

**IMPULSO Y PROGRESO DURANTE LA RESTAURACIÓN:  
EL CONTRATO DE OBRAS PÚBLICAS SEGÚN  
LA LEY DE 13 DE ABRIL DE 1877.**

**Manuel Aranda Mendíaz**

*Profesor Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones.  
Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

**SUMARIO:**

- I. INTRODUCCIÓN
- II. BREVE REFERENCIA AL ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LAS OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES EN LA ESPAÑA DE LA RESTAURACIÓN
- III. EL CONTRATO DE OBRAS PÚBLICAS
  - 3.1. *Requisitos previos*
  - 3.2. *Obras de general uso y aprovechamiento*
  - 3.3. *Obras a cargo del Estado*
  - 3.4. *Obras a cargo de las provincias*
  - 3.5. *Obras a cargo de los pueblos*
  - 3.6. *La concesión de obra pública*
    - 3.6.1. *Las subvenciones sin subvención ni ocupación de dominio público*
    - 3.6.2. *Las subvenciones subvencionadas que no ocupan dominio público*
    - 3.6.3. *Las concesiones de dominio público y dominio del Estado*
  - 3.7. *Cuestiones de jurisdicción*

*Una era construye ciudades. Una hora las destruye*  
(Séneca)

**I. INTRODUCCIÓN**

Una de las facetas, a nuestro juicio más interesantes dentro del ámbito normativo durante el período de la Restauración, es la que hace referencia a la forma en la redacción del aparato legislativo. En efecto, el legislador desde la misma Exposición de motivos pasando por su posterior articulado, refleja en su apartado semántico la idea generalizada que se quiere imprimir a ese momento histórico. De esta manera son frecuentes las referencias lexicológicas en el contenido de las leyes que indican el crucial momento que se está viviendo, esto se pone de manifiesto en el uso de términos que apuntalan, en mayor o en menor medida, el nuevo camino que inicia la Monarquía.

Este fenómeno semiológico sólo se observa en el desarrollo legislativo, sino que también va a marcar una pauta en hechos tan concretos como son los discursos de apertura del año judicial del Tribunal Supremo. En efecto, son numerosos los ejemplos que se nos ofrecen, dentro del desarrollo discursivo, de términos relacionados con la idea liberal de *progreso* y de *interés general*. Expresiones que se hacen más frecuentes y tendrán un sentido más amplio a raíz del desastre del 98. Valga como ejemplo el discurso del presidente de la institución, Durán y Bas, en 1899 donde junto a vocablos como “calamidad”, “tristeza”, “aflicción” o “agobio”, aparecen otros de claro signo optimista: “gloria”, “esperanza”, “modernidad” o “progreso”.

Así, tanto en esta parcela concreta como en las leyes que desarrollan el aparato normativo de la Restauración, encontramos presente una isotopía global marcada por la coherencia discursiva que tendrá en este campo su amplio campo de acción. Coherencia que se puede apreciar en la terminología del articulado de la Ley de 13 de abril de 1877 que regula el contrato de Obras Públicas. En este sentido, de la lectura detenida del articulado se desprende el uso frecuente de vocablos que reflejan la idea de progreso que se le quiere imprimir al texto. Términos como “*interés general*”, “*gran interés nacional*”, “*mayor interés comercial*”, “*alto interés público*”, “*interés puramente local*”. Junto a este *interés* aparecen otros vocablos que indican “*mejora*” y “*mayores ventajas*” en el fomento de las obras públicas. A modo de conclusión, podemos apuntar que en el contenido semántico esta Ley pretende reforzar una idea clave durante la Restauración cual es la de vincular el desarrollo y el progreso económico con el incremento, mejora y avance de las obras públicas.

## II. BREVE REFERENCIA AL ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LAS OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES EN LA ESPAÑA DE LA RESTAURACIÓN

En general, se entiende por contrato de obras aquel que tiene por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación o demolición de un bien inmueble o la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del suelo o del subsuelo por cuenta de la Administración<sup>1</sup>. Sobre esta base, la Ley de Obras Públicas de abril de 1877 está inserta en un marco histórico jurídico delimitado por otros dos puntos de referencia sitos en la Ley General de Ferrocarriles y la Ley de Carreteras aprobadas ese mismo año.

En este sentido, en el último cuarto del siglo XIX, España tiene un progreso bastante destacado en la construcción de carreteras, así como de vías férreas, sin dejar de olvidar el interés de la Restauración en fomentar todo lo referido a las obras públicas como medio de desarrollo económico y comercial del país.

