

I. ESPAÑA

TRANSPORTES DE MADRID: LOS FERROCARRILES SUBTERRANEO Y SUBURBANO

SUMARIO: I. Introducción.—II. Alcance del Decreto-Ley de 2 de septiembre de 1955 y de la Ley de 12 de mayo de 1956.—III. Posición del Ayuntamiento de Madrid en la Ley de 12 de mayo de 1956.—IV. Los nuevos ferrocarriles madrileños: el suburbano y el subterráneo.—V. Formas diversas de gestión: concesión de servicios y gestión interesada.—VI. Financiación y tarifas.—VII. Nuevo criterio respecto a la reversión de las concesiones: la pugna de competencias.

I

Entre los problemas que toda gran metrópoli presenta, uno de los más importantes es el que afecta a los servicios públicos de transporte (1). Al mundo de la técnica corresponde proporcionar los medios de transporte colectivo más eficaces para una determinada colectividad. Al Derecho, en cuanto técnica reguladora de la convivencia, afecta, con referencia a este punto, la difícil tarea de lograr una regulación adecuada que permita un desarrollo suficiente de actividad tan necesaria. El jurista, que debe ser poseedor de una serie de técnicas y procedimientos para dar desarrollo adecuado a fines e ideas que desde fuera de su campo le son señalados, debe sentir el peso de la responsabilidad del acierto o de la inadecuación de sus soluciones con respecto a las actuaciones que le han sido encomendadas. Son profundamente significativas, si bien referidas al problema ferroviario en general, las si-

(1) Cfr. F. S. CHAPIN, *Urban Land use planning*, Nueva York, 1957, 256: «It is self-evident that business districts, industrial areas, and residential sections of the city simply cannot serve their functions unless there is easy movement of people and goods to and from or between these areas... That is to say, the land use plan cannot be developed independent of transportation plans any more than transportation planning can proceed independently of land use planning». Vid. también el artículo de W. OWEN *Transportation* en el número que «The annals of the american academy of political and social science» dedicó al sugestivo tema «Metropolis in ferment», noviembre de 1957, páginas 30 a 38. El mismo OWEN es autor de un interesante libro sobre la materia: *The Metropolitan Transportation problem*, Washington, 1956; más recientemente, R. FERRARÀ, *Problemi e prospettive dei trasporti urbani in Europa*, Milán, 1959.

güientes palabras del que fué Ministro de Fomento, señor CAMBÓ: «El gravísimo problema ferroviario español viene originado por dos errores capitales que presidieron el establecimiento de los ferrocarriles, no sólo en España, sino en todos los países del mundo. Fué el primero, considerar que los ferrocarriles eran un negocio privado y no un servicio público; fué el segundo, suponer que una vez construída la línea, quedaba cerrado el capítulo de gastos de primer establecimiento. En virtud del primer error, el Estado confió a la iniciativa privada la construcción y explotación de los ferrocarriles... El segundo error inspiró el criterio de las concesiones a plazo...» (2). Tan doloroso lamento, y las consecuencias fatales que de este diagnóstico se derivaron, debe ser ahora un aliciente para tratar de depurar al máximo las técnicas que a los hombres del Derecho se piden, sea cualquiera el campo de actuación en que se reclame su presencia.

El Decreto-Ley de 2 de septiembre de 1955 (B. O. del 22) dispuso la construcción por el Ministerio de Obras Públicas, a cuenta del Estado, de la infraestructura de nuevas líneas metropolitanas en la capital del Reino. Al año siguiente la Ley sobre Plan de Transporte de Madrid —de 12 de mayo de 1956 (3)— establece una serie de procedimientos para salir del punto muerto en que se encontraba la cuestión de los transportes madrileños. Ambos preceptos responden a la idea de obtener una solución rápida para superar la lamentable situación que en materia de transporte ofrecía la capital.

Varios de los objetivos que entonces se propusieron han sido alcanzados recientemente. Intento en el presente estudio fijar la atención en las cuestiones jurídicas más importantes que el desarrollo de ambas disposiciones ha suscitado, deteniéndome especialmente en lo que afecta a los ferrocarriles tanto subterráneos como suburbanos (4).

(2) F. CAMBÓ Y BATLLE, prólogo a la obra que bajo su dirección publicó el Ministerio de Fomento, *Elementos para el estudio del problema ferroviario en España*, Madrid, 1918, I, XVI.

(3) Vid. sobre esta Ley, GARCÍA-TREVIJANO, *Plan de Transportes de Madrid*, «Revista de Estudios de la Vida Local», 88, 538 a 606, así como el *Discurso* que en defensa de la misma pronunció ante las Cortes el Alcalde de Madrid, Conde de MAYALDE, transcrito en el número de la misma Revista cit., págs. 577 a 582; igualmente, PÉREZ OLEA, *Transportes de Madrid y aguas de Barcelona*, en esta REVISTA, núm. 24, 289 a 322, sobre todo en su primera parte.

(4) Los ferrocarriles metropolitanos, que constituyen hoy elemento fundamental del transporte de las ciudades, cuentan casi con un siglo de existencia. En 1863 se abrió al público en Londres la primera línea de ferrocarriles metropolitanos de Paddington Station a Farrington Street. Cfr. AMOROSI, *L'organizzazione moderna dei servizi pubblici urbani*, Milán, 1951, 10. En Madrid, la primera línea fué inaugurada en 1919; cfr. *Discurso del Alcalde*, cit., 578.

II

Lo que para el jurista constituye la finalidad que se trata de conseguir aparece con palabras claras y sinceras formulado inequívocamente en las dos disposiciones que constituyen la base de partida de nuestro examen. En la Exposición de Motivos del Decreto-Ley de 2 de septiembre de 1955 encontramos las siguientes afirmaciones: «Los transportes constituyen un elemento esencial en la vida de las grandes poblaciones. Y cuando dichos servicios públicos no se prestan con la capacidad y extensión que el crecimiento de los núcleos urbanos demanda, no puede el Estado permanecer ajeno a los problemas que con tal motivo se plantean. Si, además, concurren circunstancias excepcionales, cual sucede con la capitalidad de la nación, es ya ineludible la necesidad de adoptar medidas directas, rápidas y eficaces para, al menos, paliar la situación creada» (5). La Ley del 56 no es menos expresiva en su Preámbulo: «Preocupado el Gobierno ante la deficiencia y escasez de medios con que se presta el servicio público del transporte colectivo de personas en Madrid y las notorias dificultades existentes para su ampliación a zonas recientemente urbanizadas...» Vemos, pues, proclamada sin rodeos la finalidad que debe ser satisfecha: El sistema de transportes de Madrid presenta deficiencias que deben ser superadas. Se habla de deficiencia y escasez, así como la ineludible necesidad de adoptar medidas directas, rápidas y eficaces.

Todo ello es profundamente significativo en cuanto se reconoce que los medios de satisfacción de la necesidad de transporte colectivo han quedado retrasados con respecto a la necesidad misma. Pero, al mismo tiempo, la situación se hace más grave, pues no se trata de la solución de un problema normal, sino que se reconoce la existencia de circunstancias excepcionales. Se refiere asimismo el Preámbulo del Decreto-Ley del 55 a la necesidad de conectar los medios de transporte con la política de construcción de viviendas (6). Hay, por tanto, sobrados motivos para intentar un planteamiento de altura que, teniendo en cuenta estas circunstancias que reseñamos, llame en colaboración a todos los

(5) La gravedad y urgencia se deducen claramente del último párrafo de la Exposición de Motivos: «Y siendo, por lo ya razonado, urgentes estas medidas, se estima hacer uso de la autorización concedida por el artículo 13 de la Ley de 17 de julio de 1942, modificada por la de 9 de marzo de 1946, para llevarlas a efecto por medio de un Decreto-Ley», que fué dado en el Pazo de Meirás.

(6) Dice el párrafo segundo del Preámbulo: «Por otra parte, la política estatal de viviendas, confirmada y vigorosamente impulsada por recientes disposiciones legales, se vería casi desconocida en su finalidad más importante de facilitar viviendas de renta limitada, si sus futuros usuarios carecieran de los medios de transporte más primarios o les fueran ofrecidos en condiciones económicas no tolerables». Sobre la necesidad de conectar la política de transportes con la de construcción de viviendas en las grandes ciudades, vid. PAZ MAROTO, *Los transportes y el urbanismo*, en «Crónica del I Congreso Iberoamericano de Municipios», Madrid, 1956, 218 y sigs.

Organismos interesados. Sin embargo, en la parte dispositiva se limita a regular la ampliación de la red metropolitana a base de un sistema de colaboración de la Administración Central—Ministerio de Obras Públicas—con los particulares, o más concretamente, con la Compañía que se encarga de la explotación de la Red Metropolitana ya existente, esto es, con la Compañía del Metropolitano de Madrid, S. A. Así se deduce de la fórmula de delegación contenida en el artículo 4.º: «El Gobierno queda autorizado para determinar por Decreto las condiciones jurídicas, técnicas y económicas en la adjudicación de su explotación y en forma que, en todo caso, se asegure la unidad de explotación» (7). En este asegurarse la unidad de explotación se consagra prácticamente el que la empresa que tome a su cargo la explotación de las prolongaciones de la línea que en el Decreto-Ley se establecen, sea la misma que se encarga de la explotación de las líneas ya existentes (8).

Vemos, pues, que estas obras de modernización de los medios de transporte madrileño, y cuyo contenido concreto consideraremos más adelante, habrían de ser realizadas por la Administración del Estado en colaboración con una empresa privada que presumiblemente habría de ser la Compañía del Metropolitano de Madrid (9).

Ante tal regulación salta a la vista una omisión importante: Para nada se menciona en el Decreto-Ley al Ayuntamiento de Madrid (10). Se habla de la Administración del Estado a través del Ministerio de Obras Públicas y de una empresa particular. Pero nada más. ¿No es esto chocante? Desde luego, de acuerdo con la normativa legal vigente corresponde a la Administración del Estado el otorgamiento de concesiones en materia de ferrocarriles metropolitanos como equiparados a

(7) Vid. GARCÍA-TREVIJANO, op. cit., 589. Así ha sucedido, efectivamente, como veremos más adelante en el texto.

(8) En esta misma idea abunda la Exposición de Motivos: «Es preciso sentar ya la conveniencia de que el ferrocarril metropolitano sea objeto de explotación por una sola empresa, tanto en su red actual como en las sucesivas ampliaciones, en razón a la experiencia adquirida y los principios técnicos, económicos y financieros que rigen esta clase de servicios públicos. Por ello se concede la correspondiente autorización al mismo tiempo que las relativas al condicionado de adjudicación de las nuevas líneas subterráneas».

(9) Las construcciones previstas habrán de seguir, según la Exposición de Motivos del citado Decreto-Ley, el proyecto aprobado por Orden ministerial de 23 de marzo de 1955. No sabemos cuál es el contenido de esta Orden. El Aranzadi la da por no publicada y no hemos podido encontrarla en el *Boletín Oficial*. Se trata, sin duda, de un acuerdo de aprobación técnica de un proyecto de obras que es práctica que no figure más que en el expediente de estas obras como un trámite interno.

(10) Por Orden ministerial de 13 de diciembre de 1951 asumió el Ayuntamiento de Madrid el papel de concesionario respecto al ferrocarril Chamartín de la Rosa-Carabanchel. El Decreto-Ley de 10 de abril de 1953 (*B. O.* del 16) vino a autorizar la adquisición por el Ministerio de Obras Públicas de lo ya construido, y la Orden de este Ministerio de 8 de septiembre de 1955 (*B. O.* de 9 de noviembre) dejó anulada y sin ningún efecto tal concesión. Es curioso que el Decreto-Ley que vino a autorizar este traspaso decía en su artículo 5.º: «El Ayuntamiento de Madrid dedicará todo su esfuerzo a orientar seguidamente en forma definitiva, económica y técnicamente, los transportes urbanos de la ciudad y su término municipal».

los ferrocarriles secundarios (11). Desde el punto de vista de aplicación de la Ley nada hay que oponer. Pero precisamente lo que parece más censurable es el hecho de que una regulación que intenta soluciones eficaces para el problema del transporte madrileño se haga totalmente a espaldas del organismo gestor de los intereses municipales. Para nada interviene el Ayuntamiento de Madrid. La cosa se agrava más si se tiene en cuenta que la propia Exposición de Motivos del Decreto-Ley hace mención expresa de la existencia de circunstancias excepcionales, así como de la necesidad de conectar la política de construcción de viviendas con la política de transportes. Podemos observar, pues, como latente el deseo de adoptar una perspectiva amplia a la hora de dictar normas que regulen la ordenación del transporte. Tal deseo, sin embargo, no pasa de una mera proclamación en el Preámbulo del Decreto-Ley sin que las soluciones adoptadas en la parte dispositiva respondan en absoluto a esa directiva. En el fondo, ni la misma proclamación inicial del Preámbulo tiene mayor significado, ya que viene a reconocerse expresamente que se trata de una solución parcial; está dictado a la defensiva, «para, al menos, paliar la situación existente».

