

Apuntes para una historia del transporte en España

La profesionalización de la dirección de las obras públicas en tiempos de Carlos IV

Por JOSE I. URIOL

Ingeniero de C. C. y P.

En este artículo se analizan las circunstancias que dieron lugar a la profesionalización de la dirección de las obras públicas en tiempos de Carlos IV, comentando la Ordenanza General de 1794 y las críticas de Jovellanos a la política de obras públicas de Carlos III.

Carlos III fallece el 14 de diciembre de 1788; era Secretario de Estado, el Conde de Floridablanca. En el país vecino, en Francia, bullía ya el proceso revolucionario; la toma de la Bastilla iba a ocurrir pocos meses después, el 14 de julio de 1789. En España, después de un período largo de coyuntura alcista, aparecían síntomas de cambio. El historiador Angel Salcedo describe la situación con estas palabras: "Las guerras y grandes obras públicas, no todas discretas, sostenidas por los gobiernos de Carlos III, no sólo consumieron los 300 millones dejados por Fernando VI, sino que mantuvieron la Hacienda en constante y considerable déficit, que no alcanzaron a remediar ni el sistema de economías iniciado por el ministro Conde de Gausa, en 1788, ni los arbitrios propuestos por las Juntas de Madrid... ni los cuantiosos empréstitos".

Sigue al frente del Gobierno, ya de Carlos IV, el Conde de Floridablanca, quien es reemplazado por el Conde de Aranda en febrero de 1792, por intrigas probablemente del embajador francés. A Aranda, por último, le sustituye uno de los políticos más discutidos de nuestra histo-

ria, Manuel Godoy, que por decreto de 15 de noviembre del mismo año, es nombrado primer secretario de Estado y de Despacho, y que hasta el final del reinado, en 1808, gobierna con facultades omnímodas, más o menos directamente.

Numerosos y dramáticos acontecimientos jalonan estos últimos años del Antiguo Régimen. Instaurada la República en Francia son guillotinado Luis XVI y María Antonieta; el gobierno español declara la guerra al país vecino, guerra que dura desde 1793 hasta 1795 en que por la paz de Basilea, España reconoce la nueva situación política francesa. Al año siguiente, en 1796, España se alía ahora con Francia, por el tratado de San Idelfonso, contra Inglaterra; en 1797, la batalla naval del cabo de San Vicente es contraria a nuestros barcos. En 1801, un ejército español invade Portugal de acuerdo con los planes de Napoleón, ya cónsul, firmándose la paz pocos meses después, en junio. En 1802, el tratado de Amiens da una tregua a las hostilidades con Gran Bretaña, que se reanuda de nuevo en 1804; en 1805, la derrota de Trafalgar elimina de los mares a España

como potencia marítima y presagia el fin próximo, por tanto, de nuestro gran imperio colonial. En 1807, y con la supuesta intención de otra invasión de Portugal acordada en Fontaineblau, se autoriza la entrada en España de tropas francesas; en octubre de ese mismo año tres divisiones mandadas por el General Junot están en Irún y en noviembre llegan a Aranda de Duero. La situación interior es cada día más tensa; el 19 de marzo de 1808 estalla un motín en Aranjuez, donde está la Corte, y Carlos IV se ve obligado a abdicar en Fernando VII; días después, ocurren los sucesos de Madrid y la abdicación de Bayona; se inicia la guerra por la independencia nacional que va durar hasta 1813. Ha llegado el final del Antiguo Régimen.

He aquí como se resumen en la *Historia* de Vicens Vives los aspectos económicos de este capítulo de nuestra historia: "La España de Carlos IV vive bajo dos signos: guerras revolucionarias en Europa y coyuntura inflacionista en el interior. Mientras que su predecesor había podido asimilar el alza de precios con el juego de la expansión demográfica, comercial e industrial,



Carlos IV. Museo del Prado. Goya.

Carlos IV se vio obligado a alimentar la inflación lanzando papel moneda al mercado, desbordando los límites presupuestarios y acudiendo al empréstito. La presión francesa en los Pirineos y las necesidades de la guerra moderna surgida con las semibrigadas de la Convención, desballestaron la reposada administración borbónica, haciendo saltar sus resortes. Sólo una firme política de exacciones tributarias, dirigida hacia las clases poderosas nobleza y clero, habían podido restablecer el

equilibrio. En lugar de ello se acudió a la venta de propiedades eclesiásticas, sin ninguna garantía válida. A partir de 1794-1795, un bienio de pujante alza de precios y salarios, la revolución española se consume en lo más profundo de la estructura social, aun cuando sólo aflorara doce años más tarde en la subversión de mayo de 1808".