Por lo que hace referencia a la Ley de Carreteras, si el ferrocarril era el medio moderno de transporte, el nuevo medio, la carretera, será necesaria para llevar a personas y mercancías hasta las estaciones ferroviarias. Además de ser en muchas zonas la única vía posible para los desplazamientos.

En España, además de los progresos en la construcción de carreteras, se optó también por aumentar el número de kilómetros, aunque ello podría suponer disponer de malas carreteras. Se prefirió la mala comunicación a la incomunicación.

Pero, será la ampliación de la red ferroviaria lo más destacado en el transporte terrestre. Veremos una serie de etapas en su construcción al amparo de la Ley General de 3 de junio de 1855, con los progresistas en el poder. A tal fin, se habían procurado los recursos necesarios y se facilitaba la creación de intermediarios financieros que colaborasen en la financiación. Esta fase concluye en el año 1866.

<sup>1</sup> Definición legal recogida en el art. 55 del Reglamento General de Contratación del Estado de 25 de noviembre de 1975.

Desde esa fecha hasta 1874 se abren al tráfico 546 kilómetros de ferrocarril. Estas realizaciones tendrán como marco legal el establecido por la Ley General de Ferrocarriles de 1877, que tendría como embrión la aprobación por las Cortes a finales de 1876 de una Ley de Bases para la legalización de las obras públicas, que en su art. 2 autorizaba al Ministro de Fomento, que por entonces era Francisco Queipo de Llano, Conde de Toreno, a redactar con el asesoramiento de una Junta Consultiva de Caminos, una Ley General de Ferrocarriles. Elaborado el proyecto, fue aprobado y sancionado por el Rey el 23 de noviembre de 1877. Establece todas las cuestiones relacionadas con el ferrocarril, clasificando y describiendo las líneas que debían ser básicas en la red.

El ferrocarril, al facilitar y abaratar el transporte, amplía el mercado, teniendo en cuenta la cantidad creciente de mercancías que transportó, contribuirá poderosamente a la ampliación e integración del mercado interior español. Asimismo, el ferrocarril, como transporte barato y rápido, estimula decisivamente la industria siderúrgica y la minería del carbón, sectores que con su desarrollo podían arrastrar el de otros.

El proceso que se inicia con el desarrollo de las comunicaciones por carretera y ferrocarril propicia un aumento de las ciudades y su población de forma ostensible entre 1857 y 1877. A partir de la década de los sesenta asistimos a un proceso de urbanización que determinó la necesidad de ensanchar las ciudades para acoger a nuevos vecinos. En este sentido, se aprueban los proyectos de Cerdá para Barcelona y Castro para Madrid, y en 1864 se siguieron los de San Sebastián, que derribó sus murallas, y el de Bilbao en 1876.

Todos estos aspectos coinciden con una determinada organización espacial destinada a facilitar la limpieza de las calles y la circulación de carruajes. También la realización de estos proyectos contribuyó a la aparición de nuevos servicios urbanos como la traída de aguas o la iluminación por gas, que determinaron la aparición de sociedades promotoras y de servicio público que se constituyeron en forma de anónimas.

De ahí la necesidad que tiene el Estado de la Restauración de articular mediante una Ley todo este proceso de ebullición con la configuración precisa del contrato de obras públicas.

### **III. EL CONTRATO DE OBRAS**

La ley de 13 de abril de 1877<sup>2</sup>, conceptúa como obras públicas «las que sean de general uso y aprovechamiento, y las construcciones destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos»<sup>3</sup>. Por esta misma natu-

---

<sup>2</sup> *Gaceta de Madrid*, nº 105, de 15 de abril de 1877 (en lo sucesivo, LOP)

Su reglamento fue aprobado por decreto de 6 de julio de 1877 (*Gaceta de Madrid*, nº 188, de 7 de julio).

<sup>3</sup> Art. 1 LOP.

raleza de públicas, el examen y aprobación de los proyectos, la vigilancia de la construcción, su conservación, policía y uso dependen siempre de la Administración, ya sea central, provincial o municipal<sup>4</sup>.

Lo dicho no impide que estas obras, tanto en su proyecto, como en su ejecución, explotación y conservación, puedan correr a cargo del Estado, las provincias, los municipios o, aun, de los particulares y/o sociedades privadas<sup>5</sup>.

Por otra parte, y de acuerdo con el concepto precitado más arriba, nuestra Ley clasifica las obras públicas en cuatro categorías, división que básicamente seguiremos a la hora de estructurar esta exposición, a saber:

- a) Obras de general uso y aprovechamiento.
- b) Obras a cargo del Estado.
- c) Obras a cargo de las provincias.
- d) Obras a cargo de los pueblos.

