

<p>Expediente: 50/2001 Órgano: Pleno Objeto: Resolución de concesión de transporte urbano de la Comarca de Pamplona por la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. Dictamen: 51/2001, de 24 de septiembre</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de septiembre de 2001,

el Pleno del Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Pedro Charro Ayestarán, don Joaquín Salcedo Izu, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta.

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en el Consejo de Navarra el día 27 de julio de 2001, traslada, de acuerdo con el artículo 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona (en lo sucesivo, la Mancomunidad) sobre el expediente de resolución de la concesión de transporte urbano de la comarca de Pamplona iniciado por Resolución 99/2001 del Presidente de la Mancomunidad.

El expediente acompañado está integrado por los siguientes documentos:

1. Publicación en el Boletín Oficial de Navarra de 27 de agosto de 1999 del acuerdo por el que se aprueba definitivamente la modificación de la concesión de transporte otorgada a “...”.

2. Publicación en el Boletín Oficial de Navarra de 27 de agosto de 1999 del acuerdo por el que se aprueba definitivamente la modificación de la concesión de transporte otorgada a “...”.
3. Informe de la Asesoría Jurídica de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona sobre «la reversión de las concesiones formalizadas con “...” y “...”».
4. Informe de la Asesoría Jurídica de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona sobre «el plazo de la concesión derivada del procedimiento de unificación».
5. Informe de la Asesoría Jurídica de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona sobre «la indemnización que corresponde al concesionario cesante».
6. Informe de la Asesoría Jurídica de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona sobre el procedimiento aplicable a la indemnización de la concesionaria cesante.
7. Resolución número 99/2001, del Presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, por la que se inicia el procedimiento de resolución de la concesión cuyo titular actual no resulte adjudicatario, y anexos relativos a “Relación de trabajadores de ...”, “Valoración de la indemnización a ...”, “Cuentas de Pérdidas y Ganancias ...L. 1996-2000”, Reversión de bienes de ...”, “Inventario activo fijo año 2000 de ...”, “Valoración de la indemnización a ... por rescisión de la concesión”, Cuentas de pérdidas y ganancias de 1996-2000”, “Reversión de bienes de” y “Activos fijos”.
8. Notificación a ... de la Resolución número 99/2001.
9. Notificación a “.” de la Resolución número 99/2001.
10. Alegaciones presentadas por “...” a la Resolución 99/2001, acompañadas por Anexo 1 “Valoración de autobuses urbanos

realizada por ...” y Anexo 2 (a) “Texto de la demanda a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra” y (b) “Texto de las alegaciones formuladas por ..., con fecha 11 de junio de 2001, a la resolución 79/2001, del Presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

11. Alegaciones presentadas por ... a la Resolución número 99/2001.
12. Anexo a las alegaciones presentadas por ... e informe de tasación realizado por “....”.
13. Informe de la Asesoría Jurídica de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona sobre las alegaciones presentadas por ... a la Resolución número 99/2001.
14. Informe de la Intervención de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona sobre las alegaciones presentadas por ... a la Resolución número 99/2001.
15. Informe de la Intervención de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona sobre el cálculo y valoración de la indemnización a ... por rescisión de la concesión, y anexos relativos a “Cuentas de pérdidas y ganancias ..., 1996-2000”, Reversión de bienes de ..., .”, “Inventario activo fijo año 2000 de ...”.
16. Informe de la Asesoría Jurídica de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona sobre las alegaciones presentadas por “....”, relativas a la Resolución número 99/2001.
17. Informe de la Intervención de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona sobre las alegaciones presentadas por “....”, relativas a la Resolución número 99/2001.
18. Informe de la Intervención de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona sobre el cálculo y valoración de la indemnización a “....” por rescisión de la concesión, y anexos relativos a “Cuentas de

pérdidas y ganancias de 1996-2000”, “Reversión de bienes de” y “Activos fijos”.

19. Oficio de 19 de junio de 2001, del Director General de Transportes y Telecomunicaciones, por el que comunica a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona la conveniencia de someter determinadas cuestiones a la consideración del Consejo de Navarra.

20. Contestación del Presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona al oficio de 19 de junio de 2001 del Director General de Transportes y Telecomunicaciones.

Con fecha 1 de agosto de 2001, y al amparo de los artículos 23 de la LFCN y 29.2 del Reglamento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero (en adelante, ROFCN), se interesó por conducto del Presidente del Gobierno de Navarra la subsanación de algunas deficiencias observadas en el expediente, mediante la aportación en el plazo de quince días de diversa documentación al Consejo de Navarra, con interrupción del plazo para la emisión del dictamen.

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo el día 7 de septiembre de 2001, facilitó la documentación aportada por la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona el día 4 de septiembre de 2001, contestando el requerimiento formulado a tal efecto por el Consejo de Navarra.

Por tanto, el expediente inicialmente remitido se completa con la documentación siguiente:

a) Copia de la propuesta de resolución del procedimiento, fechada el 31 de agosto de 2001.

b) Copia de documentación correspondiente a los expedientes administrativos de otorgamiento y modificación de las concesiones gestionadas tanto por ...como por ... (integradas, a su vez, por varios documentos).

c) Copia del Plan de Transporte Urbano de la Comarca de Pamplona.

d) El “Informe técnico sobre la subrogación de trabajadores de ...”,
fechado el 30 de agosto de 2001.

I.2ª. Antecedentes de hecho.

Primero.- *Las concesiones afectadas: otorgamiento y modificaciones anteriores a la legislación foral del transporte público urbano de viajeros por carretera de 1998.*

Es preciso comenzar fijando en sus datos más relevantes, las concesiones iniciales y sus modificaciones que, como en el momento oportuno se precisará, están afectadas por el presente procedimiento, distinguiendo desde ahora las correspondientes a cada una de las dos concesionarias.

A) Concesiones de “...” (en adelante,...).

Las actuales concesiones de ... afectadas por la unificación tienen en parte su origen en las adjudicaciones definitivas de concesiones de servicios públicos regulares de transporte de viajeros otorgadas por distintos acuerdos de la Junta de Transportes de Navarra de 1957: Añorbe-Pamplona a la empresa; Echalecu-Pamplona a D^a ... Pamplona y Villava con hijuelas a Oricain y Huarte a; y entre Sanatorio Ondarra-Biurrun, con hijuelas a Subiza, Beriain e Imarcoain a Posteriormente, por acuerdo de la Junta de Transportes de Navarra de 3 de octubre de 1969 se adjudicó a ... la concesión de los servicios públicos del punto kilométrico 2,300 de la N-111 a Barañain, como hijuela del servicio entre Pamplona y Cizur con hijuela a Gazolaz. Como elementos comunes a dichas concesiones pueden mencionarse, entre otros, siguientes: las concesiones se ajustarán al Reglamento de Ordenación de transportes mecánicos por carretera aprobado por acuerdo de la Diputación Foral de 16 de febrero de 1951; no se prevé plazo de duración de la concesión ni tampoco se regula el rescate ni la reversión de los bienes; se afectan determinados vehículos al servicio, pero no se exigen instalaciones fijas; y en las memorias o estudios

económicos presentados por los adjudicatarios se considera la amortización de los vehículos como factor para determinar la tarifa correspondiente.

Tales concesiones fueron objeto de algunas modificaciones posteriores. Interesa destacar el acuerdo de la Junta de Transportes de Navarra de 15 de julio de 1971 (BON núm. 95, de 9 de agosto de 1971), que autorizó la transferencia de titularidad a favor de, por cesión de, de las concesiones entre Echalecu y Pamplona, de Pamplona a Villava con hijuelas a Huarte y Oricain, y de Cizur a Pamplona con hijuela a Barañain.

Por acuerdo de la Junta de Transportes de Navarra de 12 de noviembre de 1971 se adjudicó a la empresa, la concesión entre Pamplona y Mutilva Baja, pasando por Mutilva Alta. También aquí se contempla la amortización de los vehículos.

Dos Ordenes Forales (aunque citadas, no acompañadas en la documentación remitida) han llevado a cabo en fecha más reciente la unificación de algunos de tales servicios. La Orden Foral 3772/1998, de 7 de septiembre, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, que aprueba definitivamente la unificación de las concesiones Pamplona-Villava, con hijuelas a Oricáin, Huarte y Olaz y Pamplona-Zizur Mayor-Gazólaz, con hijuela a Barañain (expediente número 34), con duración hasta el 22 de septiembre de 2007; y la Orden Foral 3773/1998, de 7 de septiembre, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, que aprueba definitivamente la unificación de las concesiones Añorbe-Pamplona y Etxaleku-Pamplona (expediente número 33), con duración hasta el 17 de septiembre de 2007. Ambas concesiones, a tenor de sus pliegos de bases (publicados como anexo a las Ordenes Forales en el BON núm. 113, de 21 de septiembre de 1998), se sujetan a lo establecido en la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en las normas de desarrollo de la misma.

B) Concesión (arrendamiento) de la “...” (en lo sucesivo, ...).

El Pleno y la Junta de Veintena del Ayuntamiento de Pamplona, en sesiones celebradas el día 1 de agosto de 1969, adjudicaron a la ..., en

régimen de arrendamiento, el Servicio Municipalizado del Transporte Urbano de viajeros dentro del término municipal con sujeción a las bases aprobadas por el Pleno y su Junta de Veintena el 30 de junio de 1969, sancionadas por la Diputación y que han regido el concurso. Dicho arrendamiento fue elevado a escritura pública otorgada el 11 de junio de 1976 ante el Notario de Pamplona D.

El arrendamiento del servicio de transporte urbano de viajeros de Pamplona está sometido, entre otras, a las cláusulas o bases siguientes:

a) El plazo del arriendo es de cincuenta años, contados a partir de los treinta días siguientes a la fecha de adjudicación (base séptima).

b) En cualquier caso de resolución contractual del arrendamiento por vencimiento de plazo o por cualquier otra causa, el Ayuntamiento podrá optar:

Primero: Hacerse cargo del servicio en las operaciones conjuntas de: a) fijación del material, instalaciones y servicios afectos a la prestación arrendada, formalizando inventario con intervención de representantes del Ayuntamiento y del arrendatario; b) Tasación por Peritos, designados por ambas partes, del material e instalaciones. En caso de discrepancia entre los peritos, se someterá la misma al arbitraje decisorio de la Delegación de Industria de Navarra o de quien en el futuro le sustituye o reemplace las funciones que son propias de tal Organismo. Y c) Será el Ayuntamiento el que fije la fecha en la que se hace cargo del servicio en el plazo de 24 meses.

Segundo: Celebrar un nuevo arriendo o concesión con el mismo arrendatario, o con otro distinto, en las condiciones que el mismo fijará.

Excepto en el caso de que la resolución del arriendo se produzca por incumplimiento del arrendatario, el Ayuntamiento preavisará a éste con un año de tiempo lo que decida sobre las opciones a que se refiere esta Base (Base octava).

c) Transcurridos veinticinco años desde el comienzo del arrendamiento, el Ayuntamiento podrá rescatar para sí la prestación del servicio, de acuerdo con el epígrafe primero de la base octava. En el supuesto de rescate para gestión directa, el Ayuntamiento habrá de mantener esta modalidad durante un período no menor de cinco años. En el caso de rescate previsto en esta base, el Ayuntamiento preavisará con dos años de antelación y, además, se hará cargo de la plantilla o personal que, a la fecha del preaviso, figurase al servicio del arrendatario (Base novena).

d) En caso de incumplimiento del Ayuntamiento, el arrendatario podrá optar entre exigir el cumplimiento de lo pactado o la aplicación de las letras a) y b) del apartado Primero de la Base octava, debiendo hacerse cargo el Ayuntamiento del material, instalaciones y servicios y de la plantilla o personal, teniendo derecho el arrendatario a una indemnización en cuantía equivalente señalada en la base siguiente –decimoséptima- para el caso de incumplimiento del contratista (base decimosexta).

e) Ambas partes se someten y se obligan a cumplir cuanto se establezca por las disposiciones legales de cualquier rango en materia de transporte urbano de viajeros, tanto lo sea del régimen foral de Navarra o las del régimen común en cuanto éstas sean aplicables (base decimoctava).

Por otra parte, mediante acuerdo de la Junta de Transportes de Navarra de 12 de abril de 1983, se autorizó provisionalmente y en precario, que ... pudiese efectuar servicios de viajeros entre Cizur Menor y Pamplona, y viceversa, con vehículos que hacen el servicio urbano de la Universidad de Navarra.

Segundo.- *El régimen jurídico del transporte público urbano establecido por la legislación foral de 1998.*

Dos Leyes Forales de la misma fecha han introducido un nuevo régimen jurídico del transporte público urbano, que afecta a las concesiones aquí consideradas. En primer lugar, la Ley Foral 7/1998, de 1 de junio, del transporte público urbano por carretera (desde ahora, LFTPUC) y, después,

la Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, que regula el transporte regular de viajeros en la Comarca de Pamplona-Iruñerria.

La Ley Foral 8/1998 señala que el transporte regulado en la misma tendrá la consideración de transporte urbano (artículo 2). Delimita el ámbito territorial de aplicación del transporte urbano (de la comarca de Pamplona) regulado por la misma por referencia a los municipios que indica (artículo 3). Atribuye a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona las competencias relativas a la gestión del transporte público urbano en la comarca (artículo 4.2). Las concesiones afectadas son las siguientes: Transporte urbano colectivo de Pamplona; Cizur-Pamplona, con hijuelas a Gazólaz y Barañáin; Oricáin-Pamplona; Pamplona-Mutilva Baja; y Pamplona-Huarte por Sarriguren; así como las concesiones Añorbe-Pamplona, Belascoáin-Pamplona y Etxaleku-Pamplona, en cuanto al itinerario comprendido dentro del ámbito delimitado en el artículo 3 (disposición adicional segunda). Y finalmente prevé un régimen transitorio de las concesiones afectadas, que mantendrán sus condiciones actuales, si bien se autoriza a la Mancomunidad, una vez haya asumido la gestión del servicio y en el caso de que no se hubiera realizado la unificación de forma voluntaria, para imponer a las empresas que actualmente vienen prestando el servicio de transporte en el ámbito territorial a que se refiere esta Ley Foral, las modificaciones en las condiciones de explotación de sus concesiones que resulten necesarias para asegurar el cumplimiento de los programas y medidas de coordinación que se establezcan, manteniendo, en todo caso, el equilibrio económico existente (disposición transitoria primera).

Previa la tramitación pertinente, el Gobierno de Navarra mediante acuerdo de 26 de abril de 1999 aprobó el Plan de Transporte Urbano de la Comarca de Pamplona 1999-2003. A su tenor, de no producirse la unificación voluntaria y pronta de concesiones, el calendario tendrá dos fases: una primera, transitoria, con dos empresas y modificaciones en las condiciones de explotación de las concesiones (a iniciar el 1 de junio o el 1 de septiembre de 1999); y una segunda, definitiva, con una nueva empresa y unificación de servicios (a iniciar en el segundo semestre de 1999 o en el primer semestre de 2000). Entre las líneas de actuación para el

cumplimiento de los servicios destaca las de unidad de red y operadora única y nueva. Tanto las modificaciones como la nueva concesión se ajustarán a los principios que establece; en concreto, su naturaleza jurídica será un contrato administrativo de gestión indirecta de servicios públicos, bajo la forma de concesión, sometida a las previsiones de los artículos 200 de la Ley Foral de Administración Local, 16 y concordantes de la Ley Foral de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra y 114 a 137 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Tercero.- *Modificación de las concesiones por la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.*

La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, de acuerdo con la Ley Foral 8/1998 (párrafo último de la disposición transitoria primera) y el Plan de Transporte de la Comarca de Pamplona y previa la tramitación del procedimiento correspondiente, procedió a la modificación de las concesiones, mediante sendos acuerdos de su Asamblea General de 1 de julio de 1999, publicados en el Boletín Oficial de Navarra núm. 107, de 27 de agosto de 1999.

A) Concesiones correspondientes a

La Asamblea General de la Mancomunidad, por acuerdo de 1 de julio de 1999, decidió –en lo que aquí interesa- lo siguiente:

“5. Aprobar definitivamente la modificación de las siguientes concesiones otorgadas a “....”:

- a) Transporte entre Villava-Pamplona-Barañain, con hijuelas a Oricáin, Huarte, Olaz, Zizur Mayor, Gazólaz y Gorráiz.
- b) Transporte entre Añorbe y Aizoáin, con hijuela a Artica.
- c) Transporte Pamplona-Mutilva Baja.

De manera que quedan incorporadas las ampliaciones, reducciones o sustituciones de itinerarios y cuantas condiciones en la prestación del servicio constan en el documento que se acompaña.

Estas modificaciones tendrán naturaleza transitoria y, por ello, surtirán efectos únicamente en tanto no sea aprobada la unificación de servicios, de acuerdo con lo establecido en las Leyes Forales 7/98 y 8/98.

6. El servicio de transporte, adecuado totalmente a las modificaciones que se aprueban, deberá comenzar a funcionar el día 26 de julio de 1999”.

