

16 de marzo de 1943.

TRANVIAS DE ZARAGOZA

- Concesión para explotar el negocio de tranvías.
- Reversión a la Administración municipal.
- Definición de las concesiones de obras y servicios.
- Concesiones de obras públicas.
- Concesiones de servicios públicos.
- La concesión como -delegación- de la función pública.
- La concesión como acto complejo.
- Especial referencia a la concesión de tranvías.
- Importancia del establecimiento del «camino de hierro», tendido de la línea.
- Utilización de las vías públicas.
- Titularidad de las vías públicas.
- Cómputo del plazo de duración de las concesiones.
- Fecha de la concesión y fecha de terminación de las obras.
- Ley de Ordenación ferroviaria.
- Cómputo del plazo en relación con la fecha de sustitución del motor animal por tracción eléctrica.
- Bienes y material que han de revertir a la Administración al concluir la concesión.
- El *quid* y el *quantum* de la reversión.
- Explotación técnica del servicio y explotación económica del negocio.
- Posibilidad de celebrar un convenio con el Ayuntamiento para la unificación de líneas, anticipando la reversión de unas y prorrogando otras.
- Si puede el Ayuntamiento renunciar a la facultad de rescate anticipado.

DICTAMEN

SOBRE REVERSION A LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DE TODAS LAS LINEAS DE LA SOCIEDAD DE «LOS TRANVIAS DE ZARAGOZA». CONCESION DEL TRANVIA DEL INTERIOR Y AFUERAS DE LA CIUDAD DE ZARAGOZA

ANTECEDENTES

Por Real Orden del Ministerio de Fomento de 24 de enero de 1885 se otorgó a un determinado petionario - y después por transferencia pasó a la Sociedad «Los Tranvías de Zaragoza»- la *Concesión del Tranvía del Interior y Afueras de la Ciudad de Zaragoza*, con motor animal, que comprende los siguientes ramales: 1.º De la Plaza de la Constitución a la estación del ferrocarril a Barcelona en el Arrabal. 2.º Al Puente por la Universidad. 3.º A la estación del ferrocarril a Escatrón. 4.º A Torrero. 5.º A la estación del ferrocarril a Madrid. 6.º Al Puente de Piedra por el Mercado.

Entre las condiciones de la concesión interesa reseñar las siguientes:

Las obras de este tranvía empezarán dentro del plazo de cuatro meses, contados desde la fecha de la Real Orden de adjudicación de la concesión, y habrán de quedar terminadas y en disposición de explotarse todos los ramales en el de dieciocho meses a contar de la misma fecha (art. 10).

La concesión de este tranvía durará sesenta años si esta cifra no sufre reducción en el remate (no la hubo), lo que se hará constar en la Real Orden de concesión.

Se otorga con sujeción a este pliego de condiciones, a la Ley de 23 de noviembre de 1877, al Reglamento para su ejecución de 24 de mayo de 1878 (artículo 20).

Al expirar el término de la concesión, la empresa entregará en buen estado de servicio el tranvía con todas sus dependencias, el cual pasará a ser propiedad del Gobierno en la parte que ocupa carretera del Estado, y del Ayuntamiento o provincia en la parte que ocupe vías correspondientes a estas entidades (art. 17).

El Gobierno y las Corporaciones provincial y municipal designarán el agente facultativo que haya de encargarse de la inspección y vigilancia de las obras, así como del cumplimiento de las condiciones de la concesión en la parte que a cada cual corresponda (art. 12).

El concesionario se someterá en la explotación de este tranvía en la parte de carretera que ocupa a las prescripciones que se dicten por el Ingeniero Inspector, y en las vías municipales y provinciales a las Ordenanzas de policía que rijan para las mismas (art. 14).

Posteriormente, varios años después, se autorizó la sustitución de la tracción animal por tracción eléctrica, sin que, al parecer, se expresase en esta autorización nada especial referente a la duración de la concesión.

Más tarde, en diversos años, la Sociedad «Los Tranvías de Zaragoza» obtuvo nuevas concesiones de líneas de tranvías eléctricos en el interior y afueras de la capital, a saber: Puente sobre el Gállego, Cementerio, Delicias, Parque de Primo de Rivera, Academia General Militar, Puerta del Portillo por la calle de Predicadores, y quizá algún otro ramal. Estas concesiones fueron otorgadas, al parecer, por el Ministro de Fomento o de Obras Públicas.

