

# TRANSPORTES DE MADRID Y AGUAS DE BARCELONA

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. *El Decreto de 3-X-1955. La Ley de 12-V-1956 y su significado.*—II. EL PLAN DE TRANSPORTES DE MADRID: A) *El sistema de transportes en las metrópolis.* a) *El problema de los transportes en las grandes ciudades.* b) *De la empresa privada a la regionalización: régimen de París y Londres.* B) *Los transportes de Madrid.* a) *El caos jurídico.* b) *El problema económico-social.* C) *La Ley de 12-V-1956.* a) *Preparativos.* b) *Estudio de la Ley.* c) *Efectos.* D) *El problema de los transportes urbanos como manifestación de una necesidad planificadora total.* a) *Consideraciones preliminares.* b) *Hacia una planificación urbana de Madrid.*—III. EL ABASTECIMIENTO DE AGUAS A BARCELONA: A) *Las metrópolis y su abastecimiento de agua.* a) *En el Derecho comparado.* b) *Antecedentes españoles.* B) *El problema del abastecimiento de aguas a Barcelona.* a) *Antecedentes.* b) *El Decreto de 3-X-1955.*—IV. CONCLUSIÓN: LA CRISIS DE LA GRAN CAPITAL: a) *La crisis y sus soluciones.* b) *Régimen jurídico de Madrid y Barcelona.*

## I.—INTRODUCCIÓN. EL DECRETO DE 3 DE OCTUBRE DE 1955, LA LEY DE 12 DE MAYO DE 1956 Y SU SIGNIFICADO.

Unos meses han separado la aparición de dos textos legales relativos a la gestión municipal de sendos servicios públicos en nuestras dos ciudades de mayor importancia. El paralelismo entre ambas disposiciones no se limita a la materia regulada, sino que se extiende a las disposiciones mismas de su articulado y, lo que nos importa más, a la solución definitiva buscada a ambos problemas. Los textos legales a que nos referimos son el Decreto de 3 de octubre de 1955 sobre abastecimiento de aguas a Barcelona (*B. O.* del 24 siguiente) y la Ley de 12 de mayo de 1956 (*B. O.* del 13) sobre el plan de transportes urbanos de Madrid. Por encima de los casos concretos a que se refieren, esa casi simultaneidad de su promulgación viene a ser la primera manifestación en España de una crisis rigurosamente universal que ha ido transformando la estructura jurídica de las grandes concentraciones urbanas de todo el mundo. Es claro que esta transformación jurídica no ha sido sino consecuencia de la impotencia de las viejas construcciones municipales frente a los actuales problemas económicos, sociales y aun políticos con que las grandes ciudades han de en-

frentarse. Precisamente este carácter de primer síntoma entre nosotros es lo que confiere interés al estudio de esas disposiciones.

Barcelona es, incuestionablemente, la máxima de nuestras ciudades, y por sus dimensiones, la única a la que cuadra perfectamente el calificativo de MUMFORD de «insensata ciudad industrial» (1). Por su parte, Madrid, que durante largo tiempo no fué más que lo que podría llamarse, con la terminología de este mismo autor, «megalópolis burocrática», ha visto resaldado su último y actual prodigioso crecimiento por un súbito florecer industrial cuya pujanza y extensión ha sido un factor más de agravación de todos los problemas que, como gran urbe centralizadora, tenía ya sin resolver.

Así centrado el tema, puede entenderse ya el significado auténtico de los dos textos legales anteriormente citados. A través de los esquemas resolutivos de las deficiencias en cada caso, está latente el reconocimiento de la incapacidad por parte de los respectivos municipios para afrontar su solución sin ayudas externas; y ello a pesar de tratarse de servicios tradicionalmente reservados a la esfera de actividades municipales, cuya asunción por otros entes públicos ha llegado a suscitar enconadas polémicas de orden político.

Estudiaremos ahora, antes de las características de cada una de estas disposiciones, su motivación fáctica y el estado de la cuestión en el extranjero.

## II.—EL PLAN DE TRANSPORTES DE MADRID.

- A) *El sistema de transportes en las metrópolis.*
  - a) *El problema del transporte.*

Puede decirse que una ciudad que crece en progresión aritmética ve aumentar las dificultades de establecer una red eficiente de transportes en progresión geométrica. Los problemas habituales de todo servicio público se incrementan notablemente, y nuevos factores vienen a acrecentar la complejidad de la cuestión. Económicamente, la instalación de nuevos medios es onerosa, técnicamente complicada y habitualmente deficitaria, lo que provoca la inmediata retracción de la iniciativa privada. Socialmente, el tema es de máxima importancia. En la concepción moderna de la gran aglomeración urbana, que tiende a descongestionar el centro de la misma y a invadir la zona circundante mediante grandes ciudades residenciales alejadas del tráfico ciudadano, el habitante invierte una fracción nada despreciable de su existencia en el desplazamiento a y de su centro de tra-

(1) Lewis MUMFORD, *The culture of cities*. Para MUMFORD, la metrópoli contemporánea es errónea económicamente, inestable políticamente, biológicamente degenerada y socialmente insatisfactoria.

bajo (2). La psicología social subraya continuamente la importancia que tiene, desde el punto de vista del rendimiento individual, el que este desplazamiento cotidiano se efectúe en las mejores condiciones (3).

