

4.º, á prohibir el uso de medicamentos secretos, si bien procurando al que descubriese un medicamento nuevo, la debida recompensa. (Véase L. de Sanidad, cap. XV; Ordenanza de 18 de Abril de 1860, etc.)

21.—Respecto de los establecimientos hospitalarios, la Administración debe exigir las garantías higiénicas y de cualquier otro orden, á fin de que todos estos establecimientos curativos, lo mismo hospitales que manicomios ó casas de baños de aguas medicinales, vivan en buenas condiciones sanitarias adecuadas. Respecto de los establecimientos de aguas minero-medicinales de España, se consideran dependientes del Ministerio de la Gobernación, y han de ser dirigidos por funcionarios médicos que constituyen un Cuerpo especial del Estado. (L. de Sanidad, cap. XVII; Regl. de 12 de Mayo de 1874; R. O. de 16 de Febrero de 1889, etc.)

22.—El servicio sanitario depende del Ministerio de la Gobernación—Subsecretaría.—Lo constituye: 1.º, el elemento burocrático de los funcionarios administrativos; 2.º, el técnico del personal facultativo; y 3.º, el representativo de las Juntas.—En junto forma un organismo cuyas autoridades directivas son el Ministro, y, bajo su dependencia, los gobernadores y los alcaldes, sirviendo como Centros consultivos el Consejo de Sanidad, las Juntas provinciales de Sanidad y las locales. (L. de Sanidad, caps. I, II y III; R. D. de 23 de Febrero de 1875; Reglamento del Real Consejo de Sanidad de 12 de Octubre del mismo año; R. O. de 31 de Marzo de 1888; circular de 1.º de Mayo de 1891, etc.) La función técnica facultativa se desempeña por el Cuerpo de Sanidad marítima (Regl. de 12 de Junio de 1881) y por los subdelegados de Medicina y Cirugía, Farmacia y Veterinaria con los médicos titulares de los Municipios (L. de Sanidad, cap. XIII; Regl. de 24 de Julio de 1848; R. O. de 13 de Febrero de 1883 y 8 de Enero de 1886, etc.)

## CAPITULO X

### LAS COMUNICACIONES SOCIALES COMO FUNCIÓN DEL ESTADO

#### § 1.º—Sistema de los medios de comunicación.—Correos y Telégrafos.

1.—Considerada la sociedad como conjunto de personas que viven en un territorio dado, en el cual fijan su residencia y mantienen sus relaciones, pueden señalarse, con Schaffle, dos necesidades capitales que determinan funciones colectivas muy complejas, á las cuales provee en gran parte el esfuerzo del Estado; esas dos necesidades son: 1.ª, la de la *estancia*, habitación, ó sitio destinado por las personas al descanso y á fundar su acción intensiva de trabajo y de adaptación al medio; 2.ª, la del *movimiento*, traslación propia ó de sus elementos y medios y cambio de ideas. Constituída la humanidad después de un período de vida nómada en sociedades fijas, ha acumulado la satisfacción de esas dos necesidades, mediante la combinación de la estancia fija en aldeas ó ciudades, lugares de descanso y de trabajo, con aquellos procedimientos que condicionan los movimientos de las personas y bienes, y que comprendemos con

el nombre de *medios de comunicación* (1). Merced á tal combinación, las sociedades se ofrecen concretamente como organismos estables, en cuyo seno se produce un constante cambio de servicios, de ideas, de situaciones. Muchos de los servicios administrativos indicados en el capítulo anterior refiérense precisamente á satisfacer la necesidad de la estabilidad; el de los medios de comunicaciones atiende, por el contrario, á facilitar los movimientos de personas y bienes, afirmando el lazo de unión entre los grupos de población que forman el conjunto territorial de los Estados. El ideal consiste acaso en constituir un sistema de medios de comunicación íntimamente connaturalizado con las exigencias geográficas, con las aspiraciones intelectuales é industriales, é integrado, en un todo unitario y á la vez

