

dado al mismo tiempo apuntadas, omitiendo sus detalles por lo prolijo que resultaría su relato en este lugar.

Para terminar lo relativo a ejecución de sondeos diremos que los datos que invariablemente ha de anotar el sondista se hacen figurar ordenadamente en los partes de trabajo, cuyas observaciones constituyen, en algunas ocasiones, la parte más interesante.

Dedicaremos un próximo artículo a la interpretación del resultado de los sondeos.

Rodrigo CATENA
Ingeniero de Caminos

El paro y las obras públicas¹

III

Al examinar las disposiciones adoptadas, en relación con las recomendaciones de la Sociedad de las Naciones de desenvolver las obras públicas según un ritmo compensador de las fluctuaciones de la industria privada, por los países hasta ahora considerados —Francia y Alemania—, vimos, en la política de obras públicas de ambos, una ordenación compensadora que iba concretándose en los años anteriores a la guerra, rota al llegar ésta, restablecida en el período de reconstrucción subsiguiente y convertida, por último, en los momentos actuales, de máxima depresión económica general, en una intensa y forzada actividad, que trata de ser remedio o paliativo, al menos, del problema, cada vez más extenso, de los sin trabajo. Análogo cuadro —aunque con características que prestan interés a su consideración por separado— ofrece la cuestión en los países en que vamos a examinarla a continuación: Gran Bretaña, Suecia y Estados Unidos, terminando, con ellos, esta exposición, por países, del asunto.

Especialmente en lo que se refiere a la situación actual de éste, su aspecto en todos estos países había de ser, por fuerza, muy semejante. En todos ellos, como en el mundo en general, acaba el año en una profundísima depresión económica, que ha hecho crecer, en proporción hasta ahora sin precedente, la extensión del paro forzoso. Destacan en este aspecto la Gran Bretaña, que en los últimos siete años ha visto duplicarse el número de sus parados, de los que auxilia al presente 2 millones y medio —para una población de 46 millones—, y Alemania, con 63 millones de habitantes y 5 millones de parados, cifra esta última diez veces mayor que la análoga en 1924... Frente a tan grave situación, el mecanismo regulador que examinamos era obligado que, como en todos estos países ha sucedido, se viera convertido en una forzada actuación de auxilio.

Ello no resta interés a la cuestión que examinamos. El principio fundamental que la anima —y que no es sino una muestra feliz de la progresiva entronización de un criterio sistemático, científico, en la política de obras públicas— se ha incorporado a la legislación de los principales países, ha penetrado en la mentalidad de sus elementos rectores, y, cuando la presente depresión haya pasado, todo lo necesario —leyes y opinión— estará mejor dispuesto para que en la ordenación y ritmo de ejecución de las obras presida, cada vez más, ese criterio racional de subordinación a las conveniencias

económicas, y cada vez menos lo puramente político, que nada debiera tener que hacer en estas materias.

* * *

Gran Bretaña.—La Gran Bretaña es uno de los países en que la ordenación previsora de las obras públicas, no sólo se ha formulado como un principio de buen gobierno en la materia, sino que ha llegado a incorporarse a la legislación positiva, concretándose en leyes y disposiciones del Poder ejecutivo. Pero esta política, que se inició antes de la guerra y llegó a la constitución, durante los años prósperos anteriores a 1914, de una reserva destinada a financiar las obras ejecutadas en el período de depresión, se ha visto fundamentalmente perturbada por la situación del país después de la guerra y, en especial, en los meses últimos.

En 1909, la "Development and Road Fund Act" creó una Comisión encargada de fomentar, principalmente por medio de subvenciones, las obras públicas siguientes:

- a) Obras útiles a la agricultura e industrias rurales;
- b) Trabajos forestales;
- c) Saneamiento de terrenos;
- d) Transportes;
- e) Construcción y equipo de puertos;
- f) Construcción y mejora de vías de navegación interior, y
- g) Desarrollo y mejora de pesquerías;
- h) Y, en general, toda otra obra favorable al desarrollo económico del Reino Unido.

En esta última expresión se ampliaba el campo de acción abierto en los apartados anteriores a este organismo, hasta convertirle en gestor de la política de obras públicas del país. El artículo 18 de esta misma disposición preceptuaba que "al aprobar o conceder las consignaciones destinadas a obras que hayan de utilizar mano de obra numerosa, deberá tenerse en cuenta, todo lo posible, la situación económica general y las perspectivas que ofrezca el mercado de trabajo". Quedaban así sentadas en esta ley las bases de aplicación del sistema de la ordenación reguladora.