"La espiral inflacionista presenta dos repechos: uno hasta 1804, otro de 1806 a 1812... Hasta 1795 España estuvo aliada con

Inglaterra contra la República Francesa; desde 1796 marchó siempre al lado de Francia contra Inglaterra. Era una alianza natural, aunque desgraciada. Sin Inglaterra las colonias españolas de América no podían desarrollarse como lo demostró la ley de Comercio de Neutrales de 1797; con Inglaterra, corrían hacia su independencia. De aquí el supremo intento de eliminar a los británicos de los mares, que costó a España las graves y decisivas derrotas del cabo de San Vicente (1797) y Trafalgar (1805). En consecuencia, la inflación de fines de siglo fue tan dolorosa porque no iba acompañada de un auge en el volumen del negocio, sino que por el contrario después de un período de espléndidas realizaciones comerciales e industriales (1792-1796), el más boyante de la historia económica de España en el siglo XVIII, la prosperidad se derrumba y se entra en el amargo calvario del paro, la miseria, y la contracción provocada por el bloqueo inglés del Atlántico".

"El país se consideró rehecho hacia 1802 (Paz de Amiens), conoció algunos años de prosperidad caracterizados por la importación de bienes de producción e intentos de absorber el papel moneda. Pero la derrota de 1805 había de determinar el final de aquella esperanza y con ello el final del reinado de Carlos IV y la monarquía del Antiguo Régimen".

En este contexto, lleno de dramatismo, las obras públicas que en los últimos años de Carlos III habían alcanzado un protagonismo político indudable pasan a un segundo plano, lo que facilita un proceso muy interesante, la profesionalización de su gestión, gracias en buena parte también, a una personalidad poco común, don Agustín de Betancourt y

Molina. Pero, el primer hito de este proceso que vamos a analizar es la promulgación de la Ordenanza de 1794.

La Ordenanza General de 1794

El Decreto de 8 de octubre de 1778 "declaró corresponder privativamente el conocimiento de todas las obras de caminos, puentes y posadas, así en lo principal como en sus incidencias, al Superintendente General de postas y correos", como dice la *Novísima Recopilación*. En cuanto a organización esta medida significó, sin duda, una notable mejoría para los caminos ya que el servicio de los correos y postas era probablemente el más moderno y al día de todos los servicios del Estado; se llegaba así, a lo que ya había aconsejado Fernández Mesa, bastantes años antes, dar a la nueva actividad de Estado, la construcción de obras públicas, un sentido empresarial análogo al servicio de correos.

En 1785 se crean los Directores Generales de Correos y Caminos, dentro de la Superintendencia, y en 1794 se promulga la Ordenanza General de Correos, Postas, Caminos y Posadas, que extiende al servicio de caminos las prácticas del servicio de correos. He aquí como cuenta, en 1923, Angel Salcedo en su *Epoca de Goya* estas vicisitudes: "El ramo de correos a fines del siglo XVIII estaba tan perfectamente organizado en España y sus posesiones de Ultramar, dadas las condiciones generales de la época, que puede afirmarse ser entonces nuestra nación la más adelantada en materia de comunicaciones. Venía este progreso del reinado de Fernando VI, y se había perfeccionado en el de Carlos III, pero también corresponde su parte de gloria al de Carlos IV. El Conde de Aran-

da, Superintendente de Correos como primer Secretario de Estado promovió (18 de junio de 1792) la reforma de las Ordenanzas, encomendándola a la Junta de Gobierno de la Dirección General de Correos, Postas, Caminos y demás ramos agregados a la Superintendencia General, publicada (8 de junio de 1794), siendo ya Godoy primer Secretario de Estado, y cuyas principales bases son las mismas por que hoy se rige el servicio. Pudiera decirse que en tiempos de Carlos IV había más carteros en Madrid que en la época contemporánea, teniendo en cuenta la diferencia de extensión y población en los dos períodos".

