

# Plan de transportes de Madrid

SUMARIO.—Introducción general.—Justificación de la Ley.—Desarrollo del Plan: a) Transportes subterráneos y suburbanos. b) Transportes de superficie. c) Coordinación de los transportes.—Conclusiones.

## I.—INTRODUCCIÓN GENERAL

Los problemas jurídicos y técnicos que plantea el transporte madrileño han sido objeto recientemente de una ley, sancionada el 12 de mayo de 1956, dictada precisamente para resolver el complejo problema que con las leyes ordinarias que rigen para toda la nación no había sido hasta el momento presente posible solucionar.

A tal fin, el 10 de diciembre de 1954, la Presidencia del Gobierno dictó dos Ordenes que tenían por objeto la constitución de dos Comisiones para estudiar un plan general sobre transportes colectivos de viajeros en la capital de España. La primera de ellas disponía que, «con objeto de resolver de una manera definitiva el problema del transporte urbano de Madrid mediante una red eficiente de trenes eléctricos subterráneos o en superficie, esta Presidencia del Gobierno, previo acuerdo del Consejo de Ministros, ha tenido a bien disponer:

1.º Se constituye una Comisión formada por representantes de los Ministerios de la Gobernación y Obras Públicas, Ayuntamiento de Madrid y Compañía Metropolitana, bajo la presidencia de los representantes del Ministerio de la Gobernación, para presentar al Gobierno, a la mayor brevedad posible, un plan de ampliación

de las líneas actuales del «Met̄ro» y de establecimiento de otras nuevas, a fin de que el conjunto pueda satisfacer a la totalidad de las necesidades del transporte de Madrid, en un régimen económico para el usuario.

2.º Simultáneamente con la Comisión anterior se constituye otra, formada por representantes del Ministerio de Hacienda, Gobernación y Obras Públicas, Ayuntamiento de Madrid y Compañía del Metropolitano, bajo la presidencia del representante del Ministerio de la Gobernación, para estudiar y proponer al Gobierno posibles fórmulas de financiamiento de las obras que sea necesario ejecutar para realizar el plan a que se refiere el punto anterior».

La segunda de las disposiciones mencionadas se limitaba a disponer que «se constituye una Comisión formada por los representantes de los Ministerios de la Gobernación, Obras Públicas, Trabajo, Delegación Nacional de Sindicatos y Ayuntamiento de Madrid, para estudiar y proponer al Gobierno un plan general de medidas que permita superar con toda urgencia la situación del transporte urbano de Madrid».

Se atacaba, por tanto, el problema desde los dos puntos neurálgicos que era imposible desconocer, a saber :

- a) Los transportes subterráneos ; y
- b) Los transportes de superficie.

La ímproba labor realizada por ambas Comisiones ha dado como resultado la promulgación y publicación de la Ley de 12 de mayo de 1956 («B. O.» del 13), sobre Plan de transportes en Madrid.

El objeto de este artículo no es otro sino el de poner de manifiesto la importancia que desde los puntos de vista jurídico y técnico tiene esta nueva disposición legal, porque supone una modificación sustancial en lo que se refiere al régimen de los transportes urbanos de viajeros.

Si echamos una ojeada a los transportes madrileños en la actualidad, nos encontramos ante una situación de perplejidad, por las diversas normas que los rigen y las diversas formas de explotación. Existe, en efecto, un sistema de transportes subterráneos ex-

plotados por la Compañía del Metropolitano, a través de una concesión del Estado, con arreglo a la Ley de Ferrocarriles Secundarios, de 23 de febrero de 1912. Junto a él se encuentran los transportes de superficie, integrados por trolebuses, autobuses y tranvías, explotados todos ellos por la Empresa Municipal de Transportes, que adopta la forma de sociedad mercantil, como después se explicará con mayor detenimiento.

No podía Madrid, hasta la publicación de esta Ley, sustraerse al proceso de «estatación» de los transportes urbanos, proceso que se manifiesta a través de los siguientes puntos:

a) La explotación de los transportes subterráneos se lleva a cabo a través de una concesión estatal en todo caso, sin que el Municipio tenga ninguna intervención, salvo en lo que se refiere a la policía urbana exclusivamente, pero no a la inspección sobre los mismos.

b) La explotación de líneas de trolebuses, si bien en la Ley de 5 de octubre de 1940 se prevé la titularidad a favor de los Municipios y Provincias, para poder adoptar la posición de concedentes, sin embargo, esto no pasa de ser un concepto puramente nominal después de la publicación de la Ley de 19 de diciembre de 1951, que en su artículo único dispuso que «las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos que aspiren a ser concesionarios de líneas de transporte por trolebuses quedan exceptuados de constituir las fianzas provisionales y definitivas a que se refieren los artículos 11 y 12 de la Ley de 5 de octubre de 1940». Los Municipios y las Provincias, según esto, pueden explotar servicios de trolebuses, pero como simples concesionarios del Estado y no en condición de titulares del servicio, y ello va en contra, como se verá después, del artículo 44 del Reglamento de Servicios de las Entidades locales, de 17 de junio de 1955, que otorga a las Corporaciones locales competencia para gestionar directamente los servicios que la Ley les autoriza, «en virtud de su propia competencia, sin requerir concesión de ninguna clase para establecerlos y desarrollarlos».

c) Los transportes mecánicos de superficie (autobuses) también sufren una restricción en la autonomía municipal, ya que con arre-

glo a lo dispuesto en el artículo 1.º del Reglamento de Transportes por Carretera, de 9 de diciembre de 1949, es el Estado el competente, cuando la totalidad o una parte de su recorrido se desarrolle fuera del *casco urbano* de las poblaciones, y autoriza al Ministerio de Obras Públicas para señalar «el límite a que ha de extenderse la aplicación de este Reglamento y *los de la zona de actuación municipal*». Puede comprenderse cómo la limitación de la competencia municipal al casco urbano merma las facultades de titularidad de los mismos.

d) Respecto de los tranvías, la competencia municipal tiene menos limitaciones, ya que según lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley General de Ferrocarriles, de 23 de noviembre de 1877, compete a los Ayuntamientos las concesiones de tranvías, cuando ocupen caminos que estén a cargo de un Municipio (criterio demanial), y cuando sean puramente urbanos habrá de preceder la aprobación (autorización) del Ministerio de la Gobernación.