(1) Schaffle, *Estructura y vida del cuerpo social* (traducción ital.), VII, págs. 143 y siguientes, y *Sistema social*; Stein, *Hand.*, II; Sax, *Dei trasporti delle comunicazione* (trad. ital.); *Die Verkehrsmittel in Volks und Staatswirtschaft* (1878-79); Wagner, *Economía política; Finanzwissenschaft*, I, §§ 237-274; Roscher, *Nationaloconomie*, §§ 76-96; Knies, *El Telégrafo*, 1857; *Los ferrocarriles*, 1883; G. E. Garelli, *Saggio sulla scienza dell' amministrazione*, tít. III, 1886; Ferraris, *Saggi cit.*, págs. 371-389; Wautrain, *ob. cit.*, pág. 92; Persico, *ob. cit.*, II, pág. 27; Di Bernardo, *ob. cit.*, II, págs. 372 y 380; Spaventa, *Lo Stato e le ferrovie*, 1876; Cantalupo, *Considerazioni sull' esercizio privato e governativo delle strade ferrate*; Leroy-Beaulieu, *L'Etat modern et ses fonctions*; Say, *Dict. cit.*, art. *Chémins de ferre*, por Gomel; Enríquez, *Memoria sobre las obras públicas de 1881 á 1882 en lo relativo á ferrocarriles*; Amunategui, *ob. cit.*, pág. 249; Santamaría, *ob. cit.*, págs. 518 y 532; Abella, *Manual de expropiación forzosa* (Leyes de carreteras y ferrocarriles).

interiormente diferenciado según las diversas necesidades técnicas (1).

2.—La importancia del sistema de comunicaciones de una unidad social territorial, su creciente complejidad en virtud de la creciente complejidad de las necesidades y de los continuos adelantos técnicos, su carácter esencialmente colectivo, piden una acción unitaria, de ordenación, que ha determinado la intervención del Estado; intervención que en los Estados contemporáneos más bien tiende á aumentar que á disminuir, por lo que pudo afirmar el citado Schaffle que «la reducción á propiedad *privada* de las grandes vías de comunicación de los lugares públicos, etc., sería un retroceso.» Naturalmente, esa intervención del Estado tiene sus grados y sus límites; mas parece que, en general, la acción del Estado se manifiesta, respecto de los medios de comunicación, de las tres maneras siguientes: 1.ª, considerando las comunicaciones como un gran interés colectivo, respecto del cual ha de ejercerse la acción reguladora de los poderes políticos, siendo de gran importancia fijar las condiciones de los medios de comunicación para que se les repunte como altos intereses sociales (*declaración de utilidad pública*); 2.ª, estimando el Estado la prestación del servicio de comunicaciones como una tarea del Gobierno, que *éste, por sí ó por concesión* á un particular ó empresa, cumple; 3.ª, inspeccionando, tanto la construcción de las obras exigidas para el servicio, como su explotación.

3.—El aspecto administrativo debe resultar aquí claro: los *medios de comunicación* atienden á satisfacer necesidades

(1) Schaffle, *ob. cit.*

sociales de orden económico, intelectual, afectivo, etc., etc.; pero han de procurarse, y el hecho de procurarlos, determina una actividad administrativa, que se manifiesta en la construcción de las obras necesarias para proporcionar el medio, en las operaciones de dirección y explotación y en las de mera inspección y vigilancia.

