

Boletín Oficial



DE LA PROVINCIA DE CACERES.

NUMERO 68.

Sábado 5 de Diciembre.

AÑO DE 1868.

ARTICULO DE OFICIO.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA.

Circular número 129. Elecciones.

A pesar de que los artículos 31 al 60 del decreto de 9 de Noviembre último sobre el ejercicio del sufragio universal están terminantes, sin que su contenido se preste á dudas ni á interpretaciones de ningun género, se han recibido en este Gobierno comunicaciones de varios Alcaldes consultando los días que deben emplearse en las próximas elecciones de Ayuntamientos.

Estas deben durar cuatro días, nombrándose en el primero la mesa, y verificándose en los tres restantes la elección de concejales.

Cáceres 5 de Diciembre de 1868.

BALDOMERO MENENDEZ.

Circular número 130.

El Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación me dice con fecha 29 del próximo pasado lo siguiente:

«De algunos días á esta parte viene el Gobierno recibiendo noticias oficiales de que en poblaciones importantes los partidarios de la reaccion, apelando á su antiguo sistema de exajerar las tendencias revolucionarias para labrar el descrédito de las ideas liberales, explotan en este sentido á las masas menos ilustradas del pueblo, halagando y extraviando sus pasiones para hacer una guerra insidiosa y cobarde al partido liberal, que á costa de tantos sacrificios preparó y llevó á cabo el alzamiento nacional, y que se une en magnífico y sincero consorcio para consolidar su obra.

Síntomas inequívocos de estos manejos antirevolucionarios es la presencia entre las masas mal llamadas republicanas que se han improvisado en localidades donde la revolucion encontró muy contados partidarios en los días de peligro, de ciertos hombres despreciables, que con la misma precadicia con que vendieron sus servicios personales á la policía del último Gobierno borbónico, los venden hoy á la reaccion para gritar desaforados en el sentido que más puede lisonjear las pasiones de aquella parte del pueblo que, por falta de educación política, no está todavía en disposición de distinguir á sus enemigos encubiertos entre sus verdaderos defensores.

La perturbacion de las reuniones pacíficas únicamente cuando han sido in-

terferidas por ciudadanos honrados y partidarios de la forma monárquica, en uso de su libérrimo derecho reconocido y sancionado por el Gobierno provisional en un decreto reciente; el abuso de las armas dadas al pueblo para tener en constante alarma á las personas y clases que prestan su más sincero y desinteresado apoyo á la revolucion; la proclamacion de principios absurdos, que han sido rechazados por el buen sentido de los pueblos más libres del mundo; la propagacion de noticias exageradas sobre estos mismos actos, y por último, las amenazas más ó menos encubiertas de cohibir por la fuerza la libertad del sufragio, han sido hasta ahora los medios puestos en juego por la reaccion para sostener una perturbacion aparente, que si bien en el interior á nadie alarma, porque su criminal origen es conocido de todos, en el exterior, donde por la distancia aparecen abultados los sucesos, puede engendrar una idea en alto grado perjudicial para el crédito del país, para el porvenir de la libertad y para la dignidad de España.

Pero el Gobierno, que está seguro de salvar estos tres altísimos objetos, salvando la causa de la revolucion, está dispuesto á pasar por cima de cuantos obstáculos se opongan al desarrollo de la idea que la constituye. Confía el Gobierno en llevar á feliz término su patriótico propósito, porque los nobles instintos que el pueblo español ostentó tan solemnemente en los primeros días del periodo revolucionario, cuando la reaccion, acobardada y escondida, no se atrevia á turbar con sus hipócritas intrigas aquel sublime y magestuoso espectáculo, le dan la seguridad de que España quiere ser libre y libre para siempre; y también porque la lealtad de sus delegados en las provincias, recientemente demostrada por actos y protestas terminantes, convencen al Gobierno de que aquellos funcionarios han unido su suerte á la de todo el partido liberal.

Mas no basta esta lealtad y este patriotismo para que los representantes del Gobierno puedan destruir hasta en sus más hondas raíces la planta maléfica que la reaccion cultiva: es menester también que conozcan el origen del mal, y que estén persuadidos de que dentro de las leyes tienen los recursos bastantes para desenmascarar y perseguir á los enemigos de la libertad, sin que para ello sea preciso perturbar en lo más mínimo el tranquilo ejercicio de los derechos individuales.

Para alejar toda sospecha de que el Gobierno intentara debilitar estas preciosas conquistas de la revolucion, cuidó de consignar en los decretos sobre reunion y asociacion el principio de libertad, sin otra limitacion que la impuesta por las exigencias del orden material, indispensable para el ejercicio de todos los derechos populares. Pero no basta que el

Gobierno haya querido evitar cuidadosamente la *presion de arriba*, si apenas repuestos los reaccionarios de su primer espanto, intentan, por medio de la *presion de abajo*, hacer imposible ó peligroso el derecho de reunion, halagando la idea de que de este modo podrá venir un día en que, con apariencia de razon, intentaran privar de él al ciudadano.

Tiene V. S., Sr. Gobernador, contra este, como contra los demás abusos, eficaz remedio dentro de la legislación vigente. No olvide V. S. que el derecho de reunion libre y pacífica está reconocido y sancionado como uno de los derechos políticos más importantes del ciudadano; y que á su libre ejercicio nadie puede oponerse sin incurrir en delitos previstos y penados en el Código, que los Tribunales aplicarán con toda la severidad debida á los culpables que V. S. deberá inmediatamente poner á su disposición. En este concepto se abstendrá V. S. de intervenir en las reuniones pacíficas que se celebren dentro de las condiciones del decreto de 1.º del actual; mas no deberá privarse de estar á la mira de ellas, por sí ó por medio de sus delegados, con el solo propósito de hacer respetar el libre ejercicio de este precioso derecho, y de impedir que minorías ó parcialidades turbulentas se opongan á la manifestacion tranquila de todas las opiniones, ó hagan imposible, como ya por desgracia ha sucedido en algun punto, la discusion ordenada que intente una mayoría respetable.