En el ejercicio de ella, esta Comisión constituyó, a principios de 1914, un fondo de reserva destinado a financiar obras cuando llegara el período de depresión. La guerra, como en los demás países, dió al traste con todo el sistema.

En la postguerra, la situación de la Gran Bretaña ha hecho más difícil, tal vez, que en ningún otro país el restablecimiento práctico de aquél. Los trastornos producidos por la inflación y, con más gra-

¹ Véase el número anterior, página 514.

vedad aún en este aspecto, la asfixia de la actividad industrial consecutiva a la deflación subsiguiente, precisa para restablecer la convertibilidad oro de la libra a su paridad antigua en 1925, han venido haciendo crecer desde 1920, de modo casi ininterrumpido, la cifra de obreros sin trabajo. Con ello, las manifestaciones que ofrece en la Gran Bretaña, en los últimos años, el problema que nos ocupa se reducen a proyectos de leyes, dictámenes de Comisiones, recomendaciones de Sindicatos..., es decir, a expresión de deseos y consejos que no llegan a poder traducirse en hechos por la gravísima situación del país en este aspecto. Así, el partido laborista propuso en 1925 al Parlamento la creación de un Consejo Nacional de Empleo y Fomento (National Employment and Development Board), una de cuyas funciones principales había de ser el establecimiento por largos periodos de los planes de obras públicas, atemperando su ejecución a las fluctuaciones económicas. Recomendaba también la ordenación compensadora el dictamen de la Comisión de Industria y Comercio (Comisión Balfour), en 1929, y, de un modo especialmente concreto, el de la Conferencia de Patronos y Sindicatos, reunida también en 1929, la llamada Conferencia Melchett-Turner, que recomendó el restablecimiento, con mayor amplitud, del fondo de reserva creado en 1914 con este objeto. "Antes de la guerra —decía—, un fondo fué creado en la Gran Bretaña con el fin de constituir, en pequeña escala, una Caja nacional de reserva destinada a estimular la industria y asegurar el empleo de los trabajadores en los periodos de depresión. Una institución de esta misma índole acaba de ser propuesta en los Estados Unidos. Allí, como aquí, la constitución de esta reserva podría tener una influencia efectiva en las fluctuaciones cíclicas; estimamos, por ello, que el Gobierno debiera constituir y alimentar un fondo de importancia, para poder subvencionar con esta finalidad obras públicas de gran envergadura." Análogo espíritu anima el dictamen de la Comisión Layton, encargada de estudiar la situación industrial de la Gran Bretaña: "Si no es posible —dice éste— eliminar por completo las fluctuaciones económicas, sí lo es, en cambio, neutralizar en grado muy sensible sus efectos, merced a medidas tomadas por el Estado y los organismos locales para ordenar su consumo e intensificarlo cuando la demanda privada languidece."

Estas recomendaciones, muestras de que el principio de la ordenación compensadora se ha incorporado plenamente al criterio de los elementos rectores de la política económica británica, no puede en estos años traducirse, en la práctica, más que en una forzada intensificación de obras de todo género, destinada a tratar de poner remedio al creciente paro forzoso. Las medidas tomadas por la Gran Bretaña en este aspecto desde 1920 son numerosísimas, y en un trabajo de esta índole no es posible hacer de ellas ni siquiera una somera exposición. Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo¹ ofrecen de ellas una cumplida información, clasificándolas en la forma siguiente:

a) Obras ejecutadas con ayuda del Comité de subvenciones contra el paro (Unemployment Grants Committee);

b) Obras ejecutadas con ayuda del "Development Advisory Committee";

c) Obras ejecutadas con arreglo a la ley de 1909 sobre fondo de fomento y carreteras y con arreglo a la ley de carreteras de 1920;

d) Medidas destinadas a fomentar la industria y el comercio;

e) Obras ejecutadas con sujeción a la ley de 1929, de fomento de las colonias, y

f) Obras ejecutadas con arreglo a la "Public Works Facilities Act" de 1930, destinada a simplificar el procedimiento administrativo, facilitando la pronta iniciación de las obras.