La quiebra de las viejas soluciones se debe esencialmente a la razón financiera antes apuntada. Las empresas privadas no pueden embarcarse en la tarea de construir instalaciones costosísimas difícilmente rentables; incluso la explotación de las ya existentes suele ser muy poco beneficiosa. Queda, desde luego, descartada toda posibilidad de que la red de transportes sea pionera de la urbanización y desarrollo de la ciudad, haciendo su aparición en zonas aún fuera de la órbita urbana; por el contrario, quienes bajo este régimen hayan de desplazarse a nuevas zonas de urbanización han de esperar a que la densidad de población alcance determinada cifra —desde luego elevada— para que vean llegar un sistema de transporte común al del resto de la ciudad. El fenómeno fué pronto observado, y casi unánimemente se le resolvió mediante la transferencia a la esfera de la actividad municipal. Porque, en efecto, si algún servicio hay cuyas características lo asignan más inexorablemente a la competencia del municipio es el de los transportes urbanos (4).

Pero al proseguir la expansión de las grandes ciudades, incluso esta solución se reveló ineficaz, con una universalidad en la manifestación de su ineficacia que dejaba patente la profundidad de sus raíces. Una simple ojeada al estado de la cuestión en diversas partes del globo confirma esta aseveración. En Montreal, por ejemplo (5), se nombró en 1947 un «Comité de encuesta sobre problemas de tráfico y transporte», una de cuyas primeras recomendaciones fué la de que debería establecerse una «autoridad única» en esta materia, llevándose la idea a la práctica tres años después. Con respecto a los Angeles, se dice que «la imposibilidad de implantar un servicio normal de transportes urbanos se debe a la falta de un ente único con jurisdicción en este punto, y ello hasta el extremo de que resulta «difícil saber cómo puede resolverse el problema del transporte den-

(2) Sobre el tema de estos desplazamientos y sus repercusiones, véase en ROBSON, W. A., el párrafo titulado «Daily tides of population», págs. 164-169 de su obra *The development of Local Government*. También Katherine K. LIEPMANN, *The daily ebb and flow of labour between home and workplace in English industrial areas* (tesis doctoral, 1941, texto mecanografiado), con buenos datos estadísticos y estudio sociológico del problema. Se ha calculado que, en Londres, cada individuo invierte, por término medio, 42 minutos de cada día laborable en ir y volver de su trabajo, y el veinte por ciento de los londinenses tardan más de una hora (Geoffrey D. M. BLOCK, *The spread of towns*, Londres, 1954, pág. 25). Vid. igualmente GRAVES, *American State Government*, Boston, 1953, pág. 896.

(3) Vid. Marcel WALINE, *Transports en communs*, en «La Revue Administrative», núm. 58, págs. 377 y ss.

(4) La expresión es de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El servicio público de los transportes urbanos*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 10.

(5) Este dato y los que siguen están tomados de la obra aparecida bajo la dirección del prof. ROBSON, *Great cities of the world*, Londres, 1955.

tro de la actual estructura de régimen local sin la creación de una autoridad específica para la región entera», lo que significaría proseguir la tendencia hacia la creación de distritos especiales, como el *Metropolitan Water Board* (6).

Más se complica el problema en Nueva York, al entrar en juego no menos de tres Estados cuya integración, dada la constitución federal del país, es imposible. La única solución, preconizada por cierto por la entidad privada *Russell Sage Foundation*, parece la formación de un *New York Regional Plan*, cuyo solo nombre es ya elocuente, uno de cuyos primeros fines ha de ser la mejora de vías y medios de comunicación (7). Por último, el insatisfactorio rendimiento, en especial en el aspecto económico, de los transportes de Roma, actualmente municipalizados, ha hecho que se incluyan, juntamente con otros problemas, en el plan interregional e intercomunal en estudio (8).

b) *De la empresa privada a la regionalización: régimen de París y Londres.*

Donde, en el plano del Derecho comparado, puede verse mejor la evolución del transporte urbano de viajeros es en los casos concretos de París y Londres. Es curioso constatar cómo esta evolución guarda estrecha semejanza con la sufrida por los transportes ferroviarios en general, desde la pluralidad y aun multiplicidad de empresas privadas, hasta su concentración en manos de los poderes públicos. En el caso de Londres, nada menos que ciento setenta empresas existían antes de 1933 dedicadas al transporte de viajeros urbano y suburbano. La situación resultante era de auténtico caos, producto de la libre concurrencia, y vino a remediarla la *London Passenger Transport Act* de 13 de abril de 1933 (9). En esa época el servicio era extremadamente deficiente, y no mucho mejor la situación económica de los explotadores. De esa situación vino a pasarse a la opuesta, al crearse una empresa pública, el *London Passenger Transport Board*, quien se apoderó de todas las empresas, tanto ferroviarias como de transportes por carretera, con las excepciones de los taxis y de las líneas suburbanas o de enlace de la red ferroviaria (10).

(6) Winston W. CROUCH y Dean E. McHENRY, en ROBSON, op. cit., págs. 318-19 y 321. Sobre el *Metropolitan Water Board* de los Angeles y la gigantesca obra por él realizada, vid. infra.

(7) Rexford Guy TUGWELL en op. cit. en notas anteriores.

