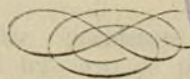


~~19~~  
20

OBSERVACIONES  
SOBRE LA NUEVA LEY  
DE  
CARRETERAS,

POR  
UN DIPUTADO.



MADRID:

Imprenta de Antonio A. Babi, calle de San Bartolomé, núm. 14.

Junio de 1857.



§. I.

IMPORTANCIA DE ESTA LEY, Y NECESIDAD DE QUE  
SE DILUCIDEN LAS CUESTIONES QUE CON ELLA SE  
VAN A RESOLVER.

UNA singular coincidencia ha venido á señalar, en el trascurso de pocos años, las dos épocas en que el gobierno ha querido formular un sistema, para dar á nuestras vias de tráfico el gran desarrollo que necesitan. En los momentos en que se ha presentado al Congreso de Diputados la nueva ley de clasificacion de carreteras, ese proyecto, de tanta trascendencia para el bienestar material de este desgraciado país, pasa casi desapercibido, porque todos los ánimos pa-

recen justamente embargados con los relativos á la imprenta é instruccion pública, que al propio tiempo se han sometido á la deliberacion de los Cuerpos colegisladores.

El inmenso interés que los segundos inspiran por su altísimo objeto á cuantos se ocupan de la política, en la mejor y mas estensa significacion que tiene esta palabra, se comprende fácilmente; porque afectan á las instituciones en que descansa el perfeccionamiento moral de la humana especie, y esta notable circunstancia explica, en cierto modo, el silencio que hasta ahora ha guardado la prensa periódica, dado que por lo general no hemos visto la demostracion ó fundamento que podrán tener las apreciaciones que en opuesto sentido se han hecho, como de pasada, al dar cuenta de las discusiones relativas al mencionado proyecto de carreteras.

Esta misma circunstancia tuvo lugar cuando á principios de 1854 se discutió, tambien en el Congreso, la ley que con igual nombre fué promulgada mas adelante, en 7 de mayo de aquel mismo año. Tres dias antes que se diera principio á su discusion habia ya resonado, bajo la bóveda del Congreso, la poderosa y elocuente voz del malogrado marqués de Valdegamas, con aquella denuncia que lanzó acompañada de agüeros fatídicos y aterradores contra el predominio que iban adquiriendo



las mejoras y los goces materiales, y por consiguiente, contra el olvido en que á su juicio tenían los gobernantes á los intereses morales y religiosos de la sociedad. Bajo la profunda impresion de aquel memorable discurso, que tan conmovidos dejó los ánimos dentro del gran partido conservador, y en los momentos en que ya se presentia el advenimiento al poder de otros gobernantes, así como el de una marcha política diferente de la seguida hasta entonces, se entró en la discusion de la ley de carreteras. «Todavía » parece que resuenan en este recinto, decia » el Sr. Olivan al abrirse el debate, los ecos » de un elocuente orador que hace pocos dias » se quejaba, de que el gobierno atendia des- » proporcionadamente á los intereses mate- » riales, siendo así que nosotros, y creo que » con nosotros la mayoría de la nacion, las- » timamos y deploramos que estén tan des- » atendidos y postergados.»

Es lo cierto, sin embargo, que á pesar de haber sido la prensa el eco repetido de aquellas ó semejantes lamentaciones, ni antes de la discusion, ni durante ella en el Congreso y Senado, se ocupó entonces de ilustrar al país y á sus legisladores sobre las cuestiones que envuelve toda ley de carreteras, y la manera como conviene que sean resueltas en una como la que nos ocupa, á

fin de que se obtengan, con la gradual y sucesiva aplicacion de sus disposiciones, los buenos resultados por los que todavía suspiramos en España. Aquella discusion ocupó sin embargo al Congreso por espacio de bastantes dias, al paso que en la que acaba de terminarse ahora, en el mismo Cuerpo, apenas se ha invertido la mitad de unas cinco ó seis sesiones.

Merecía por lo mismo un exámen mas detenido, del que ahora se puede hacer, el estado en que tan importante asunto se encuentra en los presentes momentos; y á él vamos á dedicar algunas observaciones entresacadas de las muchas que el asunto sugiere, por si logran la oportunidad de que puedan ser tomadas en consideracion durante la próxima discusion del Senado. No pretendemos que sea desechado en su totalidad el proyecto, como se pedia en un artículo notable que ha visto la luz en el primer número de este mes de la *Revista de obras públicas*; pero si deseamos que sea, por lo menos, enmendado en la parte que mas profundas y alarmantes innovaciones introduce.

§. II.

REFUTACION DE LOS MOTIVOS EN QUE SE FUNDA LA  
NECESIDAD DE LA NUEVA LEY. IDEA DEL ANTIGUO  
SISTEMA QUE SIRVIÓ DE BASE A LA DE 1851.

Lo primero que ocurre preguntar es: ¿qué ha ocurrido para que á los seis años despues de promulgada la ley de 7 de mayo de 1851 se piense en su derogacion, reemplazándola con otra basada en un sistema tan diverso que en nada se parece al antiguo? El gobierno lo ha dicho, ó en su nombre el ministro de Fomento, Sr. Moyano, primero en el preámbulo del nuevo proyecto de ley, y despues en las esplicaciones que ha dado para defenderlo: que del total de unas 2,000 leguas de carreteras que tenemos ya hechas, la mayor parte lo han sido por el gobierno, muy pocas por las provincias y casi nada por los pueblos, puesto que generalmente carecen de caminos vecinales; y de ahí han deducido el ministro y la comision que las localidades no quieren, ó no pueden, seguir costeando la ejecucion de las carreteras correspondientes. El supuesto y la consecuencia han sido destruidos en la discusion por los impugnadores del proyecto, quienes han declarado: que muchas de las carreteras



cuya ejecucion se atribuye el gobierno, fueron costeadas con recursos aprontados, á la vez que por aquel, por la mayor parte de las provincias: que algunas de estas han ejecutado además varias carreteras provinciales, y otras siguen contribuyendo, aun ahora, con crecidas sumas para varias carreteras generales que se están construyendo: que cerca de la mitad de cuantas se han construido desde 1840 hasta ahora, que es cuando mas desarrollo han tenido en España esta clase de obras, segun resulta por documentos oficiales publicados hace poco por la direccion del ramo, ha sido costeada por las provincias; y por último, que la suma total que votaron en sus presupuestos de 1854, las que atendian á la construccion de toda clase de carreteras, ascendia á unos 40 millones.

Vemos pues, que, bien examinado este importante punto, para cuyo esclarecimiento se han citado las diferentes carreteras, á que han contribuido mas de 50 provincias, sin contar Navarra, ni las Vascongadas, resulta precisamente lo contrario de lo que habian supuesto los defensores del proyecto, ó lo que es lo mismo, que las localidades se han prestado en todos tiempos á costear las carreteras que, en el sistema hasta aquí seguido, se ha considerado que eran de su cargo, y



aun á las que, en rigor, debió costear el gobierno, con los fondos generales del Estado.

Tan vigorosa como concluyente refutacion no ha tenido réplica, ni es fácil la tenga, atendida la notoriedad de los hechos en que los impugnadores del proyecto se han apoyado; y esto es lo que sin duda presta bastante fundamento al juicio que además han emitido sobre los caminos vecinales, á saber: que al sistema y legislacion actual no les falta sino cuidar de que tengan cumplido efecto, bajo un plan general que aun no se ha formado, y estimular á las provincias y los pueblos con el desembarazado uso de sus legítimas y naturales atribuciones.

Pero antes de pasar mas adelante, preciso es dar á conocer en lo que consiste el sistema formulado por la ley de 1851.

