

MADRID, 30 DE JUNIO DE 1872.

TOMO XX.

NÚM. 12.

SUMARIO.

Apuntes sobre la contabilidad de obras públicas, por don Cayetano Gonzalez de la Vega.— Salvamento de náufragos (continuacion), por F. L.— Parte oficial.— Noticias varias.— Anuncio.

APUNTES

Sobre

LA CONTABILIDAD DE OBRAS PÚBLICAS.

Una de las reformas más convenientes y necesarias en el servicio de Obras públicas, es la relativa á la Contabilidad. Para que ésta sea clara, expedita y económica, debe fundarse en una prudente descentralizacion, que descargando á la Administracion central del examen y expedicion de numerosos é innecesarios documentos, la permita, sin embargo, tener el debido conocimiento de tan importante servicio de una manera más sencilla y oportuna.

Los que desconocen la organizacion del servicio de Obras públicas y las condiciones de su personal suelen creer, con el mejor deseo, que es indispensable la existencia de juntas ó oficinas especiales que examinen, intervengan y acuerden los gastos certificados por los Ingenieros, y este erróneo principio ha dado sucesivamente origen á la creacion de Interventores de Fomento, Juntas económicas de Obras públicas y Secciones de Fomento, que en sus resultados prácticos han estado muy lejos de corresponder al laudable propósito de su objeto, y esto que una costosa experiencia ha justificado no era difícil de prever, y fué siempre la razonable opinion de los que conocian á fondo el verdadero mecanismo del servicio de las obras públicas. La Instrucción de 16 de Diciembre de 1859 y las reglas dictadas en Real orden de 21 de Abril de 1860 para el cumplimiento de aquélla, están inspiradas en este

defectuoso criterio de intervencion, y basadas ademas en un principio de exagerada centralización y de falta de espíritu práctico; su buen cumplimiento ha sido siempre muy difícil, y han dado lugar á perniciosas consecuencias, á que es urgente poner término definitivo.

La contabilidad puede dividirse en dos períodos: 1.º, el de la redaccion de todos los documentos que constituyen los diferentes gastos del servicio hasta verificar su pago; y 2.º, el examen de estos documentos para comprobar si los gastos están debida y legalmente justificados, y si así éstos como los correspondientes libramientos expedidos están dentro de los respectivos presupuestos aprobados y créditos consignados por la Superioridad.

En su primera parte ó período la contabilidad es la expresion numérica de la gestion facultativa, y su redaccion debe estar, por tanto, á cargo de los agentes facultativos; no es posible fraccionar esta primera parte sin introducir en ella una lamentable perturbacion, y dar lugar á un confuso, dispendioso y desordenado sistema, que involucrando distintos deberes, oscurece las respectivas responsabilidades y prolonga inútilmente, no sólo el pago, sino el conocimiento y la definitiva liquidacion y aprobacion de cada cuenta. La mejor garantía del orden y regularidad de esta parte del servicio está y debe buscarse siempre: 1.º, en la recíproca intervencion de sus agentes, desde el capataz y sobrestante, hasta el Ingeniero y el Ingeniero jefe; 2.º, en las comprobaciones que la Administracion central puede verificar, así durante la marcha de las obras, segun los datos y presupuesto á cada una relativos, como por el resultado de las mediciones y liquidaciones finales; y 3.º, en las visitas periódicas que la Administracion central verifica por medio de sus Inspectores facultativos, cuando así lo estima oportuno. La pretendida intervencion que se ha querido ejercer por

medio de ciertas dependencias de contabilidad, ha sido y será siempre más aparente y de forma, que real y de resultado útil en el fondo; en efecto, cuando el Ingeniero suscribe una certificación de obras ó una lista de gastos mensuales, el examen de las oficinas interventoras habrá de limitarse precisamente á la comprobación numérica de las diferentes partidas y de sus justificantes; ni pueden hacer más, ni tienen medios para ello; y cuando después de esta tramitación se completan las cuentas con nuevas y numerosas firmas, por muy respetables que éstas sean, no se ha añadido á aquéllas ningún otro testimonio de verdad, ni se habrá conseguido otro resultado que oscurecer la verdadera economía de las cuentas, haciendo cómplices de su mayor ó menor exactitud á personas que nada han intervenido en su redacción, ni conocen los datos de ésta; disminuyendo, por consiguiente, la responsabilidad de los Ingenieros y demás funcionarios, que son los únicos que real y efectivamente deben tenerla respecto á la exacta justificación de cuanto en las cuentas se consigna.