Queda bastante claro, por tanto, el régimen anárquico de los transportes urbanos, que mantiene en tensión la lucha entre la *autonomía municipal* y la *estatización*, en dos sentidos fundamentales:

a) En cuanto a la titularidad para conceder los servicios (*facultas concedendi*).

b) En cuanto a que las Entidades locales gestionen directamente dichos servicios en nombre propio y por cuenta propia y no como concesionarios del Estado.

Se ha creído conveniente, y el acierto de la medida es indiscutible, al menos en terreno teórico, la promulgación de una ley especial para Madrid. Casi todas las grandes urbes del mundo, y más si se trata de capitales de Estado, tienen y gozan de un régimen propio y distinto de los demás Municipios del propio Estado; en España no sucede lo mismo, salvo en esta materia concreta de los transportes, que hoy es el centro de mira de los demás grandes Municipios españoles, por lo que se refiere a la autonomía municipal, a los que algún día habrá que extender la Ley de 12 de mayo de 1956.

## II.—JUSTIFICACIÓN DE LA LEY

El preámbulo de la misma es lo suficientemente explícito para explicar por qué se dictó y cuál es su alcance.

Ante todo, la deficiencia y escasez de medios con que se presta el servicio público del transporte colectivo de personas en Madrid. Es un hecho notorio que el problema del transporte en las grandes capitales y, sobre todo, en la de España, se viene agravando día a día, de un lado, por el aumento progresivo de la circulación rodada particular, y, de otro, porque el aumento de población flotante deja en inferioridad de condiciones los medios de transporte; si a esto se añade que el material es vetusto y se encuentra en mal estado de conservación, se habrá explicado perfectamente cuál es la verdadera situación en Madrid.

Además de esta razón existe otra consistente en la constante y rápida urbanización de nuevas zonas, con la consiguiente necesidad de que el transporte llegue a las mismas. Junto a estos factores de índole técnica, no puede desconocerse el factor económico, que se manifiesta sobre todo en la deficitaria situación de la Empresa Municipal de Transportes, lo que conduce a una imposibilidad de renovación y mejora del material afecto al servicio de transporte de superficie. Por ello, el alcance de la nueva Ley es enorme, puesto que no sólo se limita a reorganizar los transportes subterráneos con las ampliaciones necesarias, sino que trata de reorganizar incluso la propia Empresa Municipal de Transportes, que de ahora en adelante habrá de ver saneada su situación económica.

## III.—DESARROLLO DEL PLAN

El Plan supone siempre unas directrices a seguir, con una coordinación de ideas y fines. Dada la diversidad de problemas que convergen en los transportes madrileños, no podía ser única la solución a los mismos. Los transportes de superficie pueden mejorarse con la adquisición de nuevo material, mientras los subterrá-

neos o suburbanos requieren una fuerte inversión de capital para la construcción de túneles, estaciones, etc.

Esta ingente inversión de capital para los transportes subterráneos, no podía ser afrontada por la Compañía del Metropolitano, y ha tenido que ser el propio Estado el que se hiciera cargo de la misma.

Es preciso, para el examen detenido de los problemas y soluciones, contemplados y resueltos por la Ley, separar los siguientes puntos:

- 1.º Transportes subterráneos y suburbanos.
- 2.º Transportes de superficie.
- 3.º Coordinación de los mismos.

a) *Transportes subterráneos y suburbanos.*

Para la ampliación a zonas recientemente urbanizadas de las líneas del «Metro» es preciso el desarrollo y ejecución de la *infraestructura* de la línea de ferrocarriles, lo que supone la inversión de capital para la construcción de túneles, estaciones, explanaciones y accesos.

La realización de estos trabajos de inmovilización por parte del Estado se estableció por el Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955. Se autorizó por esta disposición al Ministerio de Obras Públicas para construir, por cuenta del Estado, la infraestructura de las prolongaciones, nuevos trayectos y demás ampliaciones de la actual red metropolitana, según el orden y preferencia que el Gobierno acuerde en cada momento. Una vez terminadas y recibidas las obras, la Empresa concesionaria de la explotación viene obligada al montaje de las vías, líneas de trabajo, material móvil, accesorios y demás elementos necesarios para el funcionamiento del servicio.

Los principios que informaron la publicación del mencionado Decreto-ley se recogen en la de 12 de mayo de 1956, artículos 2 y 3, si bien se puntualiza que las obras de la infraestructura de la red de ferrocarriles subterráneos y suburbanos se desarrollarán en tres etapas sucesivas. Una vez construída la misma, será adjudicada la explotación de los nuevos trayectos «a un concesionario»; al igual

que el Decreto-ley de 1955, no se refiere directamente a la Compañía del Metropolitano, aunque hay que presumir y esperar que sea ésta la adjudicataria de la concesión, lo cual es necesario para la unificación de toda la red metropolitana de Madrid.

Las obligaciones de este concesionario son el pago de un canon de uso o explotación y el montaje de la «empresa» para el funcionamiento del servicio.