En una primera parte de esta Ordenanza se definen las atribuciones de la Superintendencia, recordando que están bajo su autoridad los cuatro ramos de correos, postas, caminos y posadas en busca de una mejor coordinación de estos servicios, y generalizando a los ramos de caminos y posadas las normas ya establecidas para los correos y las postas. Esta parte dice así: "Mi primer Secretario de Estado, como Superintendente general de caminos y posadas, cuidará de su construcción y conservación, y del arreglo y establecimiento de postas en los lugares más oportunos, y por las carreteras más cortas y menos expuestas a detenciones y peligros; y celará por sus ministros y dependientes, que los caminos se mantengan transitables y seguros, y las posadas limpias, cómodas, y bien abastecidas de mantenimientos a precios moderados con arreglo a arancel, que debe formarse por las Justicias todos los años con proporción a la abundancia o escasez de frutos; y que las postas se mantengan prontas en todos tiempos sobre las tarifas con que se manejan".

"Para conseguir tan importante fin como el de construcción y conservación de caminos y posadas, podrá nombrar además del Director o Directores generales, que deben serlo los que eligiere para correos y postas, para conseguir por este medio una total reunión de estos ramos, los demás Jueces subdelegados, y Directores o aparejadores facultativos, durante la comisión, y dependientes necesarios, según y como está declarado en el ramo de correos y postas tanto para su nombramiento como para su remoción con causa o sin ella, y para el goce de fuero y demás exenciones y privilegios".

"La observancia de las instrucciones que están dadas sobre este asunto de caminos y posadas, su variación y derogación, y la decisión de competencias, penderá de su prudente arbitrio según que le enseñe la experiencia, en los mismos términos que lo tengo declarado y encargado para las de la Renta de correos y postas, a fin de que se consiga la felicidad de mis pueblos por medio de la más fácil y cómoda comunicación de cuanto es necesario para ello".

"Los caudales destinados a la construcción y conservación de caminos, y los que en lo sucesivo se destinaren, de cualquiera clase o condición que sean temporales o perpetuos, quedarán sujetos a sus órdenes, para recaudarlos e invertirlos en tan importante objeto según y como ordenare: y los portazgos ya impuestos, o que impusiere con el mismo fin; podrá mandarlos administrar o arrendar, según tenga por conveniente; cuidando del arreglo de los aranceles, para que no se cometan vejaciones, y que esta contribución se invierta en la conservación del mismo puente y camino donde se exigiere, de manera que los viajeros

y trajineros experimenten la comodidad correspondiente al gravamen"

En una segunda parte, la Ordenanza establece el principio general de que sean las autoridades locales en las que delegue la Dirección General de caminos, posadas y portazgos sus competencias en sus respectivos términos territoriales. Con ello se normaliza la situación administrativa de estas obras, modificando lo que se hacía en tiempos de Floridablanca en que se encargaban a ciertas personalidades, designadas especialmente, estos trabajos; se avanza en el camino de la profesionalidad. El texto de la Ordenanza dice: "Las Justicias ordinarias deben ser en todo el Reino los Subdelegados particulares, cada una en su término y jurisdicción, en lo respectivo a caminos, posadas y portazgos con sujeción inmediata a la Dirección general; porque este es el medio único de evitar en lo posible disgustos, competencias y perjuicios que son inevitables, cuando se las separa de este conocimiento, y se confía a personas que hacen empeño en ostentar sus cargos en desdoro de la Jurisdicción ordinaria y sus Ministros, que por toda razón y justicia deben ser acatados y reverenciados, según disponen las leyes fundamentales de estos Reinos"

"Sólo en el caso de que se encuentre alguna Justicia que no quiera con el ruego, amenaza y aun castigo prestarse a las justas miras de la Dirección general en el desempeño de esta comisión, podrá proponerme otro Subdelegado: pero antes deben tentarse todos los medios de prudencia, tratarse y conferenciarse en Junta, y proponer lo conveniente, para que dándome cuenta resuelva yo lo que estime más conveniente a la felicidad de mis pueblos".

Aunque en un párrafo de los transcritos se ha establecido ya la norma básica sobre peajes y portazgos, la Ordenanza insiste en el tema recomendando que se adjudiquen en subasta pública y sugiriendo la conveniencia de que el arrendador sea el adjudicatario de las obras de conservación del tramo correspondiente:

"Los portazgos, pontazgos y peazgos son un medio muy oportuno y necesario para la conservación de los caminos, puentes y calzadas, y el de justicia más evidente; porque es muy debido, que la comodidad y seguridad que disfrutan los vasallos, además de las otras ventajas que traen consigo, las recompensen con alguna contribución, como recompensan el albergue y sustento de sus personas, bestias y carruajes en las posadas, de que nadie se queja, sino cuando son incómodas, o excesivos y tiránicos sus precios".