Consagró esta, en primer lugar, un principio reconocido y aplicado en todas partes, y que en España se procuró plantear desde que se comenzó á construir carreteras, si bien por varias causas nunca tuvo hasta ahora completa observancia: principio en cuya virtud estaban ya declaradas y puestas á cargo esclusivo del Estado las carreteras de interés general, segun se establecia en una proposicion de ley presentada á las Cortes de 1820, y se decla-

ró además en la ley de presupuestos de 1855. Determinó también la ley de 51 otra clase de carreteras, las transversales, que debían enlazar á las radiales para comunicar entre sí á los grandes centros, y cuyo coste se imputaba, bajo ciertas proporciones, al Estado y á las provincias interesadas; y dejaba á cargo de las últimas y de las localidades respectivas las otras carreteras de mas limitada importancia, conforme á las antiguas tradiciones legales, estableciendo, no obstante, los casos en que estas mismas carreteras podrían recibir algun auxilio del gobierno. Este sistema de clasificacion, en cuanto al modo como deben ser costeadas las carreteras de un gran Estado, fué aceptado sin repugnancia ni reclamacion alguna por todas las provincias de España; y tan evidente es la bondad y justicia que le recomiendan, que ahora mismo, en la discusion de la ley de la Puerta del Sol, le ha invocado en el Senado un dignísimo individuo de la comision de aquella Cámara, diciendo estas notables palabras:

«Hay cosas que interesan á los pueblos y  
»las provincias en particular; y eso en todas  
»partes donde se administra bien se deja á  
»las localidades, acudiendo el Estado en su  
»auxilio, segun hace falta, y haciendo maña-  
»na por una localidad lo que hoy se haga por

«aquella á quien se haya atendido, y estendiéndose á todas en lo posible, si bien nunca podrá verificarse con una exactitud matemática, porque no es asequible.»

Esto supuesto, y admitido el principio de subvencionar el Estado, como lo ha venido haciendo siempre, y se observa en todas partes respecto á obras importantes y de utilidad inmediata de esta ó la otra localidad, segun se dijo en la misma sesion del Senado, y tiene lugar en los grandes canales, puertos, faros, etc., es indudable, que en cuanto al modo como deben ser costeadas las diferentes clases de carreteras, asi como los caminos vecinales, para cuya mejora se hizo la ley de 1849, acompañan á este sistema toda la justicia, bondad y eficacia que puede desearse. Esto nadie lo ha puesto en duda hasta ahora, y puede añadirse que si no se han obtenido mayores resultados, si no tenemos hoy mas carreteras de todas clases, se debe á otras causas, y principalmente á la falta de cumplimiento de las citadas leyes de 49 y 51, como lo han sostenido los tres Diputados ingenieros que han combatido el dictamen de la comision del Congreso.

Otro de los motivos que se han invocado en el preámbulo de la ley, y en que se han apoyado tambien sus defensores, es la falta de equilibrio ó desigualdad que se nota en el



modo como aparecen distribuidas las carreteras existentes. Sobre esto no parece de la discusion, que haya divergencia acerca del hecho; mas en cuanto al remedio de aquel inconveniente se ha contestado, por los que han combatido el proyecto, que dependiendo principalmente del plan general que se adopte para las diferentes clases de vias ordinarias, ó sean carreteras, semejante plan no ha sido presentado con la nueva ley, como pudo y debió haberse hecho desde luego.

Sábese además, que la de 51 daba medios en uno de sus artículos, para ocurrir á las variaciones que por el establecimiento de las nuevas líneas de ferro-carriles, ó por otras causas, pudieran con el tiempo ser necesarias en las clasificaciones que con anterioridad tuviera hechas el gobierno. Pero aunque convenga ahora otra mejor clasificacion, cuya necesidad ha sido reconocida por todos, no puede, sin embargo, considerarse como suficiente motivo para apelar á un nuevo sistema como el que se ha presentado ahora.

Para terminar el exámen de los motivos en que principalmente han dicho los defensores del proyecto de ley que estriban su conveniencia y necesidad, falta solo considerar el ejemplo que han invocado de lo que se practica con tan buenos resultados en los puertos y faros, y añadir lo que hace al caso, respec-

to á la unidad de pensamiento, que segun parece se trata de plantear ó robustecer ahora.

En cuanto á los puertos y faros, ya hemos dicho que el gobierno puede y debe auxiliar las obras de esta clase, ó construirlas por su cuenta. Unas y otras son de tanta importancia, que los recursos de las localidades respectivas no bastarian para ejecutarlas, y por otra parte, es sabido que están por su naturaleza en igual caso que las carreteras de primer orden, porque como éstas interesan aquellas obras, al comercio y tráfico general de toda la nacion. Sobre esto tampoco ha habido divergencia en la discusion, y hasta se ha admitido con mucha oportunidad una enmienda, para que se consideren de categoría superior las carreteras que partan desde los puertos que tengan aduana habilitada para el comercio extranjero.

No obstante esto, bajo el punto de vista de la comparacion entre las carreteras y los puertos y faros, se ha contestado con razon por uno de los que han combatido el proyecto de ley, que el gobierno debe aplicar con gran discernimiento su accion y recursos á tan diversas obras, porque su naturaleza é importancia respectiva denota, que no requieren el mismo grado de atencion las de infimo orden que las mas costosas é importantes; lo cual sucede á su vez á las carre-

teras, si bien con la diferencia notable de que constituyen mayoría, las que pueden y deben ser costeadas por las localidades, como se ha practicado en todas partes; y que este sistema podria seguirse sin perjuicio de que en casos de justificada necesidad les prestára algun auxilio el gobierno.

De este, se ha dicho tambien, y está fuera de duda, que nada le ha impedido hasta ahora aplicar en todas partes, y lo mismo en las cosas grandes como en las pequeñas, la unidad de pensamiento que debe dominar ó presidir en la ejecucion de toda clase de obras públicas, segun tiene lugar en el no menos importante y vasto ramo de instruccion pública, á pesar de que sus diversos establecimientos son costeados respectivamente por el Estado, por las provincias y por los pueblos.

Síguese, pues, de lo que hasta aqui hemos observado, que los argumentos en que se ha pretendido fundar y demostrar la necesidad de basar en otro sistema el nuevo proyecto de ley, han sido completamente destruidos en la discusion del Congreso. Esto resulta, y aparece plenamente demostrado en las sesiones correspondientes del *Diario de Córtes*. Mas como en las mismas aparece tambien, que todos los 17 primeros artículos han pasado casi sin discusion, y aun los han considerado en



general aceptables, los que con mas insistencia y con mejores razones han combatido el pensamiento esencial de la ley, contenido en los artículos 18, 19 y siguientes hasta el 23, exige este punto que sea examinado con alguna detencion, porque es donde han dicho aquellos que encontraban todos los inconvenientes que han señalado para fundar su voto contrario á la adopcion del proyecto.

Pero antes de entrar en esta cuestion principal, conviene que digamos lo que se nos ofrece sobre algunas enmiendas referentes á las disposiciones contenidas en los artículos que preceden al 18.

### §. III.

CONFORMIDAD, EN LO SUSTANCIAL, DE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DE LA NUEVA LEY, CON EL SISTEMA DE LA DE 1851.

En los primeros artículos de la nueva ley de carreteras hasta el 17 inclusive, se establecen las bases de su clasificacion sobre un plan general, cuya inmediata formacion se encarga al gobierno: se fijan además los trámites que habrán de seguir los anteproyectos de todas las carreteras, para que obtengan la declaracion respectiva del orden ó la clase á que cada una corresponda, así como

para la aprobacion de los proyectos definitivos: se declara que las carreteras llamadas hasta ahora generales y transversales serán consideradas como de primer orden, las provinciales de segundo, y los caminos vecinales de tercero: se dictan, por último, varias prevenciones para cuando ocurra la necesidad de variar el trazado ó la clasificacion de una carretera, con otras disposiciones análogas que en lo sustancial merecen aprobacion. Están las principales calcadas sobre las que consignan la ley de 51, y los reglamentos é instrucciones vigentes del ramo de Obras públicas; y así se comprende que no se haya hecho ninguna objecion sería á esta parte de la ley, fuera de algun reparo de que nos vamos á ocupar.

Es el primero, que la comision ha procedido, á nuestro juicio, con poca lógica admitiendo con razon una enmienda para que sean oidas las diputaciones provinciales en el artículo referente á la formacion del plan general de carreteras, y rechazando otra en que se pedia lo mismo para la instruccion que ha de preceder á la adopcion de cada anteproyecto, segun se dispone en el art. 8.º Las razones expuestas por los que apoyaron la enmienda desechada, fueron rebatidas fácilmente por la comision; pero tampoco ella adujo por su parte ninguna que merezca ser atendida para

negar la admision de una idea tan aceptable como necesaria. En los dos casos es de análoga especie la decision mas acertada que se busca ; y no pudiendo ni debiendo resolverse tales cuestiones sino en el sentido que reclame la conveniencia pública, no es el consejo provincial, sino la diputacion, la que debe ser oida; lo cual con mayor razon, si cabe, debe tener lugar en el segundo caso que nos ocupa, porque entonces se trata de asignar á una carretera el orden de clasificacion que por su importancia le corresponda.