(8) G. CHIARELLI, en la misma obra, págs. 532-33 y 540-41.

(9) Doce años después de haberse agrupado en cuatro grandes redes —con tarifas unificadas desde 1928— las ciento veinte compañías de ferrocarril inglesas. Una exposición sintética de la evolución de los ferrocarriles ingleses se encuentra en J. F. SLEEMAN, *British Public Utilities*, Londres, 1953, págs. 73 y ss.

(10) Estas últimas líneas, sin embargo, no permanecerían en total independencia respecto del Board por cuanto se constituiría un *pool* de gastos e ingresos en el que participaban juntamente con las explotadas por el *Transport Board*.

Posteriormente, la nacionalización del sistema ferroviario centralizó aún más el sistema (*Transport Act* de 1947), sin que haya sido modificada por la posterior ley desnacionalizadora. El primitivo *Board* fué sustituido por el *London Transport Executive*, que forma la máxima autoridad territorial, a la que puede aplicarse el nombre de Londres, sobre un área de más de cinco mil kilómetros cuadrados, que abarca puntos como Hitchin, situados hasta cincuenta kilómetros al norte de la capital. El nuevo organismo no es ya un ente autónomo, sino que depende del órgano rector superior de todos los transportes ingleses, la *British Transport Commission*.

En Londres se ha alcanzado, por lo tanto, el punto máximo de intervención estatal, sin que quepa a los órganos locales otra intervención que la potestad de recurrir, frente a los acuerdos del *Executive*, ante un tribunal especial, el *Transport Tribunal*, en asuntos relacionados con las tarifas o con la organización del servicio. Papel, sin duda, importante en teoría, por cuanto representa la defensa de los intereses de los usuarios frente a posibles excesos del poder central, pero secundario y en la práctica nulo, ya que precisamente por la voluntad de mantener las tarifas en los límites del precio político, presenta el *London Transport Executive* un desequilibrio financiero crónico, y no es de esperar que ello se modifique por el momento.

En París, la evolución ha seguido el mismo proceso que en Londres, si bien con etapas diferentes (11).

Los hitos principales de esta transformación pueden fijarse en las siguientes fechas: 1910, en que se reducen todas las sociedades de transporte de superficie existentes a nueve; 1921, con la fusión de estas nueve compañías en una sola; 1937, con la incorporación de los ferrocarriles suburbanos a la red de la Sociedad Nacional de Ferrocarriles (S. N. C. F.); 1941, cuando se transfiere al Metropolitano la explotación de las líneas de transporte de superficie; y, por último, la trascendental Ley de 21 de marzo de 1948, que confía la gestión, ya unificada, de los transportes, tanto de superficie como subterráneos, a la *Régie Autonome des Transports Parisiens* (R. A. T. P.), empresa pública, naturalmente. Las facultades de concesión que hasta entonces tenían los entes locales pasan, por esta misma ley, en parte al Estado y en parte a un organismo de carácter regional, como el *Executive* londinense, el *Office Régional des Transports Parisiens*. Por ello se ha dicho certeramente que la Ley de 1948 «constituye el primer y único ensayo auténtico de regionalización de las gestiones de los entes locales llevado a cabo en Francia, si se dejan aparte algunos acuerdos de colectividades locales» (12).

(11) Vid. Pierre RUAIS, *Régime comparé des Transports Publics de Voyageurs à Paris et à Londres*, en «*Révue Internationale des Sciences Administratives*», 1956, número 1, págs. 73-84.

(12) Pierre RUAIS, art. cit. Más adelante veremos cómo puede aplicarse la frase totalmente a los dos textos legales objeto de este estudio, con la misma salvedad de acuerdos intermunicipales.

Este *Office Régional* forma una entidad asentada sobre una base territorial de unos mil doscientos kilómetros cuadrados, y constituye su más importante misión la de fijar la cuota de participación financiera de los cuatro departamentos y los numerosos municipios afectados. El Estado se ha reservado, como hemos dicho, la facultad de concesión de ferrocarriles suburbanos y la tutela económica de la R. A. T. P., así como la aprobación de las decisiones del *Office* en materia de organización del servicio y tarifaria (13).

El sistema parece dar excelentes resultados desde el punto de vista de los usuarios, aunque no tanto para los explotadores. Los entes locales, cuya representación en la Asamblea del *Office* es mayoritaria, aseguran el respeto de los intereses particulares. En cambio la S. N. C. F. se queja de que al mantenerse la libertad de explotación de los transportes por carretera suburbanos no se ha conseguido el equilibrio económico que se postulaba en el texto de la Ley, y que esta circunstancia, unida a la reticencia de los miembros representantes de los organismos locales frente a toda elevación de tarifas, motiva el actual déficit del sistema, que alcanza los diez mil millones de francos al año.

Es interesante subrayar que una de las medidas propugnadas para remediar esta situación es la de conceder a la R. A. T. P. los poderes de gestión y organización de sus servicios, a la vez que los de coordinación con la S. N. C. F. de los servicios suburbanos. Arguyen —y es cierto— que, sin equilibrio financiero, para lo que es preciso libre disposición de gastos e ingresos, no hay posibilidad de gerencia digna de este nombre. Sin embargo, a esta solución, inspirada en el *London Passenger Transport Board* y que coloca en lugar preeminente a los intereses industriales y financieros, se oponen consideraciones obvias, de carácter social unas, a saber: que el servicio público de transportes urbanos no puede ser, como tal servicio público, equiparable a otras empresas públicas (14), y otras de índole político: tal solución atenta directamente a las facultades constitucionales de los municipios y departamentos.

