

un tiempo las necesidades del estado y las de una provincia ó las de un pueblo, mezclándose y confundiéndose en ellas los intereses generales y locales en mayor ó menor grado. Esta clase de obras se ejecutan con fondos de origen mixto, porque siendo la utilidad doble, dobles deben ser también los recursos.

1327.—Segun disposiciones anteriores (1) tenían los pueblos situados en las carreteras principales la obligacion de auxiliar al Gobierno en el cuidado de construir las y conservarlas, juntamente con el gravámen de las expropiaciones precisas para su rectificacion y ensanche en la travesía respectiva y en las trescientas veinticinco varas de entrada y salida. Hoy esta carga, antes tan pesada y desigual, se limita á la travesía de los pueblos cuyo vecindario pase de 8,000 almas (2), en la forma siguiente:

I. El Gobierno, prévia instruccion de expediente, determina las calles ó arrabales sujetos á la servidumbre de travesía, designa los puntos extremos y la longitud de la misma, la anchura de la vía ó firme de la carretera, y las alineaciones y rasantes á que deberán á lo sucesivo sujetarse todos los edificios ó cercas que se construyan de nuevo ó se reedifiquen dentro de los límites de la travesía.

II. Para toda construccion ó reparacion debe contribuir el pueblo de igual modo que para los gastos de conservacion permanente con lo que permitan sus recursos, quedando el resto á cargo del estado.

III. El Gobierno determina el tiempo y la forma de dichos gastos por los pueblos, fijando las cuotas respectivas que se incluyen en el presupuesto de sus gastos obligatorios; mas los pueblos son árbitros de sustituir á este gravámen una prestacion personal de sus vecinos y propietarios de valor equivalente.

IV. Puede asimismo el Gobierno exceptuar de dicha obli-

(1) Ley 6, tit. xxxv, lib. vii. Nov. Recop., órden de la Regencia de 5 de marzo de 1841 y otras.

(2) Ley de 22 de julio de 1837, art. 19.

gacion á los pueblos cuyos recursos no alcancen á cubrir su importe ó la parte que les corresponda (1).

CAPITULO VIII.

De los caminos de hierro.

ARTÍCULO 1.º—Resúmen histórico de su legislacion.

1328.—Importancia de los caminos de hierros.	1332.—Auxilios del estado.
1329.—¿Son causa ó efecto de la prosperidad?	1333.—Concesiones provisionales.
1330.—Tentativas hechas en España.	1334.—Subvenciones.
1331.—Concesiones particulares.	1335.—Combinacion del interés público con el privado.
	1336.—Efectos de esta legislacion.

1328.—Todas las vías públicas interesan sobremanera al estado, como un medio de proveer á la defensa del territorio, de velar por el órden y la seguridad de los pueblos y de procurar la abundancia de las cosas necesarias á la vida y aun las útiles á nuestra comodidad y regalo. Mas si todas las vías de comunicacion facilitan el remedio de estas necesidades, no satisfacen los deseos de la administracion en igual grado. Los caminos ordinarios son el primer paso del Gobierno para lograr los bienes de un sistema perfecto de comunicaciones: los rios y los canales se aprecian por la mayor economia de los transportes, y así cuadran al comercio de los frutos de la tierra y de las primeras materias de las artes que representan poco valor en mucho volúmen; y los caminos de hierro significan la velocidad del movimiento, por cuya razon aprovechan en extremo para la locomocion de las personas y el tráfico de los productos de la industria y de aquellas mercaderías que conviene llevar con brevedad á los mercados.

Son los caminos de hierro un signo de la civilizacion moderna; y así, asentamos como regla general que en los pueblos mas cultos abundan estos medios de comunicacion, y en los menos cultos escasean ó faltan del todo. El vapor vá con el siglo; y en donde quiera que el rumor de las locomotoras no despierte

(1) Ley de 11 de abril y reglamento de 14 de julio de 1849.

al hombre, bien puede asegurarse que duerme el sueño de la ignorancia y la pereza.

1329. — Mueven ciertos escritores la controversia de si los caminos de hierro son causa ó efecto de la prosperidad pública, porque afirman los unos que fecundan con su poderosa actividad todos los ramos de industria, levantan ciudades y pueblan los campos; y otros los consideran como una riqueza que rebosa, y el medio eficaz de satisfacer las necesidades de una circulación superabundante y en continuo progreso. Por nuestra parte no vacilamos en sustentar la doctrina que los caminos de hierro son ya causa, ya efecto de la prosperidad de las naciones: causa cuando el Gobierno se propone construirlos con miras de fomento; y efecto cuando la agricultura, las artes ó el comercio los solicitan, porque las vías ordinarias de comunicación no bastan á la multitud y celeridad de los cambios. En Francia, y sobre todo en los Estados-Unidos, los caminos de hierro empezaron como causa de la prosperidad pública; en Inglaterra, mas dotada de vida y movimiento, son el efecto de su grandeza.

