitud de 10.834 kilómetros, que representan un coste de ejecución de 248.315 922 pesetas.

Si se atendiera únicamente al propósito de dejar terminadas todas las carreteras ya principiadas, que á primera vista parece lógico, no sería posible, dentro del plazo de diez años á que este presupuesto se contrae, emprender la construcción de ninguna otra carretera de las que, estando incluídas en el plan general, no tienen trozo alguno comenzado, y, sin embargo, pueden ser tanto ó más necesarias que muchos de los trozos que se encuentran en el caso anterior.

Es más, probablemente iría esto á resultar en beneficio de las regiones mejor dotadas de aquellas vías de comunicación. Esto aparte de que la cifra antes indicada se elevaría, con los gastos de replanteos y expropiaciones, á la cantidad aproximada de 316 millones de pesetas, que sale por completo del margen que permite este presupuesto extraordinario, si han de dotarse debidamente todas las demás obras públicas, y de que no habría en la distribución de estos beneficios entre las distintas provincias aquella equidad con que debe siempre proceder el Poder central.

En la imposibilidad de llevar á la práctica un plan tan vasto como sería necesario proyectar sobre la situación de estas vías para ultimar las carreteras empezadas y emprender la construcción de otras nuevas, cuya ejecución no pudiera demorarse por largo período de tiempo, se ha empezado por fijar con destino á estas obras la anualidad de 18.750.000 pesetas por la consideración de ser esta cifra la que aproximadamente alcanza el importe de las cantidades que con este motivo se han satisfecho en estos últimos años, cuyos gastos se han venido abonando con cargo á