Para garantizar el libre ejercicio de los derechos que la revolucion ha proclamado, toda la energía que V. S. desplegue será digna de la aprobacion del Gobierno, cuya resolucio es en este punto inquebrantable. El Gobierno tiene el altísimo deber de evitar que la opinion se extravie por los que, interesados en el triunfo de la reaccion, se fingen partidarios de las tendencias más exageradas, ó compran los malos instintos con el oro que, malamente usurpado á la Nacion en otros tiempos, se comienza á derramar para quiméricos manejos antirevolucionarios.

Dar á los habitantes honrados y liberales de esa provincia la voz de alerta contra las exageraciones de todos géneros; demostrarles que la reaccion lo mismo viste su repugnante ropaje que el de la mas estremada demagogia; recordarles que durante el periodo en que los tres partidos liberales, fundidos hoy, han preparado el triunfo de la libertad, no pudieron llamar en su ayuda, porque no eran conocidas, á esas abultadas falanges republicanas, que sobre la base de unos cuantos honrados ciudadanos que de buena fé proclaman este principio, acrecientan en determinadas poblaciones los partidarios del borbonismo de ambas ramas; y ofrecer, en fin, á las clases todas de la sociedad la seguridad más completa de que el Gobierno está

dispuesto á destruir con verdadero vigor cuantos obstáculos se opongan á la marcha tranquila y ordenada de las conquistas de la revolucion: esta es la tarea que V. S. debe imponer á su infatigable perseverancia.

Asegurar en todas partes y á toda costa el orden material, apelando al patriotismo de los buenos ciudadanos, impetrando en su caso el auxilio de los Tribunales y de la fuerza pública, es el medio más seguro de alcanzar aquel objeto. El Gobierno que ha marchado en la senda de las libertades tan adelante como podian apeteer los más exigentes, tiene por lo mismo derecho á garantizarlas con el orden indispensable para su ejercicio, y confía en que su accion se dejará sentir por el de la enérgica decision de V. S. contra todos los que intenten bastardear las preciosas tendencias de la revolucion, ó mermar ó perturbar en lo más mínimo los derechos que el país se ha conquistado.

Lo que se inserta íntegro en este periódico oficial para que los Sres. Alcaldes y el cuerpo electoral de esta provincia conozcan el pensamiento y las elevadas y patrióticas miras del Gobierno provisional en materia de elecciones; miras y pensamiento que secundaré hasta donde mis fuerzas alcancen, y que no dudo secundarán también, con el celo que las distingue, todas las autoridades locales y cuantas personas gozan por su posicion y por sus antecedentes de una legitima influencia entre el pueblo cáceres.

Cáceres 5 de Diciembre de 1868.

BALDOMERO MENENDEZ.

Circular número 131.

EMPRÉSTITO NACIONAL.

En la Gaceta de Madrid correspondiente al 3 del actual, se publica por el Ministerio de la Gobernacion el siguiente importante decreto,

«El deseo manifestado por muchos Ayuntamientos y Diputaciones provinciales de suscribirse al empréstito nacional de 200 millones de escudos, es una prueba más de que las Corporaciones populares, fieles á su origen, están resueltas á prestar su significativo concurso á la consolidacion y afianzamiento de la obra de regeneracion política que hemos comenzado. Y como uno de los medios más poderosos que pueden emplearse para asegurar la libertad y el orden, es inspirar confianza á todos los intereses legítimos, dar seguridad á los acreedores del Estado, fomentando así el crédito nacional, y desarrollar los gérmenes de riqueza que aun existen en nuestro país, los Ayuntamientos y las Diputaciones han reconocido la necesidad de venir en auxilio del Gobierno Provisio-

nal para la operacion de crédito mas importante y necesaria de cuantas se han hecho en los últimos años.

Mas para que este laudable propósito no se malogre con las dilaciones á que dan lugar los expedientes de autorizacion, conviene dictar una medida general que simplifique el procedimiento y haga utilizable la próroga para la suscripcion concedida por el Ministro de Hacienda.

En cuanto á los fondos que al empréstito han de destinar las Diputaciones provinciales, indicados están en el hecho de ser muchas de ellas imponentes en la Caja general de Depósitos, por las cantidades que como gasto obligatorio les están consignadas en los presupuestos para construccion de presidios correccionales, cuyos créditos no se han de emplear, á lo menos por ahora, en el objeto á que están destinados; tienen ademas en la misma Caja la tercera parte en metálico de los bienes de la provincia que han sido desamortizados; y de unos y otros fondos pueden disponer las Diputaciones para suscribirse al empréstito nacional.

Los Ayuntamientos son tambien acreedores á la Caja general de Depósitos por la tercera parte del 80 por 100 de los propios vendidos, que está mandado reservar en metálico, y que pueden destinar del mismo modo al empréstito, cangeando las cartas de pago por los bonos del Tesoro, que quedarán depositados en el mismo establecimiento hasta tanto que se autorice su enajenacion.

Fundado en estas consideraciones, como Ministro de la Gobernacion, y de acuerdo con el Gobierno Provisional,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º Se autoriza á los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales para que puedan suscribirse al empréstito nacional de 200 millones de escudos por la tercera parte que en metálico tienen depositada en la Caja general de Depósitos, procedente de los bienes vendidos correspondientes á las provincias, y del 80 por 100 de los propios vendidos.

Las cartas de pago que representan estos créditos se cangearán por bonos del Tesoro, que han de quedar en la misma Caja hasta que las Corporaciones populares tengan autorizacion para enajenarlos.

Art. 2.º Los Ayuntamientos y Diputaciones podrán tambien suscribirse por los créditos liquidados que tengan contra el Tesoro público, como partícipes á las Contribuciones por razon de los recargos á las mismas para gastos municipales y provinciales.

Los bonos que por este concepto se entreguen á dichas Corporaciones no podrán enajenarse sin autorizacion previa y sin ser por medio de Agente de Bolsa. Su importe entrará en las Depositarias respectivas y figurará como ingreso en los nuevos presupuestos.

Art. 3.º Las Diputaciones podrán igualmente suscribirse por las cantidades que tienen depositadas en la Caja general, procedentes de los créditos que tienen consignados en los presupuestos provinciales para la construccion de presidios correccionales, ó para otras obras que no sean de inmediata ejecucion.

Art. 4.º Los Ayuntamientos y Diputaciones harán figurar en los presupuestos de ingresos los intereses que devenguen los bonos del Tesoro que les correspondan.