Quando los caminos de hierro aparecen como causa, son al principio una mala especulación, porque los medios de transporte exceden á las necesidades del comercio, y solo deben construirse abrigando legítimas esperanzas de que á su impulso se abrirán nuevas y copiosas fuentes de riqueza. Cuando proceden como efecto, hay beneficios de presente que convidan al empleo de capitales con la seguridad de una pronta y pingüe recompensa. En el primer caso se siembra para recoger mas tarde el fruto: en el segundo, acabada la obra, se levanta la cosecha.

Pascal ha dicho: «los canales son caminos que andan», y si hoy viviera, añadiría que los caminos de hierro son caminos que vuelan. En un siglo en que pasa por proverbio aquella máxima inglesa «el tiempo es dinero», acortar las distancias y abreviar los plazos representa una economía en la circulación de todos los bienes de la industria que precipita el flujo y reflujo de la producción y el consumo.

1330. — Grandes desventuras han afligido á la España en nuestros días, despedazada por guerras civiles y discordias intestinas sin tregua ni descanso; y así no es maravilla que apenas disfrutemos de los beneficios de un buen sistema de comunicaciones, porque los pueblos, como los hombres, antes piensan en guardar la vida, que en mejorar de condición y de fortuna. Calmadas algun tanto las pasiones, volvimos los ojos á toda mejora, y el ejemplo de otras tierras mas afortunadas dió impulso á la construcción de los caminos de hierro. La falta de experiencia en esta clase de negocios fué la raíz de no pocos extravíos; de donde nace que no exista la conveniente proporción entre los esfuerzos y los resultados.

1331. — Primero se pensó en otorgar concesiones á particulares que construyesen los caminos de hierro por su cuenta y riesgo, sin que el estado tuviese otra intervención que la necesaria para señalar las condiciones generales y las tarifas: sistema vicioso para un pueblo que carecía de capitales, de comercio activo, de instituciones de crédito, de hábitos de asociación y de todos cuantos elementos concurren á solicitar y construir los caminos de hierro.

1332. — Reconocida la ineficacia de estos medios, hubo de asentar el Gobierno el principio que los caminos de hierro fuesen ejecutados por empresas concesionarias con los auxilios del estado. Pidiéronse planos, memorias y presupuestos, estableciéronse condiciones generales y particulares, se fijaron tarifas, se exigieron garantías y en fin se dictaron otras providencias encaminadas á concertar el interés público con el privado, y á lograr que las concesiones fuesen objeto de una especulación verdadera y lucrativa, desterrando el abuso de los ágios que solo producen ganancias aleatorias y desacreditan con sus engaños las empresas análogas mas dignas de estimación y apláuso.

1333. — El ágio, sin embargo, tan temido por la funesta experiencia de su desenfreno con ocasión de las sociedades anónimas, entró en los caminos de hierro por la puerta de las con-

cesiones provisionales que el Gobierno habia con harta imprudencia dejado abierta á los especuladores de mala fé, y por la cual se precipitaron en tropel en busca de primas. Multiplicáronse los proyectos imaginarios, pidiéronse y lograronse infinitas concesiones, porque no habia responsabilidad para los concesionarios y caducaron casi todas en breve tiempo, como empresas al fin levantadas con siniestra voluntad y de tan flacos fundamentos.

1334.—Imaginóse despues poner coto á esta especulacion licenciosa regularizando la intervencion del estado en la construccion de los caminos de hierro, y garantizando, por via de subvencion, un interés mínimo á las empresas, que no podia pasar del seis por ciento en todo, aplicando los cinco al rédito, y el uno restante á la amortizacion del capital invertido en la obra (1). Este sistema empezó á modo de ensayo, otorgando á varias empresas la subvencion referida, antes de convertirse en regla general y permanente. La ley consagra el principio de que el estado debe auxiliar á las empresas particulares en la construccion de los caminos de hierro, y fija de una manera uniforme el limite de sus auxilios.