El anexo a dicho acuerdo fija las condiciones de la gestión del servicio tras la modificación, en el sentido siguiente: arranca del Plan de Transporte Urbano de la Comarca y de la Ley Foral 8/1998 (Introducción); su naturaleza jurídica es un contrato administrativo de gestión indirecta de servicios públicos bajo la forma de concesión, sometido a las previsiones normativas contenidas en los artículos 200 de la Ley Foral de Administración Local (Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, desde ahora LFAL), 16 y concordantes de la Ley Foral de Contratos de las Administraciones Públicas (Ley Foral 10/1998, de 16 de julio, en adelante LFCAP) y 114 a 137 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, en lo sucesivo RSCL) (apartado 1.1); la titularidad del servicio corresponde a la Mancomunidad que ostenta las facultades correspondientes (apartados 1.2, 1.4, 1.5), que se gestionará por el concesionario a su riesgo y ventura (apartado 1.3); “el resultado económico del contrato se alcanzará a través de la aplicación de una fórmula en la que se tendrá en cuenta por un lado el importe que como “coste del servicio” resulte de la aplicación de diferentes parámetros, técnicos y económicos y por otro lado los correspondientes ingresos, que podrán ser modulados por la aplicación de índices de calidad, innovación...En el caso de que el resultado fuera negativo, la Mancomunidad subvencionará la diferencia. En caso contrario, fijará el porcentaje de reparto” (apartado 1.6.4); en lo concerniente a la explotación del servicio se cumplirá lo establecido en la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (Ley 16/1987, de 30 de julio, en adelante, LOTT), en la Ley Foral 7/1998 reguladora del transporte público urbano por carretera, en la Ley Foral 8/1998 de transporte regular de viajeros de la comarca de Pamplona, en las normas de desarrollo de las mismas, en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y en el Plan de Transporte Urbano de la Comarca de Pamplona (apartado 1 –sic-); se fijan los itinerarios (apartado 2); en cuanto a los vehículos, corresponde a la Mancomunidad fijar los criterios básicos que han de regir la flota de vehículos, que es el conjunto de todos los autobuses necesarios para la

correcta prestación del servicio, identificándose los adscritos a la concesión (apartado 3); se fija el sistema tarifario (apartado 4) y el equilibrio económico de la concesión (apartado 5); y el plazo concesional termina el 22 de septiembre de 2007 (apartado 9).

Según resulta de la documentación aportada por la concesionaria en sus alegaciones dentro del procedimiento de resolución contractual, ... discrepa de las liquidaciones de las cuentas 1999-2000, por no cumplir el equilibrio económico de la concesión, existiendo pendiente un recurso contencioso-administrativo respecto del año 1999.

B) Concesión correspondiente a ...

Asimismo, la Asamblea General de la Mancomunidad, por acuerdo de 1 de julio de 1999, decidió –en lo que aquí interesa- lo siguiente:

“6. Aprobar definitivamente la convalidación y modificación de la concesión de transporte urbano colectivo de Pamplona, otorgada a ..., por acuerdo de la Corporación Municipal y Junta de Veintena del Ayuntamiento de Pamplona de 1 de agosto de 1969 de tal manera que quedan incorporadas las ampliaciones, reducciones o sustituciones de itinerarios y cuantas condiciones en la prestación del servicio constan en el documento que se acompaña.

Estas modificaciones tendrán naturaleza transitoria y, por ello, surtirán efectos únicamente en tanto no sea aprobada la unificación de servicios, de acuerdo con lo establecido en las Leyes Forales 7/98 y 8/98.

7. El servicio de transporte, adecuado totalmente a las modificaciones que se aprueban, deberá comenzar a funcionar el día 26 de julio de 1999”.

El anexo a dicho acuerdo fija las condiciones de la gestión del servicio tras la modificación, en sentido similar al del acuerdo correspondiente a las concesiones de ..., antes referido, con las lógicas diferencias relativas a líneas o itinerarios, identificación de vehículos y fin de la concesión, pues aquí ésta finaliza el 13 de agosto de 2008.

Contra dicho acuerdo, según resulta de la documentación aportada por la concesionaria en sus alegaciones dentro del procedimiento de resolución contractual, ... tiene interpuesto recurso contencioso-administrativo.

Cuarta.- Unificación voluntaria de las concesiones.

Según el informe de la Asesoría Jurídica de la Mancomunidad de fecha 20 de marzo de 2001 (aunque, por error, se dice de 2000), la Mancomunidad inició el procedimiento que, contemplado en el artículo 15 de la Ley Foral 7/1998, reguladora del transporte público urbano por carretera, tiene como objetivo la unificación de los servicios de transporte que fueron objeto de concesiones independientes por el Ayuntamiento de Pamplona y el Gobierno de Navarra. El 31 de marzo de 2000 se cumplió el plazo otorgado por la Asamblea General para que, de acuerdo con el apartado 2 del citado artículo 15, los concesionarios realizaran voluntariamente las oportunas transferencias que redujeran las concesiones a un solo titular. Procede, por ello, -a decir de dicho informe- la celebración de un procedimiento de selección mediante concurso, entre ambos concesionarios, debiendo indemnizarse al antiguo titular que no resulte adjudicatario.

Quinto.- Iniciación del procedimiento de resolución unilateral de concesión.

A) Informes previos.

La reorganización del servicio de transporte urbano colectivo de la Comarca de Pamplona, mediante la unificación de las concesiones preexistentes y su posterior adjudicación de la nueva concesión, comporta la previa extinción de las anteriores concesiones a través de su resolución unilateral por la Administración concedente. A tal fin, los servicios jurídico y económico de la Mancomunidad elaboran determinados informes que fijan los criterios para llevar a cabo la resolución contractual.

De un lado, como se ha reflejado al relacionar la documentación remitida a este Consejo, la Asesoría Jurídica de la Mancomunidad ha elaborado cuatro informes, abordando, según resulta de sus respectivos títulos, de forma amplia y documentada, los aspectos relevantes que se suscitan con motivo de la resolución de la concesión previa a la adjudicación de la concesión del servicio unificado: la reversión y su alcance (informe datado el 27 de marzo de 2001), el plazo de la concesión derivada del

procedimiento de unificación (informe fechado el 29 de marzo de 2001), los criterios para determinar la indemnización correspondiente (informe fechado el 20 de marzo de 2001) y el procedimiento a seguir (informe fechado el 15 de mayo de 2001).

Por su parte, la Intervención de la Mancomunidad emitió con fecha 15 de mayo de 2001 sendos informes económicos sobre la determinación de la indemnización a ... y ..., respectivamente, por rescisión de la concesión, acompañado por determinada documentación económico-financiera correspondiente a tales empresas y concesiones. Para ambos casos entiende que la fórmula de valoración más adecuada es la basada en el concepto del “superbeneficio”, más la compensación por la reversión anticipada de los bienes sujetos a aquélla, que se expresa en una fórmula conforme a la cual la indemnización es el equivalente a la suma del valor de los activos reversibles -que viene dado por el valor contable neto de los mismos- y el resultado de multiplicar el valor actualizado durante el período restante de la concesión a una tasa de descuento de una renta anual de una unidad monetaria (una peseta) por el beneficio anual presunto de la explotación minorado por la remuneración normal de los capitales permanentes necesarios para la explotación de la concesión -cuyo valor coincide con el de los activos reversibles-. El beneficio medio del quinquenio, adoptando como tal el período 1996-2000, es el resultado de restar del beneficio bruto los resultados financieros.

En el caso de ..., el valor de los activos reversibles o valor neto contable asciende a ...,- pesetas y el resultado anual de explotación (media del quinquenio) es de ...,- pesetas. Y, tras la aplicación de la mentada fórmula, concluye que la indemnización se fija en la cuantía de ...,- pesetas, de los que la ...,- pesetas corresponderían a la compensación por la reversión anticipada de activos y el resto, ...,- pesetas a la indemnización por lucro cesante.

Y para ..., el valor de los activos reversibles o valor neto contable asciende a ...,- pesetas y el resultado de anual explotación (media del quinquenio) es de ...,- pesetas. Y, después de aplicar la referida fórmula,

concluye que la compensación asciende a ...,- pesetas, que se corresponden con la parte de reversión de activos, “dado que el valor correspondiente al lucro cesante resulta negativo, por lo tanto no se considera”.

B) Resolución 99/2001 de iniciación del procedimiento de resolución contractual.

A partir y de acuerdo con los anteriores informes, por Resolución 99/2001, de 20 de junio de 2001, del Presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, se inicia el procedimiento de resolución de la concesión cuyo titular no resulte adjudicatario de la concesión única que ha de otorgarse a través del concurso entre las dos concesionarias que contempla el artículo 15.2.b) de la LFTPUC, quedando condicionada la resolución a la adjudicación citada. En la parte expositiva de dicha resolución se parte del indicado precepto de la Ley Foral 7/1998, del artículo 141.1 de la LFCAP y del artículo 26 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas (desde ahora, RCAP). La motivación de sus determinaciones fundamentales es la siguiente:

a) Reversión: revertirán a la Mancomunidad todos los bienes que, por estar afectos al servicio, hubieran sido sufragados con cargo a la concesión, por lo que se atenderá al criterio de su amortización con cargo a la retribución de la concesión. Asimismo habrán de revertir los bienes necesarios para la prestación del servicio. La aplicación de tales criterios es, empero, diferente, dado el diverso régimen de las concesiones otorgadas a las dos empresas afectadas.

Respecto de ..., la reversión, a partir del artículo 163.1 de la Ley de Régimen Local (texto refundido de 1955), norma aplicable a la concesión, alcanza a los bienes siguientes: inmueble en ...que se corresponde con la finca número ... inscrita en el Registro de la Propiedad número 1 de Pamplona, los vehículos afectos al servicio que se relacionan en la resolución y los bienes muebles afectos al servicio que, a título orientativo, se relacionan en el expediente.

En cuanto a ..., la reversión alcanza a los vehículos adscritos a la concesión que se relacionan en la resolución, pero no así los bienes inmuebles y los muebles en ellos contenidos, por considerar que no se encuentran afectos al servicio, toda vez que las propias concesiones declaraban las instalaciones fijas como innecesarias para el servicio, excluyéndose del cálculo de la tarifa y, consiguientemente de la reversión, conforme a lo prevenido en el artículo 103 del Reglamento para la ordenación en Navarra de los transportes mecánicos por carretera, de 16 de febrero de 1951, aplicable a las concesiones originales otorgadas a dicha empresa.

En todo caso, dado que la extinción de las concesiones es previa y se inserta en un procedimiento de adjudicación de una concesión unificada, el resultado de tal reversión es la subrogación de la nueva concesionaria que continúe con la prestación del servicio.

b) Subrogación empresarial: la adjudicataria se subrogará en las relaciones laborales que mantuviere la cesante con sus trabajadores por cuenta ajena de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (en lo sucesivo, ET).

En el caso de ..., si fuere la cesante, la subrogación comprenderá a todos los trabajadores, ya que se transmite toda la unidad de producción; pero la subrogación no alcanzará a las condiciones laborales mantenidas entre ... y sus trabajadores que no puedan incluirse en el ámbito de la concesión, por su propia naturaleza o por haberse alcanzado sin intervención de la Mancomunidad (la denominada “decimoquinta paga”).

Respecto de ..., la subrogación afectará únicamente a los trabajadores adscritos al servicio urbano, quedando excluidos los dedicados a cualquier otro servicio y, de aquéllos, únicamente quienes prestan servicios de conducción, pues los otros no están afectos, ya que las instalaciones no han de revertir y sólo se transmite la unidad productiva integrada por los autobuses urbanos, que se concreta en 75 trabajadores.

c) Indemnización a la empresa cesante: de acuerdo con el artículo 15.4 de la Ley Foral 7/1998 la concesionaria cesante ha de ser indemnizada de los daños y perjuicios que se le irroguen, conforme a lo dispuesto en la normativa reguladora de la contratación administrativa, habiéndose determinado en cada caso el importe indemnizatorio en informe de la Intervención de la Mancomunidad.

A la vista de tales consideraciones, la resolución 99/2001 del Presidente de la Mancomunidad resuelve: iniciar el procedimiento de resolución de la concesión cuyo titular no resulte adjudicatario de la concesión única (punto 1); tal resolución está condicionada a la adjudicación y está motivada en el artículo 15.2.b) de la Ley Foral 7/1998 (punto 2); la resolución contractual se ajusta a las condiciones siguientes: se extinguirá el 31 de diciembre de 2001 (punto 3.a); la reversión alcanza, en el caso de ..., al inmueble en Pamplona que se indica, a los vehículos relacionados y a los bienes muebles afectos al servicio y recogidos en relación obrante en el expediente, y en el caso de ..., los vehículos que se relacionan (punto 3.b); la adjudicataria de la concesión única se subrogará en las relaciones jurídicas laborales que la cesante tuviera con sus trabajadores por cuenta ajena, que, en el caso de ..., comprende a todos sus trabajadores, si bien se excluye de la obligación de subrogación las condiciones que no se encuentren directamente relacionadas con la concesión y en concreto el abono de la denominada "paga de participación en beneficios" ni el incremento retributivo superior al resultante de la aplicación, a las retribuciones vigentes en 2000, del Índice Nacional de Precios al Consumo, y, respecto de ... incluye únicamente a 75 trabajadores dedicados a las labores de conducción, que se determinarán por la concesionaria en el plazo de alegaciones o en otro caso por orden de prelación en razón de la antigüedad en la empresa, excluyéndose los conductores no afectados al servicio urbano, así como los demás trabajadores de la concesionaria (punto 3,c); la concesionaria cesante será indemnizada, en el caso de ... en la cuantía de ... pesetas, y en cuanto a ..., en el montante de ... pesetas (punto 4); y finalmente se otorga a ambas empresas un plazo de 10 días para alegaciones.

Mediante escritos del Presidente de la Mancomunidad de 21 de junio de 2001 se notifican dichas resoluciones tanto a ... como a En dichos escritos, de igual tenor, se indica que, a través de la resolución que acompaña, se inicia el procedimiento de resolución de la concesión cuyo titular no resulte adjudicatario del concurso; que dicho procedimiento se integra por los trámites siguientes: iniciación, alegaciones, dictamen del Consejo de Navarra e incorporación del texto definitivo a los Pliegos reguladores del concurso a aprobar por la Asamblea General; por lo que la resolución es un acto inicial, cuyo contenido puede variar como consecuencia de las alegaciones o del informe del Consejo de Navarra, siendo la Asamblea General la competente para la aprobación definitiva de los Pliegos. Finalmente, reitera el deseo de las Administraciones implicadas de que la unificación de las concesiones se realice de forma voluntaria, por acuerdo entre las dos empresas.

Sexto.- Alegaciones formuladas por

Mediante escrito de 29 de junio de 2001, ... presentó alegaciones a la resolución 99/2001 del Presidente de la Mancomunidad, acompañando amplia documentación.

En dicho escrito de alegaciones, la citada empresa manifiesta su disconformidad con las condiciones de la resolución contractual que se detallan en la indicada resolución. En términos sucintos, la discrepancia se centra, en primer lugar, respecto de los trabajadores a los que la resolución circunscribe la subrogación empresarial. La alegante aduce que su negocio está concebido de forma indivisible e inseparable, siendo su actividad principal la ahora recalificada como servicio urbano y complementario el servicio discrecional, lo que exige la escisión de la empresa en dos. Hasta tanto se lleva a cabo la escisión, no es posible la determinación de los trabajadores afectos al servicio urbano y los afectos al servicio discrecional, por lo que toda la plantilla de trabajadores está afectada a una única unidad productiva, que es el Servicio Urbano. Asimismo, discrepa de los criterios para definir una unidad de producción, por estimarlos contradictorios con los seguidos para ponderar la indemnización; de los criterios para identificar a

los trabajadores vinculados con una y otra unidad de producción, pues entiende que otros trabajadores distintos de los conductores (lavacoches, mecánicos, administrativos, Dirección y Jefe de Tráfico y conductores polivalentes) están afectos también al servicio urbano, unos totalmente (lavacoches) y otros en la proporción que se determine; del número de conductores afectos al servicio urbano, que es de 80; de la identificación de los trabajadores, que no ha de realizarse por los criterios objetivos que indica la resolución, sino teniendo en cuenta la opinión de los trabajadores y de la empresa; y de los daños y perjuicios por excedente laboral, en su caso.

El segundo bloque de la oposición se refiere a la indemnización. A su juicio, el artículo 148 de la LFCAP fija tres conceptos: el precio de los activos objeto de reversión (autobuses); los daños y perjuicios; y los beneficios futuros que deje de percibir. En cuanto al primer concepto, frente al criterio de la Mancomunidad de la parte no amortizada, entiende que ha de tenerse en cuenta el criterio legal de su estado, cifrando por tanto su valor en ... pesetas. Respecto de los daños y perjuicios, critica que la Mancomunidad no hace la estimación expresa de tal concepto, sino que engloba todos los conceptos en una única indemnización, proponiendo que se considere también el pasivo, en concreto la parte de los préstamos pendiente de amortización dedicados a la compra de los autobuses, que asciende a ..., - pesetas. Y en cuanto a los beneficios futuros, se opone al criterio aplicado por la Mancomunidad, con resultado negativo, criticando que mediante una única fórmula se pretenda resolver la cuantía de todos los diferentes conceptos que establece la legislación vigente, así como la falta de rigor en la aplicación de los factores integrados en dicha fórmula.

Esta concesionaria termina suplicando lo siguiente:

- “a) Que se acepte la subrogación en las relaciones laborales de todos los trabajadores que el proyecto de escisión de determine como afectos al Servicio Urbano.
- b) Que en la valoración de los activos se tenga en cuenta el pasivo afecto a los mismos.
- c) Que se determinen posibles perjuicios por: 1) préstamos bancarios pendientes de amortizar y que están afectos a los activos reversibles; 2) indemnizaciones exigibles por los trabajadores en el supuesto de que se diese un excedente laboral como consecuencia de que no se

aceptase la subrogación en todos los trabajadores afectos al Servicio Urbano.

d) Que, con carácter previo, se resuelvan por la Mancomunidad las alegaciones y la liquidación de cuentas de los ejercicios 1999/2000, a fin de conocer el beneficio devengado en estos ejercicios.

e) Que se aplique con rigor un método de cuantificación de la indemnización por ejercicios futuros”.

Séptimo.- Alegaciones formuladas por

Mediante escrito de 30 de junio de 2001, la “...” (...) formula alegaciones, acompañando amplia documentación. En dicho escrito de alegaciones, dicha concesionaria manifiesta que se opone de forma expresa a la Resolución notificada por la Mancomunidad.