4.—Los medios de comunicación pueden distinguirse en clases, atendiendo á muy diversos aspectos (1), á saber: 1.º Según la naturaleza de los *objetos*, á cuyo movimiento sirven: estos objetos pueden ser ó *símbolos* representativos de ideas (noticias, señales), ó *personas y bienes*. Sin que la clasificación sea completamente exacta, cabe diferenciar el servicio telegráfico y telefónico como medio de comunicación de símbolos é ideas; el de correos, de noticias y aun para ciertos bienes, y las vías de comunicación como medio para transporte de las tres clases de objetos. 2.º Teniendo en cuenta su importancia: hay vías de comunicación principales y secundarias y públicas y privadas, ó nacionales, provinciales y municipales. 3.º Según el carácter técnico de los medios de transporte y de las vías: se distinguen éstas como *terrestres* y *acuáticas*, siendo los medios de transporte *humanos, animales y mecánicos*. 4.º Atendiendo á la cantidad transportable: se deben distinguir los correos, como medios para el movimiento de pequeñas unidades, y luego los que llevan otras cantidades, como los caballos, los vehículos con motor animal, de vapor (tranvías, ferrocarriles), etc. 5.º Atendiendo á los dos momentos capitales en que la acción del Estado puede intervenir y para fijar la índole de éstos, según que se trate de *obras públicas* para el

(1) Schaffle, Wautrain, Sax, obs. cits.

fin social de la comunicación ó de la *explotación* administrativa de un servicio colectivo; en tal concepto, los medios de comunicación pueden agruparse colocando de un lado los que *tienen sobre todo el carácter de obras públicas* (carreteras, puertos, faros, etc.), y de otro aquéllos en que predomina el *carácter de servicio público* (correos y telégrafos), y, por fin, aquéllos en que ambos *caracteres concurren* (ferrocarriles, tranvías) (1).

5.—En el Estado nacional moderno, fuera del sistema particular de las comunicaciones vecinales, los medios de comunicación son los siguientes: I. Instituciones telegráficas y telefónicas. II. Instituciones *postales*. III. Instituciones de transporte: a) *terrestres*: servicio de mensajerías, vías ordinarias, ferrocarriles; b) *acuáticas*: navegación por ríos, canales y lagos.

6.—Con relación al Derecho administrativo, los medios de comunicaciones á que técnicamente se refiere la acción del Estado son: 1.º, los correos, telégrafos y teléfonos; 2.º, las vías de comunicación ordinarias y los ferrocarriles.

7.—El servicio postal y telegráfico es un servicio público que los Estados civilizados retienen, no tanto como fuente de ingresos, industria monopolizada, cuanto por lo que supone como medio universal de comunicación, que es preciso regular y unificar. Claro es que este carácter público del servicio de comunicaciones, no implica la exclusividad de su gestión á cargo del Estado, sino la organización expresa para esto de una función específica, encaminada á satisfacer una necesidad colectiva y permanente (2).

(1) Schaffle y Sax, obs. cits.; Wautrain, ob. cit.

(2) Véanse Beust, *Le reigalie postal* (alem.); Fischer, *Correos y telégrafos en las relaciones universales* (alem.)

El servicio de correos y telégrafos en España constituye una Dirección general en el Ministerio de la Gobernación y extiende su acción por el territorio y fuera de él mediante los Cuerpos de funcionarios organizados. El Estado se reserva la función de distribuir por tierra y por mar, en el interior y para el exterior, los telegramas y objetos admitidos en la transmisión postal. Los principales objetos admitidos son las cartas, pero también circulan paquetes, mediante el pago de una tasa.

8.—El servicio telefónico todavía no constituye hoy entre nosotros una red nacional compleja. Para su organización, se ha adoptado al fin el sistema que implica la facultad en el Estado de explotar las líneas de interés general, si bien puede conceder su instalación y explotación á particulares ó empresas. Además, el Gobierno puede permitir á los particulares el establecimiento de comunicaciones telefónicas privadas. (Véanse los RR. DD. de 11 de Agosto de 1884, 13 de Junio de 1886 y 11 de Noviembre de 1890, etc.)

§ 2.º—*Las vías de comunicación.—Ordinarias y ferrocarriles.*

1.—Las vías de comunicación de que aquí tenemos que hablar son: 1.º, los caminos ordinarios (carreteras); y 2.º, los ferrocarriles, con indicación especial de los tranvías (1).