### **3.1. Requisitos previos.**

Según la ley objeto de nuestro estudio, establece como prerequisite para la ejecución de cualquier obra pública el de la declaración de utilidad pública<sup>6</sup>. No pueden ser objeto de esta declaración aquellas obras destinadas al uso particular.

Por otra parte, quedan salvadas de este requisito las obras costeadas a cargo del Estado y que no se ejecuten por concesión; las comprendidas en los planes de obras públicas generales, provinciales y municipales; y aquellas cuya ejecución hubiese sido autorizada por una Ley especial<sup>7</sup>.

La competencia para declarar una obra como de utilidad pública depende de la necesidad de expropiación forzosa para la ejecución de la misma. En el caso de que la obra precise la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa, la competencia puede corresponder o bien al poder legislativo, o bien al Ministro de Fomento, o bien a los gobernadores civiles. Sólo en los supuestos en que no se solicite expropiación, podrá competir la declaración de utilidad a las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos<sup>8</sup>.

En el primer supuesto, esto es, cuando se requiera expropiación, competirá al poder legislativo cuando, a juicio del Gobierno, las obras sean de importancia. Corresponderá al Ministro de Fomento cuando nos encontremos ante obras costeadas con fondos generales del Estado o cuando, aun siendo obras provinciales o municipales, su ejecución abarque territorios de más de una provincia. Por último,

---

4 Art. 2 LOP.

5 Art. 3 LOP.

6 Art. 114 de la LOP

7 *Ibidem*. En efecto, las excepciones a estas tres formalidades abarca también el hecho de que ninguna obra destinada al uso particular podrá ser declarada de utilidad pública.

8 Art. 116 LOP.

son competentes los gobernadores civiles respecto de las obras provinciales o municipales enclavadas en su jurisdicción.

En el segundo supuesto, es decir, cuando no sea precisa la expropiación, podrán hacer la declaración de utilidad pública el Ministerio de Fomento, las Diputaciones y los Ayuntamientos. Corresponde al primero respecto de aquellas obras de cargo del Estado y que, siendo provinciales, abarquen territorios correspondientes a más de una provincia. Corresponde a las segundas la de aquellas obras provinciales o de las municipales que comprenden términos de más de un pueblo. Corresponde a los terceros la declaración respecto de las obras comprendidas en un término municipal.

El procedimiento para la declaración de utilidad pública prevé tres fases:

1<sup>a</sup>. En el supuesto de que un particular o una compañía pretendan la declaración, deberán adjuntar a la petición un proyecto completo con indicación de tres extremos: a) Su objeto, b) Propiedad privada que habrá de ocupar, y c) Las ventajas que su ejecución reporta para los intereses generales.

2<sup>a</sup>. Fase de información pública en la que deben ser oídos los interesados en la expropiación, de ser precisa su aplicación, y los particulares, funcionarios y corporaciones especificados en vía reglamentaria.

3<sup>a</sup>. Concluida la información, el procedimiento varía según el órgano competente para declarar la utilidad pública: a) Si se trata de las Cortes, el Ministro de Fomento presentará el oportuno proyecto de Ley; b) En los demás casos, los órganos competentes resolverán lo que consideren oportuno<sup>9</sup>.

En todo caso, cualquiera que sea la Administración que adopte la declaración de utilidad pública, este acto administrativo tiene carácter ejecutivo, salvos los recursos que procedan con arreglo a la legislación<sup>10</sup>.

Declarada la utilidad pública de una obra, esto conllevará los siguientes efectos respecto de los particulares que las soliciten:

A. El beneficio de vecindad para los constructores y sus dependientes, en cuya virtud pueden aprovechar de los objetos del común en los mismos términos en que lo verifiquen los vecinos de los pueblos en que radiquen las obras. Este beneficio se extiende a los contratistas, sus dependientes y operarios<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. 118 LOP.

<sup>10</sup> Art. 119 LOP.

<sup>11</sup> Art. 32 LOP. Los beneficios a los que hace referencia la Ley son los pastos, leña y demás que disfruten los vecinos de los pueblos en cuyos términos se hallen comprendidas esas obras.

B. La aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa, en los supuestos en que sea necesario. Asimismo, las traslaciones de dominio verificadas como consecuencia de la mencionada Ley, están exentas del Impuesto de Derechos Reales y de Trasmisión de Bienes.

C. La exención de aquellos impuestos temporales y permanentes que así determine una Ley especial *ad hoc*.

### **3.2. Obras de general uso y aprovechamiento.**

Pertenece a este grupo: caminos, vías férreas, puertos, faros, grandes canales de riego y de navegación, trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los ríos, desecación de lagunas y pantanos, saneamiento de terrenos<sup>12</sup> y ordenaciones forestales<sup>13</sup>.