La primera alegación de este escrito transcribe un informe jurídico emitido a su instancia, que, dicho sea sucintamente, señala: la pluralidad de fuentes normativas distintas que convergen en este caso, el pliego de bases o contrato concesional, estimado impreciso e insuficiente, pero suministrador de una regla orientativa; la normativa específica, integrada por la LFTPUC, cuyo artículo 15.4 remite a la legislación de contratación administrativa (foral -artículos 146 y 148 de la LFCAP- y estatal –artículos 168 y 170 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas, en adelante LCAP-, con idéntica regulación), por la LOTT, y su reglamento aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (en lo sucesivo, ROTT), que, no obstante su inaplicación tanto directa como supletoria en Navarra (con cita de la STC 116/1996, de 27 de junio), remite a la legislación sobre responsabilidad patrimonial de la Administración; y finalmente la legislación general, contenida en la legislación sobre contratación administrativa, la normativa reguladora de los servicios públicos locales (artículos 211 de la LFAL; 99 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; y 54 y 55 del RSCL de 1955) y la Ley de Expropiación Forzosa (artículo 41). A la vista de ello, entiende que la indemnización debe cubrir todos los daños y perjuicios causados y en concreto: el precio de los bienes que vayan a revertir a la Administración, teniendo en cuenta su estado y el tiempo que restare para la reversión; la

pérdida del valor de los bienes que no reviertan a la Administración, habida cuenta de su estado de amortización; los beneficios futuros que deje de percibir, atendiendo a los resultados de la explotación en el último quinquenio; y otros daños efectivamente causados y debidamente probados (costes de personal, otras inversiones no amortizadas, etc.). Para valorar los dos primeros de tales conceptos a indemnizar considera que, dada la insuficiencia de la LFCAP, ha de acudirse a la legislación de expropiación forzosa y en concreto al criterio de libertad de valoración del artículo 43 de la LEF. Finaliza la transcripción del informe jurídico recogiendo las conclusiones siguientes: la determinación de los criterios para calcular la indemnización exige un previo y adecuado análisis y ponderación de las bases del contrato adjudicado a ... por el Ayuntamiento de Pamplona el 1 de agosto de 1969 y de toda la normativa aplicable en la materia (legislación de transporte terrestre, sobre contratación administrativa, sobre gestión de servicios públicos locales y sobre expropiación forzosa); el procedimiento de valoración es el fijado en la base octava del contrato, de naturaleza pericial contradictoria; la indemnización debe cubrir la totalidad de los daños y perjuicios sufridos por la empresa, que se concretan en los cuatro conceptos más atrás mencionados.

La segunda alegación versa sobre las obligaciones laborales de la adjudicataria, examinando, de un lado, la llamada “decimoquinta paga” o paga de beneficios, que debe incluirse en la subrogación, por ser una obligación prevista en el Convenio colectivo de aplicación y, de tratarse de un hecho nuevo, sería una circunstancia sobrevenida e imprevisible que pudiera conceptuarse como causa de alteración de equilibrio económico de la concesión. Y, de otro, desde la óptica de la subrogación empresarial del artículo 44 del ET, solicita que se aclare cuáles serían los trabajadores de ... afectados y sus condiciones laborales.

La alegación tercera discrepa del cálculo sobre el beneficio dejado de percibir, por considerar que es erróneo el criterio propuesto por la Mancomunidad, siendo correcto el de un porcentaje razonable (que pudiera ser el señalado en el informe del 4,53%) sobre las ventas –y no sobre los fondos propios- derivado del Plan de Transporte Urbano de la Comarca de

Pamplona. Asimismo, estima incorrecto el período computado, pues la finalización de la concesión tiene lugar, a su juicio, al cumplirse el plazo de cincuenta años previsto en el contrato el día 1 de septiembre de 2019, y no el día 13 de agosto de 2008 como pretende la Mancomunidad, En tal sentido, indica que tiene interpuesto el recurso contencioso-administrativo 720/99 contra el acuerdo de la Mancomunidad de 1 de julio de 1999.

En la alegación cuarta discrepa del cálculo del valor de la flota de autobuses, que, a su entender, asciende a ... pesetas.

La quinta alegación cuestiona a su vez el cálculo del valor del resto del inmovilizado que no sea terrenos, que, en su opinión, asciende a ...,- pesetas.

El escrito finaliza concluyendo que el valor de la indemnización debe ascender:

- Al valor de los terrenos al precio de mercado: ... pesetas.
- Al valor resultante de la amortización de los autobuses que faltan: ... pesetas.
- Al valor del resto de bienes inmovilizado: ... pesetas.
- Al beneficio dejado de obtener: ... pesetas. A dicha cantidad hay de añadir la remuneración normal del capital pendiente a un tipo de interés normal como es el de la Deuda del Estado.
- A la cantidad que resulte como daño emergente y que no se puede cuantificar en estos momentos.

Octavo.- Informes sobre las alegaciones de....

Las alegaciones presentadas por ... son objeto de tres informes: jurídico, económico y técnico.

La Asesoría Jurídica de la Mancomunidad, con fecha 12 de julio de 2001, informa –dicho sea resumidamente- lo siguiente: en cuanto a las

alegaciones relativas a la plantilla afecta al servicio urbano y la subrogación en las condiciones laborales –que analiza conjuntamente-, entiende, de un lado, con cita de la jurisprudencia sobre la subrogación empresarial del artículo 44 del ET, que la clave está en determinar los elementos patrimoniales que son transmitidos y la atribución o no a su conjunto de la condición de “unidad patrimonial susceptible de ser inmediatamente explotada”, faltando en este caso esta condición resulta inaplicable el artículo 44 del ET, siendo la sucesión empresarial el resultado del libre ejercicio de la voluntad de la Mancomunidad para incluir tal condición en el pliego regulador del concurso de la concesión única, lo que se justifica en la continuidad del servicio de acuerdo con los informes técnicos, por lo que se rechaza tal alegación. Y, de otro, en cuanto a la determinación de los conductores concretos afectados por la sucesión, considera que corresponde a la Mancomunidad fijar discrecionalmente el número de los trabajadores afectados por la mencionada subrogación, que ha de atender a la mejor prestación del servicio, remitiéndose, a la postre, a partir de tales premisas, al informe técnico correspondiente. Asimismo, respecto de la alegación relativa a la indemnización, por estimarla de contenido absolutamente económico, señala que deberá ser informada por la Intervención de la Mancomunidad.

La Intervención de la Mancomunidad, en fecha 11 de julio de 2001, informa sobre los aspectos de contenido económico inmediato, es decir, relacionados con el cálculo de la indemnización compensatoria de la resolución anticipada de la concesión. En cuanto al precio de los activos objeto de reversión, comienza discrepando de la interpretación que hace la alegante del artículo 148.1 LFCAP, que no establece dos criterios diferentes, sino uno sólo que ha de tener en cuenta ambas características; por lo que, a su juicio, dada la lógica económica de la concesión y el carácter restitutivo de la indemnización, la materialización más adecuada de esta previsión legal se da a través del valor neto contable o importe pendiente de recuperar a través de la amortización de los bienes sujetos a la reversión; criterio que desarrolla con cita de una Sentencia del Tribunal Supremo y de la inadecuación del “valor de mercado”. De ahí que reitere la valoración inicial,

salvo la subsanación de un error, que motiva la corrección del montante por este concepto, que ahora asciende a ... pesetas.

La alegación de daños y perjuicios consistente en la exigencia de los importes pasivos de los préstamos contraídos por la concesionaria para la financiación de su flota de autobuses, es rechazada por la Intervención al estimar que suma los conceptos de activo y pasivo, contrapuestos y no agregables; añadiendo en cuanto a la financiación mediante *leasing* de un determinado vehículo una corrección de su anterior informe para ajustarlo al criterio precedente (sin efectos económicos en la indemnización).

Y en cuanto a los beneficios futuros, rechaza también las alegaciones de la empresa: en primer lugar, entiende correcta la consideración del quinquenio 1996-2000, pese a preverse el final de la concesión el 31 de diciembre de 2001, ya que en otro caso se trataría de un absurdo al resultar imposible la realización de la valoración de considerarse este último ejercicio; en segundo lugar, considera que la liquidación correspondiente a 1999, pese a estar recurrida, tiene carácter ejecutivo, los datos provisionales correspondientes a 2000 no resultan alterados por la liquidación definitiva y para los criterios de valoración se remite a sus anteriores informes; en tercer lugar, rechaza la alegación sobre el recálculo de los beneficios de años anteriores en función del criterio aplicado por la Mancomunidad para la compensación de la amortización de los autobuses incorporados al servicio a raíz de la modificación de las concesiones originales; en cuarto lugar, justifica el hecho de que el cálculo del beneficio cesante resulte negativo y por tanto nulo el montante compensatorio por este concepto; en quinto lugar, rechaza la crítica "de fondo" al método concreto de valoración utilizado por la Mancomunidad en el cálculo de los beneficios futuros, justificando, entre los distintos métodos de valoración de empresas, el método mixto aplicado; y finalmente contesta a otras alegaciones más concretas sobre la valoración efectuada.

En suma, la Intervención concluye su informe considerando infundadas las alegaciones de ..., pero rectificando su anterior informe, así como el resultado final de la valoración, en razón de dos errores (sólo uno con

repercusión en el montante de la indemnización) señalados, acompañando una nueva versión corregida del mismo, a cuyo tenor la indemnización total a abonar asciende a ...,- pesetas.

Por último, el “Informe técnico sobre la subrogación de trabajadores de ...”, fechado el 30 de agosto de 2001, analiza las alegaciones sobre tal cuestión formuladas por la citada empresa, realiza un reparto proporcional entre los servicios urbano y discrecional de dicha empresa y concluye que el número de conductores afectados por la subrogación es de 80 y que han de incluirse en la subrogación a otros trabajadores no conductores en número de 9 (3 lavacoches, 3 mecánicos, 2 de Administración y 1 de Tráfico).

Noveno.- Informes sobre las alegaciones formuladas por ...

Las alegaciones presentadas por ... son objeto de dos informes, jurídico y económico.

La Asesoría Jurídica de la Mancomunidad, con fecha 12 de julio de 2001, informa –dicho sea resumidamente- lo siguiente: en cuanto a la primera alegación, sobre la normativa aplicable, comienza señalando que la inicial concesión de 1969 entre el Ayuntamiento de Pamplona y ... fue convalidada y sustituida, en virtud de la disposición transitoria segunda de la LOTT, por el acuerdo de la Asamblea General de la Mancomunidad de 1 de julio de 1999. La regulación sobre la extinción contractual y la determinación de la indemnización está fijada, de un lado, en la legislación foral (artículos 6.1, 136.1, 146 y 148.1 y 4 de la LFCAP y 7 y 15.4 de la LFTPUC) y de otro, por la legislación estatal (artículos 83.1 de la LOTT y 7.1, 164.1 y 169.1 de la LCAP). La disparidad entre ambas, pues la legislación foral remite a la legislación sobre contratación administrativa y la estatal a la legislación sobre responsabilidad administrativa, se resuelve a favor de la legislación foral. A partir de ahí analiza cada uno de los conceptos indemnizatorios legales: discrepa de la alegación sobre la valoración de los bienes a precio de mercado, con base en el sustancial criterio de la amortización (artículo 126.2.b) RSCL y STS de 10-11-1998), criterio que ha de aplicarse también a la pérdida de valor de los bienes que no hayan de revertir; remite al informe

de la Intervención sobre la valoración de los beneficios futuros; y en cuanto al resto de daños y perjuicios señala que para ser indemnizados se exige que sean concretos, efectivos y personales, debiendo acreditarse la relación de causalidad, lo que no se prueba por la alegante. Rechaza asimismo la alegación relativa a la “decimoquinta paga” por considerar que tiene su origen en una remuneración no salarial en la cooperativa, que después se concede, con base en el convenio colectivo, voluntariamente por la empresa, tratándose de una condición más beneficiosa, de cuantía muy superior a la del convenio establecida voluntariamente por la empresa, que no afecta a la Mancomunidad en cuanto tercero y por no haberla autorizado. Y finalmente, rechaza también la fecha de finalización del plazo de concesión aducida por la alegante (1 de septiembre de 2019), pues el acuerdo de la Mancomunidad de 1999 señaló que su duración expiraba el 13 de agosto de 2008, siendo tal acuerdo ejecutivo.

La Intervención de la Mancomunidad, en fecha 11 de julio de 2001, informa sobre los aspectos de contenido económico inmediato, es decir, relacionados con el cálculo de la indemnización compensatoria de la resolución anticipada de la concesión. En cuanto a los criterios de valoración, si bien rechaza el valor de mercado, entiende que, respecto de la valoración de los terrenos, se ha cometido un error en su anterior informe que es preciso corregir, debiendo deducirse del importe de la compensación por el valor de los activos el importe de ... pesetas, que corresponde a los solares sin edificar no reversibles, si bien dicha cantidad habrá de minorarse también del correspondiente a los capitales permanentes vinculados a la explotación, con el consiguiente incremento de la indemnización por lucro cesante. Rechaza a continuación la alegación sobre la determinación del lucro cesante, por entender que la fórmula aplicada se ajusta a la legalidad. En relación con la valoración de la flota de autobuses, entiende correcto el criterio aplicado del valor neto contable (valor de adquisición menos compensaciones satisfechas en concepto de amortización), mientras que la empresa pretende no ya una justa compensación, sino un beneficio. Sobre la alegación relativa al cálculo del valor del resto de inmovilizado que no sean terrenos, señala que mantiene su criterio de valoración que arroja el resultado recogido por la alegante de ...,- pesetas.

Finalmente, incluye una nueva versión corregida de su anterior informe, cuyos datos más relevantes pasamos a indicar –pues corrigen otras cifras de la versión original- en los términos siguientes: el valor de los activos reversibles o valor neto contable asciende a ... pesetas y el resultado de explotación anual (media del quinquenio) es de ... pesetas. Y, tras la aplicación de la referida fórmula, concluye que la indemnización se fija en la cuantía de ... pesetas, de los que la ... pesetas corresponderían a la compensación por la reversión anticipada de activos y el resto, ... pesetas, a la indemnización por lucro cesante.

Décimo.- *Escrito del Director General de Transportes y Telecomunicaciones del Gobierno de Navarra y respuesta de la Mancomunidad.*

Con fecha 19 de junio de 2001, el Director General de Transportes y Telecomunicaciones del Gobierno de Navarra dirige escrito al Presidente de la Mancomunidad, en relación con la iniciación del procedimiento de resolución de la concesión, sobre la interpretación realizada de la reversión de los autobuses adscritos al servicio actualmente con naturaleza de urbano de la empresa Sustancialmente, plantea que, de acuerdo con la vigente legislación de transportes por carretera (LOTT, ROTT y LFTPUC), los vehículos aun estando adscritos a la concesión no revierten a la Administración, sino que permanecen en la empresa a la extinción de la concesión y tampoco se establece la obligación de subrogarse en las relaciones laborales de la empresa, ya que no hay personal adscrito a la concesión. En consecuencia, entiende fundamental que el Consejo de Navarra analice los aspectos siguientes: si la reversión de bienes prevista en la resolución se justifica en el régimen concesional de ... y ... y es por tanto consecuencia obligada para la Administración su establecimiento; si es obligada la subrogación empresarial o si sólo debe considerarse oportuna y necesaria en tal concreto expediente; y las consecuencias de la asunción de tales derechos y obligaciones (reversión de bienes y subrogación en relaciones laborales) en el futuro expediente de adjudicación de la concesión de transporte urbano, una vez finalizado el plazo de la concesión unificada que ahora se tramita.

El Presidente de la Mancomunidad, en fecha 9 de julio de 2001, contesta el anterior escrito señalando lo siguiente: la reversión de bienes es el resultado de informes jurídicos y técnicos, estando sustentada por reiterada doctrina jurisprudencial; la subrogación de los trabajadores se recoge como una consecuencia más de la reversión y, además, se considera procedente por razones de naturaleza social; y finalmente, el acto se encuadra en el seno de un procedimiento de resolución contractual, por lo que la Mancomunidad no puede plantear preguntas concretas al Consejo de Navarra, sino someterle el expediente, sin perjuicio de tales cuestiones puedan ser abordadas, por plasmarse en documentos del expediente, por el citado Consejo, al que además puede acudir en consulta facultativa el Gobierno de Navarra.

Undécimo.- Propuesta de resolución.

El Presidente de la Mancomunidad, con fecha 31 de agosto de 2001, formula propuesta de resolución en la que, considerando las alegaciones presentadas de acuerdo con los informes jurídicos y técnicos de la Mancomunidad, propone que la extinción, en su caso, de las concesiones de transporte urbano, se atenga tanto a la Resolución 99/2001 como en ésta, en lo que modifica aquélla, como consecuencia del estudio de las alegaciones presentadas, que deben resolverse de la siguiente manera:

1. Desestimar las alegaciones presentadas por
2. Desestimar las alegaciones presentadas por
3. Corregir el error padecido en la Resolución 99/2001, de tal manera que la valoración de la flota de autobuses de ... queda fijada en ... pesetas.
4. Corregir los importes de las indemnizaciones que, en su caso, habrán de satisfacerse a las concesionarias quedando fijadas en las cuantías siguientes:

- pesetas.

- pesetas.

I.3ª. Consulta.

El Presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca de la propuesta de acto de terminación del procedimiento de resolución de la concesión de transporte urbano de la comarca de Pamplona iniciado por Resolución 99/2001 del Presidente de la Mancomunidad.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo y planteamiento del dictamen.

El asunto sometido a consulta del Consejo de Navarra se refiere a la resolución por la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona de concesiones del transporte urbano colectivo de Pamplona, iniciado por resolución 99/2001 del Presidente de la Mancomunidad. El escrito del Presidente de la Mancomunidad, promotor de esta consulta, entiende, de conformidad con informe que obra en el expediente, preceptivo nuestro dictamen, dado que del procedimiento previsto resulta la resolución del contrato de una de las empresas actualmente adjudicatarias y se ha formulado oposición por parte de las empresas concesionarias. En el informe jurídico de 15 de mayo de 2001 se considera que, ante la ausencia de desarrollo reglamentario del artículo 141.1 de la LFCAP, entra en juego supletoriamente el artículo 26 del RCAP (aplicable a los entes locales), que en la letra c) de su apartado 1 exige, para la resolución del contrato, el “dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista”.