2.—El concepto jurídico de los caminos implica el de una relación económica de bienes de dominio ó propiedad nacional, destinados á un servicio público, que los convierte en bienes de uso general. En su virtud, los inmuebles en que se ha construído un camino ordinario cumplen su destino, sustraídos del comercio y aplicados á la necesidad de la traslación de personas y de cosas. Ni el Gobierno puede disponer de ellos, y para hacerlo el Estado, es preciso que se verifique una transformación, por virtud de la cual, dichos bienes no sigan destinados á la indicada necesidad. En virtud de este destino de los caminos, el Estado, por su ingerencia social, realiza respecto de ellos dos funciones: la primera anterior á la existencia del camino — construcción, — y la segunda que lo presupone — conservación y aprovechamiento. — Naturalmente esta intervención cambia de un modo radical según el criterio *social* dominante en la acción oficial del Estado.

3.—En España la administración de los caminos ordinarios se rige principalmente por la L. de carreteras de 4 de Mayo y Regl. de 10 de Agosto de 1877 y el Regl. de 19 de Enero de 1867. Esta administración abarca: 1.º, la fijación de la red ge-

(1) Respecto de las vías acuáticas, véase *Aguas*.

neral de carreteras, en atención á su importancia y á quien las costea; 2.º, las circunstancias que han de concurrir para su construcción; 3.º, lo relativo al procedimiento para verificar dicha construcción, ya por concesión, mediante contrata, ya directamente por el mismo Estado, ó sea por administración; 4.º, la policía de conservación y de tránsito.

La clasificación de las carreteras se hace atendiendo á quien las costea; así, las carreteras son: del Estado ó generales, provinciales, municipales, particulares y construídas con fondos mixtos (art. 2.º de la L.)

4.—Las carreteras del Estado ó generales se clasifican, según su importancia, en carreteras de primero, segundo y tercer orden (art. 3.º de la L.) Son de *primer orden*: las que desde Madrid se dirigen á las capitales de provincia y á los puntos más importantes de las costas y fronteras; las que nacen de algún ferrocarril ó carretera de primer orden y conducen á alguno de los indicados puntos; las que enlazan dos ó más ferrocarriles, pasando por un pueblo cuyo vecindario no baje de 15.000 almas, y las que unen dos ó más carreteras de primer orden, pasando por alguna capital de provincia ó centros de gran población ó tráfico, si su vecindario excede de 20.000 almas (artículo 4.º) Son de *segundo orden*: las que ponen en comunicación dos capitales de provincia; las que enlazan un ferrocarril con una carretera de primer orden; las que, partiendo de un ferrocarril ó de una carretera de primer orden, terminan en un pueblo cabeza de partido judicial ó que tenga vecindario mayor de 10.000 almas; las que en las islas Baleares y Canarias pongan en comunicación á la capital con otros puntos marítimos, ó á dos ó más centros de producción ó exportación (art. 5.º) Son carreteras de *tercer orden*: las que no estando comprendidas en las categorías anteriores interesan á dos ó más pueblos, aun cuando no pertenezcan á una misma provincia, y las incluídas en el párrafo 3.º del art. 5.º, si se juzga conveniente considerarlas de tercer orden.

5.—El sistema de carreteras del Estado es el determinado en el *plan general* de las mismas, formado por la ley, el cual no puede ser variado sino por medio de una *ley* (arts. 8.º y 9.º)

La petición de inclusión de una carretera en el plan, ha de ir precedida de un expediente en el que, sirviendo de base el anteproyecto de la línea, se oiga á los Ayuntamientos de los pueblos interesados, á la Diputación provincial, Junta de agricultura, industria y comercio, ingeniero jefe y gobernador de la provincia. Análogos expedientes deben instruirse para variar los itinerarios ó cambiar la clasificación de una carretera comprendida en el plan (arts. 10 y 11).

6.—La carretera incluída en el plan general y clasificada exige para ser construída el proyecto aprobado por el Ministerio de Fomento, y que éste acuerde su ejecución con cargo al presupuesto del Estado (arts. 12 á 16). La aprobación del proyecto implica declaración de utilidad pública (art. 13).