La situación, pues, en la actualidad en las líneas de tranvías del interior y afueras de la ciudad es la siguiente: La Sociedad «Los Tranvías de Zaragoza » es titular de diversas concesiones, la más antigua de 1885, con fechas de extinción distintas, todas ellas de tracción eléctrica, sujetas a una administración única y a un régimen hasta cierto punto unificado y que en virtud de empalmes y utilizaciones de trayectos comunes constituyen un servicio de transporte distribuido en once líneas, que se denominan: Núm. 1, Bajo Aragón. Núm. 2, Madrid. Núm. 3, Delicias. Núm. 4, Arrabal. Núm. 5, Torrero. Núm. 6, Mercado. Núm. 7, Ayuntamiento, Portillo. Núm. 8, Cementerio. Núm. 9, Gállego. Núm. 10, Academia. Núm. 11, Parque.

Por Orden Ministerial de 20 de septiembre de 1940, que aprobó nuevas tarifas, se fijaron las condiciones de aplicación de las mismas, referentes a trayectos, paradas, número de coches de cada línea, horas y frecuencia de servicios, etc.

CONSULTA

Próximo a terminarse el plazo de sesenta años a contar de la fecha de la primitiva concesión, la Compañía ha iniciado unas conversaciones con el Ayuntamiento de Zaragoza con ánimo de lograr la unificación de las fechas de reversión de todas las líneas.

Y con objeto de saber cuáles son los límites de los derechos que ostenta la Sociedad concesionaria en cuanto a ciertos extremos, y el margen de libertad de transacción de que dispone la Corporación Municipal respecto a otros, se desea la opinión del Letrado consultado acerca de los siguientes puntos:

I. Cómputo del plazo de duración de las concesiones en relación con las fechas de la Orden de concesión y de la terminación de las obras.

II. Ídem en relación con la fecha de sustitución del motor animal por tracción eléctrica.

III. Puntualización de los bienes y material que han de pasar a su propiedad de la Administración en el momento de la reversión de las concesiones.

IV. Posibilidad legal de celebrar un convenio de unificación de líneas con el Ayuntamiento, con anticipo de reversión de unas y prórroga de otras.

V. Posibilidad y alcance de una renuncia por parte del Ayuntamiento a la facultad de rescate anticipado.

DICTAMEN

CONSIDERACION PRELIMINAR SOBRE LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS DE SERVICIOS PUBLICOS Y DE APLICACION AL CASO DE LA DE TRANVIAS EN LA LEGISLACION ESPAÑOLA. ETAPAS POR LAS CUALES HA PASADO LA LEGISLACIÓN

Es muy difícil abarcar en una fórmula simplista el concepto de concesión administrativa. Prescindiendo de las concesiones de *dominio* público, y contrayéndose exclusivamente a las de *obras* y *servicios*, podríamos definir las como actos bilaterales, celebrados entre la Administración y el particular (generalmente una Compañía), en virtud de los cuales éste se obliga a establecer y explotar una obra o servicio público por tiempo determinado, pasado el cual aquélla entra en el pleno goce de la obra y de su explotación.

Aun cuando, en rigor, en esta clase de concesiones hay siempre un *servicio* público generalmente realizado *por medio* de una obra pública, construida, instalada o establecida por el concesionario (y decimos «generalmente» porque puede haber casos de servicio sin obra, ejemplo: autobuses; aun así, puede haber: estación, autopista, etc.), la consideración doctrinal y legislativa de la institución «concesión» ha pasado por la evolución que ha tardado bastante en colocar en el servicio público el centro de gravedad de la misma.

Primitivamente no se ha hablado más que de concesiones *de obras públicas* («concesión de travaux publics»), y en esta fase tradicional el análisis de los juristas (tratadistas, hombres de Administración, Magistrados) descubría estos dos elementos: 1.º *La construcción* de la obra pública; 2.º *La explotación temporal* de esta obra.

Más tarde pasa a primer plano el objetivo del *servicio público*, junto al cual la obra pierde importancia. Así se llegó a una nueva noción de la concesión, que el Consejo de Estado francés, ya en el año 1910, concretó de esta manera: «La concesión, modo de gestión de un servicio público, no comportando más que accesoriamente la ejecución de un trabajo o la construcción de una obra.»