### B) *Los transportes de Madrid.*

El problema de los transportes urbanos de la capital española tiene muchos puntos de contacto con los anteriormente expuestos; pero a ellos se unen, para dar mayor complejidad al conjunto, los resultantes de una maraña jurídica aún más confusa que la de ciudades como Nueva York, asentadas sobre entidades territoriales tan distintas como son los Estados

(13) De hecho, el *Office* tiene mayores facultades porque la participación de delegados del Estado en su asamblea es muy elevada (diez en un conjunto de veintidós miembros), por lo que la aprobación del Estado a sus decisiones es un mero trámite.

(14) «La R. A. T. P. no puede equipararse a la *Régie Renault*, o a *Air France*, y ni siquiera a la S. N. C. F.» (Pierre RUAIS, art. cit.).

federales dentro de la organización constitucional estadounidense. A corregir —ya veremos luego con cuánta timidez— esta situación anómala tiende, como uno de sus principales motivos, la ley objeto de nuestro estudio. Por ello, comenzaremos por resumir la ordenación —tal vez fuese mejor decir desordenación— jurídica de los transportes madrileños inmediatamente anterior a la nueva ley.

a) *El caos jurídico* (15).

El reparto de competencia sobre el conjunto de sistemas de transporte urbano en Madrid ofrecía el aspecto curioso de un mosaico de contradicciones, en el cual los derechos, a veces incontestables, de la entidad local habían sido negados sistemática y tenazmente por una Administración Central dispuesta a no dejarse arrebatar por derechos proexistentes, auxiliada por una doctrina del Tribunal Supremo muy poco favorable a la Administración local.

De las tres formas revestidas por el servicio de transporte —metropolitano, trolebuses y autobuses y tranvías—, el municipio explotaba directamente estos últimos desde la municipalización en 1947 de la Empresa mixta anterior; culminando así un proceso análogo en todo al que hemos venido registrando fuera de nuestras fronteras. Sin embargo, aun aquí las limitaciones del municipio eran extraordinarias, y por desgracia lo siguen siendo, salvo para Madrid, después de la Ley de 1956. Fracasados los generosos intentos promunicipalistas del Estatuto de 1924 (16), y los menos amplios de la Ley de octubre de 1935, la regulación de transportes mecánicos por carretera (Ley de 27 de diciembre de 1947 y Reglamento de 9 de diciembre de 1949) reduce el ámbito de la competencia municipal al «casco urbano», es decir, menos de la extensión territorial del municipio; y el Decreto-ley de 10 de marzo de 1950 ha venido a asentar categóricamente la competencia del Estado para el otorgamiento de concesiones de tranvías y ferrocarriles urbanos, suburbanos e interurbanos, aun si los municipios van a ser quienes instalen y exploten sus servicios. En cuanto al servicio del metropolitano, la compañía constructora y explotadora es concesionaria directa del Estado, sin que el Ayuntamiento haya conseguido en momento alguno se le reconozcan sus indudables derechos a intervenir o al menos coordinar unos servicios tan valiosos dentro de la red general de transportes urbanos. Los trolebuses, de acuerdo con la Ley de 5 de

(15) Todo este apartado no es sino la síntesis apretada del agudo estudio de GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ordenación jurídica de los transportes madrileños*, leído en la cátedra de Madrid y reproducida en su primera parte, dedicada precisamente a este tema, en el número 10 de esta REVISTA, págs. 53-87. De la segunda parte nos ocuparemos inmediatamente después.

(16) Por el triple juego de circunstancias que puede verse en el artículo citado, págs. 64 y ss.

octubre de 1940, forman un apartado especial, ya que el Ayuntamiento es concesionario del Estado y en esta cualidad explota actualmente el servicio. Claro es que cabría que el municipio ejerciese su facultad municipalizadora que le está plenamente reconocida por la legislación local; pero no es preciso detenerse demasiado en esta posibilidad jurídica, que es un absurdo económico, especialmente en lo referente a las costosas instalaciones del «Metro», que, por demás, presta sus servicios con bastante eficacia. Los problemas jurídicos que levantaría la municipalización del servicio de trolebuses —municipalización de una concesión estatal— escapan igualmente a este comentario (17).

Queda, en todo caso, puesta de manifiesto la imposibilidad de una gestión coordinada —la gestión única está fuera de consideración— de los transportes madrileños con arreglo a la normativa anterior. El Ayuntamiento, que es quien con más lógica podía desempeñar esta función, reviste un papel diferente en cada grupo de servicios. Ello en lo referente a los servicios ya instalados. Para los de nueva implantación, el municipio había de acudir en todo, caso, al Estado y adoptar el humilde papel de concesionario, por cuanto la necesidad más imperiosa de los transportes madrileños no era tanto la puesta a punto de la red interior como la conexión del centro urbano con los núcleos de población circundantes que, dada la extraordinaria restricción que dan nuestras leyes al concepto de «casco urbano», escapaban ya al ámbito reconocido de competencia municipal exclusiva (18), cuando se le reconocía ésta. Así, en el frustrado intento municipal de resolver mediante un ferrocarril suburbano el problema de los transportes entre Carabanchel y la capital, el Ayuntamiento, constructor y explotador de dicha línea, era un concesionario más del Estado. (Decreto de 10 de abril de 1953.)