La comision, por otra parte, no parece haber tenido presente la contradiccion en que ha incurrido estableciendo en dicho articulo 8.º que se oiga á toda corporacion, y aun á los particulares á quienes interesar pueda una carretera, y negando en seguida esa participacion á las diputaciones provinciales, desconociendo que en materia de obras públicas, no solo del particular interés de las provincias, sino de las que se han considerado hasta ahora de cargo del Estado, corresponde á las últimas mucho mas que esa simple audiencia, que al presente se las quiere escatimar bajo un pretesto especioso, el que no están aquellas constantemente reunidas. Aunque esto sea cierto, no lo es menos que se las convoca en dos épocas de cada año, y además por extraordinario



siempre que lo reclamen los asuntos confiados á su deliberación; y por otra parte, es bien seguro que no tendrán que ocuparse de semejantes asuntos cada mes, sino á medida que se preparen los anteproyectos, de cuya presentacion se tendrá noticia con bastante anterioridad, por el tiempo que se ha de invertir en concluirlos y en admitir las informaciones de los particulares. Debe, pues, hacerse lugar á la palabra *diputacion*, sea que se suprima ó conserve en el art. 8.º la de consejos provinciales.

No se puede menos, con este motivo, de salir al encuentro de una observacion que podrá hacerse sobre la enmienda que se acaba de indicar. Diráse tal vez, que las disposiciones contenidas en aquel artículo se han trasladado literalmente de la instruccion de 14 de marzo de 1846, cuyos buenos resultados son tan notorios; y que en ella no se cuenta para nada con las diputaciones, al paso que se exige el dictámen de los consejos provinciales. Esto, que se funda en razones tan óbvias como las indicadas antes, no basta, sin embargo, para desechar la enmienda de que se trata: aquella instruccion es cierto que ha facilitado y regularizado mucho la formacion y despacho de los expedientes que los particulares, y no la administracion, promueven en solicitud de la au-

torizacion que necesitan, para ejecutar ciertas obras en los rios, con objeto de establecer nuevos riegos, utilizando sus aguas, ó aplicarlas como fuerza motriz de máquinas ó artefactos, ú otras empresas que el privado interés sugiere, ó adopta, cuando mejor le parece; mas esas empresas, bien que muy atendibles, no son de un interés tan directo para la administracion como las carreteras, esencialmente consagradas al servicio público; y tanto por esto, cuanto porque una autorizacion de aquella especie podria envolver perjuicios al derecho anterior de otros particulares que suscitarian dificultades á tales proyectos, se alejan este y los otros inconvenientes mediante el permiso del gobierno, que no se otorga sino despues de oir á todos los interesados, y dejando siempre á salvo los derechos anteriormente adquiridos. En estos casos, el consejo provincial es el competente, y no lo seria la diputacion, porque las cuestiones que suscita esa clase de asuntos no se resuelven por principios de conveniencia pública, sino en cuanto no perjudiquen al derecho de tercero.

Saldremos de esta digresion, para terminar lo poco que resta decir acerca de los 17 primeros artículos de la nueva ley de carreteras.

En el 14 se hace una declaracion de bastante

importancia, trasladada asimismo de otra disposicion vigente: que la aprobacion dada con las solemnidades que se prefijan en los articulos anteriores, á todo proyecto de carreteras, lleva consigo la declaracion de utilidad pública, á favor de las obras en él comprendidas. Esta disposicion se recomienda por una consideracion importante: la de evitar dilaciones innecesarias en la ejecucion de las obras. Exige la ley de espropiacion, que preceda la declaracion de utilidad pública hecha despues de ciertas informaciones; y como estas quedan determinadas y ampliadas ahora, mucho mejor que en aquella ley, resulta que el gobierno adopta mayores precauciones para aprobar un proyecto, que las que aquella le impone para hacer la declaracion de utilidad; pero exigiéndose por la misma ley que las diputaciones provinciales sean oidas en tales casos, esa es otra razon mas para que se haga la enmienda correspondiente al art. 8.º, segun hemos dicho antes, y asi habrá perfecta consonancia entre aquella ley y la nueva de carreteras.

#### §. IV.

EXAGERACION Y FALTA DE SOLIDEZ DE LOS MOTIVOS  
INVOCADOS PARA DESECHAR EL SISTEMA VIGENTE.

Una vez desembarazado el asunto de todo lo que no ha sido objeto de formal impug-



nacion bajo el punto de vista de los principios, ni parece la admiten fuera de los puntos secundarios que se acaban de considerar, y el de la tramitacion, que hubiera convenido abreviar para las carreteras de menor importancia, vamos á entrar mas de lleno en la cuestion principal que se trata de resolver con la nueva ley de carreteras.

A ella afectan los artículos 18 á 25 ambos inclusive, ó mejor dicho, el 19 es el que la fórmula completamente, siendo el que antecede y los que le siguen su natural consecuencia. El pensamiento desenvuelto en esos artículos, constituye el sistema que ahora se trata de inaugurar para proseguir en la ejecucion de nuestras carreteras.

La sucinta idea que al principio de estas observaciones procuramos dar del sistema practicado hasta aquí, basta para que se pueda juzgar de los efectos que ha producido, de las causas porque no ha dado mayores resultados, y de la completa seguridad que ofrece, para que con algunas mejoras, que sin duda admite, se logre gradual y sucesivamente todo lo que el gobierno se ha propuesto, á nuestro parecer, con mas celo que acierto. Este juicio, segun lo han desenvuelto y fundado los Diputados que han impugnado el dictámen de la comision del Congreso, es tambien el que nosotros nos hemos formado;

y una vez sentado esto, haremos lugar á la siguiente observacion que nos conducirá naturalmente á la cuestion principal del asunto.

El principio vulgar, pero no menos imprescindible, que en materia de leyes nada se debe innovar, sin completo conocimiento de la historia, antecedentes y efectos de las que se trate de variar ó derogar, no parece que lo hayan tenido tan presente, como el asunto lo requería, los que han iniciado y defendido el pensamiento cardinal de la nueva ley de carreteras. Da lugar á pensar así, además de la inexacta apreciacion que han hecho los mismos del estado anterior de cosas, lo que mas particularmente ha dicho acerca de nuestras carreteras el ministro de Fomento, Sr. Moyano.

En su primer discurso, planteó la cuestion bajo el punto de vista que le corresponde, diciendo que habia completo acuerdo en cuanto al fin que la ley se propone, y añadiendo que en el fondo de la discusion solo aparece una cuestion de método, ó sea del sistema que conviene adoptar para la mas pronta y segura conclusion de un vasto plan de carreteras. Pero dijo tambien en seguida, que no habiéndole satisfecho el anterior para hacer lo que el gobierno medita, necesitaba principiar por derogar todo lo que existe, sustituyéndole otro sistema. A este propósito esplicó sus ideas,

calificando como excelente al sistema anterior para los grandes centros; pero asegurando que para los mismos habia dado muy buenos resultados, se adelantó á decir, que respecto de las grandes vías ó carreteras principales, son pocas ya las que faltan, pudiendo considerarse que casi todo está hecho.

Pues tambien sobre esto tenemos que advertir, que hay tan poca exactitud como sobrada exageracion. Hay tres ó cuatro capitales de provincia que carecen de carreteras, y hasta les falta la principal que debiera ponerlas en comunicacion directa, con la del reino y con otros principales centros con que tienen mayor tráfico y relaciones de toda especie. Otros no menos importantes reclaman asimismo, que se los enlace entre sí con buenas carreteras; mas aunque á esas necesidades se ocurra con las grandes vías férreas cuyas direcciones y trazado se ~~hale~~ han determinado ya por lo general, pudiendo considerarse asegurada su ejecucion, estas nuevas vías señalan, desde ahora, la necesidad de construir muchas carreteras principales que iran á empalmar en ellas. Las condiciones topográficas de nuestro suelo, y la manera como están repartidas la poblacion y producciones de muy estensas comarcas, así del interior como del litoral, serán causa de que por largo tiempo, y quizá por siempre, se



vean privados del influjo directo de los ferrocarriles algunos centros, á los que de todos modos habrá que servir con una ó mas carreteras principales. ¿Cómo se dice, pues, que las de esta clase se pueden considerar terminadas, cuando acaso llegue el desarrollo de las que faltan, á la mitad de leguas que constituye la total longitud de las de igual clase que hoy tenemos?