La fisonomía o estructura jurídica de la concesión ha experimentado también alguna alteración. Encuadrada al principio entre los actos de gestión, en la división administrativa de actos de autoridad y actos de gestión; se sujeta su vida jurídica a la autonomía del «pliego de condiciones» («Cahier de Charges»), como materia puramente contractual. Tarda bastante en aparecer la nueva doctrina que, sobre la base de considerar la concesión como una *delegación*, no del poder, sino de una función pública, fuera del ámbito de las reglas de Derecho privado, llega a la conclusión de que la

concesión del servicio público es un *acto complejo* que implica la concurrencia de dos elementos heterogéneos: uno principal, las cláusulas reglamentarias que organizan el servicio; otro accesorio, las cláusulas contractuales que regulan las relaciones de las partes (Administración y concesionario).

He ahí los dos elementos irreductibles de la concesión: el contrato y el servicio público; éste, sujeto al principio de la continuidad, de la necesidad de ejecución regular y continua; aquél, exigiendo la igualdad de las partes en el contrato, principio propio del Derecho común de obligaciones.

La legislación española sobre concesiones ha seguido el mismo itinerario que acaba de exponerse, con la particularidad de que, desentendida del tema la doctrina y aun la jurisprudencia, sólo en época muy reciente puede descubrirse en el Derecho positivo un atisbo de claridad en la cuestión.

Prescindiendo de más remotos antecedentes, y concretándonos a los textos legales actualmente vigentes, aunque sea en parte, es digno de notarse que la Ley fundamental en materia de concesiones es la denominada de *Obras públicas*, de 13 de abril de 1877, en cuyo artículo 53 se sienta el principio de que los particulares y Compañías podrán construir y explotar obras públicas destinadas al uso general y las demás que se enumeran en el artículo 7 de la Ley, mediante concesiones que al efecto se les otorguen.

Pero el Estatuto Municipal, de 8 de marzo de 1924, habla ya de concesiones de *obras y servicios* municipales (art. 153), sentido que persiste en la legislación complementaria (Reglamento de obras, *servicios* y bienes municipales de 14 de julio de 1924) y en la legislación ulterior.

Por lo que respecta a las concesiones de tranvías, no hace falta recordar que siendo, en nuestra legislación, una especie del género ferrocarriles, y estando éstos incluidos en la categoría de obras públicas de la Ley de 1877, el principio dominante en la legislación del ramo - Ley de 23 de noviembre de 1877 y disposiciones concordantes- es el de la *concesión para la construcción de la línea*. Bien que se hable de líneas de *servicio* general y de *servicio* particular, y de la interrupción del *servicio público*, el centro de gravedad de la noción de la concesión es la obra pública, el tendido de la línea, el establecimiento del camino de hierro.

De una manera más patente aparece este concepto de la concesión en lo que respecta a *tranvías* o ferrocarriles establecidos sobre vías públicas, toda vez que la facultad de otorgar la concesión depende no del ámbito territorial (punto de vista del *servicio*), sino de la propiedad del camino sobre el que ha de tenderse la línea (punto de vista de la obra).

En este sistema han sido concedidas la mayor parte de las líneas de tranvías que hoy existen en España. Hasta que el Estatuto Municipal de 1924 altera profundamente la situación. En efecto, en su artículo 150 se comprende como de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la construcción o concesión de vías férreas, cualquiera que sea el medio de tracción, con tal que no rebasen los límites del término municipal; al terminar las actuales concesiones, el Municipio respectivo podrá subrogarse, en lugar del Estado, las reversiones o adjudicaciones estipuladas, mediante reintegro al Tesoro de los recursos desembolsados o dejados de percibir, con que hubiera sido auxiliada su

instalación o construcción. En los artículos 72 a 76 del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales se confirma más explícitamente el nuevo principio con modificación expresa de determinados artículos (que se citan) de la Ley y Reglamento Generales de Ferrocarriles.