En definitiva, lo que el Decreto-Ley vino a suponer fué un intento de salir al paso de la escasez de transportes en Madrid ofreciendo la construcción, a cuenta del Estado, de diversas obras para que pudiera ser llevada a cabo la prolongación de las líneas metropolitanas. El intento fué de por sí generoso, aunque el campo de actuación previsto fuera harto limitado teniendo en cuenta las necesidades realmente existentes.

Mayor amplitud de miras tuvo la Ley que al año siguiente fué aprobada. Es ya bien significativo el título de Ley sobre *Plan de Transportes de Madrid* que a la misma se dió. Viene esta Ley a sentar las bases para una reorganización de la Empresa Municipal de Transportes, del Ayuntamiento de Madrid, tratando de sanear su economía y de proporcionar, por tanto, medios suficientes para lograr un cumplido desarrollo de sus funciones. Es también, en gran parte, reproducción del Decreto-Ley del 55, por lo que se refiere a la ampliación de los ferrocarriles urbanos. Quizá la repetición de estas disposiciones se debe a querer ofrecer una regulación conjunta de las diversas clases de transportes. A este intento podemos atribuir la denominación de Plan que «trata de mejorar los transportes urbanos de superficie... coordinados con una extensa red de ferrocarriles subterráneos y suburbanos». En todo caso no se trata de una simple repetición de normas que hubiera sido innecesaria por alcanzar el primer texto legal igual rango normativo que el segundo, sino que se da en la Ley un perfeccionamiento y desarrollo de los preceptos contenidos en el Decreto-Ley.

(11) Ley de 26 de marzo de 1908, Reglamento de 27 de mayo de 1908 y Ley de 23 de febrero de 1912. Fué decisiva en este sentido la interpretación sentada por la sentencia de 11 de mayo de 1920. Vid. este punto tratado ampliamente en GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ordenación jurídica de los transportes madrileños*, Madrid, 1934, 10 y 11.

III

Contiene dicha Ley un precepto que, al menos a primera vista, parece fundamental en materia de transportes madrileños y que viene a señalar una nueva etapa en la pugna de competencias que la historia de nuestra legislación local pone de manifiesto. Me refiero al artículo 7.º, en que se autoriza al Ayuntamiento de Madrid para establecer los servicios de transportes colectivos de viajeros, de cualquier clase que sean, sin necesidad de concesión por parte del Estado y dentro de su término municipal. Igualmente se le autoriza para establecer en aquéllos las tarifas correspondientes a dichos servicios, cualquiera que sea el medio de transporte utilizado, sin ninguna otra autorización.

Tal disposición, como se ve, tiene carácter realmente amplio que trasciende a la concreta regulación de los ferrocarriles metropolitanos o de la Empresa Municipal de Transportes. Viene la Ley a establecer un régimen especial (12), que supone una derogación para este caso concreto de la ordenación normal de transportes urbanos. Se confirma aquí una vez más, con motivo del plan regulado en esta norma, cómo no siempre la generalidad ha de ser característica esencial de la Ley (13).

La reforma que introdujo en la Ley de Ferrocarriles Secundarios el Decreto-Ley de 10 de marzo de 1950 eximía a los Ayuntamientos que fueran concesionarios del Estado de la necesidad de prestar el depósito de la fianza que normalmente se exige (14). El salto que la Ley ahora comentada establece es radical. No sólo se exime al Ayuntamiento de Madrid de prestar fianza—tal trato de favor se configuró en el Decreto-Ley de 1950 con carácter general para todos los Ayuntamientos—, sino que por lo que respecta a la creación de nuevos servicios de transporte colectivo de viajeros en el término municipal madrileño, podrá actuar el Ayuntamiento de la capital directamente, sin necesidad de tener que solicitar siquiera concesión de la Administración Central. Y esta regla se establece de manera genérica para estos medios de transporte, *de cualquier clase que sean*. Con tal que se cumplan los presupuestos de hecho señalados, hay que decir que se reconoce plena autonomía al Ayuntamiento madrileño para establecer cualesquiera medio de transporte. La amplitud de esta autorización es grande si se piensa en los medios de transporte que actualmente se utilizan, pero su importancia aumenta considerablemente si proyectamos el planteamiento hacia el futuro. En una época de revolución técnica como la presente no se sabe a ciencia cierta cuáles van a ser los transportes ideales para las grandes

(12) PÉREZ OLEA, *Transportes de Madrid*, cit., 302, considera la nueva Ley como «un auténtico régimen de excepción, un privilegio...».

(13) Vid. este punto, con las referencias bibliográficas recogidas en el trabajo, inédito todavía, de S. MARTÍN-RETORTILLO, *Las leyes de planes: la Ley como medida*.

(14) GARCÍA DE ENTERRÍA, op. cit., 11, lo califica de «benignidad máxima» con respecto a los entes locales.

ciudades de aquí a unos años (15). La fórmula de la Ley, en este sentido, no señala limitación alguna: Se concede carta blanca al Ayuntamiento madrileño para establecer los medios de transporte colectivo de viajeros que estime más convenientes dentro de su territorio.

Salta, sin embargo, inmediatamente a la vista un problema de cuya resolución depende, en definitiva, la trascendencia del precepto que venimos comentando. Habla el texto legal de «establecer los servicios de transportes colectivos de viajeros». Ahora bien, ¿cuál es el verdadero alcance que tiene esta expresión? O dicho con otras palabras, ¿se atribuye al Ayuntamiento de Madrid la competencia en materia de nuevos transportes que surjan en su término municipal o quiera decirse, por el contrario, que se otorga *simplemente* al Ayuntamiento la *posibilidad de gestionar* directamente los servicios públicos que se establezcan en desarrollo de esa competencia? Es importante salvar esta dificultad, porque de adoptarse una u otra solución las consecuencias presentan diferencias fundamentales.

Ha sido sumamente útil, por lo que al campo de los servicios públicos afecta, la distinción entre la competencia general sobre los mismos y la gestión concreta de cada uno de ellos. Iniciándose el gran desarrollo de servicios públicos en época informada por la mentalidad liberal, cuadraba perfectamente con tal manera de pensar el hecho de que fuesen los particulares quienes se encargasen del establecimiento y gestión de tales servicios. A la Administración correspondía la dirección suprema que marcaba las directrices a seguir y conservaba ciertos poderes de intervención, y era a ella también a quien normalmente revertían las instalaciones al término de la concesión. Tal diferenciación ha sido de gran utilidad, pues ha permitido la colaboración con la Administración Pública de una serie de esfuerzos de los particulares para lograr un desarrollo adecuado de los servicios públicos.

Tal es el esquema normal en que los sujetos que entran a colaborar son de una parte la Administración Pública y de otra un sujeto particular (16). Pero en la realidad los esquemas simples son poco frecuentes,

(15) El Programa de Ordenación de las Inversiones para 1960, aprobado por Decreto 609/1960 de 31 de marzo (B. O. de 2 de abril), dice a propósito de los transportes urbanos: «El colosal ritmo de crecimiento de los transportes urbanos evidencia la necesidad de atender al desarrollo de los actuales medios de transporte urbano. Con las inversiones previstas para el fomento del transporte urbano se persigue fundamentalmente los tres objetivos siguientes: 1.º atender al mayor crecimiento de tráfico; 2.º lograr la descongestión de las grandes ciudades, facilitando el acceso a zonas o ciudades satélites de núcleos urbanos; 3.º *sustituir los tradicionales medios de transporte urbano por otros más rápidos y confortables*». No se concreta en el Programa en qué ha de consistir esa sustitución, pero lo que nos interesa destacar ahora es la conciencia que existe en nuestra Administración de renovación e incluso superación de los actuales medios de transporte urbano. Sobre el significado del Programa de Ordenación de las Inversiones, vid. PRADOS ARRARTE, *Notas sobre el Programa de Ordenación de las Inversiones para 1960*, «Revista de Derecho financiero», 38 369 a 385.

(16) Partimos ahora de la simple consideración de aquellos casos en que planteamiento y gestión concreta de los servicios públicos se llevan a cabo mediante la colaboración de diversos sujetos sin que la Administración asuma, por tanto, el ejercicio di-

pues la complejidad de la vida misma impone generalmente la superposición de nuevos elementos a esos esquemas primitivos. Por lo que respecta a la organización de los servicios públicos, el planteamiento inicial se complica cuando son llamados a intervenir los entes locales. La concreta articulación de estos Ordenamientos inferiores, dentro del Ordenamiento unitario y superior que es el Estado (17), presenta una serie de dificultades que alcanzan soluciones históricas, variantes en tiempo y espacio (18). En todo caso, el inicial esquema de desarrollo se complica, como decimos, porque no es sólo doctrinalmente posible, sino que vemos en la práctica que diversas colectividades de carácter local acumen en ciertos casos aquella posición de superioridad al encomendárseles la función de plantear tales servicios públicos, mientras en otros casos, entidades de ese tipo ocupan la posición de meros gestores de servicios públicos, cuya competencia es ostentada por la Administración directa (19). El desarrollo reciente de nuestra legislación de régimen local impone el perfeccionamiento de aquel esquema inicial con una distinción de suma importancia para delimitar el exacto papel que las Leyes atribuyen a los órganos locales. Tal distinción se impone, sobre todo, a propósito de la sustitución de las antiguas fórmulas de atribución de competencia para materias específicamente preconfiguradas, por la fórmula amplia y genérica, de la que es exponente en la actualidad el artículo 101 de la Ley de Régimen Local (20). Lo que este artículo viene

recto de los mismos. No nos interesa por el momento aludir a la problemática que la gestión directa de los servicios públicos por parte de la Administración plantea. Vid. sobre este tema, ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid, 1960, con abundante bibliografía.

(17) Vid. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, I, 3.ª ed., Padua, 1960, 3, que sigue la línea marcada por SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, reimpresión de la segunda edición, Florencia, 1951, sobre todo en su segunda parte.

(18) Se trata del interrogante que plantea ROBSON, *Great cities of the world*, 2.ª edición, Londres, 1957, 53, «For what functions is the municipal government of the great city responsible... Unfortunately, it is almost impossible to give such an answer». Una sugestiva explicación del planteamiento de la competencia municipal a partir de la etapa inmediatamente anterior al establecimiento del régimen constitucional, en los estudios que GARCÍA DE ENTERRÍA ha dedicado al «pouvoir municipal». Vid., de entre ellos, el ya publicado *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, en esta REVISTA, núm. 33, 79-107; igualmente la comunicación presentada al Congreso internacional celebrado en Stresa-Milán del 14 al 18 de mayo de 1961, Congreso que trató sobre «Le collettività locali e la costruzione dell'unità europea».

(19) Vid. nota 10. Sobre el Ayuntamiento como concesionario del Estado, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La actividad industrial y mercantil de los Municipios*, en esta REVISTA, 17, 96 y sigs.

(20) Sobre el resultado efectivo de tal sustitución de técnicas son expresivas las siguientes palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, *El servicio público de gas*, en *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1958, 61: «Como reacción al "principio de especialidad" en la enumeración de competencias de los entes locales, que es visto como la cifra del centralismo autiautonómico, estas Leyes locales (1935, 1950, 1955) siguen la técnica de la "cláusula general" de competencia... Tal técnica está defectuosamente aplicada, y esto hasta tal punto, que en virtud de este grave defecto hoy día la competencia municipi-

a otorgar a los entes locales no es la competencia para las innumerables materias que en él se comprenden, sino simplemente una capacidad, una legitimación para poder actuar de alguna manera en pro de *la consecución de esos fines*, como especifica el mismo artículo. GARCÍA DE ENTERRÍA, que es quien ha trasplantado tal distinción al campo de nuestra Administración local, señala expresamente cómo esos fines «son objetos que legitiman una actuación municipal posible, pero una actuación municipal es algo muy distinto de una competencia municipal» (21).