Hasta aquí, los problemas jurídicos englobados son de gran importancia.

En primer lugar es el Estado el que, a través del Ministerio de Obras Públicas, se compromete a la construcción de la infraestructura de la red, la que llevará a cabo por contratación y no por administración (es decir, indirecta y no directamente); serán de aplicación a estas contrataciones las normas sobre contratos de obra pública del Estado, concretamente, el pliego general de condiciones de 13 de marzo de 1903, Decreto de 24 de junio de 1955, sobre sanciones a contratistas, etc., y, asimismo, se seguirán los trámites necesarios para la aprobación de proyectos y compromiso de gastos, con audiencia del Consejo de Estado, según lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley de Administración y Contabilidad, cuando éstos vinculen más de un ejercicio económico.

Una vez construída y recibida definitivamente la infraestructura, el *problema contractual* se desplaza al *problema concesional*, es decir, que ya no se trata de construir una obra, sino de explotar un servicio, explotación que se llevará a cabo a través de una concesión administrativa que recaerá sobre la propia Compañía del Metropolitano, a la que se le adjudicará, bien directamente o bien mediante las formalidades de subasta (con tanteo) o concurso y, en todo caso, por aplicación de la Ley General de Obras Públicas, de 13 de abril de 1877, y de la de Ferrocarriles Secundarios, de 23 de febrero de 1912.

¿Qué naturaleza jurídica tiene dicha concesión? Las concesiones de servicios públicos pueden revestir diversas modalidades (vid. mis artículos *Aspectos de la Administración económica*, en la «Revista de Administración Pública», número 12, y *Principios sobre los contratos de la Administración*, etc., en esta misma REVISTA DE ESTUDIOS DE

LA VIDA LOCAL, número 87): pueden ser de obras y servicios o de servicios solamente. En el primer caso, el concesionario debe realizar las obras de inmovilización necesarias para explotar el servicio. En el segundo, el concesionario se encuentra con las obras de inmovilización ya realizadas, y su obligación consiste en montar la empresa, entendiendo por tal el conjunto de elementos materiales y personales que en unidad de destino tiendan al funcionamiento del servicio (vid. también sobre la doble faceta de los particulares como *concesionarios y empresarios*, mi artículo *Desintegración de la Empresa y reversión de concesiones*, en la «Revista de Derecho Mercantil», julio-septiembre de 1955).

Ambos tipos de concesiones son «puras», en el sentido de que el concesionario está obligado al montaje de la empresa en todo caso y a la inversión de las obras en uno de ellos. Frente a este tipo de *concesión pura*, nos encontramos con la llamada *concesión de ejercicio*, en la que el concesionario se encuentra con todos los elementos materiales creados por la Administración o puestos a su disposición por la misma, limitándose al funcionamiento del servicio con el elemento personal propio.

Resumiendo estos tres tipos de concesiones, desde el punto de vista de las obligaciones del concesionario en el momento inicial, resaltan los siguientes tipos:

1.º En la concesión de obras y servicios está obligado el realizar las obras de inmovilización y crear su empresa.

2.º En la concesión de servicios, a crear la empresa de explotación.

3.º En la concesión de ejercicio, a explotar el servicio con sus elementos personales (anualmente), pero con los materiales puestos a su disposición.

La concesión que se contempla en el artículo 3.º de la Ley de 12 de mayo de 1956 está incluida en el segundo supuesto, ya que es el Estado el que construye las obras de infraestructura, limitándose el concesionario a «aportar la vía, el material móvil, la electrificación en su caso, los accesorios y los demás elementos necesarios para la explotación del servicio», es decir, lo que hemos deno-

minado «empresa de concesión» o conjunto de elementos afectos de manera directa e inmediata al funcionamiento del mismo.

Desde otro punto de vista, las concesiones pueden ser *onerosas, gratuitas o subvencionadas*. En las primeras, el concesionario viene obligado al pago de un canon, que en la esfera del concedente tiene la naturaleza jurídica y económica de una tasa y, por lo tanto, de un ingreso de derecho público. En las segundas, el concesionario no se ve obligado a ningún desembolso, y en las terceras, es el concedente el que debe de subvencionarlo, subvención que, no obstante, puede adoptar diversas modalidades, tales como la entrega de una cantidad o la garantía de interés u otras formas parecidas (así se reconoce por la Ley General de Obras Públicas, de 13 de abril de 1877 y por el Reglamento de Servicios de las Entidades locales, de 17 de junio de 1955).

La concesión a que nos venimos refiriendo es una concesión onerosa, ya que 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». El canon constituye un elemento esencial de la concesión, cuyo incumplimiento conduce a su caducidad.

El desembolso que el Estado llevará a cabo para la construcción de la infraestructura de la red le será reintegrado en un 50 por 100, con lo que adquiere la naturaleza económica de un anticipo, reintegro que corre a cargo del Ayuntamiento de Madrid, y, por su parte, el Estado entregará al Ayuntamiento de Madrid, anualmente, el 50 por 100 del canon de explotación a que nos referimos con anterioridad, hasta el momento de la reversión.

Tenemos aquí una ayuda mutua entre el Estado y el Ayuntamiento de Madrid para hacer frente a los cuantiosos desembolsos exigidos. El Municipio madrileño podrá hacer frente al reintegro del 50 por 100, con los siguientes recursos:

a) El 50 por 100 de las contribuciones especiales por aumento de valor, derivadas de las obras de infraestructura, en una zona comprendida en un radio de un kilómetro de cada una de las nuevas estaciones.

b) Un recargo transitorio del 100 por 100 sobre el tipo de im-

posición del arbitrio de «plus valía» y tasa de equivalencia de los terrenos enclavados dentro de la zona mencionada.