Complementarios de esos preceptos son: el Real Decreto-Ley de 1 de abril de 1927, sobre subrogación en favor de los Municipios, en lugar del Estado, de los derechos de éste, en casos de reversión anticipada; el Real Decreto de 22 de diciembre de 1930, que, aunque respetando la competencia de los Ayuntamientos sobre los tranvías urbanos, atribuye al Ministerio de Fomento la alta inspección de este servicio, en cuanto a su concesión, construcción y explotación (siendo requisito indispensable para la concesión municipal la conformidad del Ministerio de Fomento y la aceptación por parte del Ayuntamiento y del concesionario de las condiciones que dicho Ministerio imponga); la denegación de la legislación municipal de la Dictadura, verificada por la República, que aunque dejó subsistente una parte del Estatuto de 1924 y los Reglamentos en cuanto no se opusiesen a textos legales anteriores y superiores votados en Cortes, restableció en este punto la vieja legislación; y el Decreto de 21 de julio de 1933, que prohíbe el otorgamiento de nuevas concesiones de líneas tranviarias que en todo o en parte hayan de ocupar terrenos de carreteras o de cualesquiera otras vías de carácter público construidas con fondos del Estado, y que prohíbe permiso alguno de ampliación o reforma en las líneas tranviarias en explotación y en la parte de las mismas comprendida en carreteras y demás vías citadas. (Esto es, en la del Estado.)

La Ley Municipal de 1935 resulta algo confusa en este punto, por cuanto la concesión del artículo 102, que atribuye a la competencia municipal la materia de transportes terrestres, y el artículo 105, que señala como de la competencia del Ayuntamiento pleno el otorgamiento de concesiones de obras y servicios municipales, suscitan la duda de si, por lo que respecta a tranvías, se ha vuelto al sistema de la Legislación de Ferrocarriles de 1877, según la cual la clase de camino que ocupan las líneas determina la competencia para otorgar la concesión, o al sistema del Estatuto Municipal de 1924, según el cual la competencia radica en el territorio a que alcanza el servicio, independientemente de que la carretera sea o no del Estado.

La disposición transitoria décima parece disipar la duda, al declarar la urgencia del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 23 de agosto de 1924, en cuanto no se oponga a dicha Ley de 1935, pues en este Reglamento se acoge el sistema del Estatuto.

Pero la Ley de 5 de octubre de 1940, que, aunque referente a trolebuses, en realidad afecta a un servicio público similar al de tranvías, vuelve al sistema primitivo, al distribuir las competencias de otorgamiento de concesiones a base de quién sea el propietario de los caminos o calles (Estado, provincia o municipio) por donde los trolebuses hayan de circular, siendo competente el Estado si la concesión ha de afectar simultáneamente a vías estatales y municipales, aunque sea dentro de un solo término municipal. Este dato debe tomarse sólo como indicio de una tendencia inmediatamente aplicable exclusivamente a autobuses, pero no como derogación de la situación legal que, respecto a tranvías, reflejan los párrafos que anteceden.

*EXAMEN ESPECIAL DE CADA UNO DE LOS EXTREMOS
QUE ABARCA LA CONSULTA*

*I.- COMPUTO DEL PLAZO DE DURACION DE LAS CONCESIONES EN RELACION
CON LAS FECHAS DE LA ORDEN DE LA CONCESION y DE LA TERMINACION
DE LAS OBRAS*

El pliego de condiciones de la concesión de «Los Tranvías de Zaragoza» se limita, en este extremo, a declarar que la duración de la concesión será de sesenta años, y se suscita la duda de si este período de tiempo empezará a contarse desde las fechas de la Orden (24 de enero de 1885), o desde que terminaron las obras, que pudo ser dieciocho meses después (art. 10 del pliego).

Conforme a los razonamientos expuestos como preliminares, la concepción de la concesión como concesión predominantemente de *obras* inclinaría el ánimo a favor de la tesis de la fecha de la Orden, puesto que desde entonces pudieron comenzar las *obras*. Pero si se acepta la concepción de la concesión como de *servicio* público, había que atenerse a la tesis contraria, ya que el servicio no pudo estar en funcionamiento hasta que se terminaron las obras; por consiguiente, sesenta años de explotación del servicio no pueden contarse desde 1885, sino desde el comienzo de dicho servicio, al terminarse las obras.

Si la primera tendencia es la que inspiró al legislador e indudablemente era dominante cuando la concesión se otorgó, una consideración contractual de la concesión acaso condujese a la solución restrictiva.

Pero una reciente disposición, que es antecedente valiosísimo y puede servir de argumento más que de analogía, viene a disipar la duda. Nos referimos a la Ley de Orden acción ferroviaria de 24 de enero de 1941, en cuya base II, al regular el rescate, a favor del Estado, de las concesiones de ferrocarriles propiamente dichos, se establece que el plazo medio de reversión será el cociente de la suma de los productos de la longitud de cada línea concedida por el número de años que falten para el vencimiento de la concesión - *contado desde la fecha señalada para terminar la construcción*, sin prórroga alguna- dividida por la longitud total de las líneas del conjunto de las concesiones,

De aquí parece deducirse que la *opinio juris* del Poder público, en la actualidad, en este extremo, es favorable a la tesis de que el plazo de la concesión también para tranvías había de contarse desde la terminación de las obras, porque es principio de Derecho (acogido por la Jurisprudencia) que *Ubi est eadem ratio ibi eadem dispositio juris esse debet*.