1335.—Nada prueba mejor que el Gobierno andaba á tientas buscando una solucion satisfactoria á la gravisima cuestion de los caminos de hierro, que el continuo tejer y destejer nuestras leyes administrativas. Apenas se habian visto, cuanto mas palpado, los efectos del sistema anterior, y ya se abandonaba por correr en pos de otra doctrina. Dejar al interés particular la construccion de las líneas que pueda ejecutar con sus recursos; acometer el estado las empresas superiores á las fuerzas individuales, y combinar la accion pública y privada allí en donde la combinacion de ambos elementos fuere posible, tal era el pensamiento del Gobierno al presentar un nuevo proyecto de ley á las Cortes de 1851. Completaban el sistema la garantia del interés mínimo del seis por ciento y uno mas de amortiza-

(1) Ley provisional de 20 de febrero de 1851.

cion y la creacion de acciones de ferro-carriles; la censura de las concesiones provisionales; la hipoteca de los productos de los caminos y de la suscripcion voluntaria de las provincias para responder al pago de los intereses y amortizacion de las acciones, y la licitacion pública al otorgar las concesiones definitivas (1).

1336.—Ni la fidelidad del Gobierno á las reglas establecidas por la prudencia al hacer las concesiones, ni el mas recto criterio al celebrar varios contratos recomendaron esta legislacion provisional; antes fueron causa de meditar graves reformas que, atajadas por las vicisitudes de la política, no llegaron á sazón hasta la promulgacion de la ley general hoy vigente (2).

ARTICULO 2.º—Clasificacion y estudios de los caminos de hierro.

- | | |
|---|--|
| 1337.—Clasificacion de los caminos de hierro. | 1340.—Deberes del Gobierno en cuanto á la construccion de estos caminos. |
| 1338.—Autoridad á quien pertenecen clasificarlos. | 1341.—Efectos de la clasificacion. |
| 1339.—Estudios. | |

1337.—Dos clases hay de caminos de hierro en España, á saber, líneas de servicio general y líneas de servicio particular.

Entre las líneas de servicio general, llámense de primer orden aquellas que partiendo de Madrid, terminan en las costas ó fronteras del reino; las restantes son de segundo orden, menos principales y no tan favorecidas; pero todas son del dominio del estado y se reputan obras de utilidad pública.

1338.—Pertenece al Gobierno clasificar los caminos de hierro, es decir, verificar los hechos que son el fundamento de su clasificacion; y para ello debe mandar que se completen los estudios empezados en punto á las líneas generales de primer orden, que se practiquen otros nuevos y se formen los planos

(1) Real decreto de 19 de diciembre de 1851.

(2) Ley de 3 de junio de 1855.

y presupuestos necesarios para proceder á su construccion.

1339.—Queda al arbitrio del Gobierno autorizar á los particulares y compañías para que verifiquen los estudios necesarios á obtener la concesion de una linea, sin que por esta autorizacion se entienda conferido ningun derecho contra el estado, ni limitada de manera alguna la facultad de otorgar la misma autorizacion á otras personas ó sociedades (1).

1340.—Resulta del texto de la ley que es obligatorio para el Gobierno promover la construccion de las lineas de servicio general de primer orden, y potestativo solamente procurar la de las lineas de segundo orden y favorecer los proyectos de servicio particular. El grado respectivo de importancia de estas obras públicas, la necesidad de acomodar los gastos á la extension de los recursos, y el desarrollo progresivo de nuestro sistema general de comunicaciones inducen á establecer reglas de equidad y conveniencia que pongan coto al deseo inmoderado de poseer caminos de hierro y á la pasion mezquina de poner el bien comun á los intereses de una provincia ó pueblo: vicio funesto que trocaria la grandeza de los caminos de hierro en la humildad de un camino vecinal, limitando los extensos beneficios de tan costosas vias á la satisfaccion del amor propio ó la comodidad y provecho de ciertos vecindarios.

1341.—Pues que incumbe al Gobierno clasificar los caminos de hierro, tambien enmienda ó corrige la clasificacion sin agravio de tercero, y sin que por tanto haya lugar á queja ni reclamacion fundada en derecho. Esta clasificacion es un acto del poder discrecional que nunca debe ser impugnado por la via contenciosa, porque los reglamentos de la administracion pública miran á todos los habitantes, y nadie está autorizado para llamarse parte y poner en tela de juicio las providencias de utilidad general.

(1) Ley de 3 de junio de 1855, arts. 1, 2 y 3, 43 y sig.