Como ya indicó este Consejo en su Dictamen 3/2001, de 18 de febrero, tratándose de entes locales, el carácter preceptivo de su dictamen respecto de los asuntos relativos a resolución de contratos, resulta de la combinación entre el artículo 17.1.e) de la LFCN y el artículo 23.2 de la LFCAP, aplicable a las entidades locales de Navarra en virtud de su artículo 1.2. En efecto,

aquel precepto de nuestra Ley Foral reguladora dispone que la Comisión Permanente del Consejo de Navarra deberá ser consultada preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra”. Y el citado artículo 23.2 de la LFCAP establece, a su vez, la preceptividad del informe del Consejo de Estado en los casos de “interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista”, debiendo entenderse la referencia al Consejo de Estado sustituida por la de este Consejo a tenor de la disposición transitoria cuarta de la propia LFCAP.

La oposición del contratista ha de apreciarse cuando éste expresa su contradicción en el procedimiento de resolución contractual, tanto respecto de la resolución misma, como de sus efectos. En tal sentido, el Consejo de Estado ha señalado que el citado artículo 22.12 de su Ley Orgánica no debe entenderse relativo exclusivamente a los casos en que “el concesionario se oponga frontal y completamente, sino que ha de observar aquellos otros en los que se aprecie una oposición entre el concesionario y los órganos de la Administración respecto del régimen de efectos de la decisión que se ha de adoptar” (Dictamen núm. 44.547, Sección 4ª, de 30 de septiembre de 1982). No obstante, el Tribunal Supremo ha declarado que no es preceptivo tal dictamen, cuando la empresa mostró expresamente el consentimiento al rescate, discrepando únicamente del criterio de valoración (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1994).

En el presente caso, concurre tal circunstancia, pues, como se ha reseñado ampliamente en los antecedentes, las dos concesionarias actuales han manifestado expresamente su oposición, aunque sus alegaciones se dirigen especialmente contra las condiciones o efectos de la resolución contractual.

De esta suerte, si bien en aplicación de la legislación foral, se alcanza igual resultado que el inferido de la normativa estatal [artículos 59.3.a) del hoy vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio –en

adelante, TRLCAP-, y 22.12 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado] en cuanto a la preceptividad del dictamen de este Consejo, que corresponde en principio evacuarlo a la Comisión Permanente. No obstante, la presente consulta es evacuada por el Pleno, en virtud del acuerdo del mismo de 3 de septiembre de 2001 recabando la competencia para su emisión de conformidad con el artículo 16.1.g) de la LFCN.

Es menester, además, realizar otra consideración adicional para delimitar la naturaleza y alcance de la intervención de este Consejo en el presente asunto. Tres son los parámetros a tener en cuenta: en primer lugar, el ejercicio de nuestra función consultiva es de estricta legalidad, sin entrar en valoraciones de oportunidad o de conveniencia (artículo 1.2 de la LFCN); en segundo lugar, el específico motivo que justifica la intervención del Consejo en este supuesto es la existencia de oposición del contratista (artículo 23.2 de la LFCAP); y, en tercer lugar, la propia legislación de contratos públicos permite la resolución del contrato por mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista [artículos 140.c) y 146 de la LFCAP], que, empero, habrá de estar presidida y respetar el interés público.

A la vista de tales previsiones legales, nuestra intervención preceptiva se traduce en un juicio estrictamente jurídico de un caso concreto de resolución contractual, en el que se produce la oposición del contratista, que ha de ponderar las específicas circunstancias del caso y en particular la discrepancia entre la Administración y el contratista bajo la luz de la legalidad. En este sentido el artículo 28.1 del ROFCN exige –como se ha practicado a nuestro requerimiento- la remisión de la propuesta de resolución que constituye el objeto de la consulta. Por tanto, las consideraciones jurídicas que siguen se ceñirán al específico caso sometido a consulta.

Son precisas, finalmente, dos consideraciones preliminares: de un lado, tanto la resolución iniciadora del procedimiento como la propuesta de resolución contemplan en verdad la extinción de una de las concesiones, esto es, la de la empresa cesante por no resultar adjudicataria del futuro concurso de la nueva concesión del servicio unificado a celebrar; y, de otro,

tales actos aluden constante e indistintamente a la categoría de la “concesión”, cuando es lo cierto que, según los antecedentes relatados, la figura jurídica utilizada en el caso de ... fue el arrendamiento. No obstante, sin perjuicio de las obligadas correcciones que ello comporta y de las observaciones que más adelante pudieran realizarse sobre tales matizaciones, las mismas no impiden un examen conjunto del asunto a la luz de la normativa aplicable.

II.2ª. Marco jurídico aplicable.

El asunto al que se contrae la consulta versa sobre la resolución unilateral por una entidad local de una concesión del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de la Comarca de Pamplona. La concesión de servicios públicos, a tenor del Derecho positivo, se configura como una modalidad del contrato de gestión de servicios públicos, un supuesto de gestión indirecta del servicio público realizado por un empresario a su propio riesgo y ventura (artículos 156 del TRLCAP y 16.4 de la LFCAP). Asimismo, el arrendamiento constituye todavía hoy una modalidad del contrato de gestión de servicios públicos en la legislación foral (artículos 16.4 de la LFCAP) como un modo de gestión indirecta para la prestación de servicios locales cuyas instalaciones pertenezcan a las entidades locales (artículos 192.3 y 202 de la LFAL). Así pues, el sustrato común es el contrato típico de gestión de servicios públicos, pudiendo incluso en este caso –dejando aparte la denominación– caracterizarse el arrendamiento con ... como una concesión, dada la ausencia de instalaciones pertenecientes al Ayuntamiento de Pamplona en la prestación de servicios arrendada y los propios términos y la verdadera naturaleza de tal contrato.

Como se ha expuesto en los antecedentes, las partes intervinientes han aludido a una pluralidad de normas jurídicas de aplicación, atendiendo a criterios diversos y fijando prioridades diferentes para su aplicación.

La determinación de las fuentes normativas del contrato de gestión de servicios públicos (y en concreto de la concesión de servicio público), según ha señalado la doctrina científica, es una operación que no está exenta de

dificultad, tanto por razones subjetivas como por la especificidad del concreto sector o servicio. En tal sentido, desde la óptica competencial se ha aludido a la dificultad de una legislación básica sobre concesiones administrativas, materia respecto de la que el Estado tiene atribuida competencia exclusiva (artículo 149.1.18ª de la Constitución Española), por la existencia de regímenes jurídicos concesionales diversos, en razón de las distintas necesidades y fines que en cada caso subyacen y los justifican, de suerte que dicha cláusula competencial operaría a modo residual, como auxilio o complemento de otros títulos más específicos del Estado. No obstante, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, es preciso recordar su peculiar nivel competencial en esta materia, ya que la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), le atribuye, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia de “contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia” [artículo 49.1.d)].

La complejidad de la fijación del marco jurídico aplicable se incrementa en este caso por razones temporales. De una parte, al procedimiento de resolución del contrato ha de aplicarse la legislación vigente al momento de su inicio. En este sentido, el Consejo de Estado ha declarado que el procedimiento de formalización del contrato y el de resolución poseen naturaleza diferente, por lo que al expediente de resolución habrá de aplicarse la legislación vigente en el momento de adoptarse el acuerdo resolutorio (Dictámenes de 27 de enero de 1994, 15696/93, y de 11 de octubre de 1995, 1935/95). Pero, de otra parte, en orden a la reversión, los efectos de los contratos y su cumplimiento se ajustarán a sus cláusulas y a la legislación vigente en el momento de su perfeccionamiento (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1987 y –Sección 7ª- de 10 de noviembre de 1998).

La pluralidad de fuentes normativas se aprecia en la legislación administrativa. En primer lugar, la jerarquía normativa dependerá del tipo de Administración concedente del servicio (estatal, autonómica, local), que motivará la aplicación de la legislación correspondiente a cada una de tales

Administraciones. En segundo lugar, los contratos de gestión de servicios públicos (y las concesiones) se refieren a la prestación o gestión indirecta de determinado servicio público, que suele estar disciplinado por una normativa específica; lo que conduce a una pluralidad de distintas legislaciones reguladoras de los servicios públicos. Y en tercer lugar, tanto la concesión administrativa como el arrendamiento de servicios son un contrato administrativo, lo que motiva la entrada en juego de la legislación de contratación administrativa.

En efecto, la legislación de contratos de las Administraciones públicas trata de ofrecer un criterio general respecto del régimen jurídico de aplicación a los contratos administrativos típicos y en particular a los contratos de gestión de servicios públicos. Con carácter general, respecto de los contratos administrativos típicos, entre los que se encuentra el contrato de gestión de servicios públicos [artículo 5.2 de la LFCAP y 5.2.a) del TRLCAP], el artículo 6.1 de la LFCAP –y en el régimen común el artículo 7 del TRLCAP- establece que:

“Los contratos administrativos típicos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por la presente Ley Foral y sus disposiciones reglamentarias. Supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes”.

Y respecto del contrato de gestión de servicios públicos, el artículo 16.2 de la LFCAP –de similar tenor al artículo 154.1 del TRLCAP en el régimen común- dice así:

“Los contratos de gestión de servicios públicos se regularán por la presente Ley Foral, salvo lo establecido en los artículos 101, 102, 125 y 132 y por las disposiciones especiales del respectivo servicio, en cuanto no se opongan a aquélla”.

Con arreglo a tales preceptos legales, el orden de prelación de las fuentes normativas aplicable a los contratos de gestión de servicios públicos es el siguiente: en primer lugar, la Ley Foral de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra y las disposiciones que la desarrollen;

en segundo lugar, la legislación específica del servicio concreto objeto de concesión administrativa; en tercer lugar, las restantes normas del Derecho administrativo; y finalmente las normas del Derecho privado. Nótese, además, la singular trascendencia de las cláusulas contractuales o concesionales y de los pliegos de condiciones para determinar el alcance de los derechos y obligaciones de las partes. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, el contrato es ley para las partes, adquiriendo por ello notable valor el pliego de condiciones –en cuanto le sirve de base- y las cláusulas concesionales (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1987, de 27 de septiembre de 1988 y, en particular, de 10 de noviembre de 1998).

Ese orden general ha de ser modulado cuando la Administración contratante es una Administración local, pues no obstante la unificación de la normativa contractual pública llevado a cabo por tales Leyes (LFCAP y TRLCAP), no puede desconocerse el peculiar estatuto de los entes locales fijado en la legislación de régimen local. Ello es especialmente manifiesto en el caso de Navarra, ya que, de un lado, la LFAL es una Ley Foral de mayoría absoluta o “institucional” (artículo 20.2 de la LORAFNA) frente al carácter ordinario de la LFCAP, y, de otro, la propia LFCAP se encarga de matizar su aplicación “a las Entidades Locales de Navarra y sus Organismos Autónomos, en lo que no se oponga a las especialidades configuradas en su legislación foral específica” [artículo 1.2.b)].

De ahí que en la esfera local, el orden de prelación de fuentes esté encabezado por la legislación de régimen local, en concreto por la LFAL y disposiciones complementarias. La propia LFAL regula los servicios públicos locales (artículos 185 a 211) y la contratación local (artículos 224 a 232). En lo que se refiere a los servicios públicos, se atribuye a los entes locales la plena potestad para organizar los servicios de su competencia, de acuerdo con lo establecido en las normas aplicables (artículo 186.1 LFAL); una de las formas de gestión indirecta es la concesión [artículo 192.3.a)], cuyo plazo máximo de duración es de cincuenta años (artículo 194.1 LFAL), revirtiendo al patrimonio local, al término del convenio concesional, los bienes, instalaciones y material afectos al servicio en condiciones normales de uso

(artículo 194.2 LFAL); en la concesión administrativa la entidad local encomienda a un particular o entidad el establecimiento a su cargo de un servicio público mediante la realización de las obras e instalaciones necesarias, y su ulterior gestión, o solamente la prestación del servicio, cuando no requiera obras o instalaciones permanentes o estuviesen ya establecidas, realizándose la gestión del servicio por el concesionario a su riesgo y ventura, y siendo la retribución del concesionario la establecida en el acuerdo de concesión pudiendo incluirse en la misma la cesión de tasas, precios del servicio, contribuciones especiales u otras aportaciones (artículo 200); y la expropiación de empresas o rescate de concesiones que hayan de producirse como consecuencia de la prestación de los servicios o ejecución de las actividades económicas en régimen de monopolio, requieren el previo aviso a los interesados con la antelación mínima de seis meses y se regirán por la legislación general reguladora de la materia (artículo 211.1).

Y en materia de contratación, el artículo 224.2 de la LFAL determina que “los contratos que celebren las entidades locales de Navarra se ajustarán al régimen aplicable a la Administración de la Comunidad Foral, con las especialidades que se contienen en esta Ley Foral”.

La mención y ordenación de las fuentes normativas permite resolver la inicial complejidad en la materia, toda vez que las mismas pueden articularse de forma armónica a modo de un sistema entrelazado y solidario que ofrezca un régimen jurídico claro y adecuado, exento de contradicciones. A ello coadyuvan también dos datos: la legislación vigente sobre contratos administrativos es en los aspectos que aquí interesan continuista respecto de la anterior y además la regulación aplicable a las distintas esferas administrativas es de contenido similar, como puede apreciarse en la comparación entre la legislación foral y la estatal sobre contratos de las Administraciones Públicas.

El precedente esquema normativo tiene su reflejo en las concesiones administrativas a las que se contrae este dictamen. En efecto, como se ha reseñado en los antecedentes, las modificaciones contractuales llevadas a cabo por el acuerdo de la Mancomunidad de 1 de julio de 1999 disponen –

para ambas empresas concesionarias- que: de un lado, la concesión es un contrato administrativo de gestión indirecta de servicios públicos bajo la forma de concesión, sometido a las previsiones normativas contenidas en los artículos 200 de la Ley Foral de Administración Local, 16 y concordantes de la Ley Foral de Contratos de las Administraciones Públicas, y 114 a 137 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; y, de otro, en la explotación del servicio se cumplirá lo establecido en la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en la Ley Foral 7/1998 reguladora del transporte público urbano por carretera, en la Ley Foral 8/1998 de transporte regular de viajeros de la comarca de Pamplona, en las normas de desarrollo de las mismas, en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y en el Plan de Transporte Urbano de la Comarca de Pamplona.

Parece conveniente, finalmente, resaltar la tradicional polaridad normativa entre la legislación local y la sectorial reguladora de los concretos servicios públicos, manifiesta en el transporte público de viajeros por carretera. La legislación sobre régimen local venía atribuyendo a los municipios la competencia en materia de transportes terrestres en el término municipal, previendo la gestión de los servicios públicos municipales –aquí el transporte público urbano colectivo de viajeros- mediante la concesión administrativa (desde el artículo 72 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924, y los artículos 101.2.e) y 157 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 1955 y 113 y siguientes del RSCL de 1955). Sin embargo, la legislación sectorial de transportes por carretera sometía a sus normas, con la consiguiente competencia estatal, los transportes realizados en vehículos automóviles por carreteras estatales, provinciales o municipales “fuera del casco urbano de las poblaciones” (artículos 1 de la Ley de Ordenación de 27 de diciembre de 1947 y de su Reglamento aprobado por Decreto de 9 de diciembre de 1949). Ello generaba una dislocación y problemas organizativos y competenciales para la adecuada gestión de los transportes urbanos, que se contraponen a los interurbanos. En efecto, se abre una distinción con importantes repercusiones para determinar la naturaleza, el régimen jurídico y la competencia sobre un determinado servicio: de un lado, los transportes

interurbanos cuyo recorrido se desarrolla total o parcialmente fuera del casco urbano, que se rigen por la Ley de Ordenación de 1947 y su Reglamento de 1947 y son de la competencia estatal; y, de otro, los transportes urbanos que son aquellos que se prestan dentro del casco urbano, se rigen por la legislación de régimen local y son de competencia del municipio.

Esa referencia de la legislación sectorial al casco urbano, con algunas excepciones en leyes especiales para determinados municipios (cfr., por todas, la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1975, relativa al municipio de Valencia) se irradia también a la coetánea normativa foral navarra. En razón de su régimen foral, la legislación estatal de transportes por carretera dejó a salvo las competencias de Navarra en dicha materia, cuya articulación con las del Estado se llevó a cabo mediante el Convenio de Ordenación entre el Ministerio de Obras Públicas y la Diputación Foral de 22 de noviembre de 1950. En desarrollo de sus competencias, la Diputación aprobó por acuerdo de 16 de febrero de 1951 el Reglamento para la Ordenación en Navarra de los Transportes Mecánicos por Carretera, que, partiendo de la citada Ley de 1947 y de las bases convenidas con el Estado, contenía una reglamentación paralela y similar a la fijada en el Reglamento estatal de 1949.