### **3.3. Obras a cargo del Estado.**

Son obras a cargo del Estado, las provincias y los pueblos aquellas relativas a los edificios públicos destinados a servicios que dependen del Ministerio de Fomento<sup>14</sup>. Dentro de este grupo, incumben al Estado las siguientes obras<sup>15</sup>:

- a) Carreteras incluidas en el plan general.
- b) Encauzamiento y habilitación de ríos principales.
- c) Puertos de comercio de interés general, de refugio y militares.
- d) Alumbrado y balizamiento marítimos.
- e) Desagüe de los grandes pantanos, lagunas y albuferas pertenecientes al Estado.
- f) Ferrocarriles y vías férreas de interés nacional.

Junto a lo señalado, en cuanto a las gestión administrativa y económica, ésta se distribuye entre el Ministerio de Fomento y los restantes<sup>16</sup>. Corresponde al poder de dirección, inspección y control del primero todo lo relativo a las obras a cargo del Estado, lo atinente al modo y forma de las sociedades concesionarias de ferrocarriles de interés general y a la vida jurídica de la concesión, el régimen y policía de las aguas, y, finalmente, lo que se refiere a los edificios públicos destinados a servicios que dependen del propio Ministerio y los monumentos histórico-artísticos. Además, le incumbe el superior poder inspector de las obras a cargo de las provincias o municipios.

A los demás ministerios les es atribuida una competencia de carácter residual, de modo que sólo se ocuparán de lo relativo a los edificios públicos destinados a servicios que dependan respectivamente de cada ministerio<sup>17</sup>.

---

12 Art. 1. LOP.

13 Estas últimas añadidas en virtud de Ley de 1 de julio de 1894 (*Gaceta de Madrid*, nº 183, de 2 de julio).

14 Art. 1 LOP.

15 Art. 4 LOP. Es precisamente en este artículo donde se refleja con una mayor intensidad el fenómeno semiológico del término interés que el legislador liberal intenta dar a lo largo de todo el texto.

16 Arts. 3, 8 y 9 LOP.

17 Art. 9 LOP.

Toda obra pública estatal precisa en primer lugar la consignación presupuestaria correspondiente<sup>18</sup>, y la aprobación de un proyecto según las prescripciones de la Ley<sup>19</sup>. En este sentido, corresponde al Ministerio de Fomento proponer a las Cortes los planes generales de obras costeadas por el Estado<sup>20</sup>.

El Gobierno podrá ejecutar las obras o bien por administración, o bien por contrata<sup>21</sup>. El primer medio es residual, aplicándose a aquellos supuestos que por sus específicas condiciones no admitan la contratación, o porque no puedan sujetarse a presupuestos o por cualquier otra circunstancia.

El contrato de obras públicas, como segundo medio, tiene lugar como fórmula general. En estos contratos, el pago se podrá verificar de tres maneras<sup>22</sup>:

1. Sistema de pago por precios unitarios o unidades de obra, según las cláusulas especiales de cada contrato y las condiciones generales vigentes a este respecto.
2. Otorgando a los contratistas, durante cierto tiempo, el disfrute de los arbitrios establecidos por el Gobierno para el aprovechamiento de las obras.
3. Una combinación de los dos medios anteriores<sup>23</sup>.

En todo caso, cuando las obras que hubiere ejecutado el Estado puedan ser objeto de explotación retribuida, se verificará esta por contrata, mediante subasta pública, excepto en los casos especiales en que se declare la conveniencia de que el Gobierno la tome a su cargo<sup>24</sup>.

Por otra parte, los pliegos de condiciones de cada contrata recogerán los servicios gratuitos que deben prestar los adjudicatarios y las tarifas especiales para los diversos servicios públicos<sup>25</sup>.

Los contratistas tiene plena libertad para designar los personas que dirijan las obras, siempre bajo la inspección del Gobierno que compete al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos<sup>26</sup>.

---

18 Consignada en los Presupuestos Generales del Estado o en Leyes especiales (art. 12 LOP). En los primeros deberá figurar la cantidad precisa para la conservación de las obras públicas existentes y la que se pueda destinar a la prosecución de las comenzadas y a la ejecución de obras nuevas (art. 13 LOP). Todo ello se entiende excepción hecha de aquellas obras autorizadas por Ley especial, las de mera reparación o las declaradas como de reconocida urgencia por el Consejo de Ministros (arts. 21, 22 y 23 LOP).