En el segundo período de la contabilidad, el examen de los documentos puede verificarse, en nuestro sentir: 1.º, en la Administración económica de la provincia, que es la dependencia más competente para apreciar si los documentos justificativos están debidamente redactados, y si su importe corresponde á los libramientos intervenidos y satisfechos por la misma dependencia, y á las cantidades consignadas por la Ordenación general para cada servicio; 2.º, en la Administración central, que reuniendo toda la suma de datos y necesaria competencia, así en el orden facultativo, como en el económico, está en aptitud de apreciar con el debido criterio la redacción exacta y legal de todos los documentos, presentar á éstos los reparos que merezcan, y exigir, caso necesario, la justificación y responsabilidades que estime procedentes.

Para regularizar así y dar á este servicio la unidad de acción que en nuestro concepto debe tener, creemos que el medio más adecuado y oportuno consiste en nombrar á los Ingenieros jefes Ordenadores secundarios de pagos de Obras públicas en la provincia de su respectivo cargo.

La primera ventaja de esta disposición sería la completa supresión ó abolición, por regla general, de los libramientos en suspenso, consecuencia necesaria é inevitable de la actual centralización, origen de desfalcos y malversaciones (Real orden circular de 6 de Junio de 1866), fundamento de un laborioso y casi ininteligible sistema de reintegros y formalizaciones, y causa permanente de mil complicaciones, que en resumen dan por resultado que la Administración central no conozca el verdadero estado de gastos sino muchos meses después que se han hecho, y sin que las repetidas disposiciones dictadas hasta ahora para evitar estos graves inconvenientes hayan sido eficaces para conseguirlo, porque el mal está en la esencia de tan complicado sistema.

Para probar que los Ingenieros jefes pueden y deben desempeñar el cargo de Ordenadores de pagos, no sólo sin inconveniente, sino con ventaja del servicio público, creemos oportuno hacer un ligero examen de cada clase de gastos.

1.º *Sueldos de Ingenieros, personal subalterno y de la oficina.* Estos gastos son fijos, las nóminas correspondientes pueden extenderse y autorizarse por el Ingeniero jefe, así como el correspondiente libramiento para su pago; no se comprende ni puede comprenderse ventaja alguna en que estos documentos se redacten en la Ordenación general de pagos, al paso que aparece en evidencia el gran trabajo de que se descarga, y la economía que sólo en esto puede resultar á la Administración central.

2.º *Material de oficina.* Gasto fijo, al que son en todo aplicables las precedentes consideraciones.

3.º *Indemnizaciones del personal.* Prácticamente aprobadas éstas por la Superioridad, como ahora se verifica, el Ingeniero jefe expediría después el libramiento de pago.

4.º *Conservación de carreteras.* Este gasto puede dividirse en dos partes: 1.ª, el del personal de peones camineros, herramienta y mano de obra; 2.ª, el de los acopios por contrata para la conservación del firme.

El primero comprende todos los gastos hechos por Administración y las listas ó relaciones

correspondientes, suscritas por los subalternos é Ingenieros encargados de este servicio; pueden presentarse al Ingeniero jefe del 6 al 8 del mes siguiente al que aquéllas se refieren, y examinadas por este último, expedirse los correspondientes *libramientos en firme* á favor de los respectivos pagadores ó perceptores encargados del pago, sin perjuicio de remitirse á la Superioridad uno ó más ejemplares de dichas cuentas para su inmediato reconocimiento y exámen.