Art. 5.º Los Ayuntamientos darán cuenta á la Diputacion provincial, en el mas breve plazo posible, del uso que hayan hecho de esta autorizacion, y de la cantidad porque se hayan suscrito.

Cada Diputacion formará un estado detallado de estas noticias, que remitirá al Ministerio de la Gobernacion por conducto del Gobernador de la provincia. Este estado contendrá tambien la explicacion del uso que la misma Diputacion haya hecho de la autorizacion.

Lo que se hace público por medio del Boletín oficial para conocimiento de todos los Ayuntamientos de esta provincia; advirtiéndoles que habiendo de cerrarse el empréstito el dia 13 del actual á las doce de la noche, deben apresurarse á usar de las autorizaciones que por el anterior decreto se les conceden.

Con el fin de abreviar trámites y formalidades que pudieran dejar frustrados los deseos del Sr. Ministro de la Gobernacion, atendida la perentoriedad del caso y lo tardío de las comunicaciones entre esta capital y algunos de los pueblos de la provincia, bastará que los Ayuntamientos que quieran tomar parte en el empréstito remitan á este Gobierno de provincia dos copias certificadas del acta en que así lo acuerden, designando ademas la persona que debe firmar los libramientos y la peticion de inscripcion en la Contaduria y Tesorería de esta provincia á nombre de la Municipalidad. Los Ayuntamientos que tengan apoderado en esta capital, podrán designar á este.

Cáceres 5 de Diciembre de 1868.

BALDOMERO MENENDEZ.

En la Gaceta de Madrid, núm. 320, correspondiente al dia 15 de Noviembre se halla inserto lo siguiente:

MINISTERIO DE FOMENTO.

DECRETO.

Por importantes que sean las obras públicas y grandes los intereses que representan, no constituyen una excepcion á las leyes económicas del trabajo humano; progresan con la libertad, se paralizan con los sistemas restrictivos, y en la industria privada y en la asociacion libre estriban su porvenir y su engrandecimiento. Pero en este ramo de la actividad social, como en todos los restantes, hay épocas sucesivas, hay estados transitorios, hay momentos, en fin, que deben conocerse y estudiarse, para acomodar á ellos las reformas, convirtiendo de esta suerte en hecho la idea y en realidad la teoría de la manera mas rápida y segura.

El monopolio del Estado representa de hecho el primer período de las obras públicas en la Europa moderna: el Estado es, en efecto, en dicho período la única fuerza creadora de estas inmensas máquinas industriales que envuelven en una red de hierro á toda una nacion, que rompen un istmo, que contienen un mar, que iluminan quinientas leguas de costa: él construye, pero no deja construir; de la misma manera que enseña y no permite enseñar, que dá crédito y anula ó limita el de los particulares, que mantiene un culto y dá un dios, y sin embargo, no tolera ni otros dioses ni otros cultos que á los suyos hagan competencia. Es este el momento del absolutismo gubernamental, es la concentracion de todas las fuerzas en la unidad, es, por decirlo así, el panteísmo administrativo.

A esta realidad opresiva y absorbente, producto de varias causas históricas, se opone un ideal que al fin un dia llegará á realizarse en la historia, y es aquel en que, sin restricciones ni obstáculos, trabajan todas las fuerzas de la Nacion, desunidas unas, libremente organizadas otras, mientras el Estado, depuestas sus pretensiones de industrial, no hace ya, no impide que los demas hagan, y entre los individuos y las asociaciones, que funcionan en toda la plenitud de su autonomia, se conserva neutral para mantener derechos y administrar á todos recta é imparcial justicia.

Y entre aquel momento de monopolio administrativo y este de libertad, se extiende mas ó menos rápido un período de transicion, período necesario, fatal, inevitable segun ciertas escuelas, que puede y debe evitarse segun otras, y es

aquel en que el Estado todavia funciona, y así, emprende grandes trabajos de utilidad general, conserva la alta ciencia en sus escuelas, sostiene un culto en sus templos, y es dispensador de crédito; pero el monopolio ha desaparecido, y á la par que el Estado, como promesa para el porvenir, como nueva sociedad que se organiza, funcionan los individuos en su esfera propia, y funcionan las pequeñas ó las grandes asociaciones en mas amplias esferas.

Esta transicion, en el concepto de algunos pensadores, podrá abreviarse; pero fuera empeño vano y aun temerario suprimirla, porque segun ellos en las naciones como en la naturaleza no hay saltos bruscos, no hay nunca faltas de continuidad; y como entre dos direcciones distintas, á menos de choque y ruina, hay una curva de union mas ó menos amplia, y entre dos puntos de una línea, á menos de rotura, otros intermedios, así tambien entre dos sistemas administrativos opuestos hay una época de transicion, en la cual se aprovecha para el nuevo régimen, y hacia el que, sin bruscas sacudidas, se dirige toda la fuerza viva del período precedente; todas sus conquistas, todo aquello, en fin, que á pesar del monopolio se realizó y merezca conservarse.

No todos aceptan, sin embargo, este período transitorio: muchos combaten su necesidad y su conveniencia, y aun hay quien lo considera como un peligro, porque es una tregua que á los antiguos sistemas se concede y en el que quiza se rebagan de un primer vencimiento.

Pero sobre una y otra teoría, tal vez armonizándolas, hay un criterio práctico, y es el de la opinion pública: lo que esta acepte y proclame es indudable que puede realizarse, porque donde está la idea clara y enérgica está la realidad; lo que desconozca y rechace, por excelente que sea, debe esperar mejores tiempos, porque no llegó su hora. Y esta consideracion tiene aun mas fuerza tratándose de intereses materiales, en los que los pueblos son los verdaderos conocedores y los verdaderos jueces.

Este es el criterio supremo á que obedece nuestra grande y gloriosa revolucion; grande y gloriosa por la pureza abstracta de las ideas y de las libertades que proclama, y no menos por el profundo sentido práctico que posee, y merced al cual distingue lo remoto de lo próximo, lo que vaga en el porvenir de lo que puede hoy mismo, y ya para siempre, encarnar en la inmediata y palpable realidad.