19 Art. 14 LOP.

20 Art. 20 LOP.

21 Art. 25 LOP.

22 Arts. 24 y 26 LOP.

23 En este supuesto y en el anterior los precios no podrán superar los acordados en la adjudicación, pero sí podrán rebajarse a conveniencia de los adjudicatarios y según las condiciones de la contrata.

24 Esta declaración precisa la audiencia de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos y de la Sección de Fomento del Consejo de Estado, verificándose en virtud de Decreto (art. 27 LOP).

25 Art. 29 LOP.

26 Art. 31 LOP.

### **3.4. Obras a cargo de las provincias.**

Incumben a las provincias las siguientes obras, salva siempre la competencia del Estado<sup>27</sup>:

- a) Caminos incluidos en el plan provincial.
- b) Puertos de la provincia que ofrezcan un interés comercial supralocal.
- c) Saneamiento de lagunas, pantanos y charcas de interés provincial.

A la Administración provincial corresponderá en cuanto a la gestión, aparte de lo indicado en el párrafo precedente, los canales de navegación y riego de interés exclusivamente provincial, distribución del agua, policía de navegación, la construcción y mejora de los edificios de carácter provincial destinados a servicios públicos dependientes del Ministerio de Fomento y la conservación de los monumentos históricos y artísticos<sup>28</sup>.

Cada provincia realizará los planes de obras públicas de su cargo que deberán ser aprobados por el Ministro de Fomento<sup>29</sup>.

La ejecución de las obras provinciales comenzará con la habilitación de presupuesto correspondiente<sup>30</sup> y la aprobación de un proyecto por la Diputación, que habrá de contar con el informe del Ingeniero Jefe de la provincia o del Arquitecto provincial, en su caso<sup>31</sup>. Los casos especiales de reconocida urgencia, así reconocidos por ley especial o por el Ministro de Fomento, se podrá prescindir de la necesaria inclusión en los planes provinciales<sup>32</sup>.

Para la financiación de estas obras, las Diputaciones, al igual que el Estado, podrán establecer arbitrios por su aprovechamiento, debiendo éstos ser aprobados por el Gobierno<sup>33</sup>.

En todo lo demás, es decir, ejecución, dirección, vigilancia, etc. se aplicarán las mismas disposiciones que a las obras estatales, teniendo siempre en consideración estarán siempre bajo la superior inspección del Gobierno, debiendo serlo al menos cuando estén concluidas y antes de entregarse al uso público<sup>34</sup>.

### **3.5. Obras a cargo de los pueblos.**

Competen a los municipios, sin perjuicio de las competencias estatal y provincial, las obras siguientes<sup>35</sup>:

---

27 Art. 5 LOP.

28 Art. 10 LOP.

29 Art. 34 LOP.

30 Art. 15 LOP.

31 Art. 16 LOP.

32 Arts. 35 y 36 LOP.

33 Art. 38 LOP.

34 Arts. 39 al 43 LOP.

35 Art. 6 LOP.

- a) Caminos vecinales incluidos en los planes municipales.
- b) Obras de abastecimiento de aguas a las poblaciones.
- c) Desección de lagunas y terrenos insalubres.
- d) Puertos de interés local.
- e) Edificios destinados a servicios públicos que dependan del Ministerio de Fomento.
- f) Conservación de los monumentos histórico-artísticos.

La ejecución de las obras municipales comenzará con la consignación del presupuesto correspondiente<sup>36</sup> y la aprobación de un proyecto por el Gobernador provincial, oído el Ingeniero Jefe de la provincia o el Arquitecto provincial o municipal, en su caso<sup>37</sup>.

Los ayuntamientos también realizarán sus planes de obras públicas que habrán de someter a la aprobación del Gobernador de la provincia. Contra su resolución cabe recurso ante el Ministro de Fomento, quien resolverá definitivamente<sup>38</sup>. En cuanto a la necesidad de consignación presupuestaria, se prevé del mismo modo que para las obras provinciales, salvo que en los casos de reconocida urgencia exigen previa declaración del Gobernador, oída la Diputación y con recurso de alzada ante el Gobierno por parte del ayuntamiento interesado. Aun en estos casos debe preceder la declaración de utilidad pública y la formación y aprobación del proyecto. En el supuesto de obras municipales que se extiendan a más de una provincia, los Gobernadores actuarán de consuno, elevándose el expediente al Ministerio de Fomento en caso de divergencia<sup>39</sup>.

En todo lo demás se sigue fundamentalmente lo previsto para las obras provinciales, salvas las adaptaciones a la realidad municipal<sup>40</sup>.