*II.- CÓMPUTO DEL PLAZO DE DURACION DE LA CONCESION EN RELACION
CON LA FECHA DE SUSTITUCION DEL MOTOR ANIMAL POR TRACCION
ELECTRICA*

En el supuesto de que en la Orden de autorización para esa sustitución nada se dijera sobre este particular, pueden también contrastarse las consecuencias que habían de

deducirse de cada una de las dos concepciones de la concesión. Si se trata de concesión de explotación de una obra, hay que aceptar que el señalamiento de un plazo para su goce, a favor del constructor, responde a la idea de compensación al sacrificio de la obra, de los gastos de primer establecimiento, etc., con el fin de amortizarlos y de obtener el lucro condigno a la iniciativa y al riesgo. Pero si se trata de la concesión de un servicio de cierto número de años, sería indiferente el medio establecido para prestarlo. La autorización de sustitución del motor animal por motor eléctrico no significaría, en este sentido, un nuevo punto de arranque de la concesión, ya que se entendería que lo principal, a saber, el cambio sólo afectaba a lo accesorio: la obra, la instalación.

Si entendemos que la concepción dominante cuando ocurrió aquel hecho seguía siendo la primera, fácil es deducir que la autorización para emplear tracción eléctrica en los tranvías, con el consiguiente cambio en la instalación -cables, coches y acaso carriles-, era en rigor una nueva concesión, por ser nueva también la obra, siquiera el servicio fuera el mismo.

Así lo ha debido entender el Poder público en un caso en que ya se ha pronunciado con respecto a este extremo; pues por Ley de 2 de diciembre de 1910, referente a los «Tranvías de Valladolid», a los que se había autorizado la sustitución de motor de sangre por el eléctrico, se dispone que el plazo de sesenta años de la duración de las concesiones empezará a contarse desde la fecha de autorización de la sustitución.

Cierto que se trata de un caso singular, no de una norma general; pero en defecto de todo otro precepto, y con la autoridad que le da su origen, como dimanante del Poder legislativo, la resolución referente a los tranvías de Valladolid es un paradigma de interpretación auténtica del que es de suponer que no habrían de separarse, si caso análogo se planteara, ni la Administración activa ni la Jurisdicción.

III- PUNTUALIZACIÓN DE LOS BIENES Y MATERIAL QUE HAN DE PASAR A SER PROPIEDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL MOMENTO DE LA REVERSIÓN DE LAS CONCESIONES

En este punto, el artículo 17 del pliego de condiciones se limita a ordenar que al expirar el término de la concesión la empresa entregará en buen estado el tranvía con todas sus dependencias.

En el Reglamento General de ferrocarriles, de 24 de mayo de 1878, artículo 119, se especifica algo más: se dice que la empresa entregará en buen estado de *servicio el tranvía, sus dependencias, material y medios de tracción*.

Si se acude a los *textos* sobre reversión de ferrocarriles propiamente dichos -arto 25 del Reglamento General (véase el artículo) y base 11 de la Ley de 24 de enero de 1941 (párrafo primero)- podrá encontrarse una orientación, pero no una solución decisiva, ya que la diferenciación de tranvías y ferrocarriles, en orden a la naturaleza de la vía y de la tracción, hacen difícil una exacta homologación.

En la aplicación de esa orientación, sin embargo, no es fácil llegar a una fórmula sintética. Sería preciso examinar un *inventario detallado de bienes y derechos pertenecientes a la Compañía* concesionaria para determinar los que de modo *seguro*

han de ser adquiridos por la Administración, los que también seguramente deban ser excluidos de la reversión, y los que pueden ser objeto de dictamen vacilante con mayor o menor probabilidad de acierto.

Lo que sí puede anticiparse, aun sin conocer dicho inventario, es que no todo el activo social de la Empresa, por el hecho de pertenecer a ésta, ha de pasar al Municipio.