Este debe ser, por lo tanto, el criterio que adopte el Ministro que suscribe, sobre todo en materia tan vital, y que se relaciona con intereses tan profundos y tan extensos de la Nacion española. Así el Estado seguirá construyendo obras, mientras la opinion pública lo exija, pero solo en un caso: cuando una necesidad imperiosa, general, plenamente demostrada lo justifique, y la industria privada no pueda acometer tal empresa; y por si este caso llega, se establecen reglas como garantía contra la arbitrariedad. En oposicion á estas restricciones en que al Estado se encierra, la industria privada, la accion libre del individuo, hallarán todas las facilidades compatibles con sagrados derechos que la Administracion no puede en modo alguno sufrir que se atropellen.

Cuando una persona, una Sociedad, ó una empresa se proponga construir cualquier obra de las que se comprenden bajo la denominacion de públicas, y no pida al Estado auxilio alguno, ni invoque el derecho de expropiacion, sea cual fuere la importancia de dicha obra, el Estado no debe intervenir en ella, y así lo consigna el Ministro que suscribe en el art. 1.º del decreto. Toda peticion es innecesaria en este caso, toda concesion improcedente, porque el particular ó la Compañía usan de un derecho sagrado,

y hacerlo respetar, y cuando mas impedir por reglamentos de policia que dañe otros derechos, es la única mision que compete al poder central.

El Estado deberá tener conocimiento de la obra que se emprende, pero solo á fin de imponer la contribucion que corresponda y para suministrar noticias oportunas á la Estadística.

El art. 1.º es, segun queda dicho, la libertad en obras públicas: es el radicalismo en toda su pureza. Cualquier persona que por si, y sin intervencion del Estado, adquiera los elementos indispensables para construir una carretera, un ferro-carril, un canal, elementos entre los que se halla la zona necesaria para establecer la obra, puede sin trabas, sin restricciones, sin que la Administracion se interponga, llevar á cabo la empresa que imaginó. Pero al salir del radicalismo y descender al terreno de los hechos y de las prácticas establecidas, al consultar nuestras costumbres y toda nuestra legislacion, al ver lo que sucede en Europa y lo que sucede en América, preciso es confesar que hay en obras públicas, y no solo en España sino en todas las naciones civilizadas, dificultades mas serias y problemas mas complejos de los que, á primera vista, ó tras un superficial exámen, se descubren; y aun estas dificultades y estos problemas se relacionan y, por decirlo así, engranan hondamente con otras cuestiones de mas alcance político y social, que el que puedan tener los trabajos de una via férrea, de un desecamiento, ó de un puerto. Estas trascendentales cuestiones á que se refiere el Ministro que suscribe, son las siguientes: el dominio público; la expropiacion; el valor político y civil de la unidad provincia y de la unidad municipio ante esta otra unidad, la Nacion.

Sin resolver previamente estos tres problemas, sin fijar para cada uno de ellos criterios seguros y principios inquebrantables, inmensos son los obstáculos con que se choca al abordar de lleno el problema práctico de la construccion de obras públicas; y fácil es convencerse de esta verdad á poco que en ello con calma y sin pasion se medite.

Casi nunca el particular que intenta construir una obra es dueño de los terrenos en que ha de establecerla, ni de algunos de los elementos naturales que para llevarla á cabo necesita. Las obras públicas por su naturaleza, por su importancia, por la misma generalidad de las necesidades que están llamadas á satisfacer, atraviesan comarcas enteras, chocan contra innumerables intereses, y en ocasiones penetran en el dominio del Estado: ya es un puerto que una empresa pretende construir, en cuyo caso necesita posesionarse de una zona de la playa y de una zona del mar, y aquella y este, segun toda nuestra legislacion, son de dominio público; ya es otra Compañía que se propone derivar un rio, y al intentarlo encuentra que las corrientes son de dominio público tambien; y en todos estos casos, y en innumerables que pudieran citarse, la industria privada se vé detenida ante un derecho social establecido y representado siempre por el dominio que la Administracion ejerce en las cosas enclavadas en el territorio nacional, y á las que no ha llegado la accion del individuo, ni por el individuo se hallan de hecho ó con derecho poseidas. Y aqui surge este problema ineludible: ó los nuevos principios revolucionarios anulan el dominio público, ó lo sostienen.

Si como pretenden algunas escuelas radicales á donde no llega el trabajo pasado, ó el trabajo presente, no llega ni dominio ni propiedad; si toda molécula que no reviste el sello humano á nadie pertenece, y el primero que en ella deposita una parte de su ser, bajo forma de esfuerzo, la hace suya y puede hacerla suya; si esos dominios puramente

nominales son ilusorios, en este caso, ni la playa del mar, ni la faja de agua que la ciñe, ni las corrientes de los rios, ni las canteras sin explotar, ni las minas ignoradas, son de dominio público, porque el dominio público no existe. El primer ocupante explota la parte de dichos elementos de que puede tomar posesion, y el Estado limita sus funciones á resolver los conflictos que entre derechos contrarios estallen, y á procurar la pacífica coexistencia de todos ellos.

Si, por el contrario, esta idea del dominio público tiene razon de ser, si á la Nacion pertenecen las cosas no poseidas por los particulares, si es verdad que España ha hecho suya la tierra de la Peninsula al defenderla de invasion extranjera con las armas, al removerla al través de los siglos con el trabajo, al enrojecer el agua de los rios con la sangre de sus hijos, y fatigar las olas de las costas con el peso de sus buques, entonces el dominio público existe, ante él debe detenerse respetuosa la accion de los particulares, y para penetrar en él es necesaria una autorizacion del Gobierno, representante legítimo del Estado.

Segun se parta de una ú otra hipótesis varia por completo toda la legislacion de obras públicas en la parte que á dicho dominio se refiere.

Cuestión es esta sobre la que el Ministro que suscribe, sean cuales fueren sus opiniones propias, no puede fallar: examen más solemne, autoridad más alta requiere punto de tanta importancia para el nuevo organismo jurídico y administrativo de la Nacion española, y entre tanto, toda vez que el dominio público existe en las leyes, y que representa un derecho social del que solo el país puede hacer renuncia, ó que solo él, solemnemente representado, puede declarar nulo, es forzoso tenerlo muy en cuenta y acomodar á este principio las disposiciones que sobre obras públicas se dicten.