### **3.6. La concesión de obra pública.**

Los particulares y las sociedades pueden construir y explotar mediante concesiones las siguientes obras públicas<sup>41</sup>:

- a) Obras públicas destinadas al uso general.
- b) Carreteras y ferrocarriles en general.
- c) Puertos.
- d) Canales de riego y navegación.
- e) Desección de lagunas y pantanos.
- f) Saneamiento de terrenos insalubres.

---

36 Art. 15 LOP.

37 Art. 17 LOP.

38 Art. 44 LOP.

39 Art. 46 LOP.

40 Arts. 47 al 51 LOP.

41 Arts. 7 y 53 LOP.

Estas concesiones de obras públicas pueden ser de tres clases, las cuales abordaremos separadamente:

- 1<sup>a</sup>. Las que no precisen ni subvención ni ocupación de dominio público.
- 2<sup>a</sup>. Las que precisen subvención, pero no ocupen dominio público.
- 3<sup>a</sup>. Las concesiones de dominio público y dominio del Estado.

### **3.6.1. Las concesiones sin subvención ni ocupación de dominio público.**

Estas concesiones nunca podrán contravenir los planes generales, provinciales o municipales de obras públicas. En el caso de que así lo verificasen, sólo podrán hacerlo en virtud de ley, para el caso de los planes generales, y en virtud de Reales Decretos del Ministerio de Fomento para los planes provinciales y municipales<sup>42</sup>.

La competencia para otorgar la concesión corresponde respectivamente al Ministerio de Fomento, a las Diputaciones o a los ayuntamientos según las obras sean estatales, provinciales o municipales<sup>43</sup>. De ahí que las solicitudes hayan de dirigirse a la administración competente, adjuntando un documento que acredite el depósito del uno por ciento del presupuesto de la obra en garantía de sus propuestas<sup>44</sup>.

Pedida la concesión de una obra pública, se publicará en la *Gaceta de Madrid* y Boletín oficial de la provincia respectiva, concediéndose un plazo de treinta días para la admisión de otras proposiciones que puedan mejorar la primera<sup>45</sup>.

Presentada más de una petición, se preferirá aquella que favorezca en mayor medida a los intereses públicos. Para determinar esta preferencia, cuando la competencia para el otorgamiento corresponda al Ministerio de Fomento, deberá oírse a la Corporación a que corresponda y a la Sección de Fomento del Consejo de Estado<sup>46</sup>.

En caso de igualdad de preferencia, la concesión se hará mediante subasta pública, en la que podrán tomar parte los peticionarios y cualquier persona que acredite el depósito más arriba mencionado<sup>47</sup>. Para la adjudicación, en primer término se licitará sobre rebajas en las tarifas de explotación y, si resultare igualdad, sobre rebajas en el tiempo de concesión. El adjudicatario de la concesión deberá abonar los gastos de realización del proyecto realizados por el peticionario. En cualquier caso, el autor de un proyecto tiene el derecho de tanteo durante los diez días posteriores a la subasta<sup>48</sup>.

---

42 Art. 54 LOP.

43 *Ibidem*.

44 Art. 58 LOP.

45 Art. 64 LOP.

46 Art. 62 LOP.

47 Art. 63 LOP.

48 Art. 63 LOP.

En el supuesto de las obras estatales, antes de otorgar la concesión será preceptivo siempre el dictamen previo de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos, o de la Real Academia de San Fernando, en su caso<sup>49</sup>.

Cualquier concesión deberá contener entre sus cláusulas las siguientes<sup>50</sup>:

1. La cantidad que deberá depositar el concesionario en garantía del cumplimiento de sus compromisos, comprendida entre el tres y el cinco por ciento del presupuesto de las obras. Esta fianza sólo podrá devolverse a partir del momento en que el concesionario justifique la conclusión de obras por un valor equivalente a la tercera parte de las obras. A partir de entonces, estas obras sustituirán a la fianza y responderán del cumplimiento de las cláusulas de la concesión<sup>51</sup>.
2. Los plazos de comienzo y finalización de los trabajos.
3. Las condiciones particulares para el establecimiento y uso de las obras que se crean convenientes en cada caso.
4. Los supuestos de caducidad y sus consecuencias. Se considerará siempre como caso de caducidad la petición de una subvención con posterioridad al otorgamiento de la concesión<sup>52</sup>. La declaración de caducidad corresponde al órgano otorgante y requiere la previa audiencia del interesado<sup>53</sup>, conllevando siempre la pérdida de la fianza en caso de declararse<sup>54</sup>. Como regla general, declarada la caducidad procede sacar a pública subasta las obras<sup>55</sup>.

Otorgada la concesión, el Gobierno o las corporaciones respectivas vigilarán tanto la construcción como la explotación de la misma<sup>56</sup>. El concesionario podrá enajenar la obra, previa autorización de la corporación otorgante, y siempre que el adquirente se obligue en los mismos términos y con las mismas garantías que el enajenante<sup>57</sup>.