No existiendo una memoria y planos o inventarios iniciales, a diferencia de lo que ocurre en ferrocarriles, habría que proceder como si nos colocáramos en la situación inicial, cuando comenzaron a funcionar los tranvías con tracción eléctrica; y habría, así, que confeccionar, en hipótesis, unas relaciones de bienes muebles e inmuebles necesarios para que el servicio pudiera prestarse, con el alcance y frecuencia que se señala en la orden de aprobación de condiciones y tarifas del año 1940.

Ello serviría para excluir muchos elementos que, aun perteneciendo en *propiedad a la Empresa*, y destinándolos o *aplicándolos al servicio*, no son constitutivos de la línea que podríamos llamar «línea-tipo», integrada por todo aquello sin lo cual el servicio no podría prestarse, dentro de un criterio racional de interpretación. Así, las cocheras parecen indispensables al servicio; pero no una central eléctrica, puesto que la energía puede ser suministrada por otra empresa (de la misma manera que las minas de carbón se excluyen del rescate de ferrocarriles). Los talleres de reparación deberán comprenderse en la reversión en cuanto se trate de arreglos menudos que no justifiquen el desprenderse la compañía temporalmente de la tenencia del coche; pero en cuanto suponga una verdadera industria accesorio de construcción y reparación, no puede afirmarse sin temeridad que integren «el tranvía y sus dependencias».

El *quid* de lo que debe revertir ha de quedar, pues, determinado por aquellas cosas cuya tenencia, por aplicarse directamente al servicio, *a utilidad de los usuarios*, debe radicar en la entidad explotadora, sea ésta el concesionario, sea la Administración; y por tratarse de un *servicio de uso* (y *no de consumo*, a diferencia de los servicios de suministros) quedan, por consiguiente, excluidos los elementos de producción.

Si el Municipio explota el suministro de gas y electricidad, han de pasar a sus manos la fábrica o la central, porque se trata de un *servicio de consumo*. Si, por el contrario, se trata de un servicio de *uso*, como es el de transporte de viajeros, basta con que la entidad explotadora los posea a estos efectos del uso y no es preciso que produzca el fluido.

Si el servicio de tranvías estuviera municipalizado, habría de tener como suyos, *indispensablemente*, los siguientes elementos: carril, coches y cable; mas no, necesariamente, la central productora de energía eléctrica, sino simplemente el fluido eléctrico, así, salvo error, entiende el opinante que ocurrió antes de ahora en Zaragoza.

(De igual manera que cuando la tracción era de sangre la entidad explotadora precisaba -absolutamente- de mulas para el arrastre de coches, mas no era indispensable que tuviera en propiedad una ganadería para producirlas.) La fuerza motriz es, pues, instrumento de necesaria posesión para la entidad explotadora del servicio, no así lo es la posesión de los elementos precisos para su producción.

Todo esto por lo que se refiere al *quid* de la reversión; a la que debe revertir. Analicemos ahora el *quantum*, esto es, la cantidad de la reversión: extensión de terrenos

o edificios, número de coches, etc. Pues bien, ese *quantum* reversible depende de las necesidades del servicio en el límite en que la Administración tenía derecho a exigir su cumplimiento con regularidad, conforme al pliego de condiciones. Si se acude a la legislación de ferrocarriles propiamente dichos, y con referencia al material móvil, que es el más susceptible de discusión, nos encontramos con el final del artículo 35 del Reglamento General de Ferrocarriles de 24 de mayo de 1878, que dice: «Tendrá igualmente obligación (la empresa) de entregar en buen estado de servicio el material móvil, en la cantidad *que como mínima* fijen las condiciones particulares de la concesión ». Lo que quiere decir que la obligación es ésta y sólo ésta. Una obligación que abarca solamente una cantidad mínima: la que se ha fijado. El resto ya no es obligación para el concesionario, luego tampoco será derecho para la Administración.

Sería incorrecto - públicamente hablando- pensar que ese *minimum* es un límite que obliga sólo al concesionario, pero que autoriza a la Administración para exigir mayor cantidad. En este punto no hemos de perder de vista el aspecto contractual de la concesión (que es el que interesa en el momento de la consumación definitiva de la relación Administración-Concesionario). Contractualmente, la concesión crea en el concesionario la obligación de hacer y de dar: se hace el servicio y se dan las cosas objeto de la concesión en el momento de la reversión. Pues bien, conforme al artículo 1.256 del Código civil (aplicable como supletorio a tenor de su artículo 16 y a tenor de la legislación sobre contratación administrativa, artículo 60 de la Ley de Administración y Contabilidad, de 1 de julio de 1911), el cumplimiento de los contratantes no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes.