"La exacción de los derechos que se impongan con Real aprobación en el tránsito de puentes, puertos, calzadas demás parajes donde corresponda, debe arrendarse en subasta pública en el mejor postor, luego que por administración se haya averiguado su importe, según está mandado; cuidando mucho los Directores generales de que los aranceles sean proporcionados a los gastos de la construcción de aquella obra de puente, etc., y que no se alteren por los arrendatarios, ni causen molestias o vejaciones a los transeuntes, deteniéndolos más de lo preciso; porque de lo contrario serán responsables los Directores generales de todos los perjuicios que se causaren por su descuido en remediarlos".

"El producto de los portazgos, pontazgos y peazgos debe

invertirse en la conservación del camino de que es parte aquel puerto, paraje o puente donde se cobre: y para ello convendrá, que los Directores proporcionen, que el arrendador de mismo derecho sea el asentista que se encargue de la conservación de aquel trozo de camino; en la inteligencia que no debe exceder de una jornada regular de siete leguas, y no bajar de la mitad; tomando aquellas precauciones que dicta la prudencia, para que las composiciones sean sólidas, y tales que en un siglo no pueda desbaratarse o destruirse la caja del camino, donde se hubiese construido de nueva planta".

"Donde no alcanzase el producto de los portazgos, ni las rentas ordinarias que estén consignadas a las obras de caminos, deben los Directores acordar con los pueblos la contribución, que puedan soportar con sus personas y bestias en los tiempos que tengan más desocupados de las labores; pagando a los pobres jornaleros del fondo de sus Propios, si los tuviesen sobrantes, o de el de caminos, porque estos por ningún caso deben ser privados de su jornal y sustento".

Por último es de destacar la importancia que la Ordenanza da a las posadas como elementos esenciales de los transportes, estableciendo estímulos para su construcción e imponiendo a las Autoridades locales la obligación de visitar todas las noches los establecimientos del lugar y una vez a la semana a los que situados fuera del lugar correspondan a su término —las ventas— así como obligando a que se tarifiquen los servicios prestados según arancel aprobado y que esté puesto a la entrada del establecimiento para conocimiento de los viajeros:

"La buena construcción de posadas en las carreteras de estos Reinos, y su abundancia de mantenimientos y demás comodidades tienen contra sí tres enemigos muy poderosos, que son, los privilegios exclusivos que pretenden muchos señores en sus territorios, la escasez del tráfico y comercio, y la avaricia de los dueños de las mismas posadas y sus arrendatarios o posaderos. Al primer estorbo ocurriré concediendo licencias de construcción de posadas, sin perjuicio del derecho exclusivo que se pretenda".

"Al segundo contrario, o impedimento de construcción de posadas, que es la escasez de tráfico, ocurrirán los Directores con los remedios que dicte la prudencia, y se usaron en el glorioso Reinado de los Señores Reyes Católicos, proporcionando ventajas a los dueños de las mismas posadas con proporción a sus gastos; de manera que la falta de utilidades diarias, consecuencia precisa del poco tráfico, la recompensen con franqueza de privilegios que equilibren los perjuicios, y aún les sean superiores, para que los dueños logren el justo interés o producto de sus capitales, y los mesoneros el de este mismo producto con que contribuyen, y además su ventajosa subsistencia".

"Uno de los medios de equilibrar los perjuicios que produce la falta de tráfico diario es el permitir a todos los posaderos, que tengan sus posadas bien abastecidas de todo lo necesario con absoluta exención del derecho de alcabala y demás impuestos, o con muy moderada paga, según el caso requiera, y con las demás ventajas que sean posibles; de suerte que los viajeros no tengan que salir a comprar cosa alguna contra su voluntad fuera de la misma po-

sada; y que para ello se ajusten con el arrendatario, dueño o administrador en términos muy moderados, de suerte que experimente ventaja conocida".

"En los despoblados deben ser mayores las utilidades que se concedan a los que construyan posadas, dándoles el terreno de balde, si fuere Realengo y baldío, no sólo para la misma posada, sino para establecer su labor de campo, y sin imposición de canon u otro gravamen; libertándolas además de la paga de alcabalas y de todo otro tributo, como lo dispusieron los Señores Reyes Católicos para los pueblos de nueva conquista, y las ventas o mesones que se construyan en yermos o despoblados que distasen a lo menos una legua del primer lugar".