7.—Son de cargo de la provincia las carreteras que, no estando comprendidas en el plan de las del Estado, deban ser incluídas en los que formen las Diputaciones. Estos planes en cada provincia comprenden las costeadas con fondos provinciales, clasificándolas y señalando el orden para su ejecución. El Ministerio de Fomento aprueba los planos provinciales; su modificación exige la formación de un expediente, oyendo á los Ayuntamientos interesados, Diputación provincial y Junta de agricultura. El Ministro de Fomento, oída la Junta consultiva de Caminos, resuelve (arts. 25 al 29). Sólo las carreteras incluídas en el plan pueden figurar en el presupuesto de la provincia, y sólo pueden construirse las que tuvieren cantidad consignada en aquél al efecto. Las Diputaciones pueden construir sus carreteras por contrata ó por administración (arts. 31 y 32). Véase cap. III del Regl.

8.—Son carreteras municipales, y corren á cuenta de los Municipios, las que, no hallándose comprendidas ni en el plan general ni en los provinciales, acuerden los Ayuntamientos construir para satisfacer los intereses de la localidad (art. 36). Los Ayuntamientos forman sus planes de carreteras, que se someten á la aprobación del gobernador, elevándose al Ministerio si contra sus decisiones se interpusiere reclamación (art. 37 de la L. y cap. IV del Regl.) Los Ayuntamientos de Municipios de menos de 2.000 almas quedan dispensados de la formación de

planes de carreteras, así como los que justifiquen falta de recursos, y los que consideren atendidas sus necesidades con las generales y provinciales existentes (art. 48 del Regl.) Los proyectos de caminos vecinales se someten á la aprobación del gobernador, y si atraviesa el camino por distintas provincias, al Ministro (art. 38 de la L.) Es aplicable lo dispuesto respecto de las provinciales en cuanto á medios de construcción.

9.—Los estudios de las carreteras comprendidas en el plan general pueden hacerse por los particulares, Municipios ó Diputaciones (R. D. de 7 de Abril de 1893). Además, las carreteras de servicio público pueden ser construídas y explotadas por particulares ó Compañías, mediante concesiones para reintegro de los capitales invertidos, y sin subvención alguna *oficial* (artículo 46 de la L. y 53 de la de Obras públicas).

10.—El Estado puede auxiliar la construcción de las carreteras provinciales; las Diputaciones, las del Estado ó las de los Ayuntamientos, y las tres entidades pueden auxiliar la construcción de las carreteras particulares (cap. VI de la L.)

11.—La conservación de las carreteras corresponde al Estado, provincia ó Municipio. Para este efecto pueden establecerse impuestos por el uso de las carreteras. (R. D. de 5 de Abril de 1893, R. O. de 3 de Agosto del mismo año, etc.)

12.—Todo lo referente á la formación de estudios y proyectos de carreteras, dirección de las obras y vigilancia de las mismas, si se construyen por contrata, etc., etc., corresponde al Cuerpo de Ingenieros de caminos, canales y puertos.

13.—La policía de carreteras abraza dos funciones: la de *conservación* y la de *tránsito*. La primera se encamina á cuidar de la carretera; al efecto se imponen multas á quienes realizan actos en perjuicio de la misma. La segunda tiende á regular la libre circulación, garantizar la seguridad personal (Reglamento de 1867) é impedir que se estorbe el paso.

14.—En razón de las condiciones técnicas de los ferrocarriles, por las exigencias y complicaciones económicas de su construcción y explotación, la ingerencia del Estado se

presenta aquí más acentuada que en otros servicios sociales. Los ferrocarriles, en efecto, no tienen el carácter público, de uso común, tan claro y explícito como las carreteras. Estas son inmuebles, que exigen gran esfuerzo para su construcción, pero que luego de construídas, su uso puede ser libre. En cambio, los ferrocarriles, además de implicar el esfuerzo económico de la construcción, piden una organización técnica y administrativa permanente, que se traduce en esfuerzo económico para su explotación.