En la Gran Bretaña de la postguerra vemos, pues, en resumen, la ordenación reguladora como un sistema aceptado, propugnado en leyes y resoluciones de Conferencias, pero que, en la práctica, no se puede realizar. Es que la depresión de su economía no es, sino en parte, una depresión cíclica; hay en ella causas más permanentes y hondas: la cesación de la supremacía industrial, que disfrutó la Gran Bretaña a lo largo de todo el siglo XIX; su actual atraso técnico y elevado costo de producción; la decadencia de la City como mercado internacional de capitales; la progresiva desmembración del Imperio. A estas causas profundas, no de crisis, sino de crónica decadencia económica, han venido a sumarse últimamente otras que, aunque en parte, al menos, pasajeras, han agravado aquel estado de decadencia orgánica: la reducción de los productos de los capitales británicos invertidos en el Extranjero —reducción que ha llegado en este año a producir la inversión del saldo de la balanza de pagos de la Gran Bretaña, tradicionalmente en *superávit*—; la congelación de importantes créditos ingleses, en Alemania, en Sudamérica, en China; la reducción del poder de compra de extensísimos mercados... Todo ello ha llegado a dar como resultante la aguda situación que culmina en la quiebra, en estas últimas semanas, de los dos fundamentos de la política económica de la Gran Bretaña: el patrón oro y el libre cambio. El primero queda en suspenso en 21 de septiembre último, quebrándose la tradición que arranca de la ley del Banco de Roberto Peel; el segundo, viejo también de casi un siglo —arranca de la "corn law", también de Peel—, queda roto con la ley de importaciones anormales del pasado noviembre, completada con los decretos Runciman de estos días.

Frente a una depresión tan honda, no pasajera, creciente, y que lleva a tales consecuencias, poco puede un mecanismo compensador como el que nos ocupa, y aun la intensa y forzada ejecución de obras no actúa sino como un mero paliativo. Ya no hay fluctuaciones cíclicas que compensar, sino un proceso de decadencia progresiva contra el cual aquel mecanismo es totalmente impotente.

* * *

Suecia.—En la cuestión que nos ocupa constituyen los progresivos países escandinavos, y en particular Suecia, el ejemplo más interesante de incorporación efectiva del sistema de la ordenación compensadora a la política de obras públicas.

La comunicación del Gobierno sueco, que recogen las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, refleja, por desgracia en forma demasiado so-

¹ Especialmente «Unemployment and Public Works».

mera, la forma en que obras de importancia, en diversos sectores, han sido adaptadas a las conveniencias del mercado del trabajo y a las fluctuaciones económicas. Esta ordenación se ha dejado sentir, en primer término, en las obras de ferrocarriles, mejora y nuevas líneas, a cargo, en Suecia, del Consejo Superior de Ferrocarriles; obras todas ellas que han sido ordenadas según las conveniencias que nos ocupan, tanto las ejecutadas en ferrocarriles del Estado como las de líneas explotadas por Compañías privadas. La misma ordenación compensadora va presidiendo, cada vez con mayor perfección, las obras y adquisiciones de material a cargo de las Administraciones de Correos, Telégrafos y Teléfonos, y también los trabajos forestales, los de construcción y equipo de canales y los de construcción de nuevas carreteras. En los últimos años la construcción de carreteras, tanto a cargo del Estado como de las entidades locales, ha revestido gran importancia, como consecuencia de la intensificación del tráfico automóvil. Del informe citado se desprende que en estas obras el criterio compensador —especialmente, claro es, en el sentido de intensificar los trabajos en la depresión— se ha venido observando con regularidad, teniéndolo presente en toda clase de proyectos, establecimiento de planes de ejecución y concesiones de créditos.

Menor aplicación ha tenido en Suecia, hasta ahora, el sistema en los trabajos hidráulicos, no obstante la tendencia manifestada y las tentativas hechas por el Consejo de Fuerzas hidráulicas.

Característica curiosa de la política de obras públicas de Suecia, en este aspecto, es que, incorporado el principio de la ordenación compensadora, de una manera sensible, a sus normas rectoras, no ha necesitado para ello apenas traducirse en leyes ni en normas preceptivas concretas.

* * *

Estados Unidos.—Muy extensa es la documentación publicada por la Oficina Internacional del Trabajo acerca de la aplicación del sistema en los Estados Unidos, país a cuyo problema del paro ha dedicado varias publicaciones especiales¹. Difícil es con ello sintetizar toda la influencia de la ordenación compensadora en la legislación y en la política práctica de obras públicas en aquel país.