"El tercer impedimento que se ha encontrado en la construcción y conservación de posadas cómodas y bien abastecidas, que es la avaricia de los dueños y sus arrendatarios, está en manos de los Directores generales el allanarlo; procurando en las visitas y reconocimiento de caminos, a que salen de la Corte, el providenciar que todas las posadas se mejoren en lo material o formal; embargando sus alquileres para la paga de gastos, y aun mandándoles hacer a costa del fondo público de caminos con calidad de reintegro, si la urgencia fuese tal que no permitiese espera".

"El dueño de una posada está sujeto a las reglas de buen gobierno que se prescriben, para que los viajeros se hallen bien servidos en las mismas posadas, puesto que se les cobran derechos por sus albergues, y perciben sus ganancias con arreglo a arancel por los comestibles que les suministran para ellos y sus bestias; y si no lo hiciesen, deben ser privados del uso de ta-

les posadas, trasladándolas por justa tasación a quien cumpla, como es justo, con las obligaciones que les son consiguientes, como se hace con las tiendas de comestibles y boticas de medicamentos".

"En el arreglo de posadas, después de lo material de sus habitaciones, que deben ser proporcionadas en su extensión al mas o menos tráfico o comercio de la carretera, tiene el segundo lugar lo formal de su gobierno, para que estén bien abastecidas de paja y cebada para las bestias, y de los alimentos necesarios para sus dueños y viajeros; todo a precios moderados, y con arreglo al arancel que las Justicias deben formar, según la abundancia o carestía de los años, por días, semanas o meses, y aún por todo el año, según corresponda a la naturaleza de los comestibles, y está prevenido por las leyes".

"Este arancel debe fijarse en la entrada de la posada; y en ella deben hallar los viajantes las provisiones de comestibles necesarios, sin que tengan que salir a la calle a buscarlos, sin embargo de cualesquiera órdenes y privilegios que se hayan concedido para lo contrario; ajustándose los mesoneros, posaderos y fondistas con el dueño del lugar, o con el Ayuntamiento que tenga el privilegio de estanco, en precio muy moderado, según queda advertido, de suerte que no exceda el gravamen del beneficio: pero se ha de tener mucho cuidado en que los posaderos no revendan sus comestibles a los vecinos, sino en el caso que haya peligro en su conservación, y que se vea por la Justicia que en el acopio no hubo exceso; con prevención de que esto no ha de entenderse con las ventas, posadas, hosterías o mesones de los despoblados, porque estos han de ser enteramente francos".



Autorretrato. Museo del Prado. Goya.

“El posadero tendrá derecho de comprar al precio corriente del mercado del lugar lo que necesitare para su posada, cuando por alguna casualidad o justo motivo no pudiere hacer sus provisiones de los lugares circunvecinos; y entonces tendra la obligacion la Justicia de hacerlos entregar los comestibles a sus dueños vendedores que los tengan de manifiesto o escondidos; por ser muy debido que el privilegio, que conceden las leyes a los mismos viajeros para proveerse de lo necesario pagando el precio justo, lo tengan los

posaderos como apoderados y proveedores generales de todos los que trafican o viajan”.

“La Justicia de cada pueblo tendra obligacion de visitar todas las noches la posada o posadas que en él haya, acompañada del Escribano y Alguacil, y una vez en la semana las de su jurisdiccion, que se hallen en yermo o despoblado, para inquirir y averiguar si han tenido alguna incomodidad o desgracia en su jurisdiccion, o sufrido alguna extorsion o violencia, y si en la posada son bien tratados y pro-

veidos de lo necesario a los precios corrientes, para tomar prontamente providencia en lo que esté de su parte, y dar cuenta al instante a la Direccion general en lo que no puedan remediar: y además daran a la misma Direccion un parte mensual con testimonio del Escribano, en que de fe de la visita diaria y semanal, y sus resultas”.

“Serán responsables las Justicias, cada una en su termino y jurisdiccion, de todos los desordenes que se cometieren en ella, tanto en el camino como en las posadas, si no acreditasen prontamente que no tuvieron parte en ellos: y así como se castigara en sus personas y bienes los excesos o delitos en que fuesen cómplices por su omision y descuido, se premiará su desvelo y trabajos atendiendo a sus solicitudes honorificas”.