ARTÍCULO 3.º—*Construccion de los caminos de hierro.*

- | | |
|---------------------------------------|--|
| 1342.—Sistemas varios de ejecucion. | nario. |
| 1343.—Construccion por el Gobierno. | 1349.—Las concesiones no son perpetuas. |
| 1344.—Concesion provisional. | 1350.—Caducidad. |
| 1345.—Sus efectos. | 1351.—Condiciones resolutorias del contrato. |
| 1346.—Subasta. | 1352.—Declaracion de la caducidad. |
| 1347.—Concesion definitiva. | 1353.—Sus efectos. |
| 1348.—Obligaciones del concesionario. | 1354.—Garantias del concesionario. |

1342.—De dos maneras puede procederse á la construccion de un camino de hierro, ó directamente por el estado, ó por medio de particulares ó compañías que se subrogan al Gobierno en el desempeño de aquel servicio administrativo. En ambos casos se requiere autorizacion legislativa, porque ni el Gobierno puede de su voluntad propia aplicar á los caminos de hierro los fondos del estado, de las provincias ó de los pueblos sino en virtud de una ley, ni tampoco tiene derecho para otorgar la concesion de una linea de servicio general ó particular, á menos de estar facultado por las Cortes.

Tanta suspicacia de parte del poder legislativo se disculpa con la memoria de los abusos pasados; por lo demás, siendo la concesion un contrato ajustado entre el Gobierno y un particular para la ejecucion de cierta obra pública, pertenece en buena doctrina al oficio de la administracion. La ley debe fijar las reglas generales de la concesion, y el Gobierno aplicarlas segun su letra y espiritu, porque mandar es el ministerio de ley y ejecutar el ministerio del Gobierno en el orden constitucional.

1343.—Cuando el Gobierno considera útil y oportuno construir un camino de hierro con fondos del estado, de las provincias ó de los pueblos, debe presentar á las Cortes, con el proyecto de ley de autorizacion, los documentos siguientes:

- I. La memoria descriptiva del proyecto.
- II. El plano general y el perfil longitudinal y los transversales.

III. El presupuesto de Construcción y el anual de conservación y reparación de la línea.

IV. El presupuesto del material de explotación y el anual de su conservación y reparación.

V. La tarifa de los precios máximos que deban exigirse por peaje y por transporte.

VI. Una información en que se oiga á las Diputaciones de las provincias interesadas en la construcción y á las corporaciones y personas que á juicio del Gobierno puedan ilustrar la materia, por la que se verifique la utilidad del proyecto. Exceptúanse de esta información de utilidad las líneas clasificadas de primer orden en la ley vigente.

1344.—Cuando los particulares solicitan la concesión, deben dirigirse al Gobierno acompañando á la solicitud todos los documentos anteriores, excepto la información de utilidad que practica la administración por sí misma, acreditando además haber depositado en garantía de las proposiciones que los particulares hicieron ó admitieron en el curso del expediente, el uno por ciento del importe total de las obras y material de explotación de la línea conforme á los presupuestos.

Admitido el proyecto y aceptadas por ambas partes las condiciones de la concesión, el Gobierno acude á las Cortes con los documentos expresados, y solicita la autorización legislativa necesaria para otorgar la línea á la persona ó empresa constructora.

1345.—Esta concesión no es sin embargo definitiva, porque la adjudicación de los caminos de hierro, como la de todas las obras públicas, debe hacerse mediante subasta y remate al mejor postor.

1346.—Varias son las circunstancias particulares que han de concurrir en la subasta para que sean habidas por legales, á saber:

I. Que los licitadores acrediten el depósito del uno por ciento del valor total de la línea según el presupuesto aprobado, como garantía de sus proposiciones.

II. Que el tipo de la licitación sea el máximo del subsidio ó interés que haya de dar el Gobierno á la empresa constructora.

III. Que se otorgue un plazo de tres meses para verificar la subasta y se adjudique el remate al mejor postor.

IV. Que el rematante abone á quien corresponda el importe de los estudios del proyecto que hubieren servido para la concesión, cuya cantidad deberá fijarse antes de abrir la subasta (1).

1347.—La concesión definitiva es la sustitución de una persona ó compañía al estado para ejercitar en su nombre los derechos ó desempeñar los deberes que le corresponden en cuanto á la construcción y beneficio de los caminos de hierro; así es que el concesionario representa al Gobierno en todas las relaciones de las obras públicas con la propiedad particular.

1348.—Nacen de aquí obligaciones recíprocas entre la administración y la empresa constructora, por cuyo motivo no se expiden los títulos de concesión de las líneas de servicio general, mientras el concesionario no acredite haber depositado en garantía el cinco por ciento del valor de las obras proyectadas, si hubiere subvención; y si no la hubiere el tres por ciento.