La tensión entre régimen local y legislación sectorial parece superarse con la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), desarrollada por el ROTT de 1990, que derogan – respectivamente- la Ley de ordenación de 1947 y su Reglamento de 1949. En su ámbito de aplicación se incluyen todos los transportes terrestres, urbanos e interurbanos (artículo 1.1º LOTT); pero con aplicación directa o supletoria de sus preceptos, según resulte, a los transportes cuya competencia corresponda a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local (segundo inciso del primer párrafo del artículo 2 LOTT); y en particular son de aplicación supletoria las normas reguladoras de los transportes urbanos contenidas en el Capítulo VII del Título III -artículos 113 a 118- (artículo 2, párrafo segundo, LOTT). Tales artículos (113 a 118 de la LOTT) contienen una escueta regulación de los transportes urbanos, más bien en torno a las competencias respecto de los mismos, que se cierra con

la previsión siguiente: “Los preceptos de la presente Ley serán aplicables al transporte urbano, en todo lo que no resulte incompatible con la especial naturaleza del mismo. Reglamentariamente podrán realizarse las adaptaciones del contenido de la misma que resulten necesarias conforme a la referida naturaleza especial del transporte urbano. Respetando las normas generales aplicables, los Ayuntamientos podrán establecer condiciones específicas en relación con los servicios de transporte urbano de viajeros” (artículo 118). Sin embargo, la STC 118/1996, de 27 de junio, declaró la inconstitucionalidad y la consiguiente nulidad del inciso segundo del párrafo primero y del párrafo segundo del artículo 2 y de los artículos 113 a 118 de la LOTT, por considerar que vulneraban las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de transportes terrestres, ya que los transportes urbanos se desarrollan dentro del ámbito autonómico. Además, al examinar la intervención del Comité Nacional del Transporte por Carretera, consideró no básico –entre otros- el artículo 83.1 LOTT (FJ 27). En cambio, respecto de los transportes públicos regulares de viajeros sienta la doctrina de que “corresponde a la Comunidad Autónoma recurrente legislar sobre el régimen de prestación de los servicios públicos de transporte con las únicas salvedades que se deriven del título estatal referido a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas; de tal manera que sólo los aspectos de los artículos de la LOTT que examinamos que puedan considerarse como bases de la legislación sobre concesiones serán de aplicación en la Comunidad Autónoma recurrente, mientras que los que no tengan esta consideración no lo serán” (FJ 29), como es el caso del artículo 81.1 y 2, sobre unificación de concesiones, que se declara inaplicable a los transportes interiores autonómicos (FJ 33). Finalmente, declara el carácter básico del régimen transitorio sobre convalidación y canje de títulos (apartados 1, 4, 6 y 9 de la disposición transitoria quinta y apartado 4 de la séptima) con base en el artículo 149.1.18 (legislación básica sobre concesiones administrativas), puesto en relación con el artículo 149.1.1 CE (condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos) (FJ 53).

La Comunidad Foral de Navarra, en virtud de su régimen foral, tiene competencia exclusiva en materia de transportes por carretera cuyo itinerario

se desarrolle íntegramente en su territorio (artículo 49.1.f) de la LORAFNA), incluidos los transportes urbanos; y en todo caso conserva en dicha materia las competencias que actualmente ostenta (artículo 49.3 de la LORAFNA), que son de carácter ejecutivo en lo que se refiere a los transportes que excedan de su territorio (STC 86/1988, de 3 de mayo). No obstante los cambios normativos producidos y la previsión específica de la disposición adicional de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, no se han actualizado o adaptado las facultades y competencias que, en virtud del Convenio de Ordenación de 1950, ejerce Navarra en relación con los transportes que exceden de su ámbito territorial.

El Reglamento foral de ordenación de transportes por carretera de 1951 no aparece derogado expresamente (a él aluden como vigente el artículo 11 del Decreto Foral 24/1984, de 18 de abril, de régimen jurídico de autorizaciones de transporte público discrecional de mercancías y viajeros por carretera, y el artículo 3 del Decreto Foral 150/1984, de 27 de junio, sobre extinción de la Junta de Transportes de Navarra, entendiéndose las referencias de aquél a ésta realizadas al Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones), excepto sus artículos 110 a 116 (derogados por la disposición derogatoria del Decreto Foral 112/1985, de 29 de mayo, sobre inspección, control y régimen sancionador de los transportes por carretera), sin perjuicio de la incidencia de la normativa foral posterior que, paralelamente a los cambios acaecidos en el ámbito estatal, dio nueva regulación a determinados aspectos (en particular en materia de autorizaciones de transporte de mercancías: por todos, Decreto Foral 152/1987, de 4 de septiembre, derogado por el Decreto Foral 19/1994, de 24 de enero), si bien más tarde las disposiciones y actos forales en la materia, aunque dictados con base en el Convenio de Ordenación de 1950, se remiten a la nueva regulación legal y reglamentaria estatal –LOTT y ROTT- (Decreto Foral 19/1994 y, por todas, Orden Foral 1037/2000, de 5 de diciembre, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, de revisión de tarifas de los servicios públicos regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera).

1. Finalmente, tal competencia exclusiva ha sido ejercida a través de las ya citadas Leyes Forales 7/1998 y 8/1998, en cuanto a los transportes urbanos de viajeros por carretera. La Ley 7/1998, a la que se remite en lo no previsto en la misma la posterior, regula los transportes urbanos de viajeros por carretera en Navarra, disponiendo, en cuanto a la supletoriedad, la aplicación supletoria en lo no previsto en la misma del “régimen jurídico vigente para los interurbanos que se desarrollen en la Comunidad Foral de Navarra, en cuanto resulte compatible con la específica naturaleza de aquéllos. Respetando las normas generales aplicables, los Ayuntamientos podrán establecer condiciones específicas en relación con los servicios de transporte urbano de viajeros” (disposición adicional tercera).

II.3ª. La resolución unilateral de la concesión de servicio público.

Fijado más arriba el marco jurídico de aplicación puede avanzarse en el examen del asunto consultado, examinando ahora la causa de resolución contractual que comporta la extinción de la concesión.

Para ello, ha de comenzarse recapitulando algunas circunstancias fácticas, expuestas ampliamente en los antecedentes. La Mancomunidad, de acuerdo con las Leyes Forales 7/1998 y 8/1998, asumió y modificó las concesiones administrativas de transporte urbano colectivo de la Comarca de Pamplona, cuyos concesionarios son las empresas ... y La prevista unificación de tales servicios y concesiones en una única concesión, ante la falta de unificación voluntaria por las concesionarias, se pretende realizar mediante una futura adjudicación de una única concesión mediante concurso en el que pueden participar ambas concesionarias. Dado que una de las dos empresas no resultará adjudicataria de la futura concesión unificada, se procede a la resolución de la concesión de la empresa cesante, de suerte que los efectos de tal resolución se incluirán en el pliego de condiciones del concurso a celebrar y la resolución contractual estará condicionada a la nueva adjudicación. A tal fin, la Mancomunidad ha incoado un procedimiento de resolución anticipada de la concesión, en el que se ha dado audiencia y

han formulado alegaciones ambas concesionarias, dentro del que se inserta la intervención consultiva de este Consejo.

Tan esquemática exposición permite perfilar los contornos específicos del presente asunto: la Administración contratante pretende, de acuerdo con la legislación vigente, llevar a cabo la unificación de la explotación del servicio para su posterior adjudicación mediante concurso entre las dos concesionarias. Para ello debe previamente extinguir los contratos o concesiones preexistentes mediante su resolución anticipada sin culpa del contratista o concesionario, cuyos efectos se reflejarán en el pliego de condiciones del posterior concurso. La futura empresa concesionaria, en vez de aportar toda una infraestructura empresarial, se verá obligada a recibirla o adquirirla en los términos del pliego de condiciones de los concesionarios decaídos.

A) La facultad de resolución unilateral y anticipada de la concesión por motivos de interés general.

La doctrina administrativista francesa –atendiendo a la jurisprudencia del Consejo de Estado- señala que la Administración concedente tiene un poder general de resolución unilateral del contrato por motivo de interés general, una resolución anticipada por decisión de la Administración y no por culpa del concesionario o resolución sin culpa por *factum principis*. Se trata de una potestad legal, y no contractual, aunque el contrato puede fijar las condiciones de ejercicio de la resolución e igualmente puede contener cláusulas relativas a la indemnización. Las causas de interés general que justifiquen el ejercicio de dicha potestad pueden ser la supresión del servicio, la asunción directa de su gestión o la reorganización del servicio. La contrapartida de esta resolución unilateral del contrato es la indemnización integral, mediante la aplicación o bien del instituto expropiatorio o bien de la responsabilidad contractual sin culpa por hecho del príncipe, que comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante, incluyendo las inversiones no amortizadas, los bienes que no sean obligatoriamente revertidos a la Administración y las ganancias impedidas.

Tales criterios han sido también acogidos en la esfera española. La doctrina científica ha indicado que el rescate de la concesión, al comportar la extinción del contrato o concesión, es un supuesto de equivalente económico, procediendo la reparación integral del perjuicio sufrido, tanto del daño emergente como del lucro cesante, según establecían, con un régimen similar, tanto la anterior legislación de contratos del Estado (artículos 79 de la Ley y 232 del Reglamento) como la legislación local (artículo 127.1.5 y 127.4 del RSCL de 1955).

Aunque con referencia a las concesiones demaniales, el Consejo de Estado español (Dictamen 569/92, Sección 6ª, de 4 de junio de 1992) ha señalado que su rescate constituye “un acto administrativo que extingue una concesión determinada con todos los derechos y deberes inherentes a ella. Se trata, pues, de una privación singular de derechos patrimoniales legítimos acordada imperativamente. Por este motivo, la generalidad de la doctrina reconoce que la institución tiene naturaleza verdaderamente expropiatoria, pues encaja en el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa. El artículo 41 de esta norma legal, por su parte, regula la determinación del justiprecio de las concesiones para el caso de rescate, con lo que confirma aquella conclusión”. Y seguidamente añade que el artículo 79 de la Ley de Contratos del Estado, “prevé con matices netamente expropiatorios las consecuencias de la extinción del contrato de servicio público por «rescate», estableciendo la necesidad de «indemnizar al empresario el valor de las obras e instalaciones que no hayan de revertir a aquélla, habida cuenta de su grado de amortización y los daños y perjuicios que se le irroguen, así como los beneficios futuros dejados de percibir». Por consiguiente, “su rescate (de la concesión en cuanto contrato) implica el deber de indemnizar todos los perjuicios que la extinción de la relación jurídica le irroque al concesionario, incluyendo el lucro cesante”. De esa naturaleza expropiatoria del rescate extrae una primera consecuencia: su sometimiento al artículo 33.3 de la Constitución, indicando que las leyes a que se refiere este precepto son las que regulan la concesión demanial concreta de que se trata y, supletoriamente, la legislación expropiatoria general.

Estas consideraciones doctrinales se ven confirmadas tanto por la legislación aplicable en el momento del contrato como según la vigente en el momento de su extinción; en particular la legislación local, la legislación de contratos de las Administraciones públicas y por las Leyes específicas reguladoras del servicio público que ahora nos concierne. En el momento actual -comenzando por la legislación sectorial específica-, la Ley Foral 8/1988 determina que el transporte público regular de viajeros de uso general –transporte público urbano- de la Comarca de Pamplona, dejando al margen las previsiones competenciales y transitorias para las concesiones afectadas (disposiciones adicional segunda y transitoria primera de la misma), en lo no dispuesto en la misma, se rige por la Ley Foral Reguladora del Transporte Público Urbano por Carretera (LFTPUC o Ley Foral 7/1998).

La Ley Foral 7/1998, tras calificar los transportes públicos regulares permanentes de uso general de viajeros como servicios públicos de titularidad municipal (artículo 7.1), cuya prestación se realizará, como regla general, por la empresa a la que se atribuya la correspondiente concesión administrativa (artículo 10), dispone que “las concesiones se extinguirán en virtud de las causas establecidas en la normativa reguladora de la contratación administrativa” (artículo 16.1). Además, establece en su artículo 15 la previsión específica siguiente:

“1. Cuando existan razones objetivas de interés público que lo justifiquen, y no resulte viable o procedente el establecimiento de un nuevo servicio con independencia de los anteriormente existentes, el municipio podrá, de oficio o a instancia de parte, respetando el equilibrio económico de las concesiones, acordar la unificación de servicios que hayan sido objeto de concesiones independientes, a efectos de que la prestación de los mismos se haga en régimen de unidad de empresa.

Los servicios unificados serán objeto de una nueva concesión, que comportará la extinción de las anteriores, y cuyo plazo de duración, salvo en el supuesto contemplado en el apartado 3 del presente artículo, se fijará en función de los plazos de vigencia que resten en las concesiones correspondientes a los servicios que se unifiquen y de los tráficos respectivos. El plazo resultante de la aplicación de tales factores podrá aumentarse hasta un 20 por 100.

2. Cuando las concesiones que han de unificarse correspondan a un mismo titular, el acuerdo de unificación implicará la adjudicación directa en su favor de la concesión unificada.

Cuando los servicios correspondan a concesiones otorgadas a diferentes empresas, el procedimiento de determinación de la nueva titularidad única de la concesión resultante se ajustará a las siguientes reglas:

a) El municipio invitará a los distintos concesionarios a realizar las oportunas transferencias que reduzcan las concesiones a un sólo titular, sea éste uno de los concesionarios o una sociedad formada por todos o alguno de ellos.

b) De no llegarse a un acuerdo en el plazo de seis meses, se procederá a la celebración de un concurso entre dichos concesionarios en la forma prevista para los servicios de nueva creación, siendo la tarifa máxima en el mismo la mayor de las concesiones que se unifiquen.

3. Si la concesión no llegara a adjudicarse por los procedimientos previstos en el apartado anterior, se celebrará un nuevo concurso sin limitaciones en cuanto a los posibles concursantes, y conforme a las condiciones generales establecidas en la presente Ley Foral.

4. Los antiguos titulares que no resulten adjudicatarios de la nueva concesión serán indemnizados por los daños y perjuicios que se les irroguen, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora de la contratación administrativa”.

La precedente regulación foral es sustancialmente coincidente con el régimen de unificación de servicios previsto en la legislación estatal sectorial, actualmente con el artículo 81 de la LOTT -cuyos apartados 1 y 2 fueron declarados no básicos por la STC 118/1996-, que por otra parte configura la unificación como una causa específica de resolución de las concesiones (artículo 82.j). No obstante, difiere de la regulación del rescate del artículo 83.1 de la LOTT –declarado no básico por la STC 118/1996- que en su inciso final señala que “la indemnización se realizará de conformidad con la legislación sobre responsabilidad patrimonial de la Administración”.

La legislación de contratación administrativa a la que, por dos veces, remite la LFTPUC es en nuestro caso la LFCAP. Dos son los preceptos de la misma que conviene ahora transcribir:

“Artículo 146. Causas de resolución.

Son causas de resolución del contrato de gestión de servicios públicos, además de las señaladas en el artículo 140, con la excepción de sus letras f), g) e i), las siguientes:

- a) La demora superior a seis meses por parte de la Administración en la entrega al contratista de la contraprestación o de los medios auxiliares a que se obligó según el contrato.
- b) El rescate del servicio por la Administración.
- c) La supresión del servicio por razones de interés público.
- d) La imposibilidad de la explotación del servicio como consecuencia de acuerdos adoptados por la Administración con posterioridad al contrato”.

“Artículo 148. Efectos de la resolución.

1. En los supuestos de resolución, la Administración abonará al contratista, en todo caso, el precio de las obras e instalaciones que, ejecutadas por éste, hayan de pasar a propiedad de aquélla, teniendo en cuenta su estado y el tiempo que restare para la reversión
2. Con independencia de lo dispuesto en el artículo 142, el incumplimiento por parte de la Administración o del contratista de las obligaciones del contrato producirá los efectos que según las disposiciones específicas del servicio puedan afectar a estos contratos.
3. En el supuesto del artículo 146, a), el contratista tendrá derecho al abono del interés legal de las cantidades debidas o valores económicos convenidos, a partir del vencimiento del plazo previsto para su entrega, así como de los daños y perjuicios sufridos.
4. En los supuestos de las letras b), c) y d) del artículo 146, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, la Administración indemnizará al contratista de los daños y perjuicios que se le irroguen, incluidos los beneficios futuros que deje de percibir, atendiendo a los resultados de la explotación en el último quinquenio y a la pérdida del valor de las obras e instalaciones que no hayan de revertir a aquélla, habida cuenta de su grado de amortización”.

De acuerdo con el artículo 147.2 de la LFCAP, “por razones de interés público la Administración podrá acordar el rescate del servicio para gestionarlo directamente”.

La primera consecuencia que puede inferirse es que la Administración tiene una potestad atribuida por la ley para acordar la resolución unilateral y anticipada sin culpa del empresario de una concesión administrativa de servicio público; habilitación legal (o rescate en sentido amplio) que se concreta en tres modalidades: el rescate para asumir la gestión directa del servicio (o rescate en sentido propio o estricto), la supresión del servicio y la

resolución anticipada por imposibilidad de prestación del servicio por *factum principis* (artículos 146.1 y 147 de la LFCAP). En todo caso, los efectos de la resolución contractual son los mismos para las tres causas (artículo 148.4 LFCAP).

La segunda conclusión a extraer se refiere al ejercicio de tal facultad: su actualización ha de estar justificada en un motivo de interés general. En este caso, la justificación estriba en la unificación de la explotación de los servicios en una única concesión objeto de futura adjudicación, lo que tiene cobertura legal directa y específica en el artículo 15 de la LFTPUC y en el Plan de Transporte Urbano de la Comarca de Pamplona, siendo tal, en fin, el propósito que anima a la propia Ley Foral 8/1998.

Y la tercera conclusión consiste en la contrapartida al ejercicio de tal potestad: la reparación integral de los daños sufridos por el empresario cuya concesión se extingue a consecuencia de la resolución unilateral de la Administración; lo que en cierto modo conduce a un resultado final idéntico homogeneizador de la diversidad de caracterizaciones de la indemnización (contractual, expropiatoria o responsabilidad patrimonial). Este carácter integral de la indemnización al concesionario cesante se prevé en el artículo 148.4 de la LFCAP, que señala determinados criterios en orden a la fijación de tal compensación.

A) El procedimiento de resolución unilateral de la concesión.