“En resumen, pues, la Ordenanza de 1794 integra el servicio de caminos en el de correos y postas, extendiendo a aquel las normas y practicas de este último, ratifica la autonomia del superintendente en la utilizacion de los créditos de caminos respecto a la Secretaria de Hacienda, adscribe los portazgos y peajes a la conservacion de los caminos, perfecciona la organizacion administrativa del servicio e impulsa el establecimiento de nuevas posadas y procura la mejora de sus servicios.

Críticas a la política de obras públicas de Carlos III

El segundo eslabon del proceso de profesionalizacion, que analizamos, está constituido por las criticas a la gestion de las obras públicas del reinado de Carlos III, que aunque se refieren quizás más a la gestion de Floridablanca, se extienden realmente, a todo este reinado.

Floridablanca había dirigido, en tiempos de Carlos III, toda la política nacional con poderes muy amplios. Parte muy relevante de esa política fueron la construcción de las nuevas carreteras y canales que se habían iniciado en tiempos de Fernando VI, pues Floridablanca entendió que las obras públicas eran elementos fundamentales para el progreso del país, y a ellas dedicó gran parte de su actividad, y fondos públicos cuantiosos. Sus enemigos políticos criticaron acerbamente la política de obras públicas de Floridablanca, dando base estas críticas a un proceso judicial contra el Conde, a su caída del poder. Entre las acusaciones de mejor y peor gusto a que se vio sometido, los principales cargos que se le hacen son los de corrupción e ineficacia de las inversiones realizadas.

No es este artículo ni su autor el lugar y la persona indicados para hablar de la posible corrupción de aquella política, pero sí es más asequible el juicio sobre las realizaciones en materia de caminos y canales, pues para ello hay dos documentos, serios y documentados, uno de Jovellanos y otro de Betancourt, que enjuician estos asuntos; y ambos coinciden en cuanto a que las cosas se podrían haber hecho mejor. Jovellanos es el autor del *Informe de la ley Agraria*, considerado por todos los comentaristas como el documento económico más importante de la época y que tuvo vigencia durante bastantes años del siglo XIX también, gracias a su aceptación por un gran número de políticos del ochocientos desde las Cortes de Cádiz hasta la desamortización de Mendizabal. El documento está fechado en 1795 y el problema de las comunicaciones figura en el contexto de los *estorbos* que

dificultan el desarrollo de la agricultura. Empieza por exponer "La importancia de las comunicaciones interiores y exteriores de un país es tan notoria y generalmente reconocida, que parece inútil detenerse a recomendarla", idea que ha sido repetida por todos los tratadistas del siglo XVIII desde Fernández Mesa, pero puntualiza que estas comunicaciones son aún más imprescindibles para la agricultura que para la industria por tres razones: los productos de la tierra son de mayor peso y volumen que los de la industria a igual valor, son perecederos y de más difícil conservación, y por último los terrenos no pueden trasladarse de un lugar a otro como lo hacen las instalaciones industriales en busca de los consumidores. Por estas motivaciones insiste en "La necesidad de mejorar los caminos interiores de nuestras provincias, los exteriores que comunican de unas a otras, y los generales que cruzan desde el centro a los extremos y fronteras del reino, y a los puertos de mar por donde se pueden extraer nuestros frutos; necesidad que ha sido siempre más confesada que atendida entre nosotros".

Compara a continuación los tres tipos de comunicaciones, los caminos de herradura, las carreteras, y las comunicaciones por agua, estableciendo la necesidad de las tres soluciones según las circunstancias de cada caso: el trazado de una carretera para permitir la explotación agraria se impondría en las distancias medias ya que "la conducción a lomo (es) la más dispendiosa de todas "pero a largo plazo serán necesarias también las comunicaciones por agua "ya franqueando la navegación de algunos de sus ríos, ya abriéndola por medio de canal" en las grandes distancias, es decir "cuando al-

gún distrito se hallare tan retirado de los puntos de consumo que el precio de conducción en ruedas haga todavía invencible los frutos."

Pero, según Jovellanos, debe darse prioridad a los caminos, en general, puesto que "el coste de los canales es mucho mayor que el de los caminos" y además el canal requiere, por su mayor capacidad de transporte, que la red de caminos de su servicio esté terminada para que realmente sea rentable. Y por igual motivo debe empezarse, dentro de la red de caminos y carreteras por los interiores de cada provincia y luego proceder a la construcción de los grandes caminos generales; además la escasez de recursos aconseja que "no se emprendan muchos caminos a la vez" ya que "vale más concluir un camino que empezar muchos, y que darán más utilidad, por ejemplo, veinte leguas de una comunicación acabada, que no ciento de muchas por acabar"; debiéndose elegir "entre dos caminos igualmente necesarios aquel... que ofrezca al Estado mayor utilidad y socorra a mayor número de individuos". Por último la red de comunicaciones debe llegar hasta los puertos marítimos para facilitar las exportaciones agrarias del interior.