Debe el concesionario cumplir con este requisito legal dentro de quince días contados desde la adjudicación, so pena de quedar sin efecto y de perder la fianza prestada, volviendo á subastarse la línea por término de cuarenta días.

Las empresas concesionarias pueden disponer de las sumas constituidas en depósito, conforme fueren acreditando la ejecución de las obras suficientes á cubrir su importe, quedando ligadas con hipoteca especial al cumplimiento del contrato. Es una transformación de la garantía, que sin disminuir la responsabilidad del concesionario, le permite aplicar sus fondos muertos á vivificar la empresa objeto de la concesión.

1349.—Los caminos de hierro, como todas las vías públi-

(1) Ley de 3 de junio, arts. 4 al 11.

cas, son del dominio del estado; por manera que repugnan á su naturaleza las enajenaciones perpétuas. Así pues, las concesiones de esta clase tienen un límite señalado, no pudiendo su duración exceder de noventa y nueve años, al cabo de los cuales, (ó de menos, si por menos tiempo se hubiere otorgado la concesión) expiran los derechos particulares y entra el estado en la posesión de la línea concedida con todas sus dependencias. De donde se colige que las concesiones no son título legítimo de propiedad, sino el origen de un usufructo temporal y sujeto á las condiciones de antemano establecidas en virtud del contrato asentado entre la administración y la persona ó compañía adjudicataria.

1350.—Caducan las concesiones:

I. Por no haber dado principio á las obras, ó por no tenerlas concluidas en todo ó en parte dentro de los plazos señalados, salvos los casos de fuerza mayor. El Gobierno, sin embargo, usando de prudencia, puede prorogar el término mediando justa causa, y solo por el tiempo necesario.

II. Por la interrupción total ó parcial del servicio público por culpa de la empresa, si carece de recursos para continuar la explotación.

1351.—La ejecución de las obras en un tiempo determinado y el uso continuo de la vía son condiciones resolutorias. Faltando á ellas el concesionario, desata la obligación convenida, y el Gobierno provee á la defensa de los intereses del estado.

1352.—Pertenece al Gobierno declarar la caducidad de las concesiones, cuya providencia puede ser impugnada por la vía contencioso-administrativa dentro de los dos meses siguientes á la notificación que se hiciere al concesionario. Si no intentase ningún recurso legal en tiempo hábil, se tiene por consentida la resolución del Gobierno y se reputa definitiva.

1353.—Los efectos de la caducidad son:

I. Quedar á beneficio del estado la garantía exigida al concesionario.

II. Sacar á pública subasta la concesión anulada. El tipo

para esta nueva subasta es el importe, según tasación, de los terrenos comprados, de las obras ejecutadas y de los materiales de construcción y de explotación existentes, con rebaja de los auxilios ó subvenciones otorgadas al concesionario y entregadas al mismo en terrenos, obras, metálico ú otra clase de valores.

Cuando no se presenta postor, se abre nueva licitación por término de dos meses y bajo el tipo de las dos terceras partes de la tasación; y si aun así no se remata, se anuncia la tercera y última subasta por término de un mes y por la mitad de dicha tasación.

Adjudicada la línea, se deduce del precio del remate el importe de la garantía que el concesionario hubiese sacado del depósito para invertirla en las obras, y el de los gastos de tasación y subasta, entregándose el resto al concesionario en quiebra ó á sus legítimos representantes.

1354.—El nuevo concesionario deposita como garantía de la subasta el cinco por ciento del valor de las obras que falten hasta completar el presupuesto total, y en lo demás se siguen los trámites relativos á las primeras concesiones (1).

ARTÍCULO 4.º — *Privilegios y exenciones generales de las empresas concesionarias.*

1355.—Privilegios y exenciones del concesionario.	1358.—Razones que lo justifican.
1356.—Razones en que se fundan.	1359.—Subvenciones.
1357.—Vicios del sistema de concesiones.	1362.—Formas de la subvención.
	1361.—Comparación de los varios sistemas adoptados por nuestras leyes.

1355.—Siendo el efecto de toda concesión de obras públicas subrogarse las empresas en lugar del Gobierno, deben gozar de ciertos privilegios y exenciones que, facilitando la construcción de estas vías de peaje y transporte, cedan en utilidad del estado.

(1) Ley de 3 de junio, arts. 13-15 y 24-29.