Por lo demás es indudable, y nadie ha dejado de reconocer, que hay urgente necesidad de concertar el plan de carreteras, de manera que la generalidad del país reporte de las grandes líneas de ferrocarriles todas las ventajas posibles; pero repetimos lo que han dicho los defensores del sistema que se quiere desechar; que este no se opone á que sobre el particular se adopten todas las variaciones que se estimen necesarias, para mejorar el presente estado de cosas.

Los mismos han dicho también, respecto á las carreteras provinciales y vecinales, cuyo escaso número se debe, á juicio del ministro de Fomento, al sistema que desecha: que la falta de equilibrio ó desproporción que hay realmente entre las vías de esta clase y las generales, es fácil de remediar, porque ha provenido principalmente de que las provincias no han podido subvenir á la construcción de las de su particular interés, mientras han estado

contribuyendo con sus recursos á la ejecución de las generales que debió haber costeado el gobierno, por ser estas de cargo del Estado: que bastaría libertar á las provincias del gravámen que por esta causa han venido soportando hasta ahora, y asegurarles la conclusion de las carreteras principales, cuya necesidad sea mas conocida y urgente, para que las mismas impulsáran las otras carreteras provinciales y vecinales, con la sucesiva aplicacion de los recursos con que cuentan: que esto no seria difícil conseguir de todas las provincias, porque ya son muchas las que concurren con sus fondos para la ejecución de carreteras, y las demás se prestarían á lo mismo, á poco que se les estimulára, bajo un plan bien concertado de carreteras, con el ejemplo de las otras, y hasta con algun auxilio que pudiera concederse á las mas necesitadas; y por último, que sobre las causas indicadas, ha servido de obstáculo al mayor progreso de toda clase de carreteras, y en especial de las provinciales, la falta de proyectos que aun no se han formalizado, porque, de 4 ó 5 años á esta parte, son muchos los ingenieros que han sido destinados á los estudios de ferro-carriles, y tan poco les han faltado otras ocupaciones urgentes, como el establecimiento de las líneas telegráficas, y otras que el gobierno les ha

encomendado, siendo, por lo mismo, bastante reducido el personal de que se ha podido disponer, para llenar las atenciones de carreteras en todas las provincias.

Nosotros somos de igual parecer, y añadimos que lo que mas falta hace en el sistema seguido hasta ahora, es aplicarlo con perseverancia, y perfeccionarlo llevándolo adelante bajo el plan general que el advenimiento de las vias férreas hace ya indispensable.

Con esto y con la mayor suma de recursos de que hoy puede disponer el gobierno, y realiza con una regularidad desconocida hasta hace pocos años, lograria poner en movimiento ordenado á todas las localidades, y obtener con su concurso un notable progreso que aceleraria mucho la conclusion de la gran red de nuestras principales vias ordinarias de tráfico. Así se podrian llevar los trabajos, si no simultáneamente en toda clase de carreteras, guardando por lo menos el orden de su respectiva importancia, y procurando en lo posible la nivelacion de cargas y de beneficios.

Los impugnadores del nuevo sistema, no se han manifestado tan convencidos de la urgencia de los caminos vecinales, como los que le han defendido. Opinamos tambien en esto como los primeros, porque no es tan generalmente sentida su necesidad en el estado actual



de España , salvas algunas provincias y comarcas que se hallan en circunstancias y condiciones escepcionales. Eso es lo que esplica mejor que todo, por qué no ha sido mayor el progreso que ha tenido la mejora de esta clase de vias, si bien tampoco faltan provincias donde el celo de sus autoridades y la accion y recursos locales han bastado para ofrecer resultados de no escasa importancia, atendidos el tiempo que ha trascurrido, y las vicisitudes que el país ha sufrido , desde que se publicó la ley de 1849.

Dia llegará en que sea mejor sentida la necesidad de caminos vecinales, y ese vendrá tanto mas pronto, y el deseo de todos será satisfecho con tanta mayor facilidad, cuanto mas se acelere la conclusion de las principales carreteras, á las que naturalmente deben ir á encontrar aquellos.

#### §. V.

#### EXÁMEN DEL NUEVO SISTEMA Y DE SUS RESULTADOS.

Hasta aquí nos hemos detenido en presentar las pruebas de la falta de exactitud y de la marcada exageracion con que han apreciado, no tan solo los efectos ó consecuencias del sistema vigente, considerado en ge-

neral, sino mas concretamente las carreteras que tenemos y las que aun nos faltan, los sostenedores del sistema que se trata de inaugurar. Luego veremos que no han exagerado menos la manera como han supuesto tambien que se ha venido haciendo, hasta aqui, la distribucion de los fondos votados en el presupuesto del Estado para esta clase de obras; y que aun dado que asi fuera, teniendo el gobierno en sus manos el remedio de cuanto en esta parte pudiera necesitarlo, ningun motivo fundado ni razon alguna de peso le pueden obligar á valerse de otro sistema.

En dos bases se ha dicho que descansa el de la nueva ley, á saber: 1.<sup>a</sup> Ni provincias ni pueblos sin caminos. 2.<sup>a</sup> Distribucion equitativa de fondos y de obras. Vamos, pues, á examinar ambos puntos, por la letra y espíritu de los artículos en que se encuentra formulado este pensamiento culminante de la ley, por las esplicaciones que se han dado para desvanecer los reparos y objeciones que le han hecho con insistencia varios Diputados, y por las deducciones á que se presta la final solucion que el asunto ha tenido en la discusion del Congreso.

La primera observacion que ocurre sobre estas dos bases es, que son inseparables de todo sistema de ejecucion de obras públicas:

que nada de nuevo se establece con ellas, porque del mismo supuesto partia la ley de 1851, por mas que, como en la nuevamente presentada, no se hiciera en ella espresa mencion del término final que se proponia con su ejecucion. Pero veamos qué medios se adoptan para mejor asegurar el objeto de la primera base: esto es, que no haya provincias ni pueblos sin caminos.

Segun el art. 19, «el estudio, construcción, reparacion y conservacion de las carreteras que comprende el plan formado por el gobierno, se hará por cuenta del Estado.» No se hace escepcion alguna mas que de las travesias de los pueblos cuyo vecindario pase de 8,000 almas, para los que seguirá la ley de 11 de abril de 1849; y como en los artículos referentes á la clasificacion se supone que el plan ha de comprender las de los tres órdenes, es visto que el gobierno se propone impulsar y construir por su cuenta hasta el camino vecinal del mas apartado rincon del reino.

El ministro de Fomento, Sr. Moyano, ha sido tan esplicito sobre este particular, que creyendo se hacian objeciones al proyecto de ley en nombre de los pueblos pequeños, se ha estrañado de esto, diciendo que en primer término conspiraba á favorecerlos. Verdad es, que ha cuidado de advertir, como no



podia menos, que no se hará todo á la vez, ni en un año; «pero, ha añadido tambien, no » tener ningun camino, no tenerlos nunca, » eso cesa desde hoy.» Estas frases cándorosas prueban, por lo menos, el noble patriotismo y la vehemencia de los deseos que abriga quien las ha pronunciado; y en esta parte ninguno de cuantos se han opuesto á su pensamiento ha dejado de reconocer esas relevantes prendas que distinguen su carácter. Pero prosigámos en su exámen, teniendo en cuenta las mismas palabras con que lo ha formulado.

Para dentro de seis ú ocho años, ha dicho, tendremos concluidas y en esplotacion las grandes líneas de ferro-carriles. Si hubiera de seguir con la ley existente, yo tendria que aplicar los fondos que con tanta largueza otorgan las Córtes á carreteras que dentro de ese tiempo van á quedar inútiles. Es, pues, necesaria, urgente, una variacion completa: hacer lo contrario, sustituir á las atenciones y recursos que hoy se llevan las carreteras generales y provinciales, á las que exigen mas imperiosamente los caminos vecinales.