En esta hipótesis, ya las consecuencias son naturales y lógicas: ningun particular puede construir obras que afecten al dominio público sin previa autorizacion; sin embargo, el Ministro que suscribe ha procurado reducir los trámites y simplificar los expedientes, á cuyo fin ha empleado tres medios. Es el primero descentralizar, es decir, conceder á sus agentes amplias facultades para que autoricen la construccion de obras en la mayoría de los casos. Es el segundo suprimir la aprobacion facultativa de los proyectos: en adelante, el Gobierno no impondrá condiciones técnicas á los concesionarios, no exigirá que la obra se ejecute bajo tal ó cual sistema, ni que se explote con arreglo á determinados principios, porque debe suponerse que sobre todo esto proveerá el interés de los particulares con mas tino y con mas eficacia que hacerlo pudieran los diversos centros administrativos; y en todo caso, del mal éxito de la empresa solo serán responsables los concesionarios, y nunca podrán reclamar contra la Administracion, como mas de una vez ha sucedido; así la concesion solo supone que las obras son útiles y que el proyecto es racionalmente posible, y las condiciones con que aquella se haga tienen únicamente por fin dejar á salvo los intereses y los derechos del Estado. Es el tercero reducir dicha concesion única y exclusivamente á la parte de la obra que afecte al dominio público. Los artículos del 2 al 7 consignan los principios anteriores, y en una serie de decretos relativos á cada clase de obra en particular, como tambien en los reglamentos especiales, se desarrollarán ampliamente dichos principios.

El segundo de los tres problemas ya mencionados que se relacionan íntimamente con las obras públicas, es el problema de la expropiacion.

Rara vez los particulares ó las Compañías que se proponen ejecutar obras

poseen el terreno necesario para establecerlas: ó no se resignan á adquirirlo en libre contratacion, ó es, en efecto la empresa difícil como algunos suponen; sea lo uno ó sea lo otro, cosa que no decidirá el Ministro que suscribe, es lo cierto que hasta hoy, en España como en Inglaterra, en Europa como en América, cuando una obra ha sido declarada de utilidad pública, el Gobierno, por regla general, acude á domar las voluntades que resisten y á decretar la expropiacion mediante el pago de la cosa expropiada, y de los perjuicios que se causen al dueño de la misma.

En este caso, radicalmente distinto de aquel á que se refiere el art. 1.º del decreto, ajeno ya al radicalismo liberal, que no admite ni puede admitir la expropiacion, es de todo punto inevitable que el Estado intervenga para resolver un conflicto: conflicto grave entre el derecho del propietario por una parte, y una necesidad social por la parte contraria, y que no podrá resolverse interin no se sepa si hay, como ciertas escuelas suponen, ante el derecho del individuo y sobre él otros derechos superiores en cuyo nombre sea licito para el bien comun domar tercias voluntades, y hacer que retrocedan y abran paso á grandes intereses que llegan á la vida, en nombre de la Nacion; ó si, por el contrario, como él radicalmente sostiene, ningun derecho existe sobre el del individuo, y es este derecho cosa tan excelsa y tan sagrada, que nunca la utilidad, por mucho que se multiplique y se acumule, podrá llegar á competir con él, que por su propia esencia impera en mas altas regiones.

No es este el momento oportuno para resolver problema tan difícil y sobre el cual hay pareceres tan opuestos: puede el Ministro en nombre de la revolucion decretar lo que la revolucion ha proclamado; no puede ni debe decidir que todavía sea dudoso ó cuestionable; y como aceptó el dominio público, aceptará la expropiacion, sin perjuicio de lo que el país en su día, legítimamente representado, resuelva sobre materias tan arduas y tan fundamentales.

Pero ya que se conceda esta arma poderosa al poder central, ya que se deje á los individuos, en cuanto son propietarios, á merced de un Gobierno ó de un Ministro, es natural y es justo dar al acto de la expropiacion todas las garantías posibles de justicia y de moralidad; por eso establece el art. 8.º que en todos aquellos casos en que los particulares pretendan construir una obra y pidan declaracion de utilidad pública, que trae consigo, á mas de otras franquicias y derechos, el de expropiacion, tengan aquellos que presentar un proyecto de dicha obra en los Gobiernos de provincia, que se le dé publicidad, que se oiga á los opositores, y que el Estado falle, si preciso fuere, por todos los grados de apelacion, entre el derecho del reclamante y la conveniencia general, pero única y exclusivamente sobre este conflicto.

Quizá los trámites puedan parecer todavía largos, aunque el Ministro que suscribe los ha reducido en gran parte; pero téngase en cuenta que no son para impedir á la industria privada que proyecte, construya y explote, ni mucho menos para limitar un derecho, sino, bien al contrario, para proteger el mas sagrado de todos los derechos sociales, porque es fundamento de los restantes; el derecho de propiedad. Si las empresas quieren librarse de la tramitacion que el art. 8.º establece, fácil y expedito hallan el camino; renuncien al derecho de expropiacion, adquieran por compra los terrenos, y no pidiendo ayuda al Estado estarán comprendidas en el caso del artículo 1.º, y ningun agente administrativo entorpecerá su accion. Si al Estado acuden, obtendrán algunas ventajas, pero no sin graves y necesarios inconvenientes que en parte compensen aquellas: lo que ganen en fuerza perderán en libertad y en tiempo, y las empresas serias y de arraigo irán aprendiendo que es preferible renunciar á la declaracion de utilidad pública y emprender las obras por cuenta propia, á engranar con la máquina administrativa, que por su naturaleza es de movimientos difíciles y de marcha pausada.

Resta por tratar el último de los tres problemas mencionados: á saber, el que se refiere á las atribuciones de las provincias y de los municipios en punto á construccion de obras públicas.

La libertad de la provincia, la libertad del municipio son dos de los grandes principios proclamados por la revolucion; dar vida propia á estas importantísimas agrupaciones, romper las ligaduras que las oprimen, y, en una palabra, convertirlas en verdaderas personas morales, es lo que se ha propuesto el Ministro que suscribe, al menos en cuanto se refiere á obras públicas, y es lo que consigna en el art. 10 al igualarlas en un todo á los particulares. Pero si pueden como miembros de la familia española y con arreglo á dicho art. 10, que es reproduccion del art. 1.º, proyectar, construir y explotar obras públicas sin que el Estado intervenga, en cambio al pedir el derecho de expropiacion, ó al penetrar en el dominio público, están tambien sujetas á las mismas reglas que las demás personas; y entre la provincia ó el municipio que pretenda expropiar un terreno, y el legítimo dueño de este, se hallará siempre el Gobernador, y enalzada el Ministro del ramo para fallar entre ambos, porque primero que habitante de la provincia es el expropiado ciudadano español.