#### b) *El problema económico-social.*

El problema económico de la organización de los transportes suele ser más comúnmente admitido que el jurídico. Las ingentes cantidades de dinero precisas para la instalación de nuevos servicios, en especial tratándose de transportes ferroviarios, y la dificultad de su autorización, son por todos conocida. La huida de la iniciativa privada de este sector es elocuente. Incluso cuando un servicio se revela económicamente suficiente y aun próspero, como es el caso del Metropolitano madrileño, su actividad

(17) Vid. sobre este problema E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La actividad industrial y mercantil de los Municipios*. Ponencia presentada al I Congreso Hispano-Americano de Municipios, Madrid, 1955, págs. 22-25.

(18) Reglamento de la Ley de Transportes por Carretera, art. 1.º, párr. 2.º: «A estos efectos, y como norma general, se entenderá por casco urbano el conjunto de la población agrupada sin que existan en su edificación soluciones de continuidad que excedan de 500 metros.»

constructora ha de reducirse a un mínimo prácticamente nulo, teniendo que venir en su ayuda el Estado mediante la nueva fórmula de construcción por su cuenta de la infraestructura de las nuevas líneas, quedando sólo a cargo de la empresa concesionaria los gastos de superestructura y explotación. (Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955.)

Sin embargo, a este problema económico así considerado hay que oponer dos argumentaciones que le reducen a su auténtico valor. La primera deriva de razones económicas y fiscales. La segunda, de consideraciones sociales. Hay que empezar por destronar el erróneo «concepto patológico de las tarifas deficitarias» (19). La tarifa del servicio público es una tasa que no tiene por qué cubrir los gastos de amortización y explotación, menos aún de nuevas instalaciones, derivada de ese servicio público, a pesar de que este criterio sea no sólo el popular, sino el legislativo (transportes por carretera, suministro público de electricidad (Decreto de 12 de enero de 1951) y hasta el de algún sector doctrinal (20). La financiación del déficit resultante ha de hacerse con cargo a la fiscalidad general, al presupuesto del Estado en el caso de servicios nacionales; a los presupuestos locales cuando revistan este carácter. No vamos a entrar tampoco en que la estructura actual del sistema fiscal español no sea la más idónea para un justo reparto de esas cargas colectivas, especialmente en la esfera de los ingresos locales, donde se acentúa la ya notable regresividad del sistema financiero nacional (21). Concretamente en Madrid, donde está en estudio la reforma del régimen económico del municipio, y se ha hablado de una posible «subvención de capitalidad», donde al amparo de la nueva estructura provincial podía esperarse igualmente un apoyo al municipio, fijar las tarifas con el criterio de cubrir todos los gastos del transporte urbano de viajeros era socialmente un error incommensurable. Afortunadamente, como luego veremos, no se ha aceptado el viejo mito de la «tarifa suficiente» al llevar a la práctica el texto legal. Queda por ver si la finan-

(19) La expresión es de GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 12, páginas 129-157.

(20) Si bien en el sector público no existe la quiebra, dice H. LAUFENBURGER, *La intervención del Estado en la vida económica*, Méjico, 1945, pág. 38, la venta de un servicio a un precio inferior al de coste no es posible a la larga. Esta teoría es justificable sólo considerando un servicio concreto y aislado de toda relación con el mundo exterior, pero olvida absolutamente todo el sistema de los precios políticos y cuasi políticos. Hemos visto cómo los transportes de Londres y de París soportan un déficit motivado exclusivamente por una justa concepción de la tasa y su finalidad, y no hay por qué traer a colación para corroborar este aserto los balances de prácticamente todas las redes ferroviarias del mundo. Vid. José Luis VILLAR PALASÍ, *Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio público*, en esta REVISTA, núm. 14, págs. 11 a 121, y *Poder de policía y precio justo; el problema de la tasa de mercado*, ibidem, núm. 16, págs. 11 a 83.

(21) Es ya clásico el estudio de VILLAR PALASÍ, *Observaciones sobre el sistema fiscal español*, en esta REVISTA, núm. 4, págs. 93-125.

ciación del déficit se hará acudiendo a las subvenciones estatales con la no menos equivocada técnica de su uso como «papel secante» del mismo (22).

Abundando en este sentido, las consideraciones sociales de todo género vienen a reducir la importancia del factor económico a un segundo término. Las consecuencias que un deficiente sistema de transportes ha tenido y sigue teniendo sobre la expansión de Madrid, son incalculables. Madrid es, hoy en día, una de las capitales más densamente pobladas del mundo, con una de las mayores concentraciones de habitantes en un casco urbano muchas veces en malas condiciones higiénicas y con un porcentaje de viviendas de venerable vetustez elevadísimo. Tal vez tengamos que lamentarnos de no haber sido presa la capital de una catástrofe como el incendio de Santander en 1941 o el bombardeo de Londres por esas fechas (23). La construcción, ordenada o desordenada, de grandes bloques de viviendas en zonas realmente próximas a la capital, pero muy deficientemente comunicadas con los lugares de trabajo y de recreo de la mayoría de sus habitantes, no podía solucionar el problema, que, insistimos en ello, no es sólo de carencia de viviendas, sino de reforma interior de la urbe y ordenada y racional expansión. El recientísimo Plan de Urgencia Social, que es, posiblemente, la obra de mayor envergadura llevada a cabo en este sentido, puede quebrar totalmente si se olvida la necesidad de coordinar y simultanear su puesta en práctica con la adopción de otras medidas que le permitan dar el máximo rendimiento a que por su amplitud de miras es acreedor. El tema es interesante y queda aquí solamente esbozado para un posterior estudio.