La Ley ha creado un polígono o zona afectada al pago de los mencionados recargos, si bien hay que tener en cuenta que, en cuanto al primero de ellos, el aumento de valor ha de ser producido *directamente* a consecuencia de las obras de infraestructura, y es lógico que si estas obras, por ejemplo la construcción de nuevas estaciones del «Metro», producen evidentemente un incremento de valor por razones de urbanización y de localización, los propietarios de los terrenos enclavados dentro del radio de acción de un kilómetro de las mismas vengán obligados a contribuir de alguna manera a ellas. No toda contribución especial por aumento de valor de los terrenos enclavados en la zona está afectada en un 50 por 100 al pago mencionado, sino tan sólo «las que se deriven o sean consecuencia de las obras»; puede darse el caso de que exista un aumento de valor por otras razones, y en este caso la contribución especial que cobra el Ayuntamiento de Madrid no se encuentra afectada por lo dispuesto en esta Ley. Por otra parte, la afectación a esta finalidad de reintegro al Estado no se refiere al 50 por 100 del valor, sino «de las contribuciones especiales recaudadas por aumento de valor», es decir, que en todo caso ha de ser el Ayuntamiento de Madrid el que acuerde el cobro de las mencionadas contribuciones especiales, si bien por dictado de la Ley de Régimen local son obligatorias.

Un último punto de gran interés nos lo da el artículo 5.º de la Ley en su párrafo segundo al establecer que «finalizado el plazo de la concesión o concesiones de las líneas anteriormente citadas, revertirán con todos los elementos necesarios para la explotación al Ayuntamiento de Madrid».

Es principio general de las concesiones de servicios públicos que la reversión, es decir, el paso del ejercicio de la explotación y de la empresa concesional, se produce a favor del concedente. La concesión, en efecto, no supone un cambio de titularidad en el servicio, sino tan sólo una cesión del ejercicio del mismo; el concedente no se despoja de su señorío y de su titularidad, sino que cede tan sólo el ejercicio del servicio. Es este un punto esencial que distin-

gue, a nuestro modo de ver, a los concesionarios en el sentido estricto y a los entes públicos económicos que explotan servicios públicos: en este último supuesto no sólo se produce el paso del ejercicio, sino también el de la titularidad; por ejemplo, la Renfe, que no solamente ostenta el ejercicio del servicio ferroviario, sino también la titularidad del mismo. Aunque éste es un punto discutido y discutible, quizás sea ésta la solución más acertada, que nos permite resolver la pregunta de si estos entes públicos económicos creados *ad hoc* para la explotación de un servicio, se encuentran en la posición de simples concesionarios (explotan en «règie»).

Una derogación a este principio general de reversión al concedente nos la ofrece el artículo 96 del Reglamento General de Ferrocarriles, de 24 de mayo de 1878, que establece la reversión de los tranvías, según el criterio demanial, es decir, que el Estado, la Provincia o los Municipios, entran en el disfrute y aprovechamiento de la parte de tranvía instalado, respectivamente, en carreteras que les pertenezcan.

Esta derogación la encontramos lo mismo en el mencionado artículo 5.º de la Ley de Transportes de Madrid, porque si bien la concesión de las líneas del «Metro» es estatal en todo caso, puesto que no existe una competencia municipal en materia de ferrocarriles para concederlos, a pesar de que el Estatuto municipal de 1924 lo permitía expresamente, la reversión se produce en favor del Ayuntamiento de Madrid.

La derogación del Estatuto municipal en esta concreta materia de la concesión de ferrocarriles secundarios, como, por ejemplo, el Metropolitano o los telesféricos, es clara y patente, porque cuando la Ley de Régimen local, en su artículo 101, incluye entre la competencia municipal los transportes terrestres subterráneos y aéreos, se está refiriendo, sin duda alguna, a la *gestión directa* de estos servicios, *pero no a la competencia de conceder*, distinción ésta que hemos llevado a cabo por lo que se refiere a los servicios de distribución de gas y electricidad a los particulares, en el mencionado artículo *Principios sobre los contratos de la Administración*, en esta misma Revista, número 87, página 7 y siguientes.

b) *Transportes de superficie.*

Los artículos 6.º y 7.º de la Ley se refieren a los transportes de superficie, integrados en la capital de España por trolebuses, autobuses y tranvías.

Cada uno de estos medios de transporte han venido rigiéndose por disposiciones separadas: Ley de Trolebuses de 5 de octubre de 1940 y Ley de 19 de diciembre de 1951, sobre estatización del mismo; Ley General de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877, en cuanto a la regulación de los transportes tranviarios, y Ley de 27 de diciembre de 1947, de ordenación de los transportes mecánicos por carretera.

El principio general que preside el artículo 6.º es el de que el Ayuntamiento de Madrid establecerá las líneas de transporte de superficie necesarias para la efectividad del plan en cada una de sus etapas y estudiará la fórmula adecuada para modificar la estructura jurídica de la Empresa Municipal de Transportes.

El transporte de superficie, en efecto, se explota en la capital de España a través de la Empresa Municipal de Transportes, que adopta la fórmula de *sociedad mercantil* de carácter privado, y en la que se integran los tres medios mencionados; ahora bien, es fácil explicarse la diversidad que en el tratamiento jurídico, económico y técnico otorga el hecho de que cada uno de ellos venga rigiéndose por unas normas específicas separadas totalmente de las demás.