El plazo máximo de la concesión es de noventa y nueve años, salvo que una ley permita un plazo mayor para obras cuya índole así lo requiera. Finalizado el plazo, la obra pasa a propiedad estatal, provincial o municipal según el caso. En todo caso, las concesiones se otorgarán siempre sin perjuicio de tercero y salvos los intereses particulares<sup>58</sup>.

---

49 Art. 59 LOP.

50 Art. 60 LOP.

51 Art. 67 LOP.

52 Art. 61 LOP.

53 Art. 68 LOP.

54 Arts. 69, 70 y 71 LOP.

55 Art. 72 LOP.

56 Art. 65 LOP.

57 Art. 66 LOP.

58 Art. 55 LOP.

### **3.6.2. Las concesiones subvencionadas que no ocupan dominio público.**

Trataremos en este epígrafe aquellos aspectos de estas concesiones cuyo régimen jurídico varíe respecto de las más arriba estudiadas. Para comenzar, se entiende por subvención, a los efectos de la ley que nos ocupa, cualquier auxilio directo o indirecto de fondos públicos.

Este tipo de concesiones se otorgará siempre por subasta pública. En el caso de obras estatales, la concesión será objeto además de una ley<sup>59</sup>. Salvo que la obra esté comprendida en los planes generales, provinciales o municipales, el órgano competente abrirá una información para justificar la utilidad del proyecto<sup>60</sup>. En el curso de la subasta, la concesión será adjudicada al mejor postor<sup>61</sup>.

Cualquier modificación del proyecto requerirá la aprobación del Ministerio de Fomento, en cuyo caso habrá de oírse al Consejo de Estado en pleno, o de la corporación otorgante<sup>62</sup>. Si la modificación implica una disminución del coste de las obras, la subvención se reducirá en la misma proporción, supuesto que no acaecerá en el caso contrario<sup>63</sup>.

Dentro de las condiciones de la concesión, la fianza que habrá de depositar el concesionario ascenderá siempre al cinco por ciento del importe del presupuesto de las obras<sup>64</sup>. Esta fianza no será devuelta hasta la total conclusión y puesta a disposición para su explotación de las obras objeto de la concesión<sup>65</sup>.

En estas concesiones, el poder inspector de la Administración se extiende a la parte económica y mercantil de la empresa concesionaria<sup>66</sup>.

La falta de conclusión de las obras, o de cualquiera de sus secciones, en los plazos estipulados conllevará la caducidad de la concesión subvencionada. Todo ello se entiende salvo caso de fuerza mayor que posibilitará la concesión de una prórroga por el tiempo absolutamente necesario<sup>67</sup>.

Además, la corporación otorgante puede adoptar las medidas precisas para asegurar la prestación del servicio público, por cuenta del concesionario, cuando este fuese interrumpido por culpa de la empresa. La empresa tiene seis meses para justificar que puede continuar la explotación, pudiendo cederla previa autorización del organismo otorgante. Si después de este plazo el servicio continúa interrumpido, la

---

59 Arts. 74, 77 y 78 LOP.

60 Art. 77 LOP.

61 Art. 79 LOP.

62 Art. 83 LOP.

63 Art. 84 LOP.

64 Art. 81 LOP.

65 Art. 81 LOP.

66 Art. 82 LOP.

67 Art. 86 LOP.

concesión se entenderá caducada<sup>68</sup>. Contra esta resolución cabe recurrir dentro de un plazo de dos meses<sup>69</sup>.

Declarada la caducidad de una concesión procede la celebración de nueva subasta. El tipo de salida vendrá marcado por el importe de los terrenos adquiridos, las obras hechas y los materiales de construcción y explotación existentes, una vez deducidas las cantidades facilitadas como subvención<sup>70</sup>.

Por lo que hace al plazo, serán siempre temporales, con el mismo límite máximo que las anteriores concesiones estudiadas, es decir, noventa y nueve años<sup>71</sup>.

### **3.6.3. Las concesiones de dominio público y dominio del Estado.**

Las diferencias fundamentales entre el régimen jurídico de esta clase de concesiones y las ya estudiadas radican básicamente en que la competencia exclusiva está centralizada en el Ministerio de Fomento, a quien habrá de dirigirse la solicitud<sup>72</sup>. En todo caso, la obra de que se trate no ha de menoscabar ni entorpecer el disfrute del dominio público a que afecta<sup>73</sup>, salvo que se juzgue conveniente para los intereses generales<sup>74</sup>.