Distintos serian estos trámites en un país en que la provincia gozara de vida política y civil, no subordinada á otra alguna, y en el que solo estuviera unida á las demás provincias por el lazo de relaciones externas: allí cada una por su propio derecho venceria la voluntad del expropiado sin apelacion posible de este á un poder superior; pero donde la unidad nacional afortunadamente existe, toda persona que se sienta agraviada debe encontrar camino libre para ir hasta el mas elevado Tribunal, y el límite de la provincia no puede ni debe ser barrera inaccesible para el que busca justicia y reparacion. He aquí por qué el art. 10 no establece diferencias, en cuanto á declaracion de utilidad pública, entre la provincia y el Municipio por una parte y los particulares por otra.

Solo resta al Ministro que suscribe hacer algunas observaciones en cuanto á las obras del Estado; y aquí conviene examinar, siquiera sea brevemente, lo que han sido y lo que deben ser.

Para darse cuenta exacta del carácter que afecta la legislacion vigente de obras públicas, conviene fijar la atención en dos puntos radicalmente distintos: los fondos ó capitales con que se costean, y la persona ó entidad que las ejecuta. En un principio el Estado era capitalista é industrial, y así las obras se pagaban del Presupuesto y se construian por Administracion: en estos últimos años ha seguido siendo capitalista, pero ha dejado casi por completo de construir, y las carreteras, los faros, los puertos se ejecutan hoy por contrata. He aquí un primer paso en el camino de la libertad: no ejerce ya el Estado la industria de la construccion; no hace por sí caminos, no forma materialmente puertos, y, en una palabra, no ejecuta: quien construye y ejecuta y hace es el contratista, nacional ó extranjero, es la industria privada, es el individuo ó la asociacion; y para complemento de este gran triunfo de los principios liberales, en esta industria, única en su género que existe en el país, porque el Gobierno no hace á ella competencia, tienen cabida todos los Ingenieros libres, posean ó no título

profesional, vengán de Inglaterra, de Francia, de Italia ó de América.

La Administracion hoy se limita á proyectar algunas veces; á ejecutar aquellas obras de detalles, difíciles, dudosas, en que la parte aleatoria es tan grande que ningun contratista querría tomarlas á su cargo, y por último á inspeccionar, ya el cumplimiento de las condiciones de contrata, ya la explotacion de dichas obras públicas, cuando no las entrega libremente al uso comun, sino que, por el contrario, las cede á una empresa explotadora.

Dada esta situacion no puede ser dudosa la marcha que conviene seguir, marcha claramente descrita en el artículo 15. Es lo primero inventariar todas las obras públicas que la Nacion española posee, y después dividir las en distintos grupos segun sus caracteres especiales. Todas aquellas que como las carreteras y los faros puedan ser usadas en comun, deben quedar en poder del Estado, y deben entregarse gratuitamente al uso público, porque representan capitales ya empleados en provecho del país, y la ciencia demuestra de una manera clara é indubitable que la utilidad social es un máximo cuando el precio del uso es un mínimo; pero al decir por ejemplo, que las carreteras deben quedar en poder de la Administracion, no significa con esto el Ministro que suscribe que todas hayan de continuar sometidas al Gobierno central: muchas de segundo y tercer orden no sirven intereses generales, solo tienen una importancia local, y por lo mismo será conveniente cederlas á las provincias que las utilizan.

Verdad es que la nueva carga representa nuevos sacrificios para algunas de ellas; pero la vida que, al influjo de las ideas revolucionarias, han de adquirir estas grandes unidades sociales, la vigorosa personalidad á que aspiran, la importancia que ya tienen, les imponen grandes deberes que no duda el Ministro que suscribe sabrán cumplir con incansable celo y voluntad enérgica; y, por otra parte, los fondos que á la conservacion de dichas carreteras se destinan, de la masa general de la Nacion proceden, y, ó se reparten en justa proporcion entre todas las provincias, ó en proporcion arbitraria é ilegítima; si lo primero, nada pierden con hacerse cargo directamente de la conservacion de estas vias públicas, antes bien, será mas económica puesto que es mas directa; si lo segundo, causa de regocijo debe ser para todos que á una distribucion verdaderamente comunista, cuando no peor, se sustituya un equitativo reparto en el que el sacrificio hecho sea proporcional á la ventaja obtenida.

Segregado esté primer grupo, deberá formarse otro con todas aquellas obras que en virtud de la explotacion especial que exigen, no pueden ser aprovechadas en comun por el público, y todas ellas se venderán resueltamente á la industria privada.

Esta clasificacion de obras y esta enumeracion de las actuales, es trabajo largo y difícil, que no puede verificarse en breves días, y que debe por lo mismo ser materia de un proyecto de ley.

Queda dicho que el Estado no es ya industrial ó constructor de obras públicas, sino única y exclusivamente capitalista: por el contrario, el estudio de proyectos en muchos casos, la ejecucion casi siempre, y la explotacion en ocasiones, constituyen hoy la esfera á que se extiende la actividad individual. Que aquella funcion única del Estado, pase á la industria libre, y que estas tres industrias parciales, la que proyecta, la que construye, la que explota se organicen espontáneamente en el país, y que formen un todo armónico, con vida propia é independiente de toda accion gubernamental, es el fin á que deben dirigirse todas las reformas que se realicen

en este importantísimo ramo; mas este fin no se consigue en un día: tiempo, constancia, voluntad entera pero reflexiva se necesitan; y hasta entonces la Administración no puede abandonar un servicio en el que estriban tantos y tan vitales intereses, aunque, en cambio, para cortar abusos, harto conocidos y harto lamentables, ya procedan de falta de sistema, ya del ilegítimo influjo de poderosas influencias, debe y puede fijar reglas seguras é invariables para las obras que construya en adelante, y á este fin se encaminan los artículos 16 y 17.