Para la Mancomunidad, según resulta del correspondiente informe jurídico reseñado en los antecedentes, el punto de partida es el artículo 141.1 de la LFCAP, cuyo primer párrafo prevé que “la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, mediante procedimiento en la forma que reglamentariamente se determine”. La ausencia de desarrollo reglamentario en el ámbito foral navarro, le lleva a entender aplicable el procedimiento fijado en el artículo 26 del RCAP.

La propia LFCAP suministra algunos elementos que permiten configurar, completándola con la legislación de procedimiento administrativo

común (disposición adicional séptima de la LFCAP), un procedimiento formalizado para la resolución contractual mediante rescate en sentido amplio de la concesión, similar al que la misma fija directamente para la modificación contractual (artículo 123 LFCAP). Los mimbres que aporta la LFCAP son los siguientes: el acto de resolución contractual ha de adoptarse por el órgano de contratación (artículo 141.1); la audiencia al contratista, que puede conformarse u oponerse a la resolución de la concesión (artículo 23.1); el informe del servicio jurídico del órgano de contratación (artículo 23.1); y el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra si el contratista formula oposición [artículo 23.2.a)]. Han considerarse, asimismo, las especialidades establecidas para los entes locales en la LFAL: los informes jurídicos se evacuarán por el Secretario o Letrados de la Corporación y los actos de fiscalización económica serán ejercidos por el Interventor de la entidad (artículo 225.2ª); el órgano de la entidad local competente para contratar ostenta asimismo la prerrogativa de resolución de los contratos administrativos dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la ley (artículo 227.2); y para determinar la competencia para contratar, en las Mancomunidades, se estará lo dispuesto en sus Estatutos, siendo de aplicación supletoria lo establecido para los municipios (artículo 226.1.B).

De ello resulta un procedimiento formalizado de resolución contractual, adaptado a las peculiaridades locales, que coincide con el previsto en el citado artículo 26 del RCAP en razón del similar punto de partida legal -dada la coincidencia con el régimen común- y del carácter subordinado del reglamento, lo que posibilita su aplicación supletoria. En efecto, la tramitación del expediente de resolución unilateral de la concesión es la siguiente: iniciación del expediente, mediante el oportuno acto que defina y valore la resolución, con los correspondientes informes jurídico y económico en su caso; audiencia al concesionario o concesionarios afectados por plazo no inferior a diez días ni superior a quince; informes jurídico de la Secretaría o Asesoría Jurídica y económico de la Intervención; la propuesta de resolución que ponga fin al procedimiento; el dictamen del Consejo de Navarra, si el contratista manifestase su oposición, que tendrá por objeto la

propuesta antes indicada; y el acto definitivo del órgano competente de la Mancomunidad acordando –si procede- la resolución de la concesión.

Esta tramitación se ciñe a la resolución contractual previa a la unificación de concesiones. Pero el artículo 15.2.a) de la LFTPUC dispone, antes de tal unificación forzosa, la unificación voluntaria por acuerdo entre las concesionarias afectadas.

II. 4ª. El ejercicio por la Mancomunidad de la potestad de resolución contractual para la unificación de las concesiones.

Como se ha indicado, la Administración titular del servicio concedido tiene atribuido *ex lege* un poder para acordar unilateralmente la resolución anticipada de la concesión por motivos de interés general. El ejercicio de esta potestad está sujeto a determinadas condiciones y limitaciones. Dejando para más adelante los efectos de tal resolución y en particular la contrapartida indemnizatoria, la actualización de dicha facultad resolutoria precisa la concurrencia y acreditación de tres condiciones: una causa de interés general legalmente prevista, la ausencia de culpa del contratista y su adopción a través del procedimiento correspondiente.

En el presente caso no se discuten las dos primeras de tales condiciones ni frontalmente la tercera relativa a la vertiente procedimental. En efecto, concurre la primera condición señalada (motivo de interés general), pues la Mancomunidad ejerce su poder unilateral de resolución anticipada de la concesión con el propósito de lograr la unificación de las concesiones existentes para la prestación unificada del servicio de transporte público urbano de la comarca de Pamplona, esto es, con una finalidad de reorganización del servicio público para su explotación en unidad de empresa. Tal causa encuentra fundamento legal específico en el artículo 15 de la LFTPUC en conexión con el artículo 146.d) de la LFCAP, ya que el rescate propiamente dicho (artículo 146.a) de la LFCAP) se circunscribe por el artículo 147.2 de la LFCAP a la asunción de la gestión directa del servicio por la Administración.

En caso de existencia de culpa del empresario, la resolución por incumplimiento del contratista goza de prioridad respecto de otras causas de resolución, como pueden ser el mutuo acuerdo o el rescate en sentido amplio, dado que ha de primar la preservación de la legalidad y del interés público, siendo además más onerosa para la Administración la última de tales causas respecto de la primera. En el presente asunto ni tan siquiera se suscita la concurrencia de culpa de los concesionarios afectados; por lo que también se aprecia la observancia de la segunda de las indicadas condiciones para la aplicación de esta causa de resolución unilateral de las concesiones.

La tramitación se ha ajustado al procedimiento correspondiente en los términos que más atrás se han indicado. Consta en el expediente el acto de iniciación del procedimiento de resolución contractual, previos los informes de la Asesoría Jurídica y de la Intervención de la Mancomunidad, en el que se fijan motivadamente los fundamentos, contenido y efectos de la resolución cuyo procedimiento se inicia, permitiendo su cabal conocimiento por los empresarios interesados; se ha otorgado audiencia a los concesionarios afectados, que han formulado las alegaciones que han estimado convenientes, acompañando la documentación que han considerado oportuna; tales alegaciones han sido objeto de informes jurídico y económico por la Asesoría Jurídica y la Intervención de la Mancomunidad; y se ha elaborado una propuesta de acto finalizador del procedimiento de resolución contractual, remitiéndose el expediente a este Consejo, para su preceptivo dictamen, dada la oposición de los concesionarios.

Según se ha adelantado, dicha tramitación sólo es discutida por ... en la medida en que, a tenor de las bases de su contrato de arrendamiento, la valoración de la indemnización por los daños y perjuicios por rescate debe realizarse mediante dictamen pericial contradictorio, admitiendo que se está ante la opción segunda de la base octava que remite a las condiciones fijadas por el Ayuntamiento. Pues bien, dados los términos de la base octava –reseñados sustancialmente en los antecedentes–, tal previsión contractual (“tasación por Peritos, designados por ambas partes, del material e instalaciones”) se ha satisfecho en este caso, pues constan en el expediente

tanto el informe económico formulado por la Intervención de la Mancomunidad como diversos informes o documentos valorativos aportados por dicha empresa concesionaria, de suerte que la valoración se ha llevado a cabo mediante un criterio contradictorio, en el que ambas partes han formulado sus respectivas evaluaciones.

En consecuencia, es viable jurídicamente en este caso el ejercicio por la Mancomunidad de la potestad de resolución anticipada de los contratos o concesiones, sin perjuicio de que –como luego se examinará– sus determinaciones hayan de ajustarse a los efectos de tal causa resolutoria fijados por el ordenamiento jurídico.

Es preciso, empero, realizar unas matizaciones a los términos en que se formula el objeto de la resolución contractual por la Mancomunidad, por venir referida a la concesión de la empresa cesante, por no resultar adjudicataria de la nueva concesión unificada. La primera matización obedece al olvido de que uno de los contratos afectados por la resolución es formal y literalmente un arrendamiento y no una concesión.

Mayor importancia entraña la segunda observación relativa a la consideración en singular (concesión) del objeto de la resolución contractual, no sólo porque son varias las concesiones afectadas en el caso de una de las concesionarias, sino especialmente porque tal previsión no se ajusta al ordenamiento jurídico. En efecto, la fórmula utilizada pudiera ser fruto de una perspectiva pragmática, pues la extinción de las concesiones se configura como una fase previa a la posterior concesión unificada que va a licitarse, en primer lugar, mediante concurso con la exclusiva participación de las dos empresas concesionarias preexistentes, de suerte que, en principio, una de ellas continuará con la prestación del servicio unificado, mientras que la otra cesará en su condición de concesionaria.

Ahora bien, esa determinación en singular de la concesión objeto de la resolución contractual, concretada en la de la empresa cesante, no se ajusta a los términos legales ni tiene en cuenta todas las posibilidades que arbitra la propia LFTPUC. En efecto, de un lado, su artículo 15.1 (inciso inicial del segundo párrafo) determina claramente que “los servicios unificados serán

objeto de una nueva concesión, que comportará la extinción de las anteriores"; esto es, la resolución contractual comprende todas las concesiones preexistentes afectadas por la unificación, y no sólo las de la empresa cesante por no resultar adjudicataria de la nueva concesión unificada. Y, de otro, la adjudicación de la concesión unificada mediante concurso restringido a los anteriores concesionarios (en este caso, ... y ...) es únicamente la primera opción dispuesta en el artículo 15.2 de la LFTPUC, ya que dicho precepto también prevé la posibilidad de que esa primera adjudicación resultase desierta, en cuyo caso se celebraría un concurso abierto -sin limitaciones en cuanto a los posibles concursantes- y conforme a las condiciones generales establecidas en la presente Ley Foral (artículo 15.3).

Por ello, deben corregirse tales extremos en el acuerdo resolutorio que se adopte, de modo que la resolución contractual examinada se refiera a todas las concesiones y arrendamiento afectados por la unificación.

Por último, la resolución final del procedimiento se presenta en este caso más bien como el acto que resuelve las alegaciones formuladas por las empresas, limitándose a introducir correcciones en la resolución de iniciación del procedimiento. De esta suerte, el contenido de la resolución contractual está comprendido en dos actos, el de iniciación y el de terminación del expediente, e incluso especialmente en el primero. El artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas (apartado 1) y contendrán la decisión, que será en su caso motivada (apartado 3). Por ello, el acto definitivo debe incluir el contenido íntegro de la decisión final sobre la resolución contractual y sus efectos, siendo aconsejable, en aras de la claridad y de la seguridad jurídica, que el acuerdo final constituya un acto caracterizado por la plenitud, de suerte que incluya la motivación y decisión correspondiente a todas las cuestiones planteadas por el procedimiento de forma global e integral.

II. 5ª. La reversión en las concesiones administrativas de servicios: los bienes objeto de reversión.

Uno de los aspectos capitales del instituto concesional es la reversión de los bienes afectos al servicio cuando se produzca la extinción de la concesión. La doctrina aludió al “dogma de la reversión”, en cuanto ha operado como un mito jurídico, al conservar su antigua naturaleza en un marco temporal y jurídico posterior y diferente, y señaló su carácter no esencial en el sistema concesional y su necesaria reconstrucción como una cláusula económica, destacando la conexión entre la reversión y las necesidades económicas de la amortización, presente en determinadas normas, como la Ley de ordenación de los transportes mecánicos por carretera de 27 de diciembre de 1947.

En este sentido la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1987, declara que:

“QUINTO.- La sujeción a plazo es requisito esencial de la concesión de servicios. Tradicionalmente esta exigencia respondía a la creencia de que por el transcurso del tiempo podrían los particulares adquirir definitivamente la titularidad de funciones públicas: justamente para evitarlo se introducía el requisito del plazo. Hoy, descartada totalmente esta idea, el plazo juega como una cláusula económica, pues se trata de determinar durante cuánto tiempo se va a poder explotar la empresa, para llevar a cabo, en consecuencia, los cálculos relativos a la amortización de las inversiones -art. 115,4.ª del Reglamento de Servicios-. Se subraya especialmente a los efectos de estos autos la nota económica que acaba de indicarse.

En esta línea la reversión de las obras e instalaciones pasa a ser un elemento accidental del negocio jurídico que opera si así se establece en el contrato y en los términos que éste haya previsto -art. 115,2.ª del tan invocado Reglamento de Servicios-.

Para determinar pues el contenido de la reversión en el supuesto litigioso habrá que acudir a las cláusulas contractuales”.

La reversión concesional está contemplada en las diferentes fuentes normativas que confluyen sobre las concesiones administrativas de servicios locales. Ya la legislación estatal de régimen local preconstitucional, al regular la gestión indirecta de los servicios mediante concesión, preveía la reversión

al patrimonio local de los bienes, instalaciones y material integrante del servicio (artículos 163.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 1955 y 115.2^a, 115.13 y 131.1 del RSCL de 1955); criterio que se reitera, tras la Constitución, en el artículo 108.C) del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local aprobado de 1986. En la esfera navarra se acoge también esa tradicional previsión general sobre la reversión, al disponer el artículo 194.2 de la LFAL que “en los casos de arrendamiento, concesión y empresa mixta revertirán al patrimonio local, al término del convenio, los bienes, instalaciones y material afectos al servicio en condiciones normales de uso”.

La legislación de contratos del Estado ha contemplado tradicionalmente la reversión de los bienes e instalaciones a la extinción de la concesión (artículos 78 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Estado aprobado por Decreto de 8 de abril de 1965 –LCE- y 231 de su Reglamento aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre –RCE-). Hoy, el artículo 164.1 del TRLCAP –en línea con los precedentes- regula la reversión, disponiendo: “Cuando finalice el plazo contractual, el servicio revertirá a la Administración, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a que esté obligado con arreglo al contrato y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados”.

Igual tenor, ahora en el ámbito foral navarro, tiene el artículo 136.1 de la LFCAP.

Asimismo, procede una referencia a la legislación especial en materia de transportes por carretera. La legislación anterior y hoy derogada no preveía un plazo de duración de las concesiones de transporte, si bien habilitaba al Consejo de Ministros para acordar su rescate en cualquier momento fijando un régimen diverso en razón del tiempo concesional transcurrido –básicamente hasta 25 años y más de 25 años- (artículos 30 y 31 de la Ley de Ordenación de 1947). Pues bien, el artículo 32, primer párrafo, de la Ley de Ordenación de 1947 preveía que “otorgada una concesión, se entenderá que el material móvil e instalaciones fijas expresamente adscritas a la misma, debidamente conservados y renovados

para asegurar la eficacia del servicio, pasarán, en caso de rescate, a ser propiedad del Estado, previo el pago de la parte no amortizada de dichos material e instalaciones”. Tales previsiones legales se desarrollaron en los artículos 99 a 107 del Reglamento de 1949; en particular la reversión de los bienes se reitera en su artículo 103 sobre la determinación del valor de la parte no amortizada del material móvil e instalaciones fijas.

El Reglamento foral de Ordenación de transportes de 1951 contiene similar regulación para todos los casos de rescate (artículo 103.a), reglamentando la entrega a la Administración del material móvil e instalaciones al cese de la explotación del servicio por el concesionario (artículo 109).

Sin embargo, la LOTT –reguladora de los transportes interurbanos de competencia estatal-, en razón de los principios de potenciación y liberalización de la actuación empresarial en una economía de mercado y de flexibilización de la ordenación favoreciendo la autonomía empresarial que la animan, altera el anterior sistema concesional, acortando el plazo concesional, flexibilizando su explotación y posibilitando la utilización de diferentes vehículos para la prestación del servicio sin exigir la propiedad de los mismos. De ahí que la misma no prevea la reversión del material afecto al servicio, sino únicamente la utilización transitoria de los medios materiales y personales en los casos de rescate, renuncia o caducidad, en tanto se resuelve el nuevo concurso público para otorgar la concesión (artículo 84 LOTT). Y en su desarrollo el artículo 95.2 del ROTT dispone que “cuando finalice el plazo de la concesión, el servicio revertirá a la Administración, quedando a favor del concesionario satélite los bienes e instalaciones que el mismo hubiera aportado para la explotación del servicio”. De esta suerte, la legislación sectorial del transporte por carretera renovó, primero, el significado tradicional de la reversión conectando con la amortización (legislación estatal de 1947-1949) y, después, rompió el dogma de la reversión, al no prever la misma como elemento de la concesión de los servicios regulares permanentes de uso general.

En la esfera foral, la LFTPUC guarda silencio al respecto y la Ley Foral 8/1998, relativa al transporte público urbano de la comarca de Pamplona, nada dice tampoco sobre la reversión. Por otra parte, conforme a esta última Ley Foral, las concesiones aquí afectadas de ... han pasado a calificarse como transporte urbano, atribuyéndose la titularidad y consiguiente competencia sobre su gestión a la Mancomunidad.

Una de las claves de la reversión, ligada a la determinación de los bienes a los que ésta alcanza, reside en el contrato. En efecto, pese al tenor imperativo del artículo 163.1.c) de la Ley de Régimen Local de 1955 y hoy en la esfera foral del artículo 194.2 de la LFAL, los términos de la reversión se concretan en el contrato. Así lo establecía ya el RSCL de 1955 (artículos 115.2ª en relación con 114.2; y 129.3) y especialmente la legislación de contratación administrativa (artículos 78 LCE y hoy 155, 158 y 164.1 del TRLCAP). En la esfera foral, el artículo 136.1 de la LFCAP, sobre la reversión en el cumplimiento de los contratos de gestión de servicios públicos, dispone: “Cuando finalice el plazo contractual, el servicio revertirá a la Administración, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a que esté obligado con arreglo al contrato y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados”. En suma, la reversión alcanza a las obras e instalaciones cuya entrega a la Administración está convenida en el contrato.

Así lo ha entendido la jurisprudencia, a cuyo tenor los términos del pliego de condiciones, que se incorporan a la documentación que conforma el contrato, sirviendo de base al mismo, en todo lo que no contradigan principios superiores de interés público, serán los que marcarán la forma en que deben fijarse las obras e instalaciones objeto de reversión (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1985, de 27 de septiembre de 1988), considerándose también desde tal perspectiva de los términos de la concesión (artículos 163 de la LRL y 115 RSCL) el criterio de la amortización del importe de los bienes necesarios para la prestación del servicio (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1987). Por tanto, de acuerdo con las cláusulas concesionales, “en la concesión de servicios municipales puede haber obras e instalaciones que

habrá de hacer el concesionario y que quedarán sujetas a reversión y otras que irán también a su cargo, pero que no habrán de revertir al término de la concesión a la Administración” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1987). En fin, el Tribunal Supremo, al resolver sobre la reversión a favor de un Ayuntamiento de los elementos adscritos a la concesión del servicio público de transportes urbanos en autobuses, ha declarado que el criterio determinante es si en el contrato o el pliego de condiciones se preveía la reversión –de los bienes, pues siempre opera la del servicio dada su titularidad administrativa- y su alcance, lo que puede derivarse implícitamente del conjunto de sus cláusulas (amortización e indemnización, en el caso) y de su interpretación conforme a la legalidad, ya que, según lo dispuesto en el artículo 163.1.c) de la LRL de 1955 –norma aplicable dada la fecha de la concesión-, el establecimiento de la reversión en las cláusulas de la concesión era imperativo (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1998).