### C) *La Ley de 12 de mayo de 1956.*

#### a) *Preparativos.*

Para la resolución del problema del transporte urbano de viajeros en Madrid, el Consejo de Ministros decidió la formación, el 10 de diciembre de 1954, de unas comisiones de estudio, principalmente de la ampliación de las actuales líneas del Metropolitano y la creación de otras nuevas, así

(22) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre la naturaleza de la tasa*, cit.

(23) W. A. ROBSON, en *The war and the planning outlook* (Londres, Faber and Faber, 1941), señala los beneficiosos efectos —desde el punto de vista urbanístico, claro está— de los bombardeos alemanes que destruyeron barrios enteros cuya destrucción era precisa, pero que hubiese tardado décadas en llevarse a cabo. Más explícitamente, Lewis MUNFORD, en *The social foundations of post-war building*, 1943, añade: «Aunque muchas de las construcciones antiguas son aún utilizables, y algunas dignas de todo respeto, la mayor parte de nuestros edificios no satisface ya las necesidades y posibilidades de la vida humana. Por lo tanto, tenemos que seguir haciendo, de modo más racional y deliberado, lo que las bombas han hecho a ciegas, si queremos tener espacio bastante para vivir y crear medios de vida dignos» (pág. 9).

como de la fórmula de financiación más adecuada de estas obras. Las comisiones estaban compuestas por representantes de los Ministerios de Gobernación, Obras Públicas y Hacienda y del Ayuntamiento de Madrid y Compañía del Metropolitano, a los que más tarde se agregó sendos representantes del Ministerio de Industria y de la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid.

La base de los trabajos de la Comisión fué un plan de transportes elaborado y presentado por el Ayuntamiento a finales de diciembre de 1954, y otro propuesto por la Compañía del Metropolitano, a más de los trabajos realizados sobre la cuestión por la Comisaría de Ordenación Urbana con miras a la planificación de las nuevas zonas de expansión de la ciudad. Las discrepancias existentes entre estos puntos de vista fueron por fin superadas, redactándose dos planes de transporte, referido el primero a las líneas metropolitanas y suburbanas, con un presupuesto total de dos mil cien millones de pesetas, y el segundo a los transportes de superficie, con unas inversiones por valor de seiscientos cincuenta millones de pesetas, más otros setecientos cincuenta millones para transformar en no exigible el pasivo de la Empresa Municipal de Transportes. Igualmente se estudió la cuestión de las tarifas y se recomendaron las de 80 céntimos para tranvías y 1,30 pesetas para trolebuses y autobuses, aunque las necesarias para la financiación total del servicio habían de ser superiores.

Asimismo las Comisiones estudiaron la coordinación de los transportes en la capital, mostrándose partidario el Ayuntamiento de la creación de un órgano similar al *London Passenger Transport Board*; pero la Compañía del Metropolitano se mostró reacia a toda interferencia en su cualidad de empresa privada. Al abordar esta cuestión se hizo referencia a la unificación del régimen jurídico de los transportes, al que hemos hecho mención anteriormente.

#### b) *Estudio de la Ley.*

Fruto de la labor de esta Comisión, según señala el preámbulo del texto legal, fué la Ley de 12 de mayo de 1956. Ya en su exposición de motivos se establecen los tres puntos principales de la reforma, a saber: transportes subterráneos o suburbanos; transportes de superficie y creación de una entidad coordinadora.

Los dos primeros apartados se agrupan en el llamado «Plan de servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros de Madrid». Dicho Plan, conforme expresa el artículo 1.º, está «integrado fundamentalmente por una red de ferrocarriles subterráneos y suburbanos coordinados con las líneas del Metropolitano actualmente existentes y las de los enlaces ferroviarios en construcción, y un sistema coordinado constituido a base de una red de transportes urbanos de superficie por medio de trolebuses, autobuses y tranvías».

Respecto al primer sector de transporte, el de construcción más onerosa, la Ley fija las siguientes condiciones de establecimiento del servicio.

a) El plan se desarrollará en tres etapas sucesivas, cuyos presupuestos definitivos se fijarán en los proyectos correspondientes, corriendo a cargo del Estado, como había previsto ya el Decreto-ley de 2-IX-1955, las obras de infraestructura, incluyendo explanaciones, túneles, estaciones y accesos (art. 2.º) (24).