Informa, en primer término, este sistema los proyectos de ley formulados por los senadores Jones y Wagner y el programa de Mr. Brewster, gobernador de Maine, que preconizaba en 1928 la constitución de un plan integral de obras públicas y de un fondo de reserva de 3 000 millones de dólares, destinado a ser invertido según un ritmo compensador de las fluctuaciones económicas.

Pero, además, y paralelamente a estos intentos legislativos que, encuadrados en muy vastos planes de restauración económica general, aun no han llegado a tener plena consagración, el sistema se refleja en numerosos casos de realización práctica. Uno especialmente digno de mención, por su amplia repercusión y por la personalidad de su iniciador, se produjo en la primavera de 1923. Una fuerte tensión

en la mayoría de las industrias, y especialmente en las de la construcción, había llegado en esa época a producir una positiva escasez de mano de obra. Consultado el departamento de Comercio por el presidente Coolidge acerca de los planes de obras públicas del año, aquel departamento, a cuyo frente figuraba entonces Mr. Hoover, respondió con un informe que, tras de señalar los síntomas que se advertían de prosperidad general y tensión en las industrias principales, formulaba las observaciones siguientes:

“Si el Gobierno viene a acentuar la actividad, ya intensa, de las industrias privadas, su intervención no tendrá por consecuencia proporcionar nuevo empleo a la mano de obra o aumentar la producción de materiales de construcción, sino únicamente la de sustituirse a la construcción privada. Es más fácil a las autoridades nacionales y locales que a las Empresas privadas diferir o acelerar las obras, de acuerdo con las alternativas económicas, como lo han hecho en la última depresión, de acuerdo con las recomendaciones de la Conferencia del Paro. En ello hay un medio de contribuir, en cierta medida, a regularizar el mercado de trabajo, no sólo en la industria de la construcción, sino también en las productoras de materiales.

“Estimo, por lo tanto, que convendría dar instrucciones a los diferentes servicios gubernativos en el sentido de no acometer más que los trabajos absolutamente precisos, y que convendría también retardar el ritmo de ejecución de las obras en curso en toda la medida compatible con una sana economía de la construcción, hasta el momento en que disminuyan las demandas de la industria privada.”

Este informe, aceptado en lo esencial, tuvo por efecto retrasar la iniciación de obras de importancia a cargo del Gobierno federal y, por repercusión, la de otras a cargo de los Estados y Municipios, hasta 1924, que fué año de depresión. Con ello se logró en este caso ejemplar de aplicación de la ordenación compensadora, de una parte, amortiguar el movimiento ascendente de 1924, evitando con ello el peligro de “boom”; de otra, tener en reserva proyectos y recursos para ejecutar durante la depresión de 1924 obras que contribuyeron a atenuar el paro y, en general, a amortiguar también la depresión.

Aparte este caso, la política norteamericana de obras públicas ofrece otros muchos de estricta aplicación del criterio de la ordenación reguladora. No sólo en las obras a cargo de la Federación, sino también en las a cargo de los Estados y de los Municipios. Como norma de buena política, este principio se halla incorporado a la práctica de la política de obras públicas en la mayor parte de los Estados de la Unión. Tres de ellos —Pensilvania, California y Wisconsin— poseen una completa legislación en la materia, y uno, el de Massachusetts, demuestra en sus estadísticas, según recoge la documentación de la Oficina Internacional del Trabajo, que su volumen de obras ejecutadas ha venido variando siempre en razón inversa de sus índices de prosperidad económica.

Por último, esta política sistemática de obras públicas ha tenido plena coronación con la constitución en febrero último del *Employment Stabilization Board*, que reúne a los secretarios de Estado para el Tesoro, Agricultura, Comercio y Trabajo, y tiene por objeto establecer los planes y ejecución de obras de interés público, “bajo una dirección única que

¹ Últimamente: «Les Problèmes du Chomage aux États Unis», por H. B. Butler, director adjunto del B. I. T.

permita acelerar los gastos en los períodos de depresión y reducirlos en los de prosperidad, constituyendo en éstos una reserva de posibilidades de empleo de mano de obra". Este Consejo, que cuenta con el asesoramiento de un Comité de expertos, controla los programas de obras, no sólo federales, de los Estados y organismos locales, sino también los de instituciones de utilidad pública, y puede indirectamente influir en las a cargo de entidades privadas.

En los meses últimos la efectividad del sistema se ha reflejado, claro es, en la intensificación de toda clase de obras, con el fin de remediar el paro, allí también intenso y creciente, como es sabido.