Pues bien, esta distinción nos es de suma utilidad para determinar el efectivo alcance del artículo 7.º de la Ley de 1956. El significado de este artículo no ha sido el de otorgar al Ayuntamiento madrileño la competencia en materia de transportes urbanos, sino simplemente el de habilitarle, el de legitimarle, para realizar ciertos tipos de actuaciones. El traspaso de competencias se caracteriza, entre otras cosas, por su necesidad (22). Ninguna libertad se deja al ente investido para aceptar o no tales competencias. No es sólo una posibilidad de actuar, sino una verdadera obligación de actuar (23). Por eso es bien significativo el que el artículo 7.º disponga taxativamente que «se autoriza al Ayuntamiento para...». Hay, por tanto, una autorización y una habilitación para actuar, pero no un traspaso de competencias. Debemos rechazar, por ello, la tesis que ve en este artículo una auténtica investidura de todas las competencias en materia de transportes madrileños al Ayuntamiento de la ciudad (24). Tal solución hubiera sido realmente sugestiva, dada la necesidad cada vez más apremiante de unificación de criterios en materia de transportes metropolitanos (25), y que hubiera

pal, contra lo que se pretendía, no sólo no se ha robustecido, sino que ha quedado totalmente en el aire».

(21) Op. cit., 62-64; la afirmación que recojo, concretamente en pág. 63.

(22) Op. cit., 62.

(23) Ibidem.

(24) GARCÍA-TREVILJANO, op. cit., 586, señalaba cómo la Ley de 1956 suponía el triunfo de la autonomía municipal; PÉREZ OLEA, op. cit., 302, escribía: «Se ha superado, pues, el punto muerto en que se encontraban los transportes madrileños debido a la extremada variedad y contradicción de su régimen legal». Tal es, igualmente, la postura del Alcalde de Madrid. *Discurso*, cit.: «En esta Ley, que indudablemente robustece la autoridad del Municipio, se le presta a éste una ayuda decisiva por parte del Estado. Para servir al criterio de unidad, se unifica la múltiple y a veces contradictoria legislación que regía en materia de transportes» (pág. 577). «Esta Ley, que parece tener un alcance ocasional y local, tiene extraordinaria importancia, tanto en el orden jurídico como en el de la práctica. En un razonable afán de unificar la legislación vigente, será la única norma que regule los transportes de Madrid» (pág. 579). «El precepto actual unifica esta legislación, a veces contradictoria, en beneficio de la autonomía municipal, ya que por el artículo 7.º se vuelve al criterio de la Ley de Obras Públicas de 1877, que es el mismo que mantiene la Ley actual de Régimen Local» (pág. 580).

(25) Cobran aquí plena vigencia todavía aquellas palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ordenación jurídica*, cit., 34: «Pocos servicios públicos quizá más necesitados en su organización y prestación de un plan uniforme y racional. Frente al criterio absurdo de nuestra legislación especial de dislocar un único servicio público, perfectamente individualizado, entre las múltiples competencias del Estado, la Provincia y el Municipio, división que puede llegar hasta en relación con una misma línea y un medio de trans-

supuesto de una vez el consiguiente ahorro de roces y desajustes que toda ordenación, por cuadrículas de competencia, lleva consigo (26). La realidad misma de la Ley no nos permite, sin embargo, defender tal postura.

Para nada habla la Ley de traspaso de competencias. Se autoriza sólo la posibilidad de establecimiento de servicios públicos de transporte colectivo. No deja de ser significativo el hecho de que este punto que tan grandes consecuencias podría tener no se menciona siquiera en la Exposición de Motivos. Los demás problemas que el articulado de la Ley suscita tienen amplio eco en dicha parte. La cuestión que a nosotros interesa no es objeto, en cambio, de explicitación alguna.

El que no se configure un efectivo traspaso de competencias al Ayuntamiento lo vemos igualmente claro por las dos razones siguientes:

1.ª De manera expresa reconoce la Ley que las concesiones que para explotar las nuevas líneas de ferrocarriles se otorguen, habrán de serlo por la Administración Central. Así lo declara inequívocamente

porte, toda la tendencia actual, derivada de las exigencias de la moderna realidad urbana, es la de una concentración de todos los poderes sobre la organización del servicio de transportes urbanos en organismos públicos concebidos casi dictatorialmente y a los cuales responsabilizar en los resultados de una política en la materia». Son curiosas las palabras de A. F. MACDONALD, *Gobierno y Administración municipal*, traducción al castellano, Méjico-Buenos Aires, 1959, 109, que, aunque no se refieren directamente a la materia de transportes, ponen de manifiesto la incongruencia de un excesivo reparto de competencias en las grandes ciudades: «Las oportunidades para echarse la culpa unos a otros, son prácticamente ilimitadas... Multitud de trabajos dejan de hacerse porque nadie tiene la autoridad para hacerlos», y en cambio, cuando se consigue una unidad de esfuerzos, «las oportunidades para evadir responsabilidades disminuyen notoriamente» (pág. 110). Vid., igualmente, el capítulo *Transportation and land use* del citado libro de CHAPIN; PÉREZ OLEA, *Transportes*, cit., 291. Son también dignas de recordarse, y no dejan de ser paradójicas, las siguientes palabras del Alcalde de Madrid, *Discurso*, cit., 581: «... esta Ley quiere dar la máxima autoridad al Ayuntamiento para exigirle la máxima responsabilidad en la resolución de los problemas de transportes (así lo dijo el señor García Hernández, verdadero inspirador de esta Ley)». Es importante la reciente llamada a la unidad de dirección contenida en las siguientes conclusiones que en materia de tráfico se encuentran en el *Report* presentado al Parlamento por la *Royal Commission on Local Government in Greater London 1957-69*, Londres, 1960, 119 y 120: «2) One authority must be responsible for traffic management throughout Greater London. 7) The authority responsible for traffic management and the construction, maintenance and improvement of main roads should also be the authority for town and country planning so far as roads are concerned. 8) The same authority should be responsible for making all necessary traffic studies».

(26) No se refiere a materia de transportes, pero puede ser muy significativa la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 31 de marzo de 1960 (*B. O.* de 11 de junio), en que se regula la jurisdicción sobre la Avenida del Generalísimo, de Madrid: «Serán de la exclusiva competencia del Ministerio de Obras públicas las cuestiones referentes a policía, instalaciones y servidumbres en la calzada central y dos fajas paralelas a ella en los andenes, de un ancho de 2,75 metros a partir del bordillo de su lado. En esas fajas queda terminantemente prohibida la instalación de quioscos, veladores, etc... El resto de la sección está bajo la jurisdicción del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, exclusivamente en cuanto a policía, instalaciones permanentes o eventuales, etc...».

el artículo 3.º de la Ley, y hoy, a los cinco años de su vigencia, sigue la Administración Central ostentando tal competencia, como veremos más adelante.

2.ª Una de las novedades de la Ley de 1956 fué la creación «como organismo permanente encargado del planeamiento, ordenación y coordinación del desarrollo del Plan de Transportes de Madrid», de la Comisión Coordinadora de Transportes de Madrid (27). Si al Ayuntamiento de Madrid se atribuyeran toda clase de competencias en esta materia no habría por qué crear esta nueva comisión. La única razón de su existencia estriba precisamente en el mantenimiento del anterior régimen de dispersión, ya que si se consagrara al Ayuntamiento como único competente, a él y a nadie más que a él habría de corresponder el estudio y planificación de posibilidades en el campo de los transportes urbanos (28). Pero como esto no sucede, recurre el legislador a la solución menor de crear un nuevo órgano que *estudie* la coordinación de lo que él no ha estimado oportuno unificar. Son expresivas en este sentido las

(27) Vid. las críticas que a esta Comisión dedica PÉREZ OLEA, op. cit., 304 y 305.

(28) Quede al margen ahora el problema de fondo, latente en esta regulación, al que se refiere PÉREZ OLEA, *Transportes*, cit., 307, con las siguientes palabras: «El problema de los transportes urbanos es sólo... un aspecto de una cuestión mucho más vasta: la de la superación de la vieja estructura municipal por el crecimiento insólito y desordenado de las grandes concentraciones urbanas». De momento es importante ya el que pudiera el Ayuntamiento asumir todas estas competencias, aunque no intentamos en absoluto prejuzgar cuál sea la solución más conveniente. Sobre los diversos intentos para tratar de superar las zonas «oficiales» de las grandes metrópolis y tratar de reconocer las zonas reales que comprenden, vid., con gran detalle, JORDANA DE POZAS, *Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la organización administrativa*, en «Crónica del I Congreso Iberoamericano de Municipios», cit., 83 a 119; MACDONALD, op. cit., 109-125. Como soluciones propuestas podemos señalar: anexión territorial; combinación ciudad-condado (provincia diríamos nosotros); ciudad federada; jurisdicción extraterritorial; arreglos intergubernamentales, y, por fin, la que parece tener más ventajas, cual es el sistema regional. Ciertamente, el problema es muy complejo. Puede ser interesante recordar ahora, en Madrid, las palabras que con aire polémico escribía PROUD'HON, *La capacité politique des classes ouvrières*, hace ya algunos años, pensando en París: «Paris ne peut jouir à la fois des honneurs de Capitale et des prérogatives laissées aux municipalités. L'un est incompatible avec l'autre; il faut en prendre son parti. Paris est le siège du Gouvernement, des Ministères, du Senat, du Corps législatif, du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation... C'est là que se rendent les ambassadeurs de toutes les puissances étrangères et qu'affluent les voyageurs, spéculateurs, savants, artistes du monde entier... C'est dans la capitale que se trouvent les académies, les hautes écoles, les grands théâtres... C'est à la Banque et à la Bourse de Paris que se constituent, se discutent, se liquident toutes les grandes entreprises, opérations, emprunts, etc... de la France et du monde. Tout cela, il faut en convenir, n'a rien de municipal. Laisser ces choses à la discrétion d'une municipalité, ce serait abdiquer. Entreprendre de séparer les affaires municipales de celles de la Capitale, ce serait tenter un division impossible, en tout cas, créer un conflit entre la municipalité et le gouvernement, un perpétuel conflit... Paris ne peut pas s'appartenir; une semblable possession de lui-même serait une véritable usurpation», cit. por BOUCHET, *Les Rapports Administratifs de la Ville de Paris et du Département de la Seine avec la Compagnie du Chemin de fer Métropolitain*, Paris, 1941, 9 y 10.

siguientes palabras de la Exposición de Motivos: «La práctica viene revelando la imposibilidad de crear un buen sistema de transportes urbanos prestados aisladamente por diversas organizaciones y empresas sin la existencia de una entidad coordinadora. Por esta causa se crea la Comisión de Transportes de Madrid..., con la finalidad esencial de planificar y coordinar» (29).

No hay, por tanto, trasplante de competencias. No estamos ante un caso de descentralización. La fórmula de la Ley parece encerrarnos, sin embargo, en un callejón sin salida. Categóricamente se puede afirmar que no hay traspaso de competencias. Y, sin embargo, al Ayuntamiento madrileño se le permite actuar para establecer nuevos servicios sin necesidad de solicitar concesión con la posibilidad incluso de fijar las tarifas para aquéllos, sin más autorización. O sea, que sin hacer cesión alguna por lo que a la competencia respecta se viene a justificar este tipo de actuaciones, que son intrínsecas a la competencia misma. La potestad tarifaria la concibe la doctrina como algo inherente a quien ostenta la competencia para otorgar concesiones (30). El hecho de que un ente tenga competencia para determinados servicios públicos y pueda, por tanto, organizarlos y otorgar concesiones con ellos relacionadas, parece contradecirse con la posibilidad de que otro ente desprovisto de tal competencia pueda organizar tales servicios y establecerlos sin necesidad de concesión alguna por parte de aquél. Si decimos que de manera indudable la Ley no efectúa un replanteamiento de competencias, habremos de calificar, lógicamente, de incongruencias las posibilidades últimamente señaladas. Quizá puedan explicarse tales incongruencias diciendo que se está pensando únicamente en la Empresa Municipal de Transportes, al objeto de que pueda el Ayuntamiento establecer servicios de transporte de autobuses y trolebuses *en todo* su término municipal y no simplemente en el casco urbano. Quizá se reduzca simplemente a eso la eficacia práctica del discutido artículo 7.º. De todas maneras, insistimos que nada puede hacer suponer que haya un efectivo traspaso de competencias.