b) El Estado, una vez construídas las infraestructuras señaladas, adjudicará la explotación de las mismas (y, previamente, la terminación de las obras) a un concesionario, quien se comprometerá a respetar las condiciones jurídicas, técnicas y económicas que fije el Gobierno (art. 3.º). El concesionario, además, vendrá obligado al pago de un canon de explotación que se determinará «en función de una rentabilidad normal y unas tarifas estrictas». La imprecisión del texto legal es peligrosa; por lo pronto, el concepto de rentabilidad normal, aplicado a un servicio público de las características del que estudiamos, es sumamente vago; en cuanto a la expresión de «tarifas estrictas» parece aludir a una tasa que cubra «tan sólo» los gastos de explotación y esa rentabilidad accesoría, es decir, que esté muy por encima del precio político o casi político que sería deseable. Sin duda se ha pensado, al redactar el texto legal, en la actual situación del Metropolitano madrileño, en posición económica satisfactoria a pesar de unos precios socialmente intachables. Sin embargo, la necesidad de amortizar por los futuros concesionarios las obras de superestructura obligarán a elevar esas tarifas, máxime cuando, siguiendo la tendencia actual, el plazo de concesión —que la ley no establece— no será muy largo. Tal vez la mejor solución a este problema fuese que el Ayuntamiento asumiese el papel de concesionario, lo que presentaría dos ventajas: en primer lugar, la posibilidad de invertir a la propia explotación la mitad del canon a pagar por el explotante —puesto que, a tenor del artículo 5.º, el Estado cede el 50 por 100 de lo que perciba por este concepto el Ayunta-

(24) La Comisión proponía como líneas dentro del Plan de Transportes suburbanos y subterráneos: la terminación de los enlaces ferroviarios de Madrid ante todo. Y además, aparte de la prolongación de la línea Tetuán-Plaza de Castilla (entonces en trámite y hoy en vías de realización) y de la línea Puente de Vallecas-Palomeras, se estimaba urgente el descongestionamiento de la línea, hoy sobrecargada, Goya-Puerta del Sol (ya mediante la construcción de una segunda línea por la Gran Vía, ya mediante la creación de líneas transversales y periféricas por el Este (Goya-Pacífico) y por el Oeste (Puente de Toledo-Callao). Otras líneas de metropolitano a incluir en la primera etapa del plan eran: Ventas-Arturo Soria; Callao-Velázquez; Diego de León-Ruiz de Alda-Prosperidad y Argüelles-Hospital Clínico. En los suburbanos la primera etapa se limitaría a los tramos de Carabanchel, ya en construcción, Legazpi-Villaverde y Arturia Soria-Canillejas. En total, 26,5 Kms., cuya infraestructura supondría un coste de unos mil cien millones de pesetas. Las otras dos etapas posteriores consisten, sobre todo, en ampliaciones de las líneas del Metropolitano, y en la construcción del suburbano Villa-verde-Carabanchel Alto, todo ello con un coste aproximado de unos 800 millones de pesetas.

miento, mientras dure la concesión—, y, en segundo lugar, la transición en el momento de cesar la concesión no plantearía problema alguno, ya que al estar previsto que el Ayuntamiento adquiere automáticamente en ese instante las líneas con todos los elementos necesarios para la explotación (art. 5.º), habría simplemente un cambio en el título de gestión de los servicios. No obstante, la Compañía del Metropolitano no renunciará fácilmente a su situación monopolista actual.

c) Finalmente, el plan de ferrocarriles subterráneos y suburbanos corre a cargo, en el momento inicial, del Estado; en un 50 por 100 a fondo perdido y en otro 50 por 100 a título de anticipo al Ayuntamiento de Madrid (art. 4.º).

El reintegro al Estado de este 50 por 100 se efectuará por el Ayuntamiento con cargo precisamente a estos dos recursos (art. 4.º a y b):

1. El 50 por 100 de las contribuciones especiales recaudadas por aumento de valor que se derive de las obras en una zona comprendida en un radio de un kilómetro, tomando como centro cada una de las nuevas estaciones de las líneas de «Metro» proyectadas. Estas contribuciones se aplicarán obligatoriamente aun si por tributar el recargo máximo de ensanche (L. R. L., art. 587) estuviesen las fincas comprendidas en ese radio exentas de contribución.

2. Un recargo transitorio máximo del 100 por 100 sobre el tipo de imposición del arbitrio sobre incremento del valor y tasa de equivalencia de los terrenos enclavados en las zonas determinadas como en el párrafo anterior.

Ya ha quedado hecha mención de cómo el Estado percibe además un canon de explotación del que cede una mitad al Ayuntamiento, y de cómo la concesión revierte a su expiración al Municipio.

El segundo sector de transporte urbano, el de superficie, no necesitaba una regulación tan extensa. La ley se limita a señalar, en el terreno financiero, la modificación jurídica y económica de la Empresa Municipal de Transportes; para ello se destinará más de la mitad (exactamente 750 millones de pesetas) de un empréstito extraordinario con el aval del Estado y libre de toda clase de impuestos, por valor de mil cuatrocientos millones de pesetas. El resto hasta esta cantidad está destinado a mejoras y ampliación de instalaciones y adquisición de material. Este empréstito fué suscrito poco después de prolongada la ley.

Jurídicamente, la ley establece un auténtico régimen de excepción para Madrid, al autorizar a su Ayuntamiento a «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» (artículo 7, a).