15.—Sin duda alguna, nada hay que se oponga á la construcción y explotación de un ferrocarril por los particulares; pero si se considera el servicio de comunicaciones de un país como un servicio social que pide orden y dirección común, la dificultad de la construcción y explotación privada y la necesidad de una función social unificadora y directiva puede aparecer, y su aparición es la que ha impuesto el problema de la intervención del Estado en la construcción y explotación de ferrocarriles. Prescindamos ya de la idea socialista, que viendo en el ferrocarril un medio de producción esencialmente dedicado á un goce colectivo, reclama su *socialización* y constitución como un servicio común por obra del Estado, en función de Administración social. Sin llegar á esto, la circunstancia de que no puede el ferrocarril despojarse de su importancia política —estratégica á veces;—la de que puede el ferrocarril ser una necesidad imprescindible, pero de índole económica tal, que no ofrezca á la iniciativa privada aquel aliciente que en el régimen de concurrencia en que ésta vive, requiere para acometer una empresa no ruinosa, aparte de la conveniencia de una acción sistemática para construir la *red* ferrocarrilera, que las relaciones económicas del país

exige, han determinado en el Estado una intervención aún á riesgo de convertir los ferrocarriles en fuente de abusos burocráticos y políticos. Puede decirse que hoy el problema se formula, no tanto para escoger entre la acción del Estado y la de los particulares, como entre la acción del Estado mediante sus órganos y la acción *delegada del mismo* en sociedades particulares, que se constituyen y viven bajo su tutela y vigilancia (1).

16.—Realmente, en los Estados contemporáneos no se sigue un criterio cerrado y radical. La tendencia quizá más fuerte hoy es á la consideración del ferrocarril como servicio público, que el Estado regula, tanto en su construcción, como luego en su explotación. En algunas naciones como *Bélgica*, la mayoría de los ferrocarriles son del Estado. En *Alemania* lo van siendo. En *Francia*, al lado de la red de caminos de hierro explotada por empresas particulares, se construyen ferrocarriles del Estado. En *Suiza* se discute hoy la reversión de los ferrocarriles al Estado. En *Inglaterra* domina siempre el principio contrario.

17.—Las consecuencias administrativas de la solución que se adopte en el problema de la construcción y explotación de los ferrocarriles, son de gran importancia. La consideración de las vías férreas como un servicio *burocrático*, impone la formación de un sistema de Administración *por el Estado* de gran complejidad, por cuanto exige la constitución de un personal gubernativo con sus dependencias territoriales adecuadas: 1.º, para estudiar las necesidades de la población y del territorio, que determinan la construcción de una vía, etc., etc.; 2.º, para estudiar la marcha

(1) Sax, ob. cit.

científica de la construcción y explotación; 3.º, para llevar á cabo la construcción; y 4.º, para efectuar la explotación. Por otra parte, la solución que esto implica, impone el problema de las tarifas de transporte, como un problema de economía del Estado. Este, en efecto, no puede tomar el ferrocarril como una industria lucrativa, sino como un servicio, no pudiendo las tarifas revestir otro carácter que el de impuestos ó tributos. Naturalmente, según que se cercena la intervención del Estado, el régimen administrativo cambia (1).

18.—La legislación *española* responde á un criterio especial. Los ferrocarriles se construyen, por regla general, por empresas particulares, pero con la intervención del Estado, que se puede manifestar: 1.º, en la subvención para construirlos; 2.º, en la consideración de la línea férrea como de dominio público y de pública utilidad para los efectos de la expropiación; 3.º, en la concesión; 4.º, en la ordenación del servicio de explotación, policía, etc., etc.