Por último, el sistema de subvenciones que tan graves daños ha causado, que es germen inagotable de inmoralidad, y que bajo el punto de vista económico es por todo extremo inadmisibles, queda anulado por completo en los artículos 9.º, 11 y 18.

De esta suerte se evitan para el porvenir consorcios funestos entre el Estado y las empresas, problemas difícilísimos, irritantes reclamaciones de indemnización, y tantos y tantos conflictos como han surgido en tiempos pasados y aun hoy hacen sentir su desoladora influencia.

Darse cuenta exacta del presente sin exageraciones, siempre fatales, ya en uno ya en otro sentido; fijar la vista en el ideal que la ciencia nos muestra; medir el camino que entre el hoy y el mañana ha de recorrerse, y emprender la marcha con paso rápido y ánimo resuelto de llegar hasta el fin, es, á juicio del Ministro que suscribe, la conducta que su deber le impone.

El monopolio del Estado, en punto á obras públicas era un mal: ya no existe.

El Estado constructor era contrario á los sanos principios económicos: ya no construye.

El Estado dedicando sus capitales á obras públicas es todavía un sistema vicioso, y desaparecerá.

La Asociación libremente constituida y de tal modo organizada que los asociados posean, aun dentro de ella misma, la mayor libertad posible, es la forma perfecta por excelencia, y á ella pertenece el porvenir.

En virtud de las consideraciones anteriores, como individuo del Gobierno Provisional y Ministro de Fomento,

Vengo en decretar lo siguiente:

BASES GENERALES

PARA LA NUEVA LEGISLACION DE OBRAS PÚBLICAS.

Obras construidas por particulares.

Artículo 1.º Toda obra de las comprendidas bajo la denominación de públicas, que se ejecute por los particulares, y para la cual no soliciten estos previa declaración de utilidad, podrá ser proyectada, construida y explotada sin intervención de los agentes administrativos.

Queda el dueño libre de fijar las tarifas, peajes, derechos, y en general los precios que juzgue convenientes por el uso de dicha obra.

Las cuestiones que se susciten con las personas á quienes perjudique su establecimiento se ventilarán ante los Tribunales ordinarios con exclusion de las autoridades administrativas.

Art. 2.º Cuando la obra que los particulares pretendan llevar á cabo haya de ejecutarse, ya dentro del dominio público, ya ocupando una parte de él, ya afectándole en algun modo, deberá preceder á la ejecución de dicha obra una autorización del Gobierno ó de sus delegados, segun los casos; pero una vez obtenida, los agentes administrativos solo intervendrán para exigir el cumplimiento de las condiciones estipuladas en la concesión.

Terminada la obra, cesa la vigilancia por parte del Gobierno, y queda libre el

concesionario de enagenar ó explotar aquella en la forma que estime conveniente.

Quando solo una parte de la obra afecte al dominio público, los trámites para la concesión y esta misma, se referirán únicamente á dicha parte y no á la totalidad.

Art. 3.º Las condiciones mencionadas en el artículo anterior, tienen por objeto dejar á salvo los derechos y los intereses del Estado; pero nunca podrán inmiscuirse los agentes administrativos, bajo el pretexto de proteger los intereses del concesionario, en el sistema de construcción que este adopte para la obra, dimensiones de la misma, materiales empleados, ni en general en la parte técnica, como tampoco en los medios de explotación, á menos que estas circunstancias no influyan sobre aquellos derechos é intereses del Estado.

Art. 4.º Para que el Gobierno otorgue la concesión á que se refiere el artículo 2.º, deberá presentar el concesionario Memoria y planos explicativos de la obra, de su objeto y de las ventajas que han de reportar con ella los intereses generales.

La Administración consultará, para ilustrar su juicio, los informes que para cada clase de obra estén vigentes, ó que se establezcan en lo sucesivo; pero estos informes versarán tan solo sobre las ventajas ó inconvenientes de la obra, y daños ó beneficios que pueda causar á otros intereses del Estado, segun se expresa en el art. 3.º

Art. 5.º Estas concesiones se harán por el Ministerio de Fomento, sin pública licitación, y á perpetuidad: si hubiere mas de una petición para una misma obra, será preferida la que mayores ventajas ofrezca, y en igualdad de circunstancias, la que tuviere prioridad. Entiéndese además que dichas concesiones no constituyen monopolio.

Art. 6.º El Gobierno fijará en la concesión la garantía del cumplimiento de las condiciones estipuladas, siempre que aquella no se hallare consignada en la legislación vigente, así como los casos de caducidad.

Art. 7.º Toda concesión se entiende hecha sin perjuicio de tercero y dejando á salvo los intereses particulares. Los agraviados harán valer sus reclamaciones ante los Tribunales ordinarios sin intervención de los agentes administrativos y sin responsabilidad para el Estado.

Art. 8.º Cuando para alguna obra soliciten los particulares la declaración de utilidad pública se procederá conforme á las siguientes reglas, segun los casos.

Si la obra es de tal importancia que se extiende á varias provincias:

1.º El peticionario depositará en cada uno de los Gobiernos de provincia, simultáneamente ó sucesivamente, á voluntad suya, un ejemplar de los documentos á que se refiere el art. 4.º para toda la obra ó parte de la misma que exija la declaración de utilidad pública.

2.º Cada Gobernador anunciará por medio del Boletín oficial la concesión que se solicita con una lista nominal de los interesados en la expropiación, autorizando al propio tiempo al peticionario para hacer el replanteo de las obras, y haciendo saber á los Alcaldes de los términos respectivos los días en que dicho replanteo ha de verificarse para que á su vez lo pongan en conocimiento de los interesados.

3.º El peticionario ó un delegado suyo, procederá en los días señalados al replanteo de las obras, oír á los dueños de los terrenos y dar las explicaciones que se le exijan.

4.º Las reclamaciones deberán dirigirse á los Alcaldes, dentro de los ocho días siguientes á la terminación del replanteo en el término de cada pueblo, y aquellos las transmitirán con su informe

al Gobernador, en el plazo de dos días. Dichas reclamaciones podrán versar lo mismo contra la declaración de utilidad pública, que sobre los daños y perjuicios que á los interesados se irroguen. Si por ausencia del dueño del predio que se pretende ocupar, faltare éste ó un apoderado, se procederá en la forma establecida judicialmente para los asuntos civiles. Los gastos originados serán de cuenta del peticionario.