La mejora de los transportes de superficie requiere la adquisición de nuevos elementos móviles y la ampliación de las instalaciones, problema que va enlazado con la capacidad económica y financiera de la Empresa Municipal. Esta capacidad económica de la Empresa ha desaparecido en el terreno de la realidad, ante los constantes déficits que en los balances existen, y, por ello, el propio artículo 6.º de la Ley, autoriza al Ayuntamiento de Madrid para emitir un empréstito (préstamo incorporado en un título-valor) de 1.400 millones de pesetas, para afectarlo exclusivamente a la mencionada sociedad, que lo recibirá a título gratuito (sin contraprestación alguna de interés, canon o gravamen) y que se desti-

nará a transformar en no exigible su actual pasivo de 750 millones de pesetas, y el resto se invertirá en mejorar las instalaciones y adquisiciones del material necesario: dicho empréstito ha sido ya aprobado por el Municipio madrileño, y hay que esperar que el total saneamiento económico que se lleve a cabo, vendrá compensado con una modificación estructural de la Empresa Municipal de Transportes.

El problema es de tal envergadura que no se puede resolver con una simple emisión de Deuda Pública Municipal que consiga el saneamiento del pasivo y el equilibrio financiero de la Empresa, sino que requiere, sobre todo, que en el futuro se mantenga y se conserve; *es mucho más fácil conseguir que conservar*, sobre todo si se tiene en cuenta la facilidad que para lo primero tiene la Administración pública, aunque esta facilidad en la consecución por medios imperativos que la presiden no se vea seguida por la conservación de la eficacia en el desarrollo industrial.

No es éste el momento para meditar sobre la conveniencia o no de que la Administración pública—en este caso el Ayuntamiento de Madrid—asuma directamente el riesgo de una explotación mercantil, sino que hay que partir de este hecho consumado y procurar mejorarlo dentro de lo posible.

¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Empresa Municipal de Transportes madrileña?

El 23 de julio de 1947 el Ayuntamiento de Madrid sancionó el Reglamento de la Empresa Municipal de Transportes y el Ministerio de la Gobernación lo aprobó el 6 de noviembre del mismo año. Según el artículo 1.º del mismo, «de conformidad con el artículo 135 de la vigente Ley municipal de 31 de octubre de 1935, y por acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, se municipalizan los servicios de transportes urbanos de superficie, mediante la constitución de una Empresa que adopta la forma de sociedad privada, ajustándose en lo que le sea aplicable, a las normas del Código de Comercio, y que se denominará Empresa Municipal de Transportes».

El concepto de municipalización, de capital importancia, en

este momento, ha variado sustancialmente desde el Estatuto municipal hasta la vigente Ley de Régimen local.

De la municipalización, en efecto, se pueden tener dos conceptos: o considerar que un servicio está municipalizado cuando su *titularidad* está asumida por el Municipio, aunque se ejercite a través de una concesión, o entender, por el contrario, que la municipalización se refiere a la *gestión directa* de los servicios.

Nosotros hemos denominado a ambas clases de municipalización, *genérica y específica*, en el mencionado artículo *Aspectos de la Administración económica*, del número 12 de la «Revista de Administración Pública», y en el último Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Madrid, García de Enterría hablaba de la distinción necesaria entre asunción del servicio y ejercicio o explotación del mismo. Lo cierto es que el Estatuto municipal, en el artículo 173, contemplaba la municipalización como una forma de asunción del servicio, pero no de gestión directa, ya que decía que la prestación de los servicios municipalizados se podía llevar a cabo mediante la adjudicación de la explotación del servicio.

El artículo 135 de la Ley de 1935 sigue en esta directriz al disponer que los servicios municipalizados se podrían explotar por alguno de los procedimientos siguientes: sin órgano de gestión, *sociedad privada*, empresa municipal que arriende los servicios a un particular, *régimen de concesión* y empresa mixta.

Para ambas disposiciones citadas era clara la distinción entre la asunción y administración de un servicio y la explotación del mismo: se podía municipalizar a través de una concesión.

Pero la nueva Ley de Régimen local y el Reglamento de Servicios vigente, contemplan la municipalización como una forma de gestionar servicios y no como una simple titularidad de los mismos. El artículo 45 del Reglamento de Servicios dice que «la municipalización y la provincialización constituyen *formas de desarrollo* de la actividad para la prestación de los servicios económicos de su provincia, asumiendo en todo o en parte el *riesgo* de la empresa mediante el poder de regularla y fiscalizar su régimen». Contrasta esta definición con lo que disponía el artículo 131 de la

Ley municipal, de 31 de octubre de 1935, que establecía que «los Municipios podrán *administrar y explotar* directamente...»

Obsérvese que, según la redacción del Reglamento de Servicios vigente, la municipalización es una forma de desarrollo de un servicio, asumiendo el riesgo de la empresa, es decir, adquiriendo la Administración la cualidad de empresario, mientras que la redacción de la Ley derogada daba a entender que los Municipios podían administrar y explotar directamente, conceptos que podían andar separados, con lo que era posible una municipalización en el sentido de simple administrar, sin explotación, es decir, a través de un régimen de concesión.

La Empresa Municipal de Transportes de Madrid nace al amparo de una Ley que permite, por tanto, la municipalización como simple asunción del servicio. Ahora bien, entre los varios procedimientos de posible adopción, el Ayuntamiento madrileño opta por el de sociedad privada mercantil.

Conviene examinar con algún detenimiento el Reglamento de la Empresa Municipal para poner de manifiesto en qué puntos ha de modificarse, teniendo en cuenta la vigente reglamentación de las Entidades locales.