19.—Lo referente á ferrocarriles en cuanto á su construcción, explotación y policía hállase preceptuado principalmente en la *ley de Ferrocarriles* de 23 de Noviembre de 1877 y de Policía de ferrocarriles de la misma fecha, con los Reglamentos respectivos de 24 de Mayo y 1.º de Septiembre de 1878.

20.—Indica la primera ley, ante todo, la clasificación de ferrocarriles: son éstos líneas de servicio general y de servicio particular: las primeras son las que se entregan á la explotación pública para el transporte de viajeros y tráfico de mercancías, y las segundas las que se destinan á la explotación exclusiva de uso privado (arts. 2.º y 3.º de la ley). Las de servicio general se consideran de dominio público y de utilidad pública (art. 7.º) La ley trae el plan general de ferrocarriles, comprensivo de líneas ya construídas y de las que deben cons-

(1) V. Wautrain, Sax, obs. cit.

truirse, según la ley de 2 de Julio de 1870, sus anejas y especiales. Este plan sólo puede variarse mediante una ley. Por una ley se hace también la declaración de servicio general de una línea (arts. 4.º y 5.º)

21.—La construcción de la línea de servicio general puede verificarse por el Gobierno, por Compañías ó por particulares (art. 9.º) En estos últimos casos, la construcción se hace previa ley de concesión de la línea, que fija sus condiciones (artículo 11 y pliego de condiciones de 15 de Febrero de 1856). Las líneas de servicio general pueden ser construídas con auxilios del Estado, consistentes, bien en la ejecución de ciertas obras con cargo á fondos públicos por los concesionarios, bien en la entrega á éstos de una cantidad convenida (art. 22 de la ley de Presupuestos de 1893), bien en el permiso para el aprovechamiento de obras ejecutadas para uso público, bien, por fin, en la exención de los derechos de aduanas al material de construcción y explotación de los ferrocarriles.

22.—La concesión de la línea se hace mediante ciertas formalidades; las principales son: que ha de ser otorgada en subasta pública; que para tomar parte en ésta es preciso depositar el 1 por 100 del valor total del ferrocarril; que este depósito, una vez otorgada la concesión, se eleva al 3 si la línea no tiene subvención, y al 5 si la tiene. Las concesiones se hacen por plazo máximo de noventa y nueve años, pasados los cuales la línea, con todos sus anexos, pasará á ser propiedad del Estado. La concesión de una línea no constituye un monopolio en favor del concesionario. La ley, en sus capítulos III y IV, fija las formalidades con que debe pedirse la concesión de una línea, y las exenciones que se otorgan á los concesionarios.

23.—Las concesiones caducan: 1.º, por no construirse la línea en el plazo otorgado; 2.º, si se interrumpiese total ó parcialmente el servicio público de la línea, salvo caso de fuerza mayor en éste y en el anterior supuesto; 3.º, por disolución judicial de la Compañía; 4.º, por quiebra de la misma. (Véase cap. V de la L.)

24.—El ancho y demás condiciones de los ferrocarriles indícanse en el cap. VI de la ley.

25.—En explotación un ferrocarril, es preciso distinguir: 1.º, las condiciones de aquélla; 2.º, la función de policía.

26.—En el primer respecto, importa considerar que la línea férrea tiene dos aprovechamientos: el de *peaje* y el de *transporte*. Ahora bien: á causa de las condiciones de las líneas férreas, interviene el Estado de varios modos en su explotación. La principal intervención refiérese á la fijación de tarifas, así como á los servicios gratuitos que han de prestar (el de Correos, por ejemplo). A las líneas de particulares que emplean material propio sólo se les podrá exigir la tarifa de peaje (arts. 45 á 48). Las tarifas se revisarán de cinco en cinco años (art. 49). La explotación de los ferrocarriles del Estado se hace por el Gobierno ó por empresas que contraten el servicio (art. 59).