* * *

La documentación de la Sociedad de Naciones en que, de preferencia, he basado estas notas re-

fleja aplicaciones muy interesantes del sistema en otros muchos países. Concretamente, la ordenación reguladora en su fase más interesante—retraso de obras y constitución de una reserva durante los períodos de prosperidad—se ha practicado, además de en los países expuestos: Alemania, Estados Unidos, Francia y Suecia, en Austria, en Finlandia, en Italia, en Noruega y en Suiza.

En un último artículo concluiré esta exposición, estudiando el aspecto donde radica la máxima dificultad del sistema: el financiero, y señalando a la vez las enseñanzas que, a mi entender, pudieran derivarse de lo expuesto para nuestra política nacional de obras públicas, en el doble aspecto de ordenación general para el futuro y de enjuiciamiento en este aspecto del problema agudo, circunstancial del momento presente.

Federico REPARAZ
Ingeniero de Caminos

Conveniencia y oportunidad de una Asamblea Corporativa

La propia y justa estimación de mi escaso relieve ingenieril me ha vedado siempre abordar estas páginas para exponer algunos de los problemas técnicos que he tenido que afrontar y resolver, con más o menos apuros y acierto diverso, en la primera década de mi vida profesional. Consecuentemente, si me decido hoy a utilizar nuestra REVISTA, no es para plantear cuestión alguna de carácter técnico; sí aquellas de orden funcional que, al afectar a la colectividad, interesan primordialmente al Estado, ya que a su servicio directo (Obras públicas) o indirecto (empresas concesionarias) están dedicadas casi exclusivamente las actividades de los ingenieros de Caminos.

El haber tenido que actuar inesperada e ineludiblemente en la Comisión revisora de la obra legislativa de la Dictadura en Fomento (Subcomisión de personal y Asuntos generales), me proporcionó la ocasión de escuchar al señor subsecretario la exhortación que a todos los miembros de las diversas Comisiones hiciera, alentándonos para que al término de la labor revisora específicamente encomendada aprovechásemos los estudios realizados y formulásemos propuestas sobre los distintos problemas en relación con la materia de nuestro cometido.

Tan elevada indicación sugiéreme el presente artículo para señalar la conveniencia y la oportunidad de convocar una Asamblea, en la que, arrancando de los principios que cimentan el bien ganado prestigio colectivo, se analicen y definan las funciones individual y corporativa con el sentido y el contenido que los tiempos presentes imponen al destacarlos como obligados e insustituibles ejecutores de las más altas y complejas misiones sociales.

* * *

Entre las múltiples cuestiones que merecen ser llevadas al telar de la Corporación destacaremos sola-

mente las que, al ser mencionadas, motivan cumplidamente, a nuestro entender, la reunión de la Asamblea que proponemos.

Ley fundamental de Obras públicas.—Precisa preparar la redacción de la que, con el carácter básico que consignamos en el epígrafe, ha de normar ramo de la Administración tan importante y complejo, sin otra orientación cardinal que la máxima eficiencia del servicio público, cuya organización y fundamento constituyen el contenido del mismo, subordinando a lo sustantivo —el servicio— lo adjetivo —la obra—. Para ello sería indispensable que en la ley queden perfectamente definidas la figura jurídica *concesión administrativa*, con neta separación en ella de lo reglamentario y lo contractual, y su diferencia esencial con la de *autorización*, con la que tan frecuente como peligrosamente es confundida por la vigente legalidad. Asimismo es imprescindible que haya la debida concordancia entre la ley proyectada, de un lado, y el Código civil, la Hipotecaria y la de Contabilidad, de otro.

Leyes complementarias de Obras públicas.—Figurarán en este grupo todas las que, desenvolviendo con la necesaria minuciosidad casuística los principios o normas de la fundamental, regulen la actividad pública y privada en carreteras, ferrocarriles, puertos, aguas, etc., etc. Especial mención haremos del vigente pliego general de contratación, verdaderamente anticuado, desde los puntos de vista social, técnico y jurídico, pues raro será el ingeniero, ya al servicio del Estado, ya al de empresas constructoras, que no haya sentido la necesidad de su revisión y su reforma, las que, forzosamente, habrá de orientar en normas del máximo respeto a los legítimos intereses del contratista, al que en todo momento debe dársele trato de colaborador del Estado—jamás enemigo—, y al mismo tiempo que se otorgue un amplio margen de confianza—genera-