Las concesiones de que tratamos deberán recoger entre las cláusulas que se impongan las siguientes:

1. Los plazos de comienzo y finalización de los trabajos.
2. Las condiciones para el establecimiento y uso de la obra y la consecuencia de la falta de cumplimiento de estas condiciones.
3. La fianza que debe prestar el concesionario. Esta sólo se devolverá con la conclusión de las obras<sup>75</sup>.
4. Los casos en que proceda declarar la caducidad de la concesión y las consecuencias de dicha caducidad.
5. La fijación de las tarifas máximas para el uso y aprovechamiento de la obra.

En el supuesto de concesiones que supongan menoscabo o entorpecimiento del uso y aprovechamiento a que se hallase destinada la parte de dominio público a que dicha obra hubiese de afectar, será preceptiva la licitación pública mediante subasta, que versará en primer término sobre rebaja en las tarifas para el uso y aprovecha-

---

68 Art. 87 LOP.

69 Art. 89 LOP.

70 Arts. 89 al 93 LOP.

71 Art. 75 LOP.

72 Arts. 94 y 95 LOP.

73 Art. 96 LOP.

74 Art. 98 LOP.

75 Art. 104 LOP.

miento y, en segundo término, sobre mejora del precio que se hubiere designado al dominio público<sup>76</sup>.

El adjudicatario de la concesión recibirá un título en el que constan el otorgamiento y las condiciones pactadas, certificándose además la consignación de la fianza y con un ejemplar impreso adjunto de esta Ley y del Reglamento<sup>77</sup>. El concesionario será responsable de los daños y perjuicios que pueda ocasionar la obra a la propiedad privada o a la parte de dominio público no ocupada<sup>78</sup>.

La declaración de caducidad de la concesión compete al Ministerio de Fomento, y conlleva la inutilización del título de concesión<sup>79</sup>.

Respecto del plazo, se siguen las mismas condiciones que en la primera categoría de concesiones estudiadas<sup>80</sup>. Lo mismo cabe predicar respecto a la enajenación o transferencia de la concesión por el concesionario<sup>81</sup>.

Distinto es el caso de aquellas concesiones en que hubiera de ocuparse permanentemente una parte del dominio público en la que no exista uso ni aprovechamiento público alguno. En este supuesto será suficiente una autorización administrativa otorgada por el Ministro de Fomento o sus delegados<sup>82</sup>.

También diferente es el supuesto de la concesión para cuya ejecución o explotación sea necesaria la ocupación temporal de una parte del dominio público destinado al uso general. En este caso bastará autorización del Ministro de Fomento o sus delegados otorgada por «trámites breves», y no será precisa la consignación de fianza ni la presentación de proyecto<sup>83</sup>.

Otro supuesto es aquel en que se alteran servidumbres establecidas sobre propiedad privada en beneficio del dominio público. Se aplica lo mismo que para el caso anterior, pero podrá tener el carácter de perpetuidad<sup>84</sup>.

### **3.7. Cuestiones de jurisdicción.**

La ley estudiada establece una distinción entre aquellas cuestiones que abren la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y aquellas otras que competen a los tribunales de justicia. Corresponde a la primera el conocimiento de los recursos contra las providencias de la Administración<sup>85</sup>:

---

76 Art. 98 LOP.

77 Art. 102 LOP.

78 Art. 101 LOP.

79 Art. 105 LOP.

80 Art. 101 LOP.

81 Art. 103 LOP.

82 Art. 106 LOP.

83 Art. 108 LOP.

84 Art. 109 LOP.

85 Art. 120 LOP.

1. Cuando se declare la caducidad de una concesión hecha a particulares o empresas.
2. En todos los casos en que las resoluciones administrativas causen estado y lastimen derechos adquiridos en virtud de disposiciones emanadas de la misma Administración.

Corresponderá a los tribunales de justicia el conocimiento de<sup>86</sup>:

- A. Las cuestiones que se susciten entre la Administración y los particulares sobre el dominio público y el privado y acerca de las servidumbres fundadas en títulos de Derecho civil.
- B. Las suscitadas entre particulares sobre el preferente derecho del dominio público, cuando la preferencia se funde en títulos de Derecho civil.
- C. Las relativas a los daños y perjuicios ocasionados a terceros en sus derechos de propiedad, cuya enajenación no sea forzosa por el establecimiento o uso de las obras concedidas, o por cualesquiera otras causas dependientes de las concesiones.

En cualquier caso, lo dispuesto en la propia Ley, en afirmación recogida en la misma, no invalida ninguno de los derechos adquiridos con anterioridad a su publicación<sup>87</sup>.

---

86 Art. 121 LOP.

87 Art. 123 LOP.