27.—La función de policía regulada por la L. de 23 de Noviembre de 1877 y Regl. de 8 de Septiembre de 1878, abarca la inspección y vigilancia de las líneas, que corresponden al Ministro de Fomento, al efecto: 1.º, de procurar la conservación de la línea dado el servicio; 2.º, de exigir las precauciones necesarias para la seguridad de los viajeros y de los transeuntes; 3.º, de prevenir y perseguir los delitos y faltas; 4.º, de reglamentar las condiciones del tránsito; 5.º, de imponer á las empresas el cumplimiento de las disposiciones que la conservación y uso de los ferrocarriles piden.

28.—La ley declara que cuando las líneas de servicio particular no ocupen terrenos de dominio público, ni para su construcción exijan la expropiación, pueden ejecutarse con las restricciones que impongan los reglamentos de seguridad y salubridad públicas. Para construir las no podrá concederse la expropiación forzosa ni la ocupación de los terrenos del Estado; pero sí los de dominio público con arreglo á la ley de Obras públicas. Sin embargo, puede concedérseles por una ley los beneficios de la expropiación forzosa y la ocupación de terrenos del Estado, si la explotación á que estuviesen destinados se estimase servicio público (cap. X de la L. y VI del Regl.)

29.—Respecto de los tranvías, esto es, ferrocarriles establecidos sobre vía pública (art. 69), importa saber: 1.º Quién los autoriza. Los autoriza el Ministro de Fomento cuando hayan

de ocupár carreteras del Estado ó provinciales, ó bien si su desarrollo exige simultáneamente la ocupación de carreteras del Estado ó provinciales y de caminos municipales ó vías urbanas. Si los tranvías se han de establecer sobre caminos municipales, la aprobación de sus proyectos será de cargo de los gobernadores civiles. En todo caso, si la tracción es por motor distinto del animal, corresponde al Ministro de Fomento la autorización. 2.º A quién compete la concesión. Compete al Ministro de Fomento si el tranvía ha de ocupar carreteras del Estado de dos ó más provincias, ó simultáneamente carreteras del Estado y vías provinciales y municipales. A la Diputación, si el tranvía ha de establecerse sobre carreteras de una sola provincia ó sobre caminos vecinales de dos ó más Municipios. Al Ayuntamiento, si el tranvía ocupase caminos á cargo de un solo Municipio. Siendo urbanos, procede la aprobación del Ministerio de la Gobernación. 3.º La duración de las concesiones será de sesenta años (cap. XI de la L. y VII del Regl.)

## CAPITULO XI

### LAS INDUSTRIAS

§ 1.º—*El Estado y las industrias.—Ingerencia social.*

1.—La acción del Estado respecto de la *Industria* implica la intervención *legislativa*, y en ciertos respectos del *Gobierno*, con consecuencias *administrativas*, en las manifestaciones de la actividad personal, encaminadas á ofrecer los productos para el consumo humano (1). Tómase aquí la pa-

(1) *Bibliografía*: Roscher, *Sistema de economía social*, III; Schaffle, palabra *Industria* en la *Wortherbuch* de Bluntschli; Emminhaus, *Teoría general de la industria* (alem.); Schomberg, *Industria*; Brentano (L.), *La question ouvrier*; Mayerhofer, *Tratado del servicio administrativo-político*; Howel, *The conflicts of capital and labor* (1872); Leroy-Beaulieu, ob. cit.; Say, *Dict. cit.*, art. *Industrie* de Beauregard; Gide, *Economía política* (trad. esp.); Buylla, *La cuestión obrera y las leyes*; Azcárate, *La cuestión social. Deberes de los ricos*; Concepción Arenal, *El Pauperismo*; Sanz y Escartín, *El individuo y la reforma social. La cuestión económica. El Estado y la reforma social*. Esta bibliografía tiene que ser necesariamente muy incompleta. De ser completa, tendría que abarcar las innumerables obras que tratan de la cuestión social, principalmente en su aspecto económico, y, sobre todo, como cuestión obrera. En el respecto administrativo pueden verse las obras citadas de Stein, Di Bernardo, Wautrain, Loris, Santamaría, etc., etc.