Nada diremos de lo mucho que ocurre sobre este raciocinio, ni de las premisas de que se han sacado tales consecuencias, porque con lo que ya dejamos dicho antes, y sin

redargüir con las que será fácil deducir, siguiendo el mismo raciocinio, resultará demostrado que precisamente conduce mas pronto, y mejor, al fin propuesto el procedimiento ya conocido, que el nuevo que se va á adoptar.

Basta observar, que en el primer caso las atenciones y recursos del gobierno se concentrarian en las carreteras principales por ser mas difíciles y costosas, sin perjuicio del impulso, direccion y hasta auxilios que podrán exigir las demás que sin ser de tanta importancia forman, sin embargo, parte del plan general de las vias de verdadero tráfico; y en el segundo caso, por lo que se ha dicho, vemos que el mismo gobierno abarca toda la suma de atenciones para aplicar los recursos del Estado, no por via de auxilio, sino preferentemente, á todas las carreteras de infimo orden que estime conveniente, sea que las localidades respectivas á pronten ó no, para su ejecucion, los recursos de que pueden disponer, y aun aplican ahora á esas atenciones.

Siguiendo este orden de ideas, veamos cómo desenvuelve el pensamiento del señor Moyano, el siguiente

«Art. 25. A las provincias y pueblos » que, además de las sumas que á las carreteras destine el Estado, quieran invertir en

» su territorio otras cantidades ó las presta-  
» ciones que fije la legislacion vigente, se  
» concederá por el gobierno una suma igual  
» á la mitad de la que ellas empleen sobre  
» la contingencia que les corresponda en la  
» distribucion ordinaria hecha con arreglo al  
» artículo anterior.»

Así ha pasado este artículo; pero sin que nos detengamos en la mayor ó menor propiedad de su redaccion, pues de esto habrá ya cuidado la comision de coreccion de estilo, vamos á iadicar las consecuencias mas capitales que se derivan, así de este artículo como del 19, porque de su correlacion ha de resultar el conocimiento de algunos puntos que mas se han debatido en la discusion.

Se ve desde luego, que ni de la letra de estos dos artículos, ni de los otros que están mas enlazados con ellos, resulta una nocion clara de la especie de centralizacion y de la unidad de accion que la nueva ley trata de establecer para la ejecucion de las carreteras.

En cuanto á lo primero, todos los impugnadores de este nuevo sistema han creido que la centralizacion que establece, propende á una completa absorcion de la accion y de los recursos de las localidades. Las esplicaciones del ministro no han servido para tranquilizar los ánimos sobre este punto; porque si bien



dijo primero que nada tenia que centralizar, añadió en seguida que las provincias, los pueblos y hasta los Diputados lo pedian y esperaban todo del gobierno, porque ninguna confianza tenian las localidades de sus propios recursos. Por parte de la comision, dijo tambien un individuo tan autorizado y competente como el director de Obras públicas, Sr. Echevarría, contestando á las objeciones hechas sobre los dos puntos que nos ocupan, que el nuevo sistema no matará la iniciativa de las localidades: que el gobierno construirá carreteras de los tres órdenes; pero que las provincias y los pueblos podrán construir además las que quieran, aplicando sus recursos y la prestacion personal, con arreglo á la nueva ley y á las de caminos provinciales y vecinales.

Prescindiendo, por de pronto, de la contradiccion que resalta en las precedentes esplicaciones, observaremos que si la iniciativa ha de consistir solamente en contribuir, no hay duda en que por la nueva ley se les deja intacta la suya á las localidades; pero fuera de esto, ¿cómo es posible concebir que haya unidad en la aplicacion simultánea de tan diversos medios sino con una centralizacion muy exagerada? ¿No se dice en el art. 19, que hasta el estudio de un camino vecinal se hará en todos los casos por cuenta del Estado, ó lo que es lo mismo, por los agentes que

¿Inmediatamente dependen del gobierno? ¿No tendrán que sujetarse los mismos estudios á los no muy espeditos trámites que la ley señala, sin distincion alguna, para toda clase de carreteras?

Pero nada ha contribuido á dar la verdadera idea del grado de centralizacion que es inherente al nuevo sistema, como las esplicaciones que la comision ha dado al rechazar una enmienda apoyada por una persona tan competente como el Diputado Sr. Elduayen, para que se determinára con cierta holgura la facultad de variar ó modificar las *obras de menor cuantía*. Esa facultad de que se trata en el art. 18 habrá de quedar encerrada en límites exageradamente ridiculos, segun se desprende de lo que la comision ha dicho; lo cual, por otra parte, es inseparable del sistema que ha defendido. Con el que se quiere desechar, ó sea el vigente, sin salir de una provincia se pueden aprobar y ejecutar obras hasta del importe de 5.000 duros en casos determinados y con los requisitos que la prudencia aconseja; y esto se concibe que, sobre ser ventajoso, ningun inconveniente ofrece cuando tales obras se costean por las provincias y los pueblos; mas desde el momento que el gobierno las construya por cuenta del Estado, segun el nuevo sistema, la consiguiente responsabilidad, y las prescripciones de las leyes de contabilidad y

de presupuestos, le obligarán á no desprenderse de la menor de sus atribuciones,

Bajo este punto de vista el mismo Sr. El-duayen, y su digno compañero el Sr. Fuentes, han señalado algunos inconvenientes graves que ya se tocaban en el servicio de las carreteras de todas clases, por la escesiva y mal entendida centralizacion á que está sometida la marcha de todos los asuntos, sin esceptuar los mas triviales. El segundo designó, con toda propiedad, la naturaleza y carácter de las funciones que desempeñan los ingenieros jefes de distrito, es decir, los superiores que el gobierno tiene en las provincias, los cuales, ni por sus atribuciones, ni á pesar del contacto en que se hallan con la autoridad superior de aquellas, tienen medios de proveer por si en ningun caso, sin aguardar á que para cada uno de los que ocurran se les den las instrucciones que la administracion central juzgue convenientes; y aun se puede añadir, que en el ramo de obras públicas, no siendo para los puramente provinciales y vecinales, hasta los gobernadores carecen del conocimiento y atribuciones que bajo mas de un concepto aconseja la esperiencia que deberia concedérseles.

Los dos citados oradores se manifestaron, en esta parte, acordes con la autorizada opinion de los Sres. Areitio y Gonzalez de la



Vega; y todos señalaron tambien el peligro que veian en la adopcion del nuevo sistema, pues lo creian muy ocasionado á embarazos, complicaciones y hasta abusos, que nada seria bastante á evitar.

La unidad de accion creemos, con alguno de dichos señores, que tampoco se logrará sino privando á las localidades de la que legítimamente les corresponde; y sobre este particular la comision se contradecia lastimosamente, á nuestro juicio, cuando decia que la nueva ley no matará la iniciativa de las localidades, que no establece una centralizacion verdadera y exagerada. ¿A qué deberemos atenernos? Según la letra y espíritu de los artículos 19 y 25, no puede haber mayor grado de centralizacion. ¿Valen para algo las esplicaciones que se han dado? pues entonces, las del ministro aparecen conformes con la ley, al paso que las de la comision no lo están sino en parte, y envuelven por otra una manifiesta contradiccion.

Digamos algo sobre las travesías, entregadas hasta aquí á los pueblos, y cuyo perpétuo mal estado se ha traído á cuenta por los defensores del nuevo sistema. La ley de 1849 y el reglamento de su aplicacion, ¿dan ó no al gobierno medios suficientes para lograr que estuvieran mejor conservadas las travesías? La comision debe creer que sí, puesto que el citado art. 19 conserva la le-

gislacion vigente para que se logre dicho objeto en las poblaciones de crecido vecindario. ¿Y por qué no tambien en las pequeñas? Nadie ignora, que no hay pueblo por infeliz que sea que no pueda, á todo mal andar, contribuir con los materiales, ó subvenir con la prestacion vecinal, para cubrir esta obligacion que no es nueva; y que la llenarian todos si se cuidára de compelerlos oportunamente á su cumplimiento, por el beneficio directo que reportan de las carreteras.

Sobre otros puntos que además se han tocado en la discusion general, ó en la de los articulos de la nueva ley, ha guardado la comision una reserva injustificable, porque es difícil por esta causa formarse idea de la manera como se podrá llevar á ejecucion el pensamiento del gobierno; es decir, la parte mas esencial de la ley, como vamos á ver.