La competencia de la misma se desarrolla en el artículo 2.º, que, en término general, le otorga toda la referente a los transportes urbanos, llamando, sin embargo, la atención un último párrafo del mismo artículo, que dispone que «la explotación de los medios de transporte que esté a su cargo podrá hacerse bien directamente, *bien por arriendo o cesión a terceras personas*». Este precepto tenía su justificación con la Ley de 1935, en cuyo artículo 135, apartado c), establecía entre las formas de gestionar servicios la «Empresa Municipal que arrienda el servicio a un particular».

Semejante precepto es totalmente inadecuado en el momento presente. Teniendo en cuenta que la municipalización es una forma de gestionar directamente servicios públicos, no encaja semejante disposición. El capítulo tercero del Reglamento de Servicios se intitula «Gestión directa de servicios», y en su sección tercera habla de las formas de dicha gestión directa, que son tres, a saber :

a) Gestión por la Corporación, con o sin órgano especial de administración.

b) Fundación pública del servicio.

c) Sociedad privada municipal o provincial.

La municipalización de los servicios económicos—únicos a los que nos venimos refiriendo—requiere un expediente debidamente tramitado y resuelto por el Ministerio de la Gobernación, o por el Consejo de Ministros en su caso, en el que se ha de hacer constar expresamente la forma de gestión directa que se piensa adoptar.

Esta exigencia formal para municipalizar servicios—en el sentido de la gestión directa—puede verse unida y relacionada con el rescate de concesiones o la expropiación de empresas (art. 52 del Reglamento de Servicios) y puede también ser totalmente independiente de ello como, por ejemplo, sucede cuando las concesiones revierten por llegar el plazo fijado, y, en cuyo caso, el Municipio o la Provincia pueden volver a conceder, es decir, a gestionar indirectamente (art. 113 y siguientes del Reglamento de Servicios) o iniciar el expediente de municipalización para adoptar una de las fórmulas reglamentarias.

Este último caso es el de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, la cual se constituyó con las líneas revertidas, no creyéndose conveniente una nueva concesión, sino la adopción de una gestión directa.

Como resumen de esta primera visión general sobre la Empresa Municipal de Transportes, hemos de sentar las siguientes conclusiones:

a) La Empresa Municipal de Transportes tiene la forma jurídica de sociedad mercantil, creada con arreglo a la Ley de 31 de diciembre de 1935.

b) Con arreglo a la misma Ley se llevó a cabo la municipalización (art. 134), cuyo concepto era distinto del actual, puesto que significaba la asunción de un servicio a la esfera local, aunque después se explotase en régimen de concesión (art. 135).

c) Los trámites legales y reglamentarios por haber sido cumplidos debidamente para la municipalización no tienen por qué

repetirse con arreglo a la nueva Ley, pero sí debe de modificarse el Reglamento de la Empresa Municipal de Transportes para amoldarlo a la nueva situación.

El Reglamento de la Empresa fué aprobado, como se dijo, por la Corporación y por el Ministerio de la Gobernación, y es éste otro de los puntos en los que convendrá hacer la correspondiente adaptación, puesto que tratándose de una sociedad mercantil son de aplicación los artículos 89 y siguientes del Reglamento de Servicios, que establecen la aplicación de las normas del Código de Comercio en cuanto a la *constitución*, es decir, a través de escritura pública e inscripción registral.

No puede desconocerse que se trata en todo caso de una sociedad de único socio, por lo que hay que admitir numerosas derogaciones a la legislación general, derogaciones que pueden proceder tanto de las propias leyes mercantiles como de las normas del Reglamento de Servicios. El título segundo del Reglamento de la Empresa se refiere al capital social, constituido por el valor de la red tranviaria y la de autobuses (hay que añadir la de trolebuses), así como las subvenciones o ingresos que puedan recibirse.

El título tercero contempla a los órganos de la sociedad, que son un Consejo de Administración, un Consejero Delegado y un Director gerente, así como la Secretaría y la Intervención.

El Consejo de Administración, presidido por el Alcalde, se integra por los Tenientes de Alcalde, Presidentes de las Comisiones de Hacienda, Fomento y Policía Urbana, y cinco Concejales designados por la Alcaldía, asistiendo también a las sesiones el Interventor y el Secretario del Ayuntamiento, que actúa de Secretario del Consejo.

La competencia del Consejo de Administración es muy amplia en todo lo que se refiere a la administración de la empresa, señalándose en el artículo 17.

Las tendencias actuales en lo referente a las explotaciones mercantiles llevadas a cabo por la Administración pública, se inclinan a descargar el peso de la actuación económico-mercantil, no sobre un organismo colegial, sino sobre el Director gerente, verdadero eje de la empresa. Ello es lógico, sobre todo si se tiene en cuenta

que la constitución de los organismos colegiales no se llevan a cabo con personas técnicas, sino con personas políticas. El Consejo de Administración y la organización en general de la Empresa Municipal de Transportes, tienen que ser modificadas sustancialmente para ponerlo en relación con el Reglamento de Servicios.

Ya no va a ser el Consejo de Administración el que tenga los más amplios poderes, según dispone el artículo 17 del Reglamento de la Empresa, para la administración de sus negocios, puesto que el artículo 90 del Reglamento de Servicios dispone tajantemente que los órganos de las sociedades municipales serán: la Corporación en cuanto Junta general, el Consejo de Administración y la Gerencia, y si bien según el artículo 91 serán los Estatutos los que determinen la competencia de cada uno, se reserva a la Corporación en cuanto Junta general, las facultades de nombrar el Consejo de Administración, fijar la remuneración de los consejeros, modificar los Estatutos, aumentar o disminuir el capital, emitir obligaciones, aprobar el inventario y balance anual, y las demás que la Ley de Sociedades Anónimas atribuye a la Junta general.

Se establece por lo tanto la separación entre el poder legislativo (Junta general) y poder ejecutivo (Consejo de Administración).