Una posibilidad importante le queda, sin embargo, al Ayuntamiento, y en el sentido de esta posibilidad podemos entender sin duda la nueva

(29) Sobre el uso y abuso que de la idea de coordinación se hace en nuestro Derecho, son expresivas las recientes palabras de S. MARTÍN-RETORTILLO, *Problemas de organización en materia de aguas*, en esta REVISTA, número 33, 59: «Un exacto planteamiento del principio de coordinación administrativa, principio del que tanto está gustando la Administración española de nuestros días, implica que las distintas unidades en las que por exigencias insoslayables se articula y distribuye el conjunto orgánico de la Administración, entran en contacto para evitar así, precisamente, las posibles actuaciones contradictorias que de tal distribución pueden derivarse. La coordinación opera, por tanto, en situaciones límites, extremas, ocasionadas por esa división necesaria, y opera como correctora de posibles desajustes. Pensar, sin embargo, que ese remedio ulterior puede justificar una formulación inicial orgánicamente dislocada, constituye de por sí un profundo error, cuyas consecuencias son realmente graves».

(30) Vid., por todos, ALESSI, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, 2.ª ed., Milán, 1958, 164.

habilitación para actuar que esta Ley otorga al municipio madrileño. Me refiero a la posibilidad de una municipalización de todos los servicios de transportes urbanos. Pero entiéndase que no se trata de una municipalización que consista en la asunción de la gestión, como se viene entendiendo habitualmente, pues entonces no diríamos nada nuevo (31), sino de una municipalización en la que el Municipio adquiera simplemente la competencia para un servicio con independencia de que continúe como está la gestión concreta del mismo (32). Se trata de una fórmula que permite hermanar la unidad de dirección en materia de transportes con una gran agilidad por lo que respecta a los elementos que el Municipio debe aportar y que ha sido defendida con insistencia en nuestra patria por GARCÍA DE ENTERRÍA (33).

IV

Vamos a ver ahora, refiriéndonos simplemente a los ferrocarriles, cuál ha sido el desarrollo que aquellas normas iniciales han alcanzado. El Decreto 448/1960 de 10 de marzo (B. O. del 14) autoriza al Ministerio de Obras Públicas para otorgar a la Compañía del Metropolitano de Madrid la concesión de la explotación de la línea Tetuán-Plaza de Castilla. La Orden de 11 de abril de 1960 (B. O. del 19) publica ya la concesión que se ha otorgado de acuerdo con el Decreto citado anteriormente. Se trata de una línea que la Ley de 1956 califica como de ferrocarril subterráneo. Posteriormente el Decreto 2.431/1960 de 22 de diciembre (B. O. de 4 de enero de 1961) contiene autorización análoga a la señalada en el Decreto anterior, refiriéndose ahora a un tramo del llamado ferrocarril subterráneo. Se autoriza al Ministro de Obras Públicas para encargar a la Compañía del Metropolitano de Madrid, S. A., la explotación del ferrocarril suburbano entre la Plaza de España y Carabanchel (34).

Lo que primero llama la atención es la diferente configuración y trato jurídico que se da al ferrocarril subterráneo y al ferrocarril subur-

(31) Cfr. los artículos 45 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; artículos 164 y siguientes de la Ley de Régimen Local.

(32) La quinta de las atribuciones de la Comisión Coordinadora que señala el artículo 9.º de la Ley de 1956 se refiere expresamente a «informar en los expedientes de municipalización de transportes que hayan de realizarse dentro del Municipio».

(33) Señala concretamente GARCÍA DE ENTERRÍA, *La actividad industrial*, cit. 113, cómo existe «por una parte el problema de la asunción de competencias por el Municipio; está, por otra, sin necesidad de ligarlo al anterior, el problema de la forma de gestión de los servicios municipales... es pertinente reservar el término municipalización al primero de estos dos aspectos, y liberarlo definitivamente del segundo de ellos, que es, sin embargo, el que hoy priva».

(34) No nos consta, en este segundo caso, que ninguna orden haya publicado todavía la concesión que este último Decreto autorizaba. Sin embargo, como se sabe, este ferrocarril lleva ya funcionando varios meses.

bano. El Decreto-Ley de 1955 hablaba de construir por cuenta del Estado la infraestructura de las *prolongaciones, nuevos trayectos y demás ampliaciones de la actual red metropolitana de la capital del Reino* (art. 1.º). Se trata, pues, de una consideración genérica válida para toda clase de ampliación de la red metropolitana, considerada de forma unitaria y funcional. A ello alude de manera directa el concepto de red que hace referencia precisamente no a una determinada línea concreta, sino a todo el conjunto de ellas. Es un concepto que por sí mismo se opone a una consideración restringida. La unida delimitación que se ofrece es la representada por el adjetivo «metropolitana». Hay que entender tal calificación en cuanto se refiere a la red que comprende a cierto tipo de ferrocarriles que, sin presentar unas características sustanciales notorias respecto de otros tipos de ferrocarriles, vienen denominados así, precisamente por prestar sus servicios en el ámbito de una metrópoli. En definitiva, este criterio funcional de distinción de los ferrocarriles es que él informa nuestro derecho positivo (35).

Es cierto que dicho texto legal concreta que las construcciones se iniciarán con la infraestructura de la prolongación hasta la Plaza de Castilla de la línea Tetuán-Vallecas (art. 5.º), pero con esto se trata simplemente de programar la realización de los trabajos previstos. Es una mera concreción inicial. No se presupone qué líneas hayan de constituir la red, sino que se determina sólo por dónde debe comenzar la ampliación de la misma (36).

En cambio, la Ley de 12 de mayo de 1956 habla ya siempre de ferrocarriles subterráneos y suburbanos. Desde luego, en todo caso son objeto de regulación similar, y a la hora concreta de habilitar su desarrollo se tratan siempre conjuntamente, pero no deja de llamar la atención el hecho de que el texto los enumere siempre uno detrás de otro. ¿Cuál puede ser la razón que justifique tal distinción? ¿Existe realmente alguna diferencia de régimen en uno y otro caso?

En cuanto a la denominación parece claro que en los dos casos se contemplan órdenes de ideas diferentes que no pueden ser comparados ni contrapuestos de una manera simple. El que a un ferrocarril se le denomine subterráneo quiere decir—hablamos ahora según estricto significado del término—que dicho ferrocarril debe efectuar su recorrido por debajo de tierra. La nota subterráneo nos viene a decir eso, que el ferrocarril se instala por debajo del nivel de la superficie. Ferrocarril subterráneo se contrapone así a ferrocarril de superficie.

En el otro caso, en cambio, la denominación está reflejando una idea

(35) Así, junto a criterios intrínsecos que justifican el que se hable, por ejemplo, de ferrocarriles de vía estrecha o de ancho normal, tienen validez en nuestra legislación otros criterios extrínsecos que se refieren a la importancia o al ámbito de los ferrocarriles. Se habla así, de ferrocarriles secundarios y estratégicos, de ferrocarriles de interés local, etc., y no nos sorprende, por tanto, que se hable de ferrocarriles metropolitanos.

(36) Habla el Decreto-Ley, en el texto antes citado, de red metropolitana, y aunque en la Exposición de Motivos se da entrada a la expresión ferrocarril subterráneo, no se establece ninguna diferencia ni diversificación entre subterráneo y suburbano.

totalmente diferente. Suburbano se opone a urbano, y así como lo urbano se refiere a lo de la ciudad—caso del ferrocarril, al que funciona dentro del ámbito de ella—, la calificación de suburbano viene a denotar algo exterior a la ciudad. Sería, pues, el ferrocarril suburbano el que enlazara el propio centro, la ciudad, con zonas adyacentes que no son propiamente la ciudad.

De lo que decimos se ve cómo en puridad de expresión no pueden oponerse ambos términos. No hay obstáculo para que el ferrocarril urbano sea subterráneo o de superficie, como nada impide tampoco que el ferrocarril suburbano pueda transcurrir por la superficie o bien bajo tierra. No son términos que se contrapongan, sino que pueden darse unidos. No pueden, por tanto, justificar una distinción absoluta. Pensemos, por ejemplo, en el caso del metropolitano de París, que en diversos trayectos está montado a ras de tierra y sus líneas discurren indistintamente, bien por la superficie, bien por el subsuelo.

Por lo que respecta a Madrid, se está llamando ferrocarril subterráneo a la prolongación de la línea Ventas-Tetuán hasta la Plaza de Castilla. En cambio, el trayecto que une este último punto con Carabanchel es ya del suburbano. Hemos de decir que en principio no vemos razones aparentes para un trato diverso de los ferrocarriles que se ocupen de tales líneas. Se trata, sí, de líneas diferentes, pero que hay que integrar sin duda alguna en la red metropolitana madrileña. El tratarse de líneas diferentes puede justificar con facilidad el establecimiento de tarifas diversas. Pero esto nada tiene que ver con la diversidad en cuanto a la configuración jurídica.

Insistimos sobre este punto, ya que si la Ley del 56 no establece más diferencia que la nominal entre estos ferrocarriles, la legislación que ha desarrollado aquella Ley los diversifica al hacerlos objeto de diferente regulación. En casos que puedan parecer límites, como éste, se impone la llamada a los criterios de la lógica y del sentido común. Toda una enorme literatura urbanística insiste en la necesidad de la consideración a gran escala de cada uno de los problemas que afectan a una gran ciudad. Consideración a gran escala que, aparte de una interconexión de los diversos problemas entre sí en cuanto existen evidentemente muchos puntos de contacto, supone un planteamiento sincero e íntegro de los problemas en su magnitud misma mediante una consideración real del fenómeno urbanístico capaz de superar delimitaciones espaciales que hayan quedado anticuadas (37). Por lo que respecta al

(37) Son significativas las siguientes palabras de MACDONAL, *op. cit.*, 107: «Uno de los problemas más serios de las grandes ciudades es su incapacidad para controlar el desarrollo de territorio que las circunda... Los problemas de gobierno... no tienen ningún respeto por los límites artificiales... Prácticamente, toda ciudad grande confronta el problema de coordinar servicios locales más allá de sus límites... El sistema de caminos de toda la región que rodea a una gran ciudad, debe ser una unidad» En nuestra doctrina, dice JORDANA DE POZAS, *op. cit.*, 93: «es lo más frecuente que la unidad social metropolitana desborde los límites territoriales y de competencia asignados al núcleo que suele llevar su nombre y se extienda sobre zonas dilatadas, en las que se encuentran docenas o centenares de entes administrativos variadísimos y faltos de órganos comunes, y hasta de acción coordinada». Vid., igualmente, las notas 25 y 28.

complejo fenómeno sociológico que Madrid supone, salta a la vista la inoperancia de ceñirse a conceptos tales como el de casco urbano o el de término municipal. Es que precisamente característica importante de los complejos urbanísticos, y sobre todo cuando no ha habido una previsión que encauzara las numerosas fuerzas latentes, es la de la falta de límite, la dificultad de mensurar el alcance de las diversas fuerzas que componen una metrópoli en sentido real, teniendo en cuenta los diversos factores económicos y sociológicos. Por eso parece claro que la red metropolitana de Madrid debe abarcar todo lo que es el Madrid real sin distinciones que no encuentren una justificación en la práctica (38). Decimos que la Ley del 56 da una regulación unitaria para la prolongación de este tipo de transportes. En cambio, no habla de estas prolongaciones de una manera genérica, sino que en todo caso se especifica que se trata de los ferrocarriles subterráneo y suburbano. Así, expresamente en los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 5.º. Y lo que llama poderosamente la atención es que estas ampliaciones, que son diferenciadas en la Ley en cuanto a su denominación, pero que son objeto de trato común, a la hora de la legislación que desarrolla esos preceptos iniciales son regulados de manera diversa, y para ellas se establecen diferentes maneras de construcción y de explotación.

Quedó establecido inicialmente que el Ministerio de Obras Públicas, con cargo al Estado, construiría las obras de infraestructura de estas nuevas líneas de ferrocarriles (art. 1.º del Decreto-Ley y art. 2.º, párrafo 2.º de la Ley). Tales obras fueron adjudicadas a su debido momento, por sectores, según proyectos elaborados por el Ministerio de Obras Públicas (39). Se establecía igualmente que terminadas estas obras, la empresa que tomara a su cargo la explotación debería realizar la supraestructura de las mismas (art. 3.º del Decreto-Ley, art. 3.º de la

(38) Es convincente en este sentido el siguiente párrafo del Preámbulo del Decreto 448/1960, de 10 de marzo, que antes se cita en el texto, y que autoriza al Ministerio de Obras Públicas para otorgar la concesión de la explotación de la línea Tetuán-Plaza de Castilla, a la Compañía Metropolitana de Madrid: «Parecen evidentes a todas luces, la conveniencia y la necesidad de que las líneas metropolitanas, establecidas y que se establezcan en Madrid, se exploten con unidad de criterio y *uniformidad de normas*, lo que exige una dirección única, que fije aquél y establezca y aplique éstas». Desde luego no puede ser más expresiva esta afirmación que aparece llena de sugerencias y da campo a posibilidades realmente ambiciosas. Esta era también la directriz sentada por el Decreto-Ley de 1955 y por la Ley de 1956. Respecto a la quiebra de tal directriz en la práctica, véase más adelante en el texto.