La fórmula que quizá aclare este extremo del *quantum* y del *quid* de lo que debe ser objeto de la reversión podría ser ésta: hay que distinguir la *explotación técnica del servicio* (acepción de la palabra explotación cuando en las compañías se habla de Divisiones o Servicios de «explotación» en oposición a «Vías y Obras») y la *explotación económica del negocio*.

Los elementos incorporados a la concesión en contemplación de esta última no son revertibles, porque con ellos la empresa concesionaria no ha buscado el cumplimiento de una obligación para con la Administración, sino pura y simplemente el ejercicio de sus derechos de empresa. Nótese que esto no quiere decir que siempre ha de tratarse del logro de un ahorro de gastos o de un mayor beneficio, pues no ha de interpretarse la expresión «derechos de empresa» en ese sentido exclusivamente materialista. Así, la construcción de unas viviendas para empleados, que constituye gasto para la empresa, se realiza en contemplación de la *explotación económica del negocio*, pero no en contemplación de la *explotación técnica del servicio*. Por ello estas viviendas nadie podría *sostener* que habrían de revertir a la Administración. Lo mismo podría decirse de una sastrería que la empresa hubiera montado para vestir a sus empleados, de una imprenta para el billeteaje, etc. Mas tampoco fuera correcto que la empresa concesionaria, pretendiendo dar a los principios antes expuestos una interpretación abusiva y mezquina, llegara a conclusiones tan contrarias a Derecho como a razón. Así acontecería si el concesionario entendiera que la reversión habría de consistir literalmente en la entrega a la Administración del primitivo y viejo material, sólo y los mismos coches con los que el servicio se iniciara. Absurdo tal no había sido, seguramente, propuesto por nadie. Los principios a que nos hemos referido han de ser en cada caso racionalmente interpretados.

IV.- POSIBILIDAD LEGAL DE CELEBRAR UN CONVENIO CON EL AYUNTAMIENTO, DE UNIFICACION DE LINEAS, CON ANTICIPO DE REVERSION DE UNAS Y PRORROGA DE OTRAS

Si entendemos que está vigente el Reglamento de Obras, Servicios y bienes municipales, la cuestión queda aclarada por el artículo 74.

Ahora bien, el Decreto de 21 de julio de 1933, antes citado, referente a concesiones de líneas que ocupen carreteras del Estado, habría de entorpecer la unificación. Pero hay que suponer que el Ministerio de Obras Públicas encontraría digna de aprobación la propuesta que se hiciera. La dificultad no puede estar, pues, por el lado del Ayuntamiento. En todo caso, el convenio exigiría la intervención de la Administración Central no tanto por dimanar de ella el otorgamiento de las concesiones cuanto por la parte que en éstas corresponde al Estado, por lo que afecta a las porciones de línea que ocupan carreteras estatales, y en todo caso a tenor de lo que disponen el Decreto-Ley de 1 de abril de 1927 y el Real Decreto de 22 de diciembre de 1930.

V.- POSIBILIDAD Y ALCANCE DE UNA RENUNCIA, POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE LA FACULTAD DE RESCATE ANTICIPADO

Esta facultad de anticipar el rescate encuentra apoyo en el artículo 137 de la Ley Municipal de 1935.

Los derechos concedidos por las leyes no son renunciables contra el interés público (artículo 4 del Código civil).

En principio, pues, el Ayuntamiento no podría renunciar puramente a esa facultad. Tampoco la facultad puede ejercerla el Ayuntamiento en cualquier tiempo ni manera, pura y simplemente; está, precisamente, condicionada con la necesidad del rescate para la municipalización del servicio.

Lo que sí cabe para obtener alguna seguridad de que en un lapso de tiempo prudencial no se haría uso del derecho a rescatar anticipadamente (que permitiera a la empresa amortizar mejoras e inversiones), podría obtenerse del Ayuntamiento alguna declaración relativa a los bienes y derechos que serían objeto de reversión en su caso, declaración en sentido restrictivo, que excluiría aquellas mejoras e inversiones, las cuales serían expropiadas pero no anticipadamente revertidas.

Esta es la opinión de este Letrado, que gustosamente sometería a cuantas resulten mejor fundadas, y firma en Madrid a 16 de marzo de 1943.