Y se ha querido llevar esta separación de competencias a un grado de gran matización con la redacción del artículo 92, que distingue en los acuerdos de la Corporación en cuanto Junta general, las dos facetas siguientes:

1.º El procedimiento formativo para la adopción de acuerdos que se rige por la Ley y por el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de los entes locales.

2.º El aspecto material o sustancial de los acuerdos que se rige por lo dispuesto en la Ley de Sociedades Anónimas.

Este precepto es de gran importancia, porque habrá que distinguir cuidadosamente en qué caso las Corporaciones locales actúan como Junta general y en qué caso actúan en su faceta de Administración pública, ya que en el primer caso, contra sus acuerdos cabrá la acción de impugnación prevista en la Ley de Sociedades Anónimas, mientras en el segundo se aplicará íntegramente la Ley de

Régimen local (recurso de reposición y contencioso-administrativo).

La composición del Consejo de Administración de la Empresa Municipal de Transportes ha de sufrir también una profunda modificación; actualmente son miembros de la Corporación (Concejales) los que lo integran, mientras que el artículo 93 del Reglamento de Servicios dispone que «los consejeros serán designados libremente por la Junta general entre las personas *especialmente capacitadas*».

Se tiende a toda costa a que la explotación de una empresa mercantil por una entidad local adquiera agilidad, flexibilidad y, en definitiva, eficacia, lo que ha de conseguirse sustituyendo el principio político por el principio técnico, y de aquí también que los miembros de la Corporación, según el Reglamento de Servicios, «podrán formar parte del Consejo de Administración hasta un máximo del tercio del mismo»; es decir, que lo que hasta ahora era lo normal y corriente, desde ahora tiene que ser lo excepcional, puesto que ha de buscarse la competencia técnica en la composición del Consejo.

Una última observación respecto de la actual organización de la Empresa Municipal de Transportes, se refiere a la necesaria *política de restricciones* que ha de llevarse a cabo respecto del personal técnico y asalariado de ella dependiente. Si se quiere efectivamente una eficacia en el servicio, una reducción de gastos, un aumento de las remuneraciones y un equilibrio constante en el balance anual e incluso un superávit, es preciso que se tenga en cuenta esta advertencia, restringiendo dentro de lo posible y suprimiendo aquellos organismos que supongan una duplicación de actividades en muchos casos innecesaria y que conducen tan sólo a un entorpecimiento en las mismas.

El artículo 7.º de la Ley de 12 de mayo de 1956 es el que de una manera tajante establece la autonomía del Municipio madrileño, al disponer:

1.º Que puede establecer los servicios de transportes colectivos de viajeros dentro del término municipal, sin necesidad de concesión por parte del Estado.

2.º Que puede fijar las tarifas sin ninguna otra autorización, imponiéndose la obligación, sin embargo, de fijar tarifas reducidas en relación con las que rigen con carácter general, en los horarios adecuados para la jornada laboral.

Este artículo supone el triunfo de la autonomía municipal en materia de transportes, triunfo obtenido en una lucha que nunca debió surgir, y que si lo hizo fué al margen de disposiciones legales y reglamentarias e incluso contra las mismas.

Desde el Estatuto municipal, todas las disposiciones dictadas en materia de Régimen local han otorgado la competencia a los Municipios, para que dentro de su término municipal puedan desarrollar los servicios de transportes y esto no sólo en cuanto explotadores de los mismos, sino también en cuanto titulares concedentes.

Pero es lo cierto que la legislación estatal ha ido caso por caso cercenando dichas facultades, y ha sido preciso que una ley especial dictada para un solo Municipio, haga expresa mención y recalque tal competencia. Decimos—porque el artículo 7.º no hace sino repetir lo que dispone el artículo 44 del Reglamento de Servicios—que faculta a las Corporaciones locales para explotar los servicios de su competencia, sin necesidad de concesión estatal.

Sin embargo, en este punto tenemos que distinguir entre la posibilidad de que el Municipio explote un servicio sin concesión estatal y la posibilidad de que conceda a su vez dicho servicio.

Existen algunos servicios de naturaleza típicamente estatal, el cual es el único titular para su concesión: tal sucede, por ejemplo, con los servicios de distribución de gas y electricidad a los particulares (a nuestro modo de ver no sucede igual con el servicio de agua). Tales servicios pueden ser gestionados directamente por los Municipios, y en este caso, aun a pesar de lo dispuesto en el artículo 44 del Reglamento de Servicios, las Entidades locales adquieren la condición de concesionarios del Estado. La razón es doble: de un lado el hecho de que dicho artículo se contiene en un precepto puramente reglamentario, y de otro, la propia Ley de 12 de mayo de 1956, que se ha visto obligada a hacer tal declaración para un solo servicio: el de transportes colectivos de viajeros; lue-

go, a sensu contrario, en los demás servicios estatales, las Entidades locales adoptan la posición de concesionarios.

Por lo que se refiere a nuestro problema, el precepto tiene gran importancia, en relación concreta con los trolebuses, servicio que como se dijo, se estatizó de hecho por la Ley de 19 de diciembre de 1951.

Pero no es sólo esta competencia para establecer servicios de transportes la que se determina, sino también el radio de acción de los mismos, que viene a igualarse al término municipal.

Tiene gran importancia en relación con los transportes mecánicos por carretera (autobuses), porque según se dijo, la competencia municipal venía limitada al *casco urbano*, resolviendo cualquier duda para su concepto el Ministerio de Obras Públicas, según se dispone en el Reglamento de 1949 para la Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera.

De esta forma, la autonomía municipal en Madrid, por lo que se refiere a los transportes de superficie, ha sustituido a la estatización de los trolebuses y de los autobuses.