El importe de los acopios por contrata se acredita por certificaciones expedidas á favor del contratista por el Ingeniero encargado de la carretera, y visadas por el Ingeniero jefe, las remite éste á la Dirección general, que las pasa á la Ordenación de pagos para la expedición del correspondiente libramiento. Esta tramitación es dilatoria é innecesaria en nuestro sentir. Al recibir la Superioridad la certificación del Ingeniero, pocas ó ninguna vez, por regla general, podrá tomar otro acuerdo que la orden de pago, que es el objeto inmediato de la certificación: 1.º, porque en aquel momento carece de datos para apreciar la exactitud de la certificación; y 2.º, porque ésta es sólo un documento *provisional á buena cuenta* (Art. 35 del pliego de condiciones generales de Obras públicas), que nada prejuzga en contra ni en favor de la Administración ni del contratista, ni por tanto, releva al Ingeniero de la consiguiente responsabilidad, si en ulteriores reconocimientos y sucesiva marcha de las obras se averiguase que las certificaciones expedidas eran exageradas en su importe por no corresponder éste á las obras ejecutadas. Apreciada así en su justo valor práctico la importancia de esta tramitación, resulta que la certificación del Ingeniero es el fundamento justificativo del mandato de pago, el verdadero Ordenador, por decirlo así; y en su consecuencia, es más breve, sencillo y sin inconveniente alguno que el Ingeniero jefe, después de visar la certificación, expida el oportuno libramiento y le entregue al contratista para su realización (Art. 34 de las condiciones generales), sin perjuicio de remitir á la Dirección general uno ó más ejemplares de cada certificación, segun ahora se practica. Si á pesar de esto se insistiese en

la necesidad ó conveniencia de que la Superioridad conozca de cada certificación ántes de ordenarse su pago, podría conseguirse este objeto disponiendo que no se expidiesen los libramientos hasta después de un término de ocho á diez días de la remisión de las certificaciones á la Dirección general.

5.º *Obras de nueva construcción por administración ó contrata.*—Á las primeras es completamente aplicable lo dicho respecto á la conservación de carreteras. La ejecución de obras por administración no exige, por regla general, como ordinariamente se cree, la expedición de libramientos en suspenso. Mi práctica en muchas é importantes construcciones de esta clase me ha hecho adquirir el convencimiento de que, bien ordenadas y dirigidas, pueden marchar con perfecta regularidad, verificándose los pagos por mensualidades vencidas, y pocas veces por quincenas. Todo otro medio no debe admitirse sino como *excepción*, que por consiguiente no puede servir de base para un sistema de pago de esta clase de gastos.

Las obras nuevas por contrata se acreditan y pagan en virtud de libramientos expedidos con arreglo á las certificaciones del Ingeniero encargado, y á esta clase de gastos y servicios es en un todo aplicable cuanto se ha dicho respecto á los contratos de acopios para la conservación de carreteras.

6.º *Servicio fluvial y marítimo.*—Todas las consideraciones que preceden nos parecen igualmente aplicables á la contabilidad y pago de esta clase de obras, así por administración como por contrata.

7.º *Estudios de proyectos.*—El Ingeniero Jefe es el funcionario más competente para apreciar y decidir la época más oportuna para verificar los estudios de cualquiera proyecto encargado por la Superioridad, y por tanto, el más naturalmente indicado para ordenar el pago de los fondos necesarios en la forma que estime más conveniente. Hacemos esta última salvedad, porque si bien esta clase de gastos es acaso la única que pueda exigir *libramientos en suspenso*, por no ser justo ni equitativo que el Ingeniero encargado de un proyecto anticipase los fondos necesarios para

los trabajos de campo, no creemos, sin embargo, que este principio debe adoptarse de una manera absoluta, y estimamos preferible que el Ingeniero Jefe tenga la facultad discrecional de resolver en cada uno, segun le aconsejen las circunstancias. Hay, en efecto, casos y localidades en que los peones empleados en un proyecto esperan sin dificultad su pago hasta el vencimiento ordinario del mes, y en cuanto al personal facultativo, salvo el caso de comisiones á puntos muy distantes ó de ausencias muy prolongadas, no hay tampoco un fundado motivo para que perciba anticipadamente las indemnizaciones de gastos que en otros importantes servicios de su instituto cobra despues de vencidas, y no pocas veces con cuatro ó seis meses de retraso.