En cuanto a la estructuración y financiación del plan de comunicaciones que acabamos de resumir, Jovellanos propugna que su ejecución se realice por el reino, las provincias y los ayuntamientos. A la Administración Central, el reino, correspondería la construcción de los grandes caminos que van desde la corte a las fronteras y a los grandes puertos marítimos, la de esos puertos, la navegación de los grandes ríos y la construcción de los grandes canales, es decir "las obras destinadas a facilitar

la circulación general de los frutos y su exportación, no debiendo ser de su cargo las que sólo presentan utilidad parcial, por grande y señalada que sea"; su financiación debiera hacerse con cargo a la Hacienda Real "así como en la distribución de la renta pública se calcula y destina una dotación proporcionada para la manutención de la casa real, del ejército, la armada los tribunales y las oficinas, conviene establecer también un fondo de mejoras únicamente destinado a las empresas de que hablamos", y si estos fondos no alcanzaran podría establecerse una contribución específica y general para estos fines e incluso utilizar el ejército en estos trabajos, en épocas de paz. A las provincias correspondería la financiación y ejecución de las obras en las que, dentro de su respectivo territorio, su utilidad "ni pertenece a la general del reino ni a la particular de algún territorio"; su financiación podría hacerse con un fondo de mejoras provincial dotado con los productos de la venta de las tierras baldías de la provincia y por contribuciones también generales dentro del territorio y específicas, señalando Jovellanos como más adecuada la tasa sobre la sal. Por último, los Ayuntamientos deberán hacer las obras de utilidad para su término, con cargo a sus bienes propios y si es menester a alguna contribución especial.



Jovellanos. Museo del Prado. Goya.

En la exposición de este programa de caminos, carreteras y canales, Jovellanos critica los errores que, en su opinión, se han cometido hasta la fecha: en primer lugar, falta de consignaciones suficientes de la Hacienda Real; en segundo término, haberse iniciado las carreteras generales antes de preparar los caminos interiores de cada provincia; y en tercer lugar, haber iniciado demasiadas carrete-

ras al mismo tiempo.

Según su programa, los fondos para la construcción de las obras de interés general deben proceder de los ingresos ordinarios de la Hacienda Real "con los ahorros hechos sobre los demás objetos del gasto público". En particular señala como conveniente la disminución de los gastos militares a favor de los de obras públicas cuando escribe que habría muchos puertos, canales y caminos "si adoptando

un sistema pacífico hubiese invertido en ellos los fondos malbaratados en proyectos de vanidad y destrucción"; también se inclina porque se empleen en las obras públicas los caudales destinados a subvencionar al comercio, a la industria y a la agricultura: "¿qué nación no habría logrado las más estupendas mejoras sólo con aplicar a ellas los fondos que desperdician en socorros y fomentos indirectos y parciales dispensados en el co-

mercio, a la industria y a la agricultura misma, y que por la mayor parte son inútiles sino dañosos?"; y en último término propone eliminar gastos en obras de adorno y ostentación y dedicar esos caudales también a las obras públicas: "Vea aquí vuestra alteza otra manía, que el gusto por las artes ha difundido por Europa. No hay nación... que en consecuencia no haya llenado su corte, sus capitales, y aún sus pequeñas ciudades y villas, de soberbios edificios... La Sociedad, Señor, está muy lejos de censurar el gusto de las bellas artes... Pero no puede perder de vista que el verdadero decoro de una nación y, lo que es más, su poder de representación política, que son las bases de su esplendor, se derivan principalmente del bienestar de sus miembros, y que no puede haber un contraste más vergonzoso que ver las grandes capitales llenas de magníficas puertas, plazas, teatros, paseos y otros monumentos de ostentación, mientras por falta de puertos, canales y caminos está despoblado y sin cultura su territorio, yermos y llenos de inmundicia sus pequeños lugares, y pobres y desnudos sus moradores". Este planteamiento es diferente, contrario podríamos decir, al de Floridablanca, que como hemos visto en otro artículo publicado en esta *Revista*, financió las nuevas carreteras y los canales con fondos independientes de los ingresos ordinarios de la Hacienda Real, a base de la tasa sobre la sal y los excedentes de correos principalmente, en un régimen administrativo independiente, también, de la Secretaría de Hacienda; según Jovellanos, la tasa sobre el consumo de la sal y los ingresos de la enajenación de los baldíos debían reservarse para la financiación de las obras públicas de

interés provincial. Hay pues en este planteamiento una crítica a la financiación y administración de las obras públicas en tiempos de Floridablanca y de Carlos III en general.