La proyección de esos criterios jurídicos generales sobre la reversión al presente caso exige el previo recordatorio de las distintas posiciones planteadas al respecto en el expediente aquí considerado. La Mancomunidad entiende procedente la reversión de los bienes, instalaciones y material móvil afecto al servicio, concretando su alcance respecto de cada una de las concesionarias y comprendiendo en ambos casos los vehículos. Las dos empresas contratistas no se oponen a dicho criterio, sin perjuicio de determinadas discrepancias en torno a la valoración o determinación de la indemnización en relación con tales bienes. Ha sido la Dirección General de Transportes y Telecomunicaciones del Gobierno de Navarra la que ha cuestionado la reversión de los vehículos con fundamento en el citado artículo 95.2 del ROTT, pero no con carácter total, sino especialmente respecto de la empresa

En tal disparidad –a considerar únicamente respecto del presente asunto- subyacen dos planteamientos jurídicos diversos: la Mancomunidad parte de la legislación local, en razón de la recalificación como transporte urbano de los servicios afectados, y de la normativa sectorial vigente en el momento de otorgarse las concesiones, integrada por el Reglamento foral de

1951 dictado a partir del Convenio de ordenación de 1950 –no adaptado a la nueva ordenación de la LOTT-, a cuyo tenor procede la reversión; y, en cambio, la citada Dirección General viene a integrar el ordenamiento foral, mediante la aplicación supletoria del ROTT.

Los concretos términos de los contratos sólo nos aportan un criterio en el caso de ..., ya que la cláusula octava de su originario contrato de arrendamiento prevé –en su apartado primero- la reversión del material móvil y bienes afectos al servicio al Ayuntamiento de Pamplona en caso de resolución contractual.

En relación con las concesiones de ..., los títulos concesionales originarios no aluden expresamente a la reversión, si bien fueron otorgados –según se ha indicado- bajo una legislación que la preveía para el caso de rescate. Por otra parte, nada dice sobre ello la modificación operada en 1999, aunque en tal fecha dichas concesiones sufren una transformación en su naturaleza, pues los servicios concedidos pasan a ser calificados como transportes urbanos y el contrato se rige por la legislación de régimen local.

Sin realizar ningún pronunciamiento de carácter general y atendiendo a las particulares circunstancias del caso, su consideración integral nos lleva a entender que la reversión prevista por la Mancomunidad, tratándose ahora de un servicio local dada su calificación como transportes urbanos, puede ampararse en el artículo 194.2 de la LFAL, en la potestad de organización del servicio público que corresponde a dicha entidad local de conformidad con las normas aplicables (artículo 186.1 de la LFAL), sin que el silencio sobre la cuestión de la LFTPUC comporte necesariamente una laguna en la regulación de los transportes públicos urbanos que haya de colmarse en este caso mediante la aplicación supletoria de la regulación de los transportes interurbanos de la competencia estatal contenida en la LOTT y el ROTT, dada el carácter posterior de dicha Ley Foral, su remisión específica como Derecho supletorio a las normas reguladoras de la contratación administrativa (artículo 7.2 LFTPUC) y la especial naturaleza del transporte urbano de viajeros.

II.6ª. La sucesión empresarial en las concesiones administrativas de servicios.

La unificación de concesiones para la explotación de los servicios en unidad de empresa en una nueva y sola concesión, al comportar la extinción de las anteriores concesiones, plantea la cuestión de la posible sucesión de empresas. En el presente caso, la Mancomunidad entiende que, por decisión propia y razones sociales, procede, de conformidad con el artículo 44 del ET la subrogación empresarial de la empresa que resulte adjudicataria de la nueva concesión unificada en las relaciones laborales de la concesionaria cesante con sus trabajadores por cuenta ajena. Las concesionarios no se oponen total y completamente a ese criterio, sino que únicamente discrepan de determinados extremos de tal sucesión empresarial: ... en cuanto a la denominada “decimoquinta paga” y ... respecto de la determinación del número y concreción de los trabajadores de la misma afectos al transporte urbano comprendidos en la subrogación.

Para ponderar tales discrepancias y discernir la solución jurídica adecuada, hemos de partir de la normativa y jurisprudencia sobre la sucesión de empresas en el ámbito de los servicios públicos de transporte por carretera; lo que podrá responder, de paso, la cuestión al efecto suscitada por la Dirección General de Transportes y Telecomunicaciones del Gobierno de Navarra.

En el marco comunitario europeo, la Directiva 77/187/CEE del Consejo, de 14 de febrero de 1977, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de centros de actividad (DO L 61, 5-3-1977), se aplica a las transmisiones de empresas, de centros de actividad o de partes de centros de actividad a otro empresario, como consecuencia de una cesión contractual o de una fusión (artículo 1.1). Como consecuencia del traspaso, se transfieren al cesionario los derechos y obligaciones que resulten para el cedente de un contrato de trabajo o de una relación laboral existente a la fecha del contrato (artículo 3.1), debiendo mantener el cesionario las

condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo hasta la extinción, expiración o sustitución del convenio (artículo 3.2), con excepción de los derechos correspondientes a regímenes complementarios de previsión profesional o interprofesionales (artículo 3.3). Se fijan obligaciones para el cedente y cesionario de información y consulta a los representantes de los trabajadores afectados por el traspaso (artículo 6). Esta regulación es, en fin, una norma de mínimos, pues los Estados pueden adoptar disposiciones más favorables para los trabajadores (artículo 7).

Sobre la interpretación de dicha Directiva se ha pronunciado en diversas ocasiones el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). En particular, la reciente Sentencia del TJCE (Sala Sexta) de 25 de enero de 2001 (C-172/99, *Likkenne*) resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de Finlandia en relación con la interpretación del artículo 1.1 de la Directiva 77/1987/CEE en el marco de un contrato público de servicios de transporte público de viajeros por carretera de la Directiva 92/50/CEE. Es de interés resaltar que la cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre la empresa de transportes por autobús y dos de sus conductores, acerca de la negativa de dicha empresa a concederles las mismas condiciones de trabajo que aquellas de que habían disfrutado con su anterior empresario, tras la adjudicación mediante licitación a la empresa de la explotación de siete líneas locales de autobuses, hasta entonces concedida a otra empresa en la que dichos trabajadores estaban empleados, en razón de que las nuevas condiciones laborales eran menos favorables que las que estaban en vigor en su anterior empresa. La sucesión de una empresa a otra no estuvo acompañada de ninguna cesión de vehículos ni de otro activo relacionado con la explotación de las líneas de autobuses de que se trata.

El órgano judicial remitente planteó, en primer lugar, la articulación entre las Directivas 92/50 y 77/187, contestando el TJCE que la Directiva 77/187 puede aplicarse a falta de relación contractual directa entre dos empresas a las que una persona jurídica de Derecho público haya concedido sucesivamente, al término de un procedimiento de adjudicación de un contrato público de servicios organizado de conformidad con la Directiva

92/50, un servicio de transporte público no marítimo, como es la explotación de líneas locales regulares de autobuses.

Tras ello, entra en la consideración del supuesto concreto planteado. El TJCE comienza reiterando su doctrina sobre los criterios para ponderar la sucesión de empresa: “Para determinar si se reúnen los requisitos necesarios para la transmisión de una entidad económica, han de tomarse igualmente en consideración todas las circunstancias de hecho características de la operación de que se trata, entre las cuales figuran, en particular, el tipo de empresa o de centro de actividad de que se trate, el que se hayan transmitido o no elementos materiales como los edificios y los bienes muebles, el valor de los elementos inmateriales en el momento de la transmisión, el hecho de que el nuevo empresario se haga cargo o no de la mayoría de los trabajadores, el que se haya transmitido o no la clientela, así como el grado de analogía de las actividades ejercidas antes y después de la transmisión y la duración de una eventual suspensión de dichas actividades. Sin embargo, estos elementos son únicamente aspectos parciales de la evaluación de conjunto que debe hacerse y no pueden, por tanto, apreciarse aisladamente” (apartado 33). No es suficiente, sin embargo, la mera circunstancia de que el servicio prestado por el antiguo y el nuevo adjudicatario de una contrata sea similar (apartado 34); sino que debe tenerse en cuenta, en particular, el tipo de empresa o de centro de actividad de que se trate, por lo que la importancia respectiva que debe atribuirse a los distintos criterios de la existencia de una transmisión en el sentido de la Directiva varía necesariamente en función de la actividad ejercida, o incluso de los métodos de producción o de explotación utilizados en la empresa, en el centro de actividad o en la parte de centro de actividad de que se trate (apartado 35). En tal sentido, admite que en determinados sectores, en los que una entidad económica puede funcionar sin elementos significativos de activo material o inmaterial y en la medida en que la actividad descansa fundamentalmente en la mano de obra, un conjunto de trabajadores que ejerce de forma duradera una actividad común puede constituir una entidad económica (apartados 37 y 38).

Sin embargo, el TJCE señala que “no puede considerarse que el transporte por autobús sea una actividad que descansa fundamentalmente en la mano de obra, puesto que exige un material e instalaciones importantes” (apartado 39), pues en este sector, en el que los elementos materiales contribuyen de forma importante al ejercicio de la actividad, el hecho de que no se transmitan del antiguo al nuevo concesionario en una medida significativa dichos elementos, que son indispensables para el buen funcionamiento de la entidad, debe conducir a considerar que ésta no conserva su identidad (apartado 42). Por tanto, concluye que en tal situación la Directiva 77/187 no se aplica cuando no existe transmisión de elementos materiales significativos entre las dos empresas antes mencionadas.

Asimismo, en el ámbito comunitario europeo, está en tramitación la “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la intervención de los Estados miembros en materia de requisitos y adjudicación de contratos de servicio público en el transporte de viajeros por ferrocarril, carretera y vía navegable” [COM (2000) 7 final – 2000/0212 (COD), 26.7.2000], que ha sido dictaminada, a consulta del Consejo, por el Comité Económico y Social (DO C 221, 7.8.2001) y por el Comité de las Regiones (DO C 253, 12.9.2001). Dicha propuesta reglamentaria europea (artículo 9.3) prevé que, si la adjudicación de un contrato diera lugar a un derecho exclusivo, las autoridades competentes podrán exigir al operador elegido la sucesión de empresa o subrogación laboral en el sentido de la Directiva 77/187/CEE.

Pasando a la esfera interna, el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo), sobre la sucesión de empresa, dice así:

“1. El cambio de la titularidad de la empresa, centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma de la misma, no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales del anterior. Cuando el cambio tenga lugar por actos «inter vivos», el cedente, y en su defecto el cesionario, está obligado a notificar dicho cambio a los representantes legales de los trabajadores de la empresa cedida, respondiendo ambos solidariamente durante tres años de las obligaciones laborales nacidas con anterioridad a la transmisión y que no hubieran sido satisfechas.

2. El cedente y el cesionario responderán también solidariamente de las obligaciones nacidas con posterioridad a la transmisión, cuando la cesión fuese declarada delito”.

El artículo transcrito ha sufrido una reciente modificación por la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, que le ha dado la redacción siguiente:

“Artículo 44. La sucesión de empresa.

1. El cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido el cedente.

2. A los efectos de lo previsto en el presente artículo, se considerará que existe sucesión de empresa cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria.

3. Sin perjuicio de lo establecido en la legislación de Seguridad Social, el cedente y el cesionario, en las transmisiones que tengan lugar por actos intervivos, responderán solidariamente durante tres años de las obligaciones laborales nacidas con anterioridad a la transmisión y que no hubieran sido satisfechas.

El cedente y el cesionario también responderán solidariamente de las obligaciones nacidas con posterioridad a la transmisión, cuando la cesión fuese declarada delito.

4. Salvo pacto en contrario. establecido una vez consumada la sucesión mediante acuerdo de empresa entre el cesionario y los representantes de los trabajadores, las relaciones laborales de los trabajadores afectados por la sucesión seguirán rigiéndose por el convenio colectivo que en el momento de la transmisión fuere de aplicación en la empresa, centro de trabajo o unidad productiva autónoma transferida.

Esta aplicación se mantendrá hasta la fecha de expiración del convenio colectivo de origen o hasta la entrada en vigor de otro convenio colectivo nuevo que resulte aplicable a la entidad económica transmitida.

5. Cuando la empresa, el centro de trabajo o la unidad productiva objeto de la transmisión conserve su autonomía, el cambio de titularidad del empresario no extinguirá por sí mismo el mandato de los representantes legales de los trabajadores que seguirán ejerciendo sus funciones en los mismos términos y bajo las mismas condiciones que regían con anterioridad.

6. El cedente y el cesionario deberán informar a los representantes legales de sus trabajadores respectivos afectados por el cambio de titularidad de los siguientes extremos:

- a) Fecha prevista de la transmisión;
- b) Motivos de la transmisión;
- c) Consecuencias jurídicas, económicas y sociales, para los trabajadores, de la transmisión, y
- d) Medidas previstas respecto de los trabajadores.

7. De no haber representantes legales de los trabajadores, el cedente y el cesionario deberán facilitar la información mencionada en el apartado anterior a los trabajadores que pudieren resultar afectados por la transmisión.

8. El cedente vendrá obligado a facilitar la información mencionada en los apartados anteriores con la suficiente antelación, antes de la realización de la transmisión. El cesionario estará obligado a comunicar estas informaciones con la suficiente antelación y, en todo caso, antes de que sus trabajadores se vean afectados en sus condiciones de empleo y de trabajo por la transmisión

En los supuestos de fusión y escisión de sociedades, el cedente y el cesionario habrán de proporcionar la indicada información, en todo caso, al tiempo de publicarse la convocatoria de las juntas generales que han de adoptar los respectivos acuerdos.

9. El cedente o el cesionario que previere adoptar, con motivo de la transmisión, medidas laborales en relación con sus trabajadores vendrán obligado a iniciar un período de consultas con los representantes legales de los trabajadores sobre las medidas previstas y sus consecuencias para los trabajadores. Dicho período de consultas habrá de celebrarse con la suficiente antelación, antes de que las medidas se lleven a efecto. Durante el periodo de consultas, las partes deberán negociar de buena fe, con vistas a la consecución de un acuerdo. Cuando las medidas previstas consistieren en traslados colectivos o en modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo de carácter colectivo, el procedimiento del periodo de consultas, al que se refiere el párrafo anterior se ajustará a lo establecido en los artículos 40.2 y 41.4 de la presente Ley.

10. Las obligaciones de información y consulta establecidas en el presente artículo se aplicarán con independencia de que la decisión relativa a la transmisión haya sido adoptada por los empresarios cedente y cesionario o por las empresas que ejerzan el control sobre ellos. Cualquier justificación de aquéllos basada en el hecho de que la empresa que tomó la decisión no les ha facilitado la información necesaria no podrá ser tomada en consideración a tal efecto”.

Sobre dicho precepto en su aplicación a la sucesión de empresas adjudicatarias de servicios públicos, existe una amplia jurisprudencia con referencia específica a las concesiones administrativas. En lo que ahora nos concierne, es jurisprudencia consolidada que la transmisión de empresas del artículo 44 ET se caracteriza porque su objeto –la empresa- está constituido por un conjunto de bienes organizado para lograr una finalidad económica, lo que ha de ponderarse en atención a las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, negándose su existencia en las concesiones cuando no concurre la transmisión de elementos patrimoniales que configuren la estructura básica de la explotación, dejando a salvo aquellos supuestos en los que, bien el pliego de condiciones, bien normas sectoriales (Convenio colectivo del sector), dispongan otra cosa (por todas, Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1998 y de 17 de mayo de 2000).

Finalmente, la LOTT, al regular el régimen concesional, incluye una norma específica al disponer su artículo 75, apartados 4 y 5, lo siguiente:

“4. Cuando como consecuencia de lo establecido en esta Ley, resulte adjudicataria de la concesión una empresa distinta de la que hasta entonces hubiera explotado el servicio, se observarán respecto a la posible subrogación de la misma en las relaciones con los trabajadores de la anterior, las normas establecidas en la legislación laboral.

5. El nuevo concesionario no responderá de los derechos salariales devengados con anterioridad a la asunción efectiva de los servicios, ni de las deudas a la Seguridad Social, fiscales o cualesquiera otras que hubiere contraído el empresario anterior”.

A la vista del marco jurídico expuesto, ha de partirse, a la postre, de las concretas circunstancias del presente asunto, en el que concurren tres factores a considerar: la Mancomunidad ha previsto que la nueva

adjudicataria asuma los vehículos afectos a los servicios unificados; la subrogación empresarial es una decisión adoptada por la Administración titular; y, aún no existiendo acuerdo directo entre ambas concesionarias, ninguna de ellas se opone al hecho de la sucesión empresarial, sin perjuicio de discrepar sobre su alcance. Por ello, atendiendo a la referida doctrina europea e interna en su aplicación al caso particular examinado, puede aplicarse la sucesión empresarial prevista en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, de acuerdo con el alcance señalado en la legislación vigente.