5.º Cada Gobernador, despues de oír, fijando plazos, á la Diputación provincial, á las personas ó á las corporaciones, que en cada caso se determine y al peticionario, mandará el expediente al Gobierno central, quien decretará en el término de un mes la declaración ó no de declaración de utilidad pública. Los informes facultativos no se referirán al mérito del proyecto, porque sobre dicho proyecto no ha de recaer aprobación, sino única y exclusivamente á su posibilidad racional y á las cuestiones de hecho propias para ilustrar los dos puntos sometidos al fallo administrativo, á saber: la utilidad pública y la expropiación.

Si la obra afecta tan solo á una provincia se seguirán reglas semejantes á las anteriores, sustituyendo á la Administración central el Gobernador de la provincia, y éste, de acuerdo con la Diputación, declarará la obra de utilidad pública ó negará dicha declaración.

Sin embargo, cuando los que se sientan agraviados acudan en alzada contra el Gobernador, compete al Ministro de Fomento fallar en último término; pero el recurso contra aquella providencia deberá hacerse precisamente en el término de ocho días, á contar de aquel en que se publique el fallo del Gobernador.

Por último, si la obra estuviera comprendida en un municipio, al Alcalde, de acuerdo con el Ayuntamiento, y despues de oír al agente facultativo que corresponda, compete la declaración de utilidad pública; pero si los que se crean agraviados recurren en alzada, decretará de nuevo el Gobernador, oída la Diputación y el Ingeniero; y si aun apela, fallará en último término la Administración central.

Queda siempre expedita para toda reclamación que se refiera á expropiaciones la vía contenciosa.

Art. 9.º El Estado no subvencionará ninguna obra de las comprendidas en los artículos 1.º y 2.º No se consideran como subvenciones las franquicias y derechos que lleva consigo la declaración de utilidad pública.

Obras provinciales y municipales.

Art. 10. Las provincias y los municipios podrán ejecutar las obras comprendidas en los artículos 1.º y 2.º en la misma forma y bajo las mismas condiciones que los particulares.

La autorización del Ministerio de Fomento no prejuzga ninguna de las cuestiones que la concesión envuelva respecto á la dependencia en que están aquellas corporaciones de los demas Ministerios.

Art. 11. El Estado no subvencionará obra alguna de las comprendidas en el artículo anterior.

No se consideran como subvenciones las franquicias y derechos que concede la declaración de utilidad pública.

Art. 12. Las corporaciones provinciales y Municipales procederán en el nombramiento de los empleados que se han de encargar de la dirección, vigilancia é inspección de las obras, en la forma que para otros servicios está prescrito en la ley de Diputaciones y Ayuntamientos.

Art. 13. La Administración central no tendrá otras funciones, en cuanto se refiere á la construcción de obras públicas por las provincias y los Municipios, que las de ejercer alta inspección, y exigir responsabilidad cuando proceda.

Obras construidas por el Estado.

Art. 14. El Estado costeará en totalidad ó contribuirá en parte á la construcción de las obras afectas á los servicios que hoy están á su cargo, siempre que ningun particular, empresa ó corporación lo solicite.

Art. 15. El Gobierno presentará á las Cortes un proyecto de ley fijando individualmente las obras que en adelante tomará á su cargo dentro de cada servicio público y especificando de las ya construidas:

1.º Las que conserva bajo su dominio.

2.º Las que enajena por venta.

3.º Las que se propone arrendar, ya para su conservación, ya para su explotación.

4.º Las que conviene abandonar á las provincias ó Municipios.

Art. 16. En el proyecto de ley á que se refiere el art. 25 se fijarán las reglas á que debe sujetarse la Administración al emprender la construcción de cualquier obra pública.

Art. 17. El Estado atenderá de preferencia en la construcción de las obras comprendidas en el art. 14 á las subvencionadas por las provincias ó por los municipios, y entre estas á las que lo sean con un tipo mayor.

Art. 18. Cuando algun particular, empresa ó corporación solicite la concesión de obras comprendidas en el artículo 14 el Estado, bajo las debidas garantías, le autorizara para construir dichas obras y para explotarlas; pero en ningun caso, ni bajo pretexto alguno la subvencionará.

No se consideran como subvenciones las franquicias, derechos y ventajas concedidas por la declaración de utilidad pública.

Art. 19. El Gobierno podrá establecer sobre las obras existentes, ó sobre las que en adelante construya, salvo los derechos adquiridos, los recargos ó impuestos que considere necesarios para reintegrarse de las sumas invertidas y de sus intereses; ó solo de las primas, cuando sea gratuito el uso de la obra.

En cada obra en particular, y en la ley que la autorice, se fijará la manera de entregarla al uso público.

Art. 20. Si el Estado decidiese reintegrarse del capital y de los intereses, y á la ejecución de la obra hubieran contribuido particulares, municipios ó provincias serian reintegrados en este mismo orden en cuanto al capital, y los intereses se repartirán en justa proporción.

Art. 21. Quedan anuladas todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Art. 22. Sin perjuicio de las reformas que ulteriormente se introduzcan en la ley de Aguas, quedan derogados los artículos 93, 94, 95, 98, 101, 102, segunda parte del 106, 108, 217, 218, 236, 249, 252, 254, 255, 256, 257 y 261.

Art. 23. Se dictarán por este Ministerio las reglas necesarias para aplicar á cada clase de obras el presente decreto, así como las disposiciones transitorias indispensables, dejando á salvo todos los derechos adquiridos.

Art. 24. Podrán aplicarse á los expedientes de obras públicas que se hallan en tramitación las reglas de este decreto en todo aquello que tienda á simplificar dichos trámites, á menos que los interesados no prefieran que continúen con arreglo á lo que prescribe la legislación vigente.

Art. 25. El Gobierno presentará á las Cortes un proyecto de ley sobre obras públicas.

Madrid 14 de Noviembre de 1868.—
El Ministro de Fomento, Manuel Ruiz Zorrilla.

Cáceres, 1868. Imp. de N. M. Jimenez.