(39) Por cierto que ambos textos legales nos ofrecen una definición o mejor una descripción legal de lo que debe entenderse por supraestructura y por infraestructura. De la consideración conjunta del párrafo 5.º del Preámbulo y del artículo 3.º del Decreto-Ley, y de los artículos 2.º y 3.º de la Ley, se deduce lo siguiente: Las obras de infraestructura comprenderán las explanaciones, túneles, estaciones y accesos; las supraestructura la formarán las vías con sus aparatos, el material móvil, la electrificación, la línea de trabajo y su alimentación, la señalización, el teléfono y los demás elementos necesarios para la explotación del servicio.

Ley). (40). Este principio que se mantiene rígidamente con respecto al ferrocarril subterráneo (Tetuán-Plaza de Castilla) quiebra, en cambio, por lo que al suburbano se refiere. Si respecto a aquél no se hace sino mantener lo que ya había sido dispuesto (41), en el caso del suburbano vemos que se incumple parcialmente el imperativo inicial: El Decreto 2.431/1960, que autoriza al Ministerio de Obras Públicas para encargarse de la explotación del tramo comprendido a la Compañía del Metropolitano de Madrid, dice claramente en su Preámbulo que se trata «de un ferrocarril costeado en su totalidad por el Estado» (42). Y en el clausulado contenido en la parte dispositiva de este Decreto para nada se dice que deban correr a cargo de la Compañía adjudicataria las obras de construcción de la supraestructura de dicho ferrocarril, como se decía, en cambio, expresamente en relación al ferrocarril subterráneo.

Tenemos, pues, que en un caso una parte del ferrocarril la construye el Estado y otra la Compañía que se hace cargo de la explotación del mismo. En el otro, en cambio, la construcción entera corre a cargo del Estado. Los textos legales no nos dan una justificación de este último proceder, que supone, en definitiva, un apartamiento por parte de normas inferiores de la directriz señalada por normas de carácter legal.

V

La regulación de ambos ferrocarriles se vuelve a separar en otro aspecto importante. Se trata ahora de la diferente manera cómo se articula en un caso y otro la colaboración entre la Administración Central y la

(40) Es curioso señalar que la solución adoptada para Madrid es similar a la que se utilizó en París cuando a raíz de la crisis de la post-guerra, por las Convenciones de 1921 las Compañías concesionarias del ferrocarril metropolitano adoptaron la forma de *gestión interesada*. Se dispuso entonces que la Viila de París, que ostentaba la competencia que corresponde ahora en Madrid al Ministerio de Obras Públicas, ejecutaría los trabajos de infraestructura mientras habría de aporiar la Compañía, los de supraestructura. Cfr. BOUCHET, *op. cit.*, 55.

(41) El Decreto 448/1960 antes citado no hace sino seguir las directrices del Decreto-Ley de 1955. En el artículo 1.º de este Decreto se señala cómo «la infraestructura ha sido construida por el Estado en cumplimiento del Decreto-Ley de 2 de septiembre de 1955». Como complemento dispone el artículo 2.º que «la Compañía Metropolitana de Madrid instalará por su cuenta la vía con sus aparatos, la línea de trabajo con alimentación, su teléfono, la señalización, los enclavamientos, el material móvil de todas clases y todos los accesorios en general que sean necesarios para una explotación normal». Tal es también el contenido de la segunda de las condiciones particulares contenida en la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 11 de abril de 1960, por la que se otorga efectivamente la concesión que autorizaba el Decreto antes referido.

(42) Las siguientes Ordenes del Ministerio de Obras Públicas vinieron a adjudicar diversas obras referentes a la supraestructura del ferrocarril suburbano y que fueron realizadas a cargo del Estado: Ordenes de 10 de agosto de 1960 (2 de la misma fecha; *B. O.* del 24); de 8 de julio de 1960 (*B. O.* del 19); de 11 de julio de 1960 (*Boletín Oficial* del 20).

empresa que se va a encargar del desarrollo de este servicio de transporte. Debemos hacer aquí una referencia genérica a la doctrina del ejercicio privado de funciones públicas (43). La forma normal para estos casos ha solido ser la de la concesión. Tal fué la figura de que se hizo uso para la instalación y explotación de las primeras grandes redes de ferrocarriles existentes. Ahora bien, el sistema de concesiones, tal como se concedían originariamente, quebró por una serie de circunstancias que no es del caso examinar ahora (44). La rigidez del sistema establecido ocasionó una serie de perjuicios entre los cuales no fué poco notable el del anquilosamiento de las líneas y material utilizado que no era renovado, por un lado ante el temor de la reversión más o menos próxima, y por otro, porque en muchos casos la explotación era ruinososa, ya que la falta de flexibilidad de las tarifas no se adecuaba nada bien con las cambiantes condiciones económicas existentes en la realidad (45).

El examen de la forma de colaboración en cuanto al modo de gestión de estos servicios nos lleva directamente a la consideración de un punto íntimamente ligado con él, que aun cuando tratemos de exponerlo separadamente no podremos menos, en ciertos casos, de hacer referencia a él. Me refiero al aspecto financiero que es vertiente importante de toda relación de gestión de servicio. Cobra aquí especial relieve aquella afirmación de VIVIEN (46) de que en definitiva toda prestación administrativa se resuelve en una magnitud económica. El fenómeno de la crisis de la concesión viene determinado, desde luego, por

(43) Tal era prácticamente el título de una de las primeras obras de ZANOBINI, *L'esercizio privato delle pubbliche funzioni e l'organizzazione degli enti pubblici*, publicada en 1920, recogida ahora en «*Scritti vari di Diritto Pubblico*», Milán, 1955, 87 a 125; por lo que respecta a las funciones locales, vid. recientemente, ALBI, *Tratado*, cit. con la bibliografía que recoge.

(44) En general, sobre el tema de la concesión vid. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, II, 360 y sigs., con la bibliografía recogida, a la que hay que añadir, sin duda, el trabajo de VILLAR PALASI, *Concesiones administrativas*, en «*Nueva Enciclopedia Jurídica*», IV, Barcelona, 1952, 684 a 770, que constituye la aportación más acabada sobre el tema de toda nuestra doctrina.

(45) Bien significativas son las siguientes palabras de CAMBÓ, op. cit., XV y XVI: «El aspecto agudo y circunstancial de la crisis ferroviaria provocada por la guerra, viene caracterizado en España por un aumento considerable en el tráfico y en los ingresos que proporciona (motivado por el encarecimiento de los transportes marítimos), y por un aumento notablemente mayor de los gastos de explotación. La falta de paralelismo entre esos dos elementos, se ha ido acentuando de tal manera que en el año 1917 los ferrocarriles españoles han saldado en conjunto sus balances sin beneficio, y en lo que va de año (esto se escribía en septiembre de 1918) todas las Compañías explotan con pérdida». Esta idea se desarrolla y demuestra con gran amplitud en el tomo II de la citada obra, págs. 139 a 155. Se examina igualmente la influencia de la guerra, que según se dice, «ha sido verdaderamente desastrosa en el servicio ferroviario en todas las naciones» (pág. 151). Es cierto que tales observaciones se refieren a los ferrocarriles en general, pero estimo no hay inconveniente a traerlas aquí a cuento.

(46) Cit. por VILLAR PALASI, *Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político*, en el núm. 14 de esta REVISTA, pág. 79.

la imposibilidad de adoptar las formas jurídicas a las cambiantes condiciones económicas (47). La necesidad de buscar una rentabilidad normal para el adjudicatario del servicio público es el acicate que informa la evolución de las formas conocidas de colaboración Administración-adjudicatario. Tal rentabilidad es presupuesto necesario para una adecuada prestación del servicio en que se tenga en cuenta no sólo la necesidad momentánea, sino también la continua perfectibilidad del mismo. Y cuando el mantenimiento de este último requisito se hace imposible, se arbitra la fórmula de que sea la propia Administración quien venga a asumir directamente la gestión del mismo haciendo uso, en tal caso, de los fondos del presupuesto. De ahí que el examen detallado de las formas de colaboración respecto a los nuevos ferrocarriles madrileños nos lleve a hacer ciertas consideraciones respecto de las tarifas que, como contraprestación de esos servicios, se establecen o se han de establecer.

El Decreto-Ley de 1955 habla de una manera genérica respecto a la colaboración del Estado con la empresa que deba gestionar este servicio público. Tanto el Preámbulo como la parte dispositiva se refieren con gran vaguedad a «la empresa que tome a su cargo la explotación». Nada se prejuzga con esta expresión respecto a cuál ha de ser la figura jurídica que se adopte. Es cierto que se señala la conveniencia, como antes veíamos, de que el ferrocarril metropolitano sea objeto de explotación por una sola empresa. Pero ello nada dice respecto de la manera concreta en que deba articularse la relación entre la Compañía del Metropolitano y el Ministerio de Obras Públicas. Está claro, sí, que la Administración no debe explotar directamente el servicio, pero no sabemos si habrá de acudir al auxilio del concesionario, y en este caso nada se prejuzga positivamente respecto a las modalidades de tal concesión. Se concede al Gobierno la potestad de resolver este último extremo tan importante, ya que el artículo 4.º dispone que el Gobierno queda autorizado para determinar por Decreto las condiciones jurídicas, técnicas y económicas de la adjudicación de la explotación. La referencia a las cuestiones jurídicas remite, pues, a la discrecionalidad del Gobierno la cuestión que nos interesa.

Ahora bien, decía antes que el aspecto financiero ha sido y sigue siendo determinante en cuanto a las características jurídicas de la forma de colaboración Administración pública-adjudicatario de un servicio público. Y sobre este aspecto el Decreto-Ley nos ofrece unos cuantos datos interesantes. Queda expresamente postergada la gestión directa por parte del Estado. Hay que destacar que queda igualmente descartada la forma originaria de concesión en que el particular adjudicatario debía construir la obra para luego explotarla él mismo. Positivamente se habilita a la Administración, como veíamos antes, para construir la parte fundamental de las nuevas instalaciones. Tal decisión viene justificada en el texto legal por dos razones importantes. Dada la conveniencia de

(47) Vid. mi trabajo, de próxima publicación, *Notas para la caracterización de la gestión interesada*, donde recojo abundante bibliografía sobre estas cuestiones.

rápida construcción que las perentorias necesidades exigen, la realización exclusivamente privada de estos ferrocarriles exigiria, desde luego, «la elevación de las tarifas en cuantía que no se considera oportuno autorizar». Así dice expresamente el Preámbulo. Intimamente ligada con ésta, nos ofrece, también el Preámbulo, la otra razón: la rentabilidad de las inversiones en este campo es ciertamente exigua, lo que hace que los capitales privados se retraigan, y por ello no le queda más remedio a la Administración que subvenir de alguna manera los fondos necesarios para que tales servicios se lleven adelante. La forma que se adopte para la explotación del servicio debe exigir, pues, una colaboración activa de los dos sujetos que deben intervenir en la relación que se establezca. Quedan, pues, eliminados los dos extremos en la amplia gama de modalidades jurídicas que la prestación de servicios públicos puede ofrecer. Ni gestión directa ni concesión de obras. Cualquiera de las varias fórmulas existentes entre ambos polos (48) podrán ser adaptadas por el Gobierno a la hora de desarrollar esta norma.

La Ley de 1956 es ya más expresiva. Se sigue diciendo que las condiciones jurídicas, técnicas y económicas de adjudicación de la explotación se determinarán por el Gobierno (art. 3.º), pero en varios artículos se hace ya referencia expresa a una concesión o concesiones, determinando concretamente el mismo artículo 3.º que el Estado, y previos los requisitos y formalidades legales, adjudicará la explotación de los nuevos trayectos a un concesionario. Hay ya, pues, una concreción importante: los ferrocarriles subterráneo y suburbano han de ser explotados por un sujeto diferente de la Administración Central que adopte la condición de concesionario. Se da también una especificación previa que puede ayudarnos a delimitar la forma concreta de concesión que se adopte, pues la Ley, siguiendo el mismo camino que el Decreto-Ley de 1955, dispone que las obras de infraestructura correrán a cargo del Estado, mientras el adjudicatario, o mejor, el concesionario, deberá realizar la supraestructura. También en este caso se justifican ampliamente las razones que a tal sistema han conducido, adoptando argumentos similares a los del Decreto-Ley que antes transcribía (49).