Dos son las discrepancias concretas sobre el alcance de la subrogación empresarial que plantean las concesionarias. En primer lugar, ... entiende ilegal la exclusión por la Mancomunidad de la subrogación en la denominada “decimoquinta paga”, por considerar que se trata de condición laboral derivada del convenio colectivo de aplicación. El posterior informe de la Asesoría Jurídica de la Mancomunidad confirma aquella exclusión, pues tal paga tiene su origen en una remuneración no salarial en la cooperativa, que después se concede, con base en el convenio colectivo, voluntariamente por la empresa, tratándose de una condición más beneficiosa, de cuantía muy superior a la del convenio establecida voluntariamente por la empresa, que no afecta a la Mancomunidad en cuanto tercero y por no haberla autorizado.

Pues bien, coincidimos con la alegación formulada en tal sentido por la concesionaria, ya que la sucesión de empresas comporta la subrogación del empresario cesionario en los derechos y obligaciones laborales del cedente, ahora en los términos más amplios del nuevo artículo 44 del ET en la redacción dada por la Ley 12/2001. Es obvio recordar que la subrogación empresarial ha de llevarse a cabo en los términos fijados en la legislación laboral aplicable.

Y en segundo lugar, la empresa ... suscita la determinación tanto del número de trabajadores afectos al transporte urbano como de su identificación. La Mancomunidad cifró la subrogación en 75 conductores, excluyendo otros puestos de trabajo; mientras que la citada empresa alega

un criterio de unidad de producción que comprende a todos los trabajadores –no sólo a los conductores- afectados al servicio urbano, aunque únicamente concreta el número de 80 conductores.

El punto de partida ha de ser, obviamente, la conformación jurídica de la sucesión, que legalmente se refiere a “empresa, centro de trabajo o unidad autónoma de producción” (artículo 44 del ET) o “entidad económica” (Sentencia del TJCE de 25 de enero de 2001). De ahí que la sucesión deba comprender a todos los trabajadores que constituyan la unidad de producción autónoma “servicio urbano” dentro de la empresa ..., y no sólo los conductores, que son un factor esencial, pero parcial, de tal entidad económica. Su cuantificación dentro de la empresa ha de realizarse de acuerdo con un criterio de proporcionalidad.

Así parece acogerse finalmente por la Mancomunidad, cuando en la propuesta de resolución se refiere al informe técnico de 30 de agosto de 2001, considerando que serán 80 los trabajadores conductores y, de acuerdo con un criterio proporcional, 9 los otros trabajadores (de las categorías que indica) acogidos a la subrogación empresarial. Sin embargo, dicho fundamento no pasa a la parte dispositiva, donde se desestiman las alegaciones de la citada empresa, confirmando los términos de la resolución 99/2001.

En consecuencia, la resolución final habrá de recoger también esta previsión en los términos del indicado informe técnico y de la parte expositiva o motivación de la propia propuesta de resolución.

II.7ª.La indemnización: conceptos y criterios legales para su determinación y cuantificación.

A) Conceptos y criterios legales para el cálculo de la indemnización.

Como se ha indicado más atrás, la reparación integral de los daños y perjuicios causados es la contrapartida al ejercicio unilateral por la Administración de la potestad de resolución contractual anticipada por motivo de interés general sin culpa del contratista. Cualquiera que sea la

categorización de la indemnización compensatoria –expropiatoria, responsabilidad contractual o responsabilidad extracontractual-, la misma debe cubrir todos los daños y perjuicios padecidos por el contratista.

En nuestro caso, la normativa específica (artículo 15.4 de la LFTPUC) remite a la legislación sobre contratación administrativa. Y ésta (artículo 148.4 LFCAP) fija -en línea sustancial con la precedente legislación contractual y con el RSCL- los conceptos y criterios generales para la determinación de la indemnización. Los conceptos indemnizatorios son los cuatro siguientes:

- El precio de las obras e instalaciones que, ejecutadas por el contratista, hayan de pasar a propiedad de la Administración, teniendo en cuenta su estado y el tiempo que restare para la reversión (artículo 148.1 al que remite el 148.4 LFCAP).

- La pérdida del valor de las obras e instalaciones que no hayan de revertir, habida cuenta de su grado de amortización (artículo 148.4 LFCAP).

- Los beneficios futuros que deje de percibir el contratista, atendiendo a los resultados de la explotación en el último quinquenio, o lucro cesante (artículo 148.4 LFCAP).

- Otros daños y perjuicios que se acrediten por el concesionario (artículo 148.4 LFCAP), como pudiera ser, en su caso, la indemnización por despido de trabajadores.

A ello debe añadirse la devolución de la fianza, al no tratarse de un supuesto de incumplimiento imputable al contratista (artículo 142.5 LFCAP).

Dada la divergencia entre la Mancomunidad y las concesionarias sobre los criterios y el cálculo de la indemnización, procede realizar unas consideraciones que fijen en la esfera jurídica las reglas a aplicar en este caso para la determinación del montante indemnizatorio y, a la vez, ponderen las distintas posiciones esgrimidas por las partes.

El primer concepto indemnizatorio reseñado más atrás, el valor de las obras e instalaciones reversibles, ha de determinarse atendiendo a su estado y al tiempo que restare para su reversión. Ello alude a la inversión realizada minorada por la amortización acumulada y el fondo de reversión. En efecto, la reversión opera como cláusula económica ligada a la amortización, pues supone la recuperación gratuita del valor neto contable final de los bienes e instalaciones, teniendo en cuenta que dicho concepto está incorporado a la fijación del coste del servicio, que ha permitido al contratista recuperar su inversión. A su vez, los bienes, instalaciones y material reversibles revertirán en condiciones normales de uso (artículo 194.2 LFAL).

La Mancomunidad entiende que esta partida viene dada por el valor neto contable de los activos reversibles, esto es, la inversión realizada menos la amortización acumulada.

En este sentido se pronuncia la jurisprudencia. La conexión ya indicada entre reversión y amortización (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de junio de 1988), conduce a que “el abono de la indemnización pertinente, derivada del rescate anticipado de la concesión, indemnización que, obviamente, no puede alcanzar el valor en sí de las instalaciones, sino tan sólo el porcentaje del valor que restara por amortizar” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1987). Y, por otra parte, la legislación de transporte por carretera vigente en el momento de otorgamiento de las concesiones, más atrás reseñada, al tratar de la indemnización en caso de rescate, alude al valor de la parte no amortizada del material móvil e instalaciones fijas afectos a la concesión.

Han de rechazarse, por consiguiente, las alegaciones jurídicas, en especial de ... en el sentido de que se aplique una plural normativa, en particular la Ley de Expropiación Forzosa (LEF). El derecho de reversión no supone el ejercicio de una potestad expropiatoria (Sentencia de 24 de noviembre de 1987) y no entra en juego el artículo 41 de la LEF, sobre determinación del justiprecio de las concesiones administrativas, sólo

aplicable en defecto de previsión valorativa en la legislación especial, pues ésta -artículo 15 de la LFTPUC- remite a la legislación de contratación administrativa, que regula tal valoración.

El segundo de los conceptos indemnizatorios se refiere a la pérdida del valor de las obras e instalaciones que no hayan de revertir, habida cuenta de su grado de amortización (artículo 148.4 LFCAP). Por tanto, aquí se compensa la minusvaloración de los bienes no reversibles, que habrá de determinarse teniendo en cuenta su grado de amortización.

Mayor complejidad entraña la valoración del tercero de tales conceptos, la indemnización del lucro cesante o de las ganancias dejadas de percibir. El propio precepto legal (artículo 148.4 LFCAP) ofrece un criterio para su determinación: “atendiendo a los resultados de la explotación en el último quinquenio”. Ahora bien, se trata solamente de una pauta orientativa, pero no exclusiva y excluyente, ya que en determinados supuestos su aplicación puede resultar contraria a la realidad contractual o económica, como puede ser el caso de las empresas cuyo negocio tiene resultados cíclicos o fluctuantes, de aquéllas que, por su volumen inicial de inversión, tardan determinados años en obtener beneficios o de los casos en que existen previsiones convenidas entre las partes conducentes a su determinación (cfr. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2001). De ahí que el criterio legal puede ser aplicable cuando conduzca a un resultado adecuado a la naturaleza económica de la actividad de que se trate, favoreciendo la justa valoración del lucro cesante.

La Mancomunidad ha aplicado en este caso el criterio legal de los resultados obtenidos en el último quinquenio, mediante la fórmula o método que denomina del “superbeneficio”, que –a su juicio- se trata de un criterio de valoración de empresas adecuado para este caso, que conlleva la minoración de la remuneración correspondiente a los capitales permanentes a la explotación o la exclusión de la rentabilidad del valor neto contable de los activos, cuya cuantía coincide con el valor neto de los activos reversibles a abonar al concesionario en el primer concepto. Este Consejo comparte la

justificación que se ofrece en el expediente sobre la aplicación de tal método de valoración, toda vez que los beneficios son fruto, entre otros factores, de los capitales invertidos, cuya recuperación o falta de inversión a consecuencia del rescate, conlleva en la lógica económica la correlativa reducción de la rentabilidad correspondiente a un capital dejado de invertir y recuperado en este caso.

Y en cuanto al cuarto y último concepto indemnizatorio, su procedencia exige que en cada caso el concesionario acredite la naturaleza real, efectiva y evaluable de los daños y perjuicios que alega.

Por otra parte, los factores a tener en cuenta deben ser, en virtud del principio de ejecutividad, los resultantes de los actos ejecutivos existentes (vigente plazo contractual de duración o liquidación de cuentas), sin perjuicio de su impugnación por las contratistas. No puede entrar este Consejo en cuestiones previas a la resolución contractual y actualmente *sub iudice*, sin perjuicio de que su resultado pueda, en su caso, incidir en los efectos de aquélla.

Tales criterios lucen en los informes de la Asesoría Jurídica de la Mancomunidad, que, en principio, han de fijar los conceptos y criterios que en Derecho han de utilizarse para la ponderación de las indemnizaciones correspondientes, ofreciendo luz al posterior informe económico, para que éste, a partir de tales conceptos y conforme a los criterios legales, evalúe y cuantifique el montante indemnizatorio tanto parcial (para cada concepto) como total. También los informes de la Intervención, pese a la aparente complejidad de la fórmula de cálculo empleada, tratan de ajustarse a dichos criterios, aunque en algunos aspectos terminen difiriendo de ellos. En consecuencia, a la vista de toda la documentación aportada y en los términos estrictamente jurídicos que nos corresponden, es preciso abordar la determinación de las indemnizaciones correspondientes a cada una de las concesionarias en aplicación de los citados conceptos y criterios legales.

B) Cuantificación de la indemnización a ...

En aplicación de los conceptos y criterios legales reseñados, la indemnización correspondiente a ... será la siguiente:

a) El valor del material móvil (autobuses), bienes e instalaciones que, aportados o ejecutados por el contratista, hayan de pasar a propiedad de la Administración, calculado según su grado de amortización y restado, en su caso, el fondo de reversión. Por tanto, se acepta la valoración contenida en la propuesta de resolución, referida al valor contable neto de los activos reversibles. Ha de rechazarse, en cambio, la alegación de la empresa del criterio del valor del mercado.

No obstante, los informes de la Intervención de la Mancomunidad han ofrecido cuantías distintas e incluso no coincidentes. La primera versión del informe económico indica los parámetros cuantitativos siguientes: de una parte, fija inicialmente como valor de los activos reversibles la cantidad de ... pesetas y luego la de ... pesetas; de otra, señala como montante final indemnizatorio la cifra de ... pesetas, que no se corresponde con la suma de los parciales de ... pesetas –reversión anticipada de activos- y de ... pesetas –lucro cesante-; y, finalmente, la cifra inicial de ... pesetas se refiere a los activos reversibles y la posterior de ... pesetas a los activos (sin distinción).

La versión definitiva de este informe económico solventa tales discrepancias o contradicciones, en cuanto los sumandos parciales son coincidentes y la suma total correcta. No obstante, merece destacar algunos extremos. De un lado, atiende formalmente la alegación primera de la empresa respecto de la compensación por solares sin edificar no reversibles, pero llega a la consecuencia práctica de deducir la cantidad correspondiente (... pesetas) del importe indemnizatorio, por entender que la no consideración de estos bienes como sujetos a reversión hace innecesaria cualquier tipo de valoración. Y, de otro, no acepta la alegación sobre el cálculo del valor del resto del inmovilizado material que no sean terrenos, ya que el resultado recogido por la alegante es coincidente con la cantidad (... pesetas) fijada por la Resolución 99/2001. Ello le lleva a corregir el montante por este concepto que ahora asciende a ... pesetas, según refleja también la propuesta de resolución.

En suma, no se objeta la cuantía fijada por este concepto indemnizatorio en la propuesta de resolución, referida al valor de los bienes y derechos reversibles no amortizados.

b) La pérdida del valor de las obras e instalaciones que no hayan de revertir, habida cuenta de su grado de amortización. Como se ha indicado, los informes económicos de la Mancomunidad incluyen como partida indemnizable el valor de los activos reversibles; e incluso el informe de la Intervención de 11 de julio de 2001 –como se ha recogido al tratar el concepto anterior- parece considerar la improcedencia de indemnización en razón de los bienes no reversibles; aunque finalmente refiere aquel concepto al valor neto contable de los activos. La resolución 99/2001 no menciona el valor de los activos reversibles y la propuesta de resolución tampoco alude a la compensación por la pérdida de valor de los bienes no reversibles.

A la vista de ello, este Consejo entiende que, en este caso en el que la afectación a la empresa (reversión y sucesión empresarial) es global, ha de ponderarse expresamente este concepto indemnizatorio, de acuerdo con los criterios legales señalados, de suerte que la resolución final incluya, en su caso, la partida compensatoria correspondiente.

c) Los beneficios futuros que deje de percibir el contratista o lucro cesante. Según se ha expuesto, compartimos el criterio y el método aplicados para su cuantificación por la Mancomunidad, por lo que no se objeta la cuantía correspondiente a este concepto.

d) Otros daños y perjuicios que se acrediten por el concesionario. No se ha acreditado en este caso la realidad y actualidad de cualquier otro daño por la empresa, porque no procede compensación económica por este concepto.

C) Cuantificación de la indemnización a ...

En aplicación de los conceptos y criterios legales reseñados, la indemnización correspondiente a ... será la siguiente:

a) El valor del material móvil (autobuses) que haya de revertir a la Administración, calculado teniendo en cuenta el grado de amortización y restado, en su caso, el fondo de reversión. Por tanto, se acepta la valoración contenida en la propuesta de resolución, referida al valor contable neto de los activos reversibles. Han de rechazarse, en cambio, las alegaciones de la empresa sobre la tasación de los autobuses a valores de mercado y sobre la compensación por el saldo vivo de los pasivos contraídos para su financiación, aceptando los motivos expresados al respecto en el informe de la Intervención. De ahí que no se formule objeción al valor fijado en la propuesta de resolución –una vez corregido el error anteriormente padecido– que asciende a la cantidad de ... pesetas.

b) La pérdida del valor de las obras e instalaciones que no hayan de revertir, habida cuenta de su grado de amortización. La Mancomunidad parece entender que no procede indemnizar por este concepto por no existir bienes no reversibles afectos o ligados a la prestación de los servicios concedidos, sin que el concesionario discuta ese criterio, por lo que no procede entrar en su consideración, aceptando en este punto la propuesta examinada.

c) Los beneficios futuros que deje de percibir el contratista o lucro cesante. Según se ha expuesto, compartimos el criterio y el método aplicados para su cuantificación por la Mancomunidad, por lo que no se objeta en este punto la propuesta de resolución.

d) Otros daños y perjuicios que se acrediten por el concesionario. Aunque la concesionaria aduce –como se ha reseñado– diversos daños y perjuicios, no acredita su carácter real y actual. En efecto, la existencia de préstamos bancarios pendientes de amortizar y afectos a los activos reversibles no significa que exista daño o perjuicio alguno: si con el préstamo se han financiado activos, éstos han sido valorados dentro del primero de los conceptos indemnizatorios; y en caso de que la amortización del préstamo cause algún daño adicional éste debiera acreditarse. Y el perjuicio referido a las indemnizaciones exigibles en caso de excedente laboral, se plantea en términos futuros e hipotéticos, y no como un perjuicio

real y actual. Por tanto, no procede compensación por otros daños y perjuicios.

En último término ha de incluirse la devolución de la fianza correspondiente a cada empresa.

III. CONCLUSIONES

En mérito de todo lo expuesto, el Consejo de Navarra informa favorablemente la propuesta de resolución de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona en el procedimiento de resolución contractual anticipada de las concesiones del transporte urbano comarcal explotadas por ... y ... para la unificación de su explotación en unidad de empresa en una futura concesión única, siempre que se cumplan, de acuerdo con lo razonado en el cuerpo de este dictamen, las observaciones de legalidad siguientes:

1ª/. El contenido del acuerdo sobre la resolución contractual se ajustará a los criterios siguientes:

a) Contendrá la decisión y su motivación, de forma completa y no por remisión al acto de iniciación.

b) Tendrá por objeto todas las concesiones, incluyendo el arrendamiento, afectadas por la unificación, las otorgadas tanto a ... como a la empresa ..., extinguiéndose todas ellas.

c) Incluirá expresamente en su parte dispositiva la determinación del personal de ... acogido a la subrogación empresarial en los términos de la motivación de la propia propuesta de resolución, estimando en tal extremo las alegaciones de dicha empresa.

2ª/. La sucesión de empresas, en cuanto a ..., comportará la subrogación de la nueva concesionaria (cesionario) en las relaciones laborales de ... (cedente) con sus trabajadores por cuenta ajena, incluida la denominada "decimoquinta paga".

3^a/. La indemnización por contrapartida a la resolución contractual correspondiente a ... habrá de corregirse en el extremo siguiente: ha de ponderarse expresamente el concepto indemnizatorio relativo a la pérdida de valor de los bienes e instalaciones no reversibles según su grado de amortización, de modo que la resolución final incluya, en su caso, la partida compensatoria correspondiente.

4^a/. Ha de incluirse en el acuerdo sobre la resolución contractual la devolución de las fianzas a las empresas contratistas.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.