8.^o *Expedientes de expropiacion.*—Dictada por la autoridad judicial la providencia de aprobacion de un expediente segun la actual legislacion, y comunicada á la Superioridad, ésta debe ponerlo en conocimiento del Ingeniero Jefe, quien, haciéndose cargo del expediente, y despues de pedir el oportuno crédito en los presupuestos mensuales, podrá expedir en su dia el correspondiente libramiento para su pago.

Creemos haber demostrado que en las variadas atenciones y gastos del servicio, no sólo no hay inconveniente, sino que habria de obtenerse un resultado más rápido, sencillo y económico con la aplicacion del sistema que proponemos. Y no solamente serian éstas las ventajas, sino que completadas las atribuciones del Ingeniero Jefe y simplificada así la marcha de la contabilidad, su accion cerca de los pagadores seria más completa y eficaz, y no se verificaría lo que hoy con frecuencia acontece, de que con el desastoso sistema de los libramientos en suspenso, y sus reintegros, la dispersion de los documentos, particularmente en los expedientes de expropiacion, y la falta de deslinde de las atribuciones de cada dependencia, los pagadores pueden realizar libramientos sin conocimiento del Ingeniero Jefe, y aun sabiéndolo éste, pueden conservar en su poder y manejar fondos del Estado á favor de las facilidades que para ello presentan los plazos y dilaciones del actual sistema de pagos y reintegros.

La reforma en el sentido que dejamos apuntando aumentaria algun tanto el trabajo ordinario de las oficinas de las jefaturas de Obras públicas; pero podria ser sobradamente compensado con la supresion de otros documentos de todo punto innecesarios, y que creemos del caso citar, por la conexion más ó menos directa que tienen con la contabilidad.

La llamada *Hoja de vicisitudes del personal de peones camineros*, nos parece impropia de ocupar la atencion de la administracion central; que un peon ó capataz sea castigado en dos ó tres dias, trasladado, etc., así como lo que se refiere á su nombramiento, toma de posesion, defunciones, etc., son incidentes cuyo conocimiento y resolucion corresponde reglamentariamente, segun los casos, al Sr. Gobernador de la provincia, al Ingeniero Jefe ó á los Ingenieros encargados de las carreteras. Animada la Superioridad de este buen deseo, ha suprimido como innecesaria la remision de los partes detallados de visita, á pesar de ser de mayor interes que los de que nos venimos ocupando. La supresion de estos documentos nos parece, por tanto, muy procedente, consignándose pura y simplemente en las listas el haber mensual de cada peon caminero, segun los dias á que tenga derecho.

El presupuesto y pedido de fondos que en el dia se hace en dos periodos distintos, puede reducirse, segun nuestro sistema, á un solo documento, que se remitiria á la Superioridad del 10 al 15 del mes anterior al que se refiera, y por ultimo, los estados mensuales de progreso de obras y proyectos podrian reducirse, sin inconveniente sensible, á relaciones trimestrales.

Hemos indicado, acaso equivocadamente, pero con el mejor deseo y buena fe, las principales consideraciones que creemos más en armonía con las verdaderas necesidades y práctica ordinaria del servicio de Obras públicas, y que por tanto deben servir de base y fundamento para una buena organizacion de su contabilidad, y de acuerdo con ellas nos resta solamente resumir este pensamiento en las siguientes disposiciones:

1.^a Los Ingenieros Jefes de provincia ejercerán el cargo y funciones de Ordenadores secundarios de pagos de Obras públicas, en cuyo con-

cepto tendrán la consiguiente dependencia de la Ordenacion general de pagos del Ministerio de Fomento.