Al configurarse en esta norma de forma concreta precisamente la existencia de una concesión y no de otra figura jurídica, se dictan algunos preceptos que se refieren a aspectos singulares de la misma. Se dice, por ejemplo, que finalizado el plazo de concesión de las líneas, revertirán con todos los elementos necesarios para su explotación al Ayuntamiento de Madrid (art. 5.º) (50). Sobre este precepto habrá que insistir

(48) Vid. una completa exposición de todas estas posibles modalidades en GARCÍA-TREVIJANO, *Aspectos de la Administración Económica*, en esta REVISTA, núm. 12, especialmente págs. 46 a 70.

(49) Más adelante recojo en el texto la parte de la Ley a que aquí me refiero.

(50) Creo que hay que conectar tal modalidad de reversión a favor del Ayuntamiento madrileño con lo que poco antes—art. 4.º—dispone la Ley: el presupuesto de las obras de infraestructura será anticipado por el Estado y se reintegrará en un cincuenta por ciento, que abonará el Ayuntamiento de Madrid. Y la misma Ley determina cuáles deberán ser los medios a que recurra el Ayuntamiento para poder hacer frente a tales

más adelante. Otro aspecto que se regula es el de la contraprestación que el concesionario deberá abonar por los beneficios obtenidos. El concesionario vendrá obligado a satisfacer el canon de uso o explotación que se determine en función de una rentabilidad normal y unas tarifas estrictas (art. 3.º) (51).

Preconfigurada de tal manera la forma concesional como una opción entre varias alternativas, nos interesa ver ahora cuál es el desarrollo efectivo a que se ha llegado. Y mejor que concretar qué tipo de concesión permite dicha Ley, me parece más eficiente examinar las figuras reales que han surgido al darse desarrollo a aquélla recientemente. Me he de referir otra vez a los ya citados Decretos 448 y 2.431 de 1960, aquél en cuanto regula la explotación de la nueva línea Tetuán-Plaza de Castilla, y éste referido a la explotación del suburbano.

El primero, de los Decretos citados, como su mismo título indica,

reintegros. O sea, que la Ley de 1956 preveía que parte importante de las obras de infraestructura habría de correr a cargo del Ayuntamiento. De ahí que luego la reversión de la concesión se efectúe a favor de éste. Se trata, pues, de una reversión en cierto modo onerosa, de la que no faltan antecedentes en nuestro Derecho. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ordenación*, cit., 19. Sobre la reversión en general, vid. el mismo autor, *El dogma de la reversión de concesiones*, en su libro *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Madrid, 1955, págs. 12 y sigs.

(51) No deja de ser significativo el que al configurarse la futura concesión establezca la Ley que uno de los requisitos necesarios habrá de consistir en el pago de un canon por el concesionario. O sea, que, por una parte, la novedad que supone este tipo de concesión trata precisamente de que sea la propia Administración quien se haga cargo de una serie de obras que en otras condiciones hubieran sido realizadas por el concesionario. En vista de las circunstancias y para el bien del servicio público, al concesionario se le exime de tal carga. Se trata de contemplar conjuntamente el bien del servicio público y la rentabilidad normal de la inversión del concesionario. En cambio, la misma Ley establece la necesidad de una contraprestación dineraria por parte del concesionario. Ante tal situación podemos preguntarnos: ¿qué más remuneración para la Administración pública que el hecho de que un servicio público se preste en las debidas condiciones y que pueda incluso ser susceptible de perfeccionamiento? Si, como veremos más adelante, la instalación y perfeccionamiento de estos servicios se financia con fondos públicos, no tiene ninguna razón de ser el que el concesionario pague un canon sabiendo que luego la Administración ha de subvencionar o proporcionar fondos por otro procedimiento para que tales servicios puedan salir adelante. A nada práctico conduce este movimiento de fondos. Hay que concluir que el legislador, al regular tal concesión, no hace sino seguir el viejo modelo inspirador de las concesiones de dominio público. Pero allí la remuneración que se establece tiene un sentido totalmente diferente que no cuadra con otros tipos de concesión como el que ahora contemplamos. Cfr. VILLAR PALASI, *Concesiones administrativas*, cit., 69 y *passim*. No alcanza nuestra Administración a librarse de ideas tan poco defendibles hoy día como la que aquí combatimos. No deja de llamar la atención la falta de discriminación con que el Decreto 136/60 (Presidencia del Gobierno), de 4 de febrero, sobre convalidación de tasas, establece en su artículo 1.º que se convalida la tasa por canon de utilización del dominio público o de aprovechamiento de los bienes radicados en el mismo, en virtud de concesiones o autorizaciones que autorice el Ministerio de Obras Públicas. Tal indiferenciación inicial no cuadra realmente con el sentido que muchas de esas concesiones o autorizaciones pueden tener. Lo significativo del caso es que el importe de esa tasa se dedica a las atenciones del Ministerio de Obras Públicas o de sus organismos autónomos (art. 6.º).

viene a autorizar al Ministerio de Obras Públicas para «otorgar a la Compañía del Metropolitano de Madrid la concesión de la explotación de la línea...». Este Decreto no es sino consecuencia directa de aquella norma antes transcrita que autorizaba al Gobierno para determinar las circunstancias concretas en que se había de otorgar la explotación y viene a sentar las bases de lo que habrá de constituir el clausulado de la concesión que se otorgue. En este caso concreto, la concesión que se configura no supone novedad alguna respecto de las figuras de concesión que estamos acostumbrados á ver en la vida jurídica ordinaria. Dispone el artículo 6.º que la línea se considerará, a todos los efectos, como parte integrante e inseparable de la red que actualmente explota la Compañía del Metropolitano de Madrid, e igualmente que «su explotación se regirá por las mismas normas, y se llevará a cabo con las mismas condiciones que sean en cada momento de aplicación en esta red». No nos interesa ahora ver cuál es el alcance de estas normas por las que se ha de regir la red general. Se trata sólo de constatar cómo esta nueva línea Tetuán-Plaza de Castilla se incorpora íntegramente a la red metropolitana ya existente. El trato jurídico que a su explotación se da se equipara *ab initio* al ya existente para la red metropolitana.

Del Decreto 448 y de la Orden de 11 de abril de 1960, que contiene ya la concesión otorgada, podemos extraer las siguientes características:

- 1.º La concesión es otorgada por el Ministerio de Obras Públicas.
- 2.º Como empresa concesionaria aparece la Compañía del Metropolitano de Madrid, S. A.
- 3.º El objeto de la concesión es la explotación de la nueva línea.
- 4.º El concesionario debe aportar la supraestructura de las instalaciones.
- 5.º Se otorga la concesión por un plazo de sesenta años, a partir del día en que se abra la explotación al servicio público.
- 6.º Finalizado este plazo, revertirá al Estado la línea con todas sus instalaciones y material fijo y móvil de todas clases, en plena propiedad, libre de cargas u obligaciones de toda especie y en buen estado de conservación.
- 7.º La empresa concesionaria es plena y absolutamente responsable, en todo caso, de todos los daños, perjuicios y averías que se puedan causar a las personas y a las cosas por la explotación del ferrocarril.
- 8.º La inspección de la explotación del ferrocarril corresponderá al Ministerio de Obras Públicas.
- 9.º Como subsidiarias, se aplicarán la legislación de Obras públicas y la de ferrocarriles.
10. El incumplimiento por el concesionario de cualquiera de las condiciones señaladas será motivo suficiente para iniciar el expediente de caducidad de la concesión.

Tales son las cláusulas principales que rigen esta concesión (52). En

(52) Ya no se alude ahora en la regulación concreta al problema del canon que debiera pagar el concesionario. Hay, evidentemente, un apartamiento de lo que la Ley disponía; pero desde un punto de vista general, la solución actual parece mucho más adecuada por cuanto decimos en la nota anterior.

vista de ellas, me parece indudable que estamos ante un caso de concesión de servicios, pues el significado de las obras de superestructura es realmente mínimo y puede incluso entenderse que forman parte de la instalación de la empresa (53).

Señalábamos antes cómo también en este punto se da una diferencia entre la regulación del subterráneo—que se equipara a la de la red metropolitana—y la del suburbano. Así se manifiesta en las normas que para encargarse de la explotación de este último da el Decreto 2.431 de 1960. Así como antes nos fué fácil llegar a una delimitación de la naturaleza jurídica de la concesión establecida, ahora la cuestión se presenta más dificultosa. El punto de partida sigue siendo el mismo. El que la Ley de 1956 hable de que se establecerá una concesión alcanza tanto al ferrocarril subterráneo como al suburbano. Ahora bien, ya el título del Decreto 2.431 se caracteriza por su ambigüedad. Se habla, en efecto, de un Decreto «por el que se autoriza al Ministerio de Obras Públicas para encargarse a la Compañía del Metropolitano de Madrid la explotación del ferrocarril suburbano». Evidentemente, dicho título no resuelve muchas dudas. Pero es que además el texto mismo es muy poco claro. En el Preámbulo del Decreto se dice que éste contiene las bases para que la «Explotación de Ferrocarriles por el Estado otorgue con la Compañía del Metropolitano un contrato de arrendamiento de servicios», y en la parte dispositiva se habla en varios casos de contrato y de convención. Por otro lado, al articular las bases que deben modular el otorgamiento de la explotación, se dice expresamente en la primera de ellas: «Dirección técnica, jurídica, económica y ejecutiva a cargo de la Compañía, la que actuará como si de una concesión propia se tratara, sin más limitaciones que las que más adelante se señalan». Por fin, el examen de las disposiciones concretas nos da la impresión de que se establece la explotación del servicio en régimen de *gestión interesada*. Ante esta triple disyuntiva no nos queda sino deducir a través del contenido mismo de la disposición cuál es el verdadero alcance que a la misma puede dársele. El que se hable de arrendamiento de servicios y luego en realidad se describa otra figura jurídica diversa no debe preocuparnos en demasía. La realidad que unas normas describan y configuren debe prevalecer siempre frente a una denominación incorrecta (54).

(53) En este sentido, GARCÍA-TREVIJANO, *Plan de transportes*, cit., 590, bien que referido exclusivamente a la Ley de 1956. Sobre las características de este tipo de concesión, vid. el mismo autor, *Aspectos*, cit., 48-52.

(54) Sobre la diversidad entre lo realmente regulado y la denominación que se da, vid. recientemente GARCÍA-TREVIJANO, *Hacia un nuevo sistema de justicia administrativa en España*, en esta REVISTA, número 34, 302 y 303. Se refiere este autor también al caso que en el texto contemplamos que no duda en calificar de gestión interesada: «Tratándose de servicios públicos, no caben formas privadas de gestión. La voz "arrendamiento" es inexacta, a no ser que por ella entendamos una figura específica del Ordenamiento administrativo. En la legislación de régimen local, la llamada forma de gestión "arrendamiento" es aplicable a los servicios locales "no públicos", pues para éstos existe la concesión, gestión interesada, concesión de ejercicio, etc...» (pág. 303).

En otro lugar me ocupo de las características de la gestión interesada (55). Baste ahora decir que es una modalidad de explotación de los servicios públicos de gran eficacia cuando existen ciertas condiciones excepcionales. Tiene gran aceptación tal manera de proceder cuando la Administración no estima conveniente encargarse ella directamente de la explotación de un servicio público, y por otro lado a los particulares les es difícil asumir tal responsabilidad por la escasa rentabilidad que el servicio presenta o por lo inseguras que pueden parecer las condiciones de explotación. A la empresa gestora se le asegura en todo caso una remuneración mínima, haciéndose cargo la Administración del resultado de la explotación. La contraprestación que la empresa gestora recibe no consiste sólo en la remuneración mínima, sino que cuando se producen beneficios es también para ella una parte proporcional de los mismos, de manera que el gestor tiene interés efectivo en que el rendimiento mejore. Este interés de la empresa por que el rendimiento del servicio mejore es lo que califica a este tipo de gestión, que por eso se llama interesada.

Aludíamos antes a cómo existen en el caso presente circunstancias que hacen poco rentable y, por tanto, poco apetecible la aportación de capitales privados a este tipo de empresa. En cambio, a pesar de esta situación dificultosa, no se encarga directamente la Administración de la gestión del servicio. ¿Es que se adopta la fórmula de colaboración conocida con el nombre de gestión interesada?

Veamos, para poder llegar a una calificación adecuada, cuáles son las notas que caracterizan a la realidad jurídica que aquí se nos ofrece:

1.ª Las partes que intervienen en la convención son la Explotación de Ferrocarriles por el Estado y la Compañía del Metropolitano de Madrid (art. 2.º).