También son importantes sus críticas sobre el programa de carreteras de 1761; dice así el texto: "tratando de caminos, se debe más atención a los interiores de cada provincia, que no a sus comunicaciones exteriores... También nosotros olvidamos esta máxima cuando en el anterior reinado, y a consecuencia del Real Decreto de 10 de junio de 1761, emprendimos con mucho celo el mejoramiento de los caminos. El orden señalado entonces fue construir primero los que van desde la corte a los extremos, después los que van de provincia a provincia, y al fin los interiores de cada una; pero no se consideró que la necesidad y una utilidad más recomendable y segura indicaba otro orden enteramente inverso, que era primero restablecer el cultivo interno de cada provincia".

En cuanto a que la programación de los trabajos debiera hacerse de forma que se fueran terminando tramos completos de carreteras que pudieran entrar en servicio con preferencia a iniciar muchas obras al mismo tiempo, escribe: "Tampoco fue observada esta máxima cuando, en ejecución del decreto ya citado de 1761, se emprendieron a la vez los grandes caminos de Andalucía, Valencia, Cataluña y Galicia, tirados desde la corte, a que se agregaron después los de Castilla la Vieja, Asturias, Murcia y Extremadura. Lo que sucedió fue que siendo insuficiente el fondo señalado para tan grandes empresas, hubiesen corrido ya más de treinta años sin que ninguno de aquellos caminos haya llegado a la mitad". Este párrafo

escrito por Jovellanos está rozando el cinismo, en cierto modo, ya que la carretera de Asturias se incluyó en el plan de carreteras, por su insistente gestión, en gran medida.

Por último podemos subrayar la comparación que hace Jovellanos de la política de obras públicas de Carlos III, que no sale muy bien parada como acabamos de ver, con la de Fernando VI: paso del Guadarrama, carretera de Reinosa y canal de Campos, que merecen sus plácemes: "La Sociedad citará un ejemplo para dar mayor claridad y fuerza a su doctrina. A la mitad de este siglo, el fértil territorio de Castilla se hallaba en extrema necesidad de comunicaciones... ¿dónde llevaría esta infeliz provincia el sobrante de sus puertos? ¿a Castilla la Nueva? Pero el puerto de Guadarrama estaba inaccesible a los carros. ¿Al mar Cantábrico, para embarcarlos a las provincias litorales de mediodía y levante? Pero las ramas del Pirineo, interpuestas desde Fuenterrabía hasta Finisterre, la cerraban también el paso. En esta situación la residencia de la corte en Madrid dio la preferencia al camino de Guadarrama, y con mucha justicia, porque al mismo tiempo que socorría una necesidad más urgente, ofrecía una utilidad más extendida, uniendo los dos puntos de cultivo y consumo".

"Sin embargo, el remedio no igualaba la necesidad. Castilla en años abundantes, no sólo puede abastecer la corte, sino también exportar muchos granos a otras provincias o al extranjero. Con esta mira se abrieron los caminos de Santander, Vizcaya y Guipúzcoa, que les dio paso al océano, y el cultivo de Castilla recibió un grande impulso".

Y en párrafo posterior

aprueba también la construcción del Canal de Castilla "la más importante y gloriosa empresa que puede acometer la nación", para permitir situar los granos españoles en los puertos del Cantábrico a precios competitivos con los del extranjero, además de su importancia para el regadío "que tanto le recomienda".

Jovellanos, pues, está pidiendo en su informe un replanteamiento de toda la problemática de obras públicas.

Años después, Betancourt va también a criticar la dirección de las obras públicas y va a proponer una nueva organización. Pero este tema habrá que dejarlo para otro artículo.

BIBLIOGRAFIA

Editorial Boletín Oficial del Estado, *No-vísima Recopilación* (edición facsímil).

Salcedo Ruiz, *La época de Goya*. Madrid 1924.

Jovellanos, *Obras de Jovellanos*. (III), (IV) y (V). B.A.E. Madrid 1956.

Editorial Vicens Vives, *Historia de España y América* (IV). Barcelona 1971.