Respecto del plan general de carreteras, que es lo que debió servir de base á la ley, ha dicho la misma comision, contestando al Sr. Fuentes, que se puede formar sin necesidad de ingenieros, con buenas noticias de las provincias, y hasta añadió que, respecto de la mayor parte de ellas, estaba ya formado. En otra sesion vino por fin á confesar, la misma comision, que el plan era lo mas necesario; pero que no se podia improvisar. En cambio, vemos que no ha habido tanto reparo en improvisar un sistema, si tal puede

llamarse el de que nos estamos ocupando.

Por último, ni sobre el coste y los resultados que en un tiempo dado podrá tener ese sistema, se ha dicho nada que pruebe la detención y madurez con que ha debido adoptarse. Según dijo el ministro Sr. Moyano, en unos diez años se construirán todas las carreteras que basten á nuestro tráfico interior, atendido el incremento que podrá recibir, y el alimento que debe dar á las grandes vías férreas; pero ni espresó la estension de las leguas que se van á construir, dentro de dicho periodo, ni la suma de millones que será preciso aprontar, contentándose con decir que esto exigirá grandes sumas.

El Sr. Echevarría dijo á este propósito, que para hacer 7 ú 8.000 leguas de carreteras provinciales y otras tantas vecinales (en un tiempo que no espresó, pero que tendria que ser proporcionado á nuestros medios) no se necesitará aumentar el presupuesto anual del Estado, mas que en unos 100 millones. Con esta suma de recargo en el presupuesto, y en el tiempo de los diez años fijados por el ministro, ya nos contentaríamos con que se nos diera la cuarta parte de leguas de ambas clases de carreteras. Estampadas vemos en el *Diariode sesiones*, así las cifras como la proposicion á que nos referimos, y desearíamos que los peritos en la materia aclarasen, si la equivocacion está de parte nuestra, ó de



quien tan fácil encuentra un resultado que sería ciertamente fabuloso.

Finalmente, el Sr. Ardanaz, persona muy competente y á quien podemos considerar como individuo de la comision, porque como ella y por iguales motivos ha defendido el nuevo sistema, dijo á su vez, respecto al punto que nos ocupa, que la ley si bien autoriza al gobierno á emplear algunos fondos en las carreteras de segundo y tercer orden, no dice hasta qué punto seguirá en esa via, y que realmente todo depende de las sumas que las Córtes quieran votar.

Reuniendo, pues, las esplicaciones de dichos tres señores, únicas que se han dado, sobre el coste y los resultados que podrá tener en un tiempo dado el nuevo sistema ó pensamiento del gobierno, resulta, como dijo el Sr. Gonzalez de la Vega, que bajo este punto de vista y los demas indicados antes, no solo es de difícil comprension esta parte de la ley por sus palmarias contradicciones, sino que los discursos de sus defensores la han hecho aun mas incomprensible. El señor Elduayen se espresó casi en iguales términos, pues dijo que la ley no está clara y exige una capacidad especial para comprenderla.

Entraremos ahora en el examen de los artículos referentes á la distribucion.

§. VI.

CONTINUACION DEL MISMO EXÁMEN BAJO EL PUNTO  
DE VISTA DE LA DISTRIBUCION.

La distribucion de las obras, y por consiguiente de las sumas que al efecto se concedan, es uno de los puntos que muy justamente ha merecido la atencion de cuantos han tomado parte en la discusion de esta nueva ley. Lo que sobre el particular dispone la misma, aparece de los dos artículos que siguen:

«Art. 21. En el presupuesto general de  
» gastos de cada año, se fijarán en capítulos  
» separados las sumas que á cada una de las  
» tres clases de carreteras hayan de destinarse, para que, atendido el número y la  
» longitud de las líneas existentes en cada  
» orden, se distribuyan los trabajos de modo  
» que resulte convenientemente desarrollado  
» el sistema de caminos ordinarios.

»No podrá el gobierno alterar esta distribucion, invirtiendo en una clase de carreteras los fondos que para las otras se hubiesen señalado en el presupuesto.»

«Art. 22. La distribucion de cada una  
» de las cantidades consignadas á las tres  
» clases de carreteras, se hará equitativamente, entre todas las provincias del reino,  
» previo informe de la direccion general de

» obras públicas, y á propuesta del ministro  
» de Fomento, por el Consejo de ministros,  
» publicándose en la *Gaceta de Madrid*  
» dentro de los treinta dias siguientes á la  
» fecha en que hubiere sido sancionada la ley  
» de presupuestos.»

Los defensores del nuevo sistema se han esforzado vanamente en persuadir, que la combinacion de estos dos artículos ofrece suficiente garantía de que en lo sucesivo se han de distribuir, conveniente y equitativamente, las sumas que se voten para carreteras, de manera que estas se equilibren con su desarrollo entre todas las provincias. Pero como un argumento que podria favorecer su intento, lo que han procurado en primer término es, dar por sentado que hasta aquí se ha hecho, ó podido hacer, semejante distribucion sin traba ni cortapisa alguna; y hasta se ha hecho de esto una pintura de efecto, llevando la exageracion hasta el extremo de asegurar una y otra vez que, sin incurrir en responsabilidad legal, podia hasta ahora el ministro de Fomento dejar sin consignacion unas provincias ú obras, y aplicar los recursos disponibles á otras que él quisiera favorecer.

Si fuera cierto esto que se ha dicho, es claro que las precedentes disposiciones tendrian una seguridad y ventaja incontestables; pero el supuesto lo han rechazado los impugnadores vigorosamente, aduciendo co-



mo prueba de su exageracion é inexactitud la forma en que se ha venido hasta aquí votando el presupuesto de gastos, donde en el capítulo de carreteras se individualizan, asignándoles sus partidas, todas las que se hallan en curso de ejecucion. Apoyándose á su vez los que sostenian dicho supuesto en la ley de contabilidad, han pretendido que por la facultad que en ella se concede al gobierno, de pasar los créditos de unos conceptos á otros, dentro de cada capítulo, podia tener lugar el abuso que señalaban.

Los que esto sostienen quieren decir, sin duda, que tambien ha podido en la distribucion hacerse uso de los créditos consignados á la conservacion, destinándolos á obras de nueva construccion, ó dar lugar á la suspension indefinida ó completa paralizacion de alguna de las de la última clase, toda vez que estaba, segun ellos, al arbitrio del ministro privarlas de consignacion para aplicar á otras los créditos de que podia disponer, dentro del capítulo donde estas diversas atenciones figuran. Pues nada de eso se ha podido hacer, sin faltar abiertamente á lo que espresa y terminantemente está prevenido en los artículos 13 y 14 de la ley de 7 de mayo de 1851; de consiguiente, estaba precavido el abuso de cuya posibilidad se ha querido sacar el principal argumento á favor de los dos artículos que examinamos.

Hecha esta aclaracion, fácil es comprender que, en cuanto á la forma en que se incluirán en el presupuesto las sumas destinadas á carreteras, lejos de un adelanto, habrá un verdadero retroceso. El art. 21 solo exige la fijacion de tres sumas con destino á los tres órdenes de carreteras que formarán distintos capitulos, y de ese modo tendrán que votarlas las Córtes, sin que en virtud de las sumas que concedan puedan formar idea de la marcha que el gobierno ha de imprimir á cada carretera, mediante la distribucion que, en vez de presentarla ya hecha como hasta ahora, se reserva publicar á los treinta dias siguientes á la publicacion de la ley de presupuestos.

Una de las cosas que mejor se ha percibido en la discusion, es la ninguna confianza con que ha sido recibida esta novedad, y tampoco revelan otra cosa las variadas enmiendas que se fueron presentando al artículo 22, á fin de que la distribucion tuviera en la misma ley las bases á que debería sujetarse. La comision ni el gobierno tuvieron á bien admitirlas, dando por razon que ni la poblacion, ni la estension de territorio, ni las contribuciones de las provincias, que separadamente ó en combinacion se indicaron en las enmiendas, podian servir para el caso.

Nosotros creemos que este importantísimo punto de la ley, y otros que, segun se ha

visto, no han sido satisfactoriamente explicados, denotan la escasa meditacion con que se ha preparado y adoptado una novedad que, á nuestro juicio, está lejos de merecer los encomios con que ha sido anunciada y defendida.