2.^a Del 10 al 15 de cada mes remitirán á la Direccion general de Obras públicas el presupuesto de toda clase de gastos, así fijos como eventuales, del mes siguiente, con un resumen del mismo por capítulos y artículos del general de gastos del Estado.

3.^a No se incluirá en los presupuestos mensuales cantidad alguna que no corresponda á obligaciones ordinarias ó presupuestos especiales de obras en curso de construccion ó mandadas ejecutar por la Superioridad, procurando con el mayor esmero que las cantidades pedidas se ajusten lo más posible á las verdaderas necesidades que se calculen habrán de tener lugar en el mes á que se refieren.

4.^a La Direccion general de Obras públicas (ú Ordenacion general de pagos) comunicará en los primeros días de cada mes á los Ingenieros Jefes y Administradores económicos de las provincias la consignacion por capítulos y artículos de los fondos destinados en dicho mes al pago de todas las atenciones del servicio de Obras públicas.

5.^a Con presencia de esta consignacion, el Ingeniero Jefe comunicará á los Ingenieros encargados de cada servicio la correspondiente distribucion de lo que en cada uno pueda invertirse en aquel mes.

6.^a Los Ingenieros Jefes no podrán autorizar ni ordenar, ni la administracion económica podrá satisfacer el importe de gasto alguno que exceda del que para cada capítulo y artículo prefija la consignacion mensual.

El remanente ó sobrante de la consignacion de un mes no es aplicable á los meses siguientes.

7.^a Siempre que en el intervalo de uno á otro presupuesto mensual ocurriesen accidentes imprevistos que diesen lugar á reparaciones ó trabajos de perentoria y reconocida urgencia y que no admitan espera para ser incluidos en el presupuesto inmediato, el Ingeniero Jefe podrá hacer en cualquier dia del mes, y si fuese preciso por telégrafo, el nuevo pedido de fondos que los precitados trabajos exigiesen.

8.^a No se expedirán los libramientos para pago de los expedientes de expropiacion, hasta que aprobados éstos é incluido su importe en los presupuestos mensuales, se haga por la Superioridad la consignacion de fondos correspondiente.

9.^a Se autorizarán con sólo la firma del Ingeniero jefe: 1.^o Las nóminas del personal de Ingenieros, ayudantes, sobrestantes y personal del servicio general. 2.^o Las listas de gastos de material de la oficina, indemnizaciones del personal y demás del servicio general de la provincia.

10. Las listas de gastos de peones camineros, capataces y guarda-viveros se suscribirán por el Ingeniero encargado, con el V.^o B.^o del Ingeniero jefe.

11. Las relaciones de jornales y materiales de toda clase de obras y trabajos por administracion se firmarán por el subalterno inmediatamente encargado, con la *conformidad* del Ayudante y V.^o B.^o del Ingeniero que dirija la obra ó proyecto.

12. Las obras por contrata se acreditarán por certificaciones expedidas por el Ingeniero encargado, con el V.^o B.^o del Ingeniero jefe, en las épocas ó períodos marcados en las condiciones de cada una.

13. Toda la documentacion mensual deberá estar terminada en los seis ú ocho primeros días del mes siguiente al que se refiere, y examinada por el Ingeniero jefe, expedirá éste los correspondientes libramientos, comprendiendo cada uno de éstos todos los gastos de cada artículo del presupuesto general que deban ser satisfechos por el mismo pagador, á cuyo favor esté expedido el libramiento.

14. El pago del alquiler de las casas en que se hallen establecidas las oficinas ó los parques de herramientas y otras dependencias de Obras públicas, se verificará por medio de libramientos expedidos á favor de los dueños ó administradores de las fincas: aunque sería mucho más breve y sencillo incluir estos gastos en los demás del material del servicio general, y justificarlos por medio de recibos especiales, ó por el *Recibí* firmado en la correspondiente lista de claros.