2.ª Objeto de tal convención es la explotación del ferrocarril sub-urbano.

3.ª Dirección técnica, jurídica, económica y ejecutiva a cargo de la Compañía (art. 4.º, 1).

4.ª Contratación del personal nuevo y utilización del propio de la Compañía con carácter eventual, única y exclusivamente para la explotación del suburbano, con su pertinente reglamentación, en régimen de empresa privada y sólo mientras la Compañía estuviere encargada de aquella gestión (art. 4.º, 2).

5.ª La administración y contabilidad del ferrocarril serán llevadas por la Compañía, con absoluta separación de las propias (art. 4.º, 3).

6.ª La Compañía percibirá en concepto de remuneración *por su gestión* un tanto por ciento de los productos de la explotación, con un mínimo determinado, y otro tanto por ciento de los beneficios (artículo 4.º, 6).

7.ª Hasta que cesen los déficits iniciales de explotación, la Compañía los suplirá con cargo a créditos, que obtendrá de la Banca privada,

(55) Vid. mi trabajo cit., *Notas para la caracterización*, con la bibliografía que allí recojo.

a cuyo efecto habrán de expedirse por la Explotación de Ferrocarriles por el Estado los documentos necesarios justificativos de *las cantidades que la Compañía acredite del Estado* (art. 4.º, 5).

8.ª Las ampliaciones, mejoras y modernización del establecimiento serán decididas por el Estado y realizadas a su cargo. Si ya se hubieran constituido reservas suficientes para realizarlas, se harán con cargo a éstas y por decisión de la Compañía la renovación extraordinaria y la modernización del establecimiento (art. 4.º, 4).

9.ª La fecha de entrada en vigor del contrato habrá de ser como máximo de quince días a contar de la de su otorgamiento, y habrá de terminar a los cuatro años como máximo y dos como mínimo de la apertura al servicio público y podrá ser prorrogado de común acuerdo por plazos parciales de dos años (art. 4.º, 9).

10. La inspección técnica y administrativa, por tratarse de un servicio público, está encomendada a órganos de la Administración Central (art. 4.º, 8).

Estas características expuestas nos permiten afirmar, sin duda, que estamos ante un caso de gestión interesada. La Administración colabora con la Compañía Metropolitana de Madrid, que es quien aporta la empresa, mientras aquella ha construido en su totalidad el ferrocarril y es quien, en definitiva, se hace cargo del resultado de la explotación. A dicha Compañía se le aseguran, en todo caso, unos ingresos mínimos y una parte del beneficio cuando éste se produzca (56). Hay, por tanto, una seguridad, pero también un estímulo para el perfeccionamiento de la explotación.

Ante configuración tan acabada de esta figura jurídica, ninguna fuerza puede tener la diferente denominación que la misma norma contiene. Cabría pensar que al determinarse tal forma de adjudicación utilizando la técnica de la gestión interesada, el Decreto 2.431/60 se aparta de la normativa sentada por la Ley de 1956 cuando disponía que la adjudicación de tal servicio público debía hacerse por medio de concesión. No hay, sin embargo, tal apartamiento, ya que en definitiva la gestión interesada no es sino una forma extrema de concesión (57).

El hacer uso de la gestión interesada es una de las novedades interesantes que la legislación de ferrocarriles urbanos nos depara. Vemos,

(56) Parece contradecirse con lo que decimos lo dispuesto en el artículo 3.º: «En méritos de este traspaso, ninguna responsabilidad, quebranto ni beneficio habrá de caberle por la del suburbano a la Explotación de Ferrocarriles por el Estado, que contabilizará por separado de las otras suyas las operaciones y resultados de esta explotación, a los efectos que se señalan en las bases 5.ª y 6.ª del artículo 4.º». Creemos, sin embargo, que no hay tal contradicción. Estas bases a que se refiere la frase final, al asegurar a la Compañía del Metropolitano un interés mínimo y reconocer que tal Compañía pueda ser acreedora del Estado, dan pie para pensar que puede surgir efectivamente una relación obligacional entre la Compañía y la Administración Pública. Pues bien, entiendo que el artículo 3.º, que desde luego es algo confuso, viene a asegurar a la Explotación de Ferrocarriles por el Estado que no será ella la perjudicada con tales relaciones obligacionales.

(57) Vid., sobre esto, mi trabajo: *Notas para la caracterización*, cit.

pues, admitida recientemente en nuestro Derecho esta figura jurídica que en determinadas circunstancias proporciona resultados muy eficientes.

VI

El examen de las técnicas concretas de colaboración entre el Estado y la Compañía del Metropolitano no tiene un mero interés escolástico. Se está aludiendo al hablar de tales técnicas al problema de la financiación de estos servicios públicos que, como veíamos antes, es el problema más importante que subyace a todas estas cuestiones jurídicas. Ante la irresolución continuada de la cuestión de los transportes madrileños se arbitran estas fórmulas de colaboración con que se corrige la simple intervención de personas privadas, pero sin llegar a dar entrada de manera exclusiva a la Administración Pública.

Sin intentar abordar esta realización en toda su magnitud, pues ello nos llevaría muy lejos, quiero simplemente limitarme a llamar la atención en un punto concreto que con el aspecto financiero de la cuestión se relaciona: en el campo de los servicios públicos a que nos referimos se proclama insistentemente la inadecuación del uso de precios de Derecho privado. Se niega *ab initio* la posibilidad de que la contraprestación exigida por estos servicios venga determinada por el precio de mercado. Vale la pena recordar nuevamente aquel fragmento de la Exposición de Motivos del Decreto-Ley de 1955: «atendido el costo de la construcción y de los demás gastos de primer establecimiento de las previstas ampliaciones del ferrocarril subterráneo de la capital, es evidente que su financiación íntegramente privada exigiría la elevación de las tarifas en cuantía que no se considera oportuno autorizar, al menos en la actualidad... Desde otro punto de vista, ha de reconocerse que las posibilidades del mercado de capitales niegan a la inversión no estatal la agilidad precisa para acudir a obras de tan reducida rentabilidad». Dos principios se deducen claramente de cuanto transcribimos: 1.º Inadecuación de los precios de mercado para la fijación de las tarifas de este servicio público, que se determinan con independencia del montante de las inversiones que haya sido preciso realizar; 2.º La rentabilidad de las inversiones realizadas en este sector es muy reducida. Estos principios son recogidos igualmente por la Ley de 1956. Dice el Preámbulo: «La realización de una red de transportes subterráneos o suburbanos requiere, al menos, costosos y difíciles trabajos de explanación y normalmente la construcción de túneles, que supone una fuerte inversión de capital, de tal entidad, que las fortunas privadas se retraen por imposibilidad de obtener una rentabilidad decorosa, necesariamente limitada al impedirse en su totalidad la incidencia de la tarifa resultante. Este principio ya informa el Decreto-Ley de 2 de septiembre de 1955, que cargó sobre el Estado el coste de las obras de infraestructura aludidas, principio que ahora se confirma con la presente disposición». Nó-

tese cómo el mismo texto legal proclama que se trata de un principio que adquiere, por tanto, validez continuada, y que ha de informar, indudablemente, toda actuación que se intente en este campo.

Ambos principios nos merecen juicios bastante diferentes. Con el primero de ellos no se hace sino proclamar de manera firme e indudable que la cuestión de las tarifas es una cuestión social y no sólo financiera (58), ayudando a superar toda concepción simplemente patrimonialista de la tarifa de los servicios públicos de transportes urbanos, al menos tal como se concibe dicha tarifa en nuestra actual realidad jurídica. Se trata de un argumento más a favor de tesis sustentada por parte importante de nuestra doctrina de que tales tarifas deben ser concebidas como tasas, esto es, como auténticos tributos (59). Consecuencia de ello es que se da entrada de manera firme al principio de la tarifa dirigida (60). En este sentido, la postura consagrada aparece como merecedora de todo elogio (61).

El segundo principio pone de manifiesto, en cambio, la situación lamentable que durante muchos años ha tenido vigencia en nuestro Derecho a propósito de las inversiones privadas en el campo de los ferro-

(58) BOUCHET, op. cit., 6; GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ordenación*, cit., 51 y *passim*; PÉREZ OLEA, *Transportes*, cit., 297, señalaba que «la tarifa del servicio público es una tasa que no tiene por qué cubrir los gastos de amortización y explotación, menos aún de las nuevas instalaciones».

(59) Acérrimo defensor de esta tesis ha sido GARCÍA DE ENTERRÍA en *Aspectos de la ordenación financiera de los servicios públicos de transportes urbanos*, en *La ordenación*, cit., especialmente págs. 38 y sigs. Vid. allí abundante bibliografía. En el mismo sentido, F. VICENTE-ARCHE, *Notas de Derecho financiero a la Ley de Tasas y Exacciones parafiscales*, en esta REVISTA, número 29, 389. Contra, recientemente, PÉREZ OLEA, *La Ordenanza Postal y las tarifas del servicio de Correos*, número 32 de esta REVISTA, 282 y sigs.

(60) Sobre el significado de la tarifa dirigida y su contraposición a la tarifa suficiente, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ordenación*, cit., 51 y *passim*; M. ANSHEN y F. D. WORMUTH, *Private enterprise and public policy*, Nueva York, 1954, 177.

(61) Recientemente, la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 27 de diciembre de 1960 (B. O. de 14 de enero de 1961) determinó las tarifas que debían regir en el ferrocarril suburbano y autorizó un reajuste de las vigentes para la red metropolitana. Respecto a estas últimas se dispone «la taxativa adscripción del 75 por 100 de los productos de esa elevación a la financiación de las reformas del establecimiento necesarias para ampliar y mejorar el servicio». No deja de ser significativo el que a la serie de criterios seguidos para financiar las ampliaciones y mejoras de la red metropolitana se añada ahora éste de la colaboración de los usuarios de tales servicios. Vid. la afirmación de PÉREZ OLEA en la nota 58, que refleja la doctrina dominante. No me interesa ahora hacer una valoración económica o social de la introducción de tal criterio. Quiero sólo señalar que la adopción de este procedimiento no es un obstáculo a la concepción de las tarifas como institución fiscal. Se puede considerar tal técnica como un caso de afectación de tributos que tan gran extensión tuvo en épocas históricas y que, por desgracia, vuelve a recobrar actualidad en nuestra realidad financiera. Sobre las técnicas históricas de afectación de tributos, vid. VILLAR PALASI, *Las técnicas*, cit., 13 y sigs. y 113; y *Fisco versus Administración: la teoría nominalista del impuesto y la teoría de las prestaciones administrativas*, en el número 24 de esta REVISTA, 16.

carriles (62). Los textos legales últimamente citados hacen referencia a la «reducida rentabilidad» y a la «imposibilidad de obtener una rentabilidad decorosa». Podemos enlazar estas afirmaciones con las palabras de CAMBÓ que más arriba reproducíamos. Si la tarifa se concibe como una tasa, que no pretende, por tanto, ser una contraprestación total del servicio prestado, ¿por qué ha de salir perjudicado el particular que se encarga de la gestión de tal servicio? Consecuencia indudable de la baja rentabilidad de las inversiones realizadas en este sector es no sólo la falta de perfeccionamiento, sino incluso la falta de renovación de las mismas (63). La aplicación rígida de tal principio produce no sólo una situación injusta con relación a la persona que gestiona tales servicios—la imposibilidad de obtener una rentabilidad decorosa supone desde luego un atentado al principio de igualdad ante las cargas públicas—, sino que, lo que es más importante en relación con el bien común, es la causa principal del mal estado en que puedan hallarse tales servicios públicos. Si la Administración estima conveniente que no debe ser ella quien asuma directamente la construcción y gestión de tales servicios, debe actuar de manera que el particular que se haga cargo

(62) Son expresivas las palabras del Alcalde de Madrid, *Discurso*, cit., 578: «Por una razón de orden social se retrasa el reajuste de tarifas, y al no encontrar subvención para el precio político, el capital privado huye de los servicios públicos».