Sobre el estímulo que se ofrece, en el artículo 25, á las provincias y pueblos que quieran construir carreteras con sus propios recursos, se ha hecho una objecion á que no vemos se haya contestado. Dijo con mucha razon el Sr. Areitio, que se ofrece un premio á las provincias mas ricas, con perjuicio de las mas necesitadas, porque aquellas desplegarán mayor actividad y trabajarán mas, como sucede con las de Cataluña, por lo que recibirán del gobierno, además de las sumas que destine á ellas por distribucion general, otra suma igual á la que las mismas inviertan en su territorio; pero como esta mayor subvencion ó premio tendrá que salir de la suma repartible entre todas las provincias, no cabe duda en cuanto al perjuicio que de esto se ha de seguir, á las que no se encuentren en condiciones igualmente ventajosas.

Esta injusticia y los demás inconvenientes señalados antes, proceden del sistema bastardo que sirve de base al pensamiento culminante de la ley. Podrán corregirse con el tiempo, teniendo por pauta un plan general



bien concertado de las carreteras mas principales; pero aun con él serán inevitables la mayor parte de los abusos que, sin bastante razon, se han atribuido al sistema seguido hasta aquí.

Por eso ha sido recibido el nuevo, con tan marcada repugnancia. Y esa desconfianza ha recaído de una manera unánime, tanto sobre el pensamiento principal de la ley, cuanto sobre el método que se adopta para su ejecución.

El Sr. Gonzalez de la Vega ha dicho, indicando en la idea de los Sres. Areitio y Fuentes, que en vez del proyecto debió haberse presentado un plan bien combinado de toda clase de carreteras que necesita España, con su coste y los medios de cubrirlo, y ha añadido: «Esto es lo que hace falta, lo que ha debido traerse, y lo que hubiéramos tenido la votacion unánime del Congreso.»

El Sr. Vazquez Parga, apoyando una enmienda que no fué admitida, porque desvirtuaba, segun dijo la comision, el pensamiento del gobierno, dijo que aceptaba todo lo que los Sres. Areitio, Fuentes y Gonzalez de la Vega habian dicho combatiéndolo, al tratar sobre la totalidad de la ley.

El Sr. Sanchez Silva se opuso tambien al pensamiento principal, pareciéndole que se habia adoptado con precipitacion, y que ha-

bian quedado en pié todos los argumentos con que lo combatian sus amigos políticos y no políticos.

El Sr. García Ochoa calificó dicho pensamiento, como injusto y onerosísimo, y hasta lo juzgó irrealizable.

El Sr. Elduayen, al apoyar una enmienda, que tambien fué desechada, puso en la mayor evidencia los principales inconvenientes de esta parte esencial de la ley.

El Sr. Herreros, por último, dijo, entre otras cosas, estas significativas palabras: «Los que han hablado y los que nos hemos » callado, abundamos en el deseo de que » haya una base para la distribucion..... De » otra suerte, la ley se votará con descon- » fianza, porque todos deseamos una base » que evite la arbitrariedad.»

Por el contrario, si se conservára el sistema conocido, tan luego como se tuviera formado el plan, estarían fijadas las bases de la mejor distribucion posible, sin que al arbitrio del gobierno quedára mas que una parte, la menor de todas, ó sean aquellas obras locales á que debería prestar alguna subvencion ó auxilio, en las provincias que resultarían menos favorecidas, á consecuencia de la distribucion de las carreteras principales comprendidas en el plan. Esta idea fué indicada por el Sr. Areitio, y á nuestro juicio lleva grandes ventajas á la que en la ley se

ha formulado por medio de sus artículos 21, 22 y 23.

Por esta razon, y las demás que se han esplanado opinamos tambien, que con la oportuna enmienda del art. 19 hubiera podido conservarse el sistema anterior, que atribuye al Estado, las provincias y los pueblos, la obligacion de subvenir á la construccion de las carreteras respectivas: que mas sencillo y conveniente era esto, que no apelar á otro sistema desconocido, de resultados problemáticos, y ocasionado á tan graves inconvenientes como los que han señalado las personas competentes que lo han combatido; y que aun bajo el punto de vista económico, habria ventaja en que el Estado no gravára su presupuesto, mas de lo preciso, dejando que las provincias sigan consignando las sumas que quieran y puedan destinar á las carreteras de su territorio, con sujecion al plan general, y en el orden que el gobierno estime mas conveniente.

Que esta reparticion de cargas, consiguiente á la de los beneficios, es necesaria y ventajosa para todos, no admite duda. Nadie, hasta ahora, ha clamado contra este sistema que ha sido el usual y conocido, no solo en España, sino en casi todas las naciones; y por otra parte, no se concibe tampoco cómo el gobierno se decide á abarcar mayores obligaciones, de las que ya pesan sobre él,



en razon de las demás grandes obras públicas, cuya ejecucion es de su cargo. El mismo Sr. Moyano, ha dicho, tratando de esto, que se asustarian los Diputados cuando vieran, á cuánto ascendia el importe de las subvenciones concedidas á las vias férreas; ¿y no irán aquellas en aumento para completar las que se quieren realizar?

Por último, nosotros concebimos un sistema enteramente radical, el de un despotismo ilustrado; y que adoptándolo dijera el gobierno: «Provincias y pueblos, cesad en vuestro afan de procuraros las carreteras que mas falta os hacen: no sigais duplicando vuestros sacrificios, contribuyendo por una parte para las carreteras que yo os he de hacer, y por otra para las que á la vez creéis conveniente ejecutar: dadme todo lo que por ambos conceptos habríais de aprontar, y yo me encargo de satisfacer vuestras necesidades y deseos en un tiempo dado.»

Esto se concibe: esto seria al menos grande; y esto se recomendaria como un verdadero sistema. Con él se comprende tambien la posibilidad de que se lograra en cierto modo mas unidad, rapidez y economía para el resultado que se apetece por todos.

Tambien se concibe otro sistema, enteramente opuesto: el que todo lo dejaria abandonado á la voluntad y recursos de las localidades: sistema que ha tenido en nuestro

Congreso un constante defensor en el señor Orense, marqués de Albaida, quien por último aceptó el intermedio ó mixto, como se ve por la discusion de la ley de carreteras provinciales votada en el año pasado.

Este, pues, que nosotros defendemos como mejor que los dos precedentes, sobre todo, para un país de la estension, hábitos y condiciones que el nuestro tiene, ya lo hemos dado á conocer en el curso de estas observaciones. Pues bien : el sistema que se propone plantear ahora, en nada se parece á los otros: propende á una amalgamacion de todos ellos, y es, mas bien que sistema, un método bastardo y defectuoso, con todos los inconvenientes y sin ninguna de las ventajas que tiene cada uno de aquellos.

#### §. VII.

##### ENMIENDAS FORMULADAS POR EL DIPUTADO SEÑOR AREITIO.

En el estado actual de necesidades y de recursos con que la España se encuentra, con la experiencia que ya se tiene, y mediante el progreso no despreciable obtenido en las nuevas carreteras construidas, durante estos últimos años, opinamos, con el Sr. Areitio, que lejos de destruir, debemos perseverar en la aplicacion del sistema antiguo, mejorándolo y perfeccionándolo cuanto sea posible, para lo cual se habrá adelantado algo

con esta nueva ley, y mas cuando se tenga el plan que, segun sus mismos defensores han confesado, es lo que mas falta hace.

Ya se ha visto, por el exámen de los diez y siete primeros artículos, que los juzgamos aceptables con ligerísimas enmiendas. El 18 serviría como se ha dicho, entendiendo que su aplicacion no ha de ser en sentido demasiado restrictivo; mas para esto y lo demás que creemos de mayor importancia, sería preciso enmendar los artículos 19 y siguientes, en los términos que dicho Sr. Areitio formuló en su discurso del día 16. Los pondremos á continuacion, tomándolos del *Diario de sesiones* del Congreso:

«Art. 19. La construccion, reparacion y conservacion de las carreteras de primer orden, correrá á cargo del Estado. La de los de segundo orden, al de las provincias; y la de las carreteras de tercer orden, al de los pueblos ó municipios correspondientes.

Para asegurar el cumplimiento de esta disposicion en todas sus partes, podrá el gobierno conceder recursos efectivos, por via de auxilio ó compensacion, á las provincias ó comarcas que respecto de las demás resulten menos beneficiadas en la distribucion de las carreteras de primero y segundo orden, comprendidas en el plan general de las vias ordinarias de servicio público.»