No menor importancia tiene la competencia que se otorga al Ayuntamiento para la fijación de tarifas en los servicios establecidos.

Otra manifestación de la política absorbente del Estado en materia de transportes, la constituye el monopolio de la tarificación, ya que es el Ministerio de Obras Públicas el que las señala y el que autoriza sus modificaciones.

El problema de las tarifas de los servicios públicos ha sido objeto de estudios jurídicos y económicos, que plantean el problema en los siguientes términos: ¿deben las tarifas financiar el servicio por sí solas? ¿Deben, por el contrario, mantenerse tarifas políticas, es decir, por debajo del coste?

La fijación de tarifas políticas supone que el usuario pague menos de lo que cuesta el servicio, y este exceso viene después financiado a través de impuestos por toda la colectividad. El hecho cierto es que en los transportes madrileños, las tarifas actualmente existentes son notoriamente insuficientes, no ya para la financiación del servicio por sí mismas, sino incluso para enjugar el endémico

déficit de la Empresa. Por ello se tiende en la Ley a actualizar las tarifas, para que en función de costos de explotación, contribuyan a liberar el presupuesto. Ello no quiere decir, sin embargo, que no exista una tarifa unificada que favorezca al elemento trabajador y obrero en los horarios adecuados de la jornada laboral.

*c) Coordinación de los transportes.*

Los artículos 8 y 9 de la Ley se refieren a la creación de una Comisión Coordinadora de Transportes de Madrid. Poco se habría conseguido con autorizar la emisión de un empréstito y el saneamiento actual del pasivo en la Empresa Municipal de Transportes, si no se pensara seriamente en crear un organismo coordinador que entendiese en todos los problemas que se puedan plantear por aplicación de esta Ley.

La mencionada Comisión es un órgano del Estado dependiente del Ministerio de la Gobernación, presidida por el Alcalde de Madrid e integrada por representantes de los departamentos, entidades y empresas interesadas.

Las atribuciones de la misma son de orden informativo y consultivo, así como de iniciativa y propuesta en muchas ocasiones. No podía ser de otra manera, puesto que hubiera sido extemporáneo la creación de un organismo con facultades de resolución, lo que hubiese ido en contra, tanto de la autonomía del Municipio madrileño, como de la autoadministración y gestión de la Compañía del Metropolitano de Madrid; por ello, es acertado la enumeración de las atribuciones de la Comisión Coordinadora, haciendo resaltar lo dispuesto en el último párrafo del artículo 9.º, de que «las facultades de la Comisión en ningún caso alcanzarán a intervenir o inmiscuirse en la gestión económica de la empresa o entidad que presta los servicios». Ello equivale a decir que a lo más que puede conducir la acción de la Comisión Coordinadora es a denunciar y poner en conocimiento del Ministerio de la Gobernación, a través del cual el Estado tutela a los Municipios, y del Ministerio de Obras Públicas, por lo que se refiere a las materias técnicas de transportes, las posibles infracciones, así como las mejoras que a su juicio puedan conducir a una mayor eficacia de los transportes madrileños.

## CONCLUSIONES

Mientras los transportes subterráneos y suburbanos de Madrid encuentran ya una empresa capacitada para la explotación de los servicios, los transportes de superficie deben de procurar una modificación de la estructura jurídica y financiera de la Empresa Municipal de Transportes.

Las modificaciones de la misma tienen como causa la publicación del Reglamento de Servicios de las Entidades locales y la publicación de la Ley del Plan de Transportes de Madrid, que lo exige en el artículo 6.º.

Estas modificaciones deben de estar presididas por los siguientes principios:

1.º Debe de formalizarse mediante escritura pública la sociedad municipal explotadora de los autobuses, tranvías y trolebuses (artículo 89 del Reglamento de Servicios), inscribiéndose posteriormente en el Registro Mercantil, y todo ello por aplicación del Código de Comercio.

2.º En dicha escritura deberán estar integrados los Estatutos de la sociedad, en los que conste los principios de organización y funcionamiento de la misma.

3.º No debe mencionarse lo dispuesto en el último párrafo del artículo 2.º del actual Reglamento de la Empresa, aprobado por el Ayuntamiento el 23 de julio de 1947, de que «la explotación de los medios de transporte que estén a su cargo podrán hacerse bien directamente, bien por arriendo o cesión a terceras personas», y ello porque el concepto de municipalización del Reglamento de Servicios vigente es distinto del que presidía la Ley de 31 de octubre de 1935, y se refiere a la gestión directa de servicios, una de cuyas formas es la sociedad municipal, con lo que es imposible hacer referencia a formas indirectas de gestión (concesión, arriendo y concierto).

4.º La organización de la sociedad deberá amoldarse a lo dispuesto en los artículos 90 y siguientes del Reglamento de Servicios, en el sentido de que junto al Consejo de Administración y al

Director gerente, se encuentra la Corporación local en funciones de Junta general, con las competencias y procedimientos de actuación que establece el artículo 92 del mismo Reglamento.

5.º La constitución del Consejo de Administración deberá llevarse a cabo con personas capacitadas técnicamente.

6.º El eje de la explotación deberá ser el Director gerente, mermando facultades al Consejo de Administración dentro de lo posible, para entregárselas al mismo.

7.º Debe seguirse desde ahora una *política de restricciones* en cuanto a organismos internos y personal, que tienda a una reducción de gastos y a una mayor eficacia de los servicios.

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO FOS,

Doctor por la Universidad de Bolonia  
Letrado del Consejo de Estado. Profesor del Instituto de Estudios de Administración Local. Asesor del Consejo Postal