(63) En Estados Unidos, las tarifas de los servicios públicos, que se conciben de forma diferente a como aquí lo hacemos, preocupan sobre todo en cuanto deben ser suficientes no sólo para asegurar una remuneración justa, sino también para permitir el mantenimiento y mejora de las instalaciones. Así, desde la época primitiva en que la autoridad no intervenía en esta materia («Prior to 1870 legislatures did not use their power to fix rates», cfr. M. G. GLAESER, *Public utilities in american capitalism*, Nueva York, 1957, 270), diversos criterios se suceden hasta nuestros días, recurriendo a diferentes medios de valoración de las instalaciones para poder sentar luego conforme a ellas cuáles deben ser las tarifas adecuadas. Y dado que las controversias que surjan en este campo se atribuyen a la Corte Suprema, me parece interesante señalar cuáles son las principales etapas que se han sucedido. En 1886 declaraba dicho Tribunal que el poder tarifario del Legislador no es ilimitado; como decía concretamente el Justicia WAITE en el caso *Railroad Commission*, «this power to regulate is not a power to destroy, and limitation is not the equivalent of confiscation». En 1898, en el famoso caso *Smyth v. Ames*, se trataba de determinar el precio justo (*fair value*) de la propiedad a base de una serie de datos diferentes: «the original cost of construction, the amount expended in permanent improvement, the amount and market value of its bonds and stock, the present as compared with the original cost of construction, the probable earning capacity of the property under particular rates prescribed by statute... We do not say that there may not be other matters to be regarded in estimating the value of the property». En 1923, la intervención del Justicia BRANDEIS dió nacimiento a la «prudent investment theory» ó teoría del capital honesta y prudentemente invertido. Al repetirse los casos, la Corte se muestra partidaria, en unos, de aplicar el criterio del coste originario o histórico, y en otros, hace uso del coste de reposición. En 1944 declara que «the Commission was no bound to the use of any single formula or combination of formulae in determining rates». Sin embargo, parece ser que modernamente prevalece el criterio del coste de reposición como más adecuado para cumplir los fines que antes señalaba de remuneración justa y posibilidad de perfeccionamiento de las instalaciones. Cfr. GLAESER, op. cit., 270 y sigs.; ANSHEN y WORMUTH, op. cit., 176 y sigs.

de ellos encuentre una remuneración suficiente para asegurar el buen mantenimiento e incluso el perfeccionamiento sucesivo de tales servicios.

Por eso merece interés especial la legislación última en materia de ferrocarriles urbanos, porque al mismo que mantiene aquel principio primero de la insuficiencia de las tarifas, intenta dar una solución satisfactoria a las otras cuestiones realmente palpitantes de la suficiencia de la remuneración del gestor de dichos servicios y de la posibilidad de ulterior perfeccionamiento y desarrollo de los mismos. Aquí radica la importancia principal que las formas de gestión examinadas pueden presentar. En definitiva, la evolución última en materia de ferrocarriles metropolitanos no hace sino poner de manifiesto una vez más el hecho de que estos servicios públicos satisfacen auténticas necesidades colectivas. De ahí la improcedencia de que sean financiados por los concretos usuarios de los mismos y la inclusión de tales servicios entre las necesidades que debe atender el sistema financiero general (64). Los principios que inspiran esta legislación y que antes recogía son buena prueba de cuanto decimos. Pero, además, son bien significativas las técnicas concretas que se adoptan. Porque, en último término, el que la Administración cargue con las obras de infraestructura de los nuevos ferrocarriles no es sino una asunción con cargo al presupuesto general del Estado de la parte más importante y costosa de las nuevas ampliaciones de estos servicios públicos. En definitiva, da lo mismo cuál sea la técnica concreta que por la Administración Pública se adopte para acudir a estas necesidades. El que el Estado asuma directamente la gestión, o construya una parte de las nuevas instalaciones, o subvencione a un particular para que él mismo lleve a cabo tales realizaciones, presenta, sí, diferencias técnicas importantes que deberán ser resueltas según las circunstancias existentes. Lo que importa destacar es que en todos esos casos hay una inversión del dinero público que se justifica precisamente por la naturaleza de las necesidades que deben ser satisfechas. Esta es la consecuencia fundamental que de tal regulación debemos deducir. El saber luego por qué en este caso concreto se recurre a la construcción por parte del Estado en lugar de otorgar una subvención a la Compañía que lleva la explotación de tales servicios es ya cuestión accesorias. Desde luego, como determinantes de esta elección, podemos señalar, por lo menos, las tres circunstancias siguientes:

1.ª El tradicional recelo con que se mira, tanto por parte de la Administración como por parte de los mismos administrados, el otorgamiento de subvenciones, sobre todo cuando son atribuidas a empresas de un cierto potencial económico (65). El que en ciertas ocasiones estén

(64) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ordenación*, cit., 51: «Lo que interesa subrayar especialmente es que la cuestión del costo o financiación del servicio debe quedar, en buena técnica, al margen, remitiéndola íntegramente a la totalidad del sistema financiero, y no necesariamente a la parte aislada del mismo, que es precisamente la tasa».

(65) Sobre el significado de las subvenciones, vid. BOULOUIS, *Essai sur la politique des subventions administratives*, París, 1951; VILLAR PALASI, *Las técnicas administrativas*, cit., 14 y 61 y sigs.

justificadas tales reservas no explica, sin embargo, el que en todo caso deban ser miradas con prevención dichas subvenciones.

2.^a Puede intentar la Administración, construyendo ella misma tales obras, que lleguen a alcanzar un mayor grado de perfección técnica. Quizá sea ésta una razón de peso en pro de la determinación que se ha tomado. Tal razón puede ser, sin embargo, superada si se piensa que en definitiva en toda clase de servicios públicos corresponde siempre a la Administración tanto la aprobación de los proyectos de obras como la posterior inspección de las mismas.

3.^a Hay que aludir también a una posible intervención de órganos administrativos en pro de la defensa de su actuación, si tenemos en cuenta que toda actuación administrativa se traduce generalmente, en definitiva, en unas mayores ventajas económicas (66).

Pero insisto que lo que importa fundamentalmente es que las técnicas concretas adoptadas responden a la idea de que estos servicios públicos deben ser financiadas con dinero público (67).

Es pronto para poder hacer un juicio crítico sobre su adecuación efectiva a las realidades prácticas. Hemos de decir, sin embargo, que desde nuestra actual perspectiva las modalidades adoptadas permiten augurar un desarrollo favorable de los ferrocarriles metropolitanos. Se precisa, desde luego, el mantenimiento del equilibrio que la eficacia de estas formas de gestión requiere y que inicialmente aparece conseguido, pero no hay que olvidar que el mantenimiento de tal equilibrio depende en buena parte de la actuación de la Administración misma.

VII

Dejamos antes sentado cuál era la posición de la Ley de 12 de mayo de 1956 en cuanto a la competencia en materia de transportes urbanos. Por lo que respecta a los ferrocarriles se indicaba cómo al término de las concesiones de explotación del suburbano y del subterráneo habrían de revertir éstas al Ayuntamiento de Madrid con todos los elementos necesarios para su explotación. Pues bien, con gran perplejidad observamos que las recientes disposiciones que desarrollan aquella Ley no sólo hacen caso omiso de tal indicación, sino que establecen criterios que se oponen a ella (68).

Lo significativo del caso es que estos criterios contrarios aparecen

(66) En este sentido, es suficientemente ilustrativa la tesis defendida por GARCÍA DE ENTERRÍA en su reciente libro *La Administración española*, Madrid, 1961.

(67) Debemos recordar cómo la Ley de 1956 preveía que el cincuenta por ciento del importe de las obras de infraestructura sería abonado por el Ayuntamiento madrileño. No sabemos si habrá tenido realidad tal previsión. En todo caso, el que la mitad de tales cantidades sea sufragada por el Ayuntamiento de Madrid no es argumento en contra de lo que decimos en el texto.

(68) La misma perplejidad que manifestamos ante esta disparidad de normas véase recientemente en GARCÍA-TREVIJANO, *Hacia un nuevo sistema*, cit., 303.

sustentados en normas de categoría inferior a la ley emanadas directamente o a iniciativa del órgano de la Administración Central que sigue ostentando todavía la competencia en materia de ferrocarriles urbanos. Me refiero al ya citado anteriormente Decreto 448/1960 y a la Orden de 11 de abril de 1960. Esta aparece firmada por el Ministro de Obras Públicas; aquél, como corresponde a tal categoría normativa, añade a la firma del Jefe del Estado la del Ministro de Obras Públicas. La cuestión que estas normas disidentes plantean es grave. Por de pronto, significan una violación del orden jurídico establecido. Así, por lo que respecta al ferrocarril subterráneo, son terminantes los siguientes preceptos: El Decreto 448/1960, en su Preámbulo, indica que salvo la duración de la concesión, que será de sesenta años, «las restantes condiciones deben ajustarse a las normas generales de la red (metropolitana), de la cual en todos los aspectos y en todo momento debe considerarse la nueva línea como parte integrante e inseparable». Pero aún es más explícito este Decreto en su parte dispositiva. Dispone exactamente el artículo 4.º: «El plazo de la concesión será de sesenta años, contados a partir del día en que se abra la explotación al servicio público, y transcurridos los cuales, la línea, con todas sus instalaciones, dependencias y material fijo y móvil de todas clases, *revertirá al Estado*, en plena propiedad y libre de cargas y obligaciones de toda especie». Idéntica redacción figura en el pliego de condiciones particulares que recoge la citada Orden de 11 de abril de 1960, que no hace sino añadir el inciso de que tales instalaciones deberán estar «en buen estado de conservación» (condición 6.ª) (69).

Desde luego, de acuerdo con nuestra normativa legal vigente, estas disposiciones administrativas, en cuanto se oponen a lo regulado por una Ley que no nos consta haya sido modificada por normas de igual categoría, son nulas de pleno derecho (70). Ignoramos si se habrá pro-

(69) La regulación del suburbano, que, como hemos visto, presenta características especiales, no se refiere para nada al problema de la reversión. La 8.ª de las bases preceptivas que deberá contar el convenio en que se regule su explotación dice así, según la redacción que impone al artículo 4.º del Decreto 2.431/1960: «La fecha de entrada en vigor del contrato habrá de ser como máximo de quince días a contar de la de su otorgamiento, habrá de terminar a los cuatro años, como máximo y dos como mínimo, de la apertura al servicio público y podrá ser prorrogado de común acuerdo por plazos parciales de dos años». Lo que sí parece evidente es que al término de la explotación deberán revertir al Ayuntamiento todas las instalaciones, según la normativa de la Ley de 12 de mayo de 1956. Desde luego, la redacción un tanto confusa del Decreto 2.431 dificulta la interpretación, de manera que no es fácil saber cómo podrá llevarse a cabo tal reversión. La situación, si bien no es clara, no supone, al menos, la grave violación del Ordenamiento jurídico que realizan las normas que comentamos en el texto.

(70) Artículos 23, 26 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y artículo 47, 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo. No sabemos si el Ayuntamiento habrá procedido a abonar a la Administración Central los reintegros de las obras de las nuevas infraestructuras que prescribía la Ley de 1956. Quizá no haya sido así, y por eso pretenda la Administración del Estado atribuirse la reversión de las concesiones. En todo caso, aunque así hubiera sucedido, de ninguna manera puede tal omisión ser la causa para semejante cambio de rumbo.

ducido alguna reacción jurisdiccional contra ellas, que no dudamos llegaría a conseguir el restablecimiento del orden jurídico alterado. Lo triste del caso es que no deja de ser significativo el que, si bien de manera poco afortunada a nuestro entender, tenemos aquí planteado un nuevo caso de pugna de atribuciones entre la Administración Local y la Administración Central. La Ley de 1956 era bien clara en este punto; ¿por qué ahora la Administración Central pretende de manera tan poco velada desvirtuar lo que en aquella Ley se establecía? No se trata de una simple violación de norma de rango superior. Aflora aquí a la superficie una nueva vez uno de los problemas más acuciantes que la organización administrativa española tiene planteados, cual es el de la delimitación exacta y sincera de las competencias que a la Administración Local corresponden o deben atribuirse (71). No sabemos si el Ayuntamiento reivindicará sus competencias o si la cuestión seguirá por los derroteros que parece va tomando. No sabemos si las concesiones revertirán efectivamente a favor de la Administración Central o a favor del Municipio madrileño. Lo cierto es que se trata simplemente de una manifestación más de esa constante contradicción que desde hace tantos años domina el tema de la competencia local. Cuál haya de ser el resultado definitivo no lo podemos adelantar ahora.

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO,
Ayudante de Derecho administrativo
en la Universidad de Valladolid.

(71) Basta para respaldar tal afirmación dedicar un repaso a la legislación municipal patria. Es verdaderamente sorprendente la diversidad de criterios que van informando a las sucesivas leyes. Vid., por lo que respecta en concreto a la materia de transportes urbanos, la tantas veces citada obra de GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ordenación*, en toda su primera parte.