El párrafo segundo del mismo art. 19 del proyecto formaría otro separado despues de los 21 y 22, ó sea del nuevo que propongo en su lugar.

Art. 20. Lo acepto tal como está, en sus dos párrafos; pero me parece que estará me-



jor despues de los que propongo en seguida, como consecuencia de las modificaciones arriba hechas al citado art. 19 del proyecto.

Arts. 21 y 22. Se refundirán en uno, y será el 20, segun esta enmienda:

«En el presupuesto general de gastos del Estado se fijarán todos los años, y en capítulos separados, las sumas que se destinen, así á las carreteras de su esclusivo cargo, como para auxilio de las provincias, con espresa designacion en aquellas de las carreteras á que se diere principio, ó se hallaren en curso de ejecucion, y de las provincias que el gobierno considere acreedoras al auxilio.

La distribucion de las sumas consignadas en cada uno de los mencionados capítulos, se hará lo mas equitativamente que fuere posible, atendiendo á la importancia relativa de las tres clases de carreteras, y al modo como afectan á las provincias y pueblos á que sirven mas directamente, previo informe de la direccion general de Obras públicas, y á propuesta del ministro de Fomento, por el Consejo de ministros, publicándose en la *Gaceta* del gobierno dentro de los treinta dias siguientes á la fecha en que hubiese sido publicada la ley de presupuestos.»

Art. 23. Propongo la completa supresion de este.»

Si se aceptáran las precedentes enmiendas, deberian tener lugar á continuacion de ellas las siguientes, segun propuso el mismo Sr. Areitio:

« Art. 21. Seria el 20 del proyecto de ley.

Art. 22. Seria enmienda al párrafo 2.º del art. 19 del proyecto, como sigue:

«La construccion, reparacion y conservacion

de las carreteras en las travesías de los pueblos, será respectivamente de su cargo, según lo dispuesto por la ley de 11 de abril de 1849, en cuanto no se oponga á lo que establece la presente.»

Adición en lugar del art. 23. «Las provincias y los pueblos, en su caso, incluirán en sus presupuestos anuales las sumas necesarias para la construcción, reparación y conservación de las carreteras, en el modo y forma que, oída la diputación respectiva, resolviera el gobierno, á medida que fuere clasificando aquellas, para la pronta conclusión del plan general que establece la presente ley.»

El art. 24. Será el mismo del proyecto, intercalando, en lugar de la frase «para el Estado,» esta otra: «respectivamente para el Estado, las provincias y los pueblos interesados.»

Muy conveniente y hasta preciso sería además, que en la nueva ley tuvieran lugar, después del art. 24, las disposiciones contenidas en los artículos 12, 13 y 14 de la citada del año 54.

El primero prohíbe, terminantemente, que se distraigan, para cubrir otras atenciones, los productos de portazgos, y los de cualesquiera impuestos ó recursos que por su origen, ó destino, deban ser aplicados á las carreteras. No solo el gobierno, sino las provincias y los pueblos, puesto que han de poder ejecutar las carreteras de su particular interés, debentener presente esa prescripción saludable, para que no se dé lugar á un abuso que, en los pasados tiempos, se perpetraba con demasiada facilidad.

El segundo declara preferentes, las atenciones de reparacion y conservacion de las carreteras existentes, respecto de las de nueva construccion. Tambien aconseja la experiencia que se conserve esta disposicion, cuya inobservancia ha sido causa constante del mal estado de las carreteras.

El tercero, por último, establece una precaucion con la cual se podrá evitar, que una carretera ya principiada se paralice ó suspenda indefinidamente, como podria suceder por el cambio de administraciones, ó por otros hechos dependientes del gobierno ó de las autoridades locales.

Para terminar el exámen de la nueva ley de carreteras, diremos pocas palabras sobre los artículos 25 y siguientes, que tratan de los caminos de servicio particular.

Creemos conveniente que se determinen las disposiciones y formalidades, con las cuales podrá convertirse en camino de servicio público, cualquiera que no siéndolo antes, exija y merezca ser declarado como tal.

### CONCLUSION

Hemos dicho al principio de estas observaciones, que no tenian por objeto desechar la totalidad de la nueva ley de carreteras, sino señalar los graves defectos que tiene, segun ha sido votada en el Congreso de los



Diputados, á fin de que sea enmendada, por lo menos, en la parte que mas profundas y alarmantes innovaciones establece.

Se ha demostrado para esto, la inexactitud de las apreciaciones en que el gobierno y la comision han pretendido fundar la necesidad de plantear la nueva ley, sobre otro sistema diferente del practicado hasta ahora.

En seguida se ha procurado dar una idea del sistema que, *en cuanto al modo de subvenir* á la ejecucion de las carreteras (respectivamente por el Estado, las provincias y los pueblos), se planteó desde un principio en España, y se confirmó por las leyes de 1849 y 51, y por todas las demás disposiciones vigentes, inclusa la ley de 1856.

Se ha manifestado, sin embargo, que en lo sustancial son aceptables y convenientes las disposiciones secundarias de la nueva ley, porque se conforman con el sistema anterior, á cuya perfeccion podrian contribuir; pero que falta lo principal, que es el plan general de las grandes vias de tráfico.

Planteada la cuestion principal á que da lugar la nueva ley, con la introduccion de un sistema como el que le sirve de base, se han notado la exageracion y falsas apreciaciones de sus defensores, en cuanto se han referido á los efectos y consecuencias del antiguo, y la insubsistencia de los motivos por que pretenden sustituirlo con otro diferente.

Al hacer exámen de los artículos en que aparece desenvuelto el nuevo sistema, se ha dado una idea de la *centralizacion, unidad de plan, resultados y coste* que podrá tener, deduciendo de la letra de dichos artículos, y de las esplicaciones que sobre el pensamiento que encierran han dado sus defensores, que es muy vago, incoherente y hasta incomprensible.

Continuando el mismo exámen, bajo el punto de vista de la *distribucion de fondos y de obras*, ó sea de la reparticion de cargas y beneficios resultantes del mismo sistema, se ha señalado la injusticia que lleva consigo, y la dificultad que deja en pié para proceder con equidad, por mas que estesea uno de los objetos principales con que se quiere adoptar.

Se ha demostrado con este motivo, que la ley de 1851 daba suficientes medios para precaver y evitar algunos abusos, como los que exageradamente han atribuido al sistema anterior los defensores del nuevo, respecto á la distribucion de los fondos votados en el presupuesto para carreteras; de lo cual se deduce, que aun bajo este punto de vista, es mejor el primero que el segundo.

Además se ha visto, que abarcando el gobierno, segun el nuevo sistema, la ejecucion de las principales carreteras que aun faltan, juntamente con la de las provinciales y vecinales que estime conveniente, se acrece la dificultad de reunir las enormes sumas que

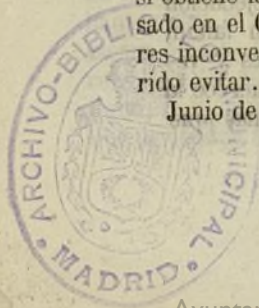
además exigen las vías férreas, por las subvenciones concedidas, y las que tambien demandan otras grandes obras públicas que son de cargo del Estado.

Comparados entre si dos sistemas radicalmente opuestos, y el intermedio, que es mas practicable y seguido, no solo aquí, sino en casi todas las naciones de Europa, se ha manifestado asimismo que al de la nueva ley acompañan todos los inconvenientes, sin ninguna ventaja de los otros.

Y por último, con el parecer de las autorizadas personas que han combatido el sistema de la nueva ley con argumentos que hasta ahora no han sido rebatidos, se ha patentizado que el sistema antiguo es, en lo esencial, mas acomodado y seguro para conseguir los resultados que el gobierno se ha propuesto; y que por lo mismo deberian enmendarse los arts. 19 al 23, en los términos que formuló en su segundo discurso el Diputado Sr. Areitio.

De este modo podria servir la nueva ley, como un instrumento de cuyo buen uso seria dado esperar la mayor parte de los resultados que se nos ofrecen; por el contrario, si obtiene la sancion en la forma que ha pasado en el Congreso, dará ocasion á mayores inconvenientes que los que se han querido evitar.

Junio de 1857.





ID. 1200022980

Ayuntamiento de Madrid