15. Todos los libramientos, excepto los mencionados en el artículo anterior, irán acompañados

dos de sus correspondientes listas ó relaciones de gastos, cuyo importe ó suma total será la que el libramiento expresa.

16. De las nóminas del personal y listas de peones camineros se harán tres ejemplares. Uno llamado de *claros*, en donde cada interesado firmará el correspondiente *Recibí* en el acto de verificar el pago, y otras dos sencillas ó sin claros ni firmas.

De las listas de jornales y demás gastos de obras por Administracion, se formarán igualmente tres ejemplares, pero sin claros en ninguna de ellas, expresando primero los jornales y despues los gastos de materiales, que se justificarán por medio de recibos numerados y cosidos al final de la lista. Al pie de ésta firmarán los capataces, poniendo ántes lo siguiente: *Recibimos nuestros jornales y presenciamos el pago hecho á los demás individuos*, expresándose ademas el *Presencie* del sobrestante, la conformidad del Ayudante y V.^o B.^o del Ingeniero.

A fin de simplificar esta parte de la documentacion, reduciendo el número de recibos, podrá prescindirse de éstos para aquellos pagos de materiales que se hagan en la localidad, firmando el interesado el *Recibí* en la misma lista, que en esta parte podria entonces hacerse con los correspondientes claros.

17. Terminada la documentacion mensual, el Ingeniero jefe la remitirá con un resumen general por capítulos y artículos del presupuesto, al Administrador económico de la provincia, acompañando los libramientos expedidos para el pago del importe de cada artículo á favor de los respectivos pagadores.

Al satisfacerse á éstos los libramientos, se les entregará tambien por la Administracion económica, las nóminas y demás documentos para que pueda recoger las firmas de los respectivos interesados al hacerles el correspondiente pago.

Dentro de un plazo, que, salvo el caso de circunstancias excepcionales é imprevistas, no deberá exceder de quince dias á contar desde el en que los libramientos se realicen, los pagadores devolverán á la administracion económica todas las nóminas y listas de gastos, con las firmas y

justificantes que acrediten el pago de las partidas satisfechas.

La Administracion económica pondrá oportunamente en conocimiento del Ingeniero jefe los reparos ó observaciones á que diese lugar cualquiera falta de los pagadores en el cumplimiento de esta disposicion, ó error ó defecto observado en la documentacion, para que se subsane ó conteste debidamente.

18. El Ingeniero jefe cuidará bajo su responsabilidad que todos los pagos se verifiquen con la exactitud y brevedad que el buen servicio exige, á cuyo efecto tendrá, respecto á los pagadores, las mismas atribuciones y facultades que los reglamentos y disposiciones vigentes le conceden respecto al resto del personal destinado á sus órdenes.

19. La documentacion de gastos mensuales así justificados, unida á los respectivos libramientos de pago, servirá á la Administracion económica para la rendicion de cuentas de todos los gastos satisfechos para el servicio de las Obras públicas de la provincia.

20. Al mismo tiempo que á la Administracion económica de la provincia, los Ingenieros jefes remitirán á la Direccion general de Obras públicas un segundo ejemplar de la misma documentacion, con un resumen general de los gastos mensuales por capítulos y artículos del presupuesto, y nota de los libramientos expedidos para el pago del importe de cada artículo.

De esta documentacion formarán parte las certificaciones expedidas en las obras por contrata.

El tercer ejemplar quedará archivado en la oficina de Obras públicas de la provincia.

21. Para la aplicacion uniforme de las precedentes bases, se dictarán por la Superioridad los modelos á que deberán ajustarse los presupuestos, relaciones y resúmenes, con las demás instrucciones de detalle que se crean oportunas.

Valladolid, Mayo de 1872.

CAYETANO GONZALEZ DE LA VEGA.