De la comparación con la confusa situación expuesta en páginas anteriores, se deduce que el municipio madrileño se encuentra dispensado de solicitar la concesión estatal para la instalación de nuevas líneas de tranvías a que le obligaba la Ley de 10 de marzo de 1950, que podrá ahora

montar sin trámite previo y explotar en régimen directo. La competencia restringida al «casco urbano» por la ley de transportes por carretera para la instalación y explotación de líneas de autobuses queda ampliada al término municipal —aunque es de lamentar, en vistas a la necesidad de expansión más allá de sus fronteras que siente Madrid en la actualidad—, que no pueda la Empresa Municipal de Transportes hacer llegar sus líneas hasta otros términos municipales. Por último, este régimen excepcional supone una auténtica derogación local del sistema general de explotación de las líneas de trolebuses, para los que se reservó el Estado la titularidad con carácter exclusivo.

Se ha superado, pues, el punto muerto en que se encontraban los transportes madrileños debido a la extremada variedad y contradicción de un régimen legal. Superación que se ha hecho creando un auténtico régimen de excepción, un privilegio «cuyo objeto propio es crear una situación jurídica concreta» liberando a la vez de la aplicación de una norma («privilegio de dispensa» o *relaxatio*) (25).

Para la aplicación y coordinación del nuevo Plan de Transportes se crea (art. 8) la Comisión Coordinadora de Transportes de Madrid, dependiente del Ministerio de la Gobernación. Su creación se debe a que, como reza la exposición de motivos de la Ley, «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». De aquí que sea su finalidad esencial «planificar y coordinar».

Presidida por el Alcalde de la capital, estará integrada por representantes de los Ministerios de Hacienda, Gobernación, Obras Públicas y Vivienda (26), y del Ayuntamiento, Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid, Organización Sindical, Empresa Municipal de Transportes y Compañía de Metropolitano, Son fundamentalmente sus atribuciones las fijadas por el artículo 9, es decir:

Primera.—Formular, con carácter general, los programas de líneas de transporte colectivo, cualquiera que sea su clase, que se realicen en el término municipal de Madrid.

Segunda.—Informar los proyectos de obras a que se refiere el artículo segundo.

Tercera.—Coordinar los distintos medios de transporte en función de sus necesidades y de las derivadas de los planes urbanísticos de ordenación.

(25) F. DE CASTRO, *Derecho civil de España*, Madrid, 1949, t. I, págs. 104 y ss. Véase lo dicho más arriba respecto de la derogación para Madrid, por ejemplo, de la Ley de trolebuses de 1940.

(26) Creado el Ministerio de Vivienda con posterioridad a esta Ley, entendemos, sin embargo, que el Vocal representante del Instituto Nacional de la Vivienda pasará a ser representante del Ministerio del que ha entrado a formar parte este último organismo.

Cuarta.—Informar las concesiones de cualquier medio de transporte que se soliciten o hayan de otorgarse.

Quinta.—Informar en los expedientes de municipalización de transportes que hayan de realizarse dentro del Municipio.

Sexta.—Informar o proponer la fijación de tarifas y su coordinación, así como la reforma y modalidades de implantación de las mismas.

Séptima.—Informar los itinerarios y frecuencias de los distintos medios de transporte colectivo.

Octava.—Poner en conocimiento del Gobierno, a través del Ministro de la Gobernación, cualquier infracción o irregularidad que se observe en la ejecución de los planes de transporte aprobados.

Novena.—Redactar y publicar anualmente una Memoria crítica de la ordenación del transporte, de sus circunstancias y efectos económicos, sociales, técnicos y administrativos.

Décima.—Estudiar, informar o proponer los programas anuales de ejecución en relación con el Plan actualmente en vigor o sus alteraciones y los que ulteriormente se elaboren a su propuesta motivada.

Undécima.—Informar o proponer sobre cualquier otra materia de naturaleza análoga a las anteriores y las que se deriven de la ejecución de la presente Ley.

El texto legal se cuida de especificar que en ningún caso estará facultada la Comisión para intervenir o inmiscuirse en la gestión económica de las Empresas o entidades que presten los servicios. Esto último es sin duda una concesión a las suspicacias ya señaladas de la Compañía del Metropolitano, pero en rigor no era preciso señalarlo expresamente.

El nuevo organismo es de indudable interés; la presencia de representantes del Ministerio de la Vivienda y de la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid confirman el interés que presenta el nuevo texto legal como el primer paso (27) hacia una ordenación racional de la expansión de la capital y también, aunque más indirectamente, de su reforma interior, tan imperiosa como aquélla. Las conexiones entre desarrollo urbanístico y medios de transporte han aparecido siempre como obvias; la deficiencia marcada en vías de comunicación de la periferia madrileña ha sido el obstáculo de mayor importancia con el que ha tropezado siempre, y más en estos últimos años, todo intento de solución no ya del problema de la vivienda, sino simplemente de descongestionamiento del superpoblado casco urbano de Madrid (28). Las relaciones entre transportes y expan-

(27) Al que han seguido ya otras, en especial el Plan de urgencia social y el nuevo Régimen jurídico para la capital. (Vid. la crónica de GONZÁLEZ PÉREZ en este mismo número de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.) Se está formando un auténtico aunque inconexo *Corpus* de leyes especiales que constituyen la consagración en nuestra Patria de los movimientos urbanísticos, que tanto auge y prestigio han cobrado más allá de nuestras fronteras.

(28) Tiempo es aquí de señalar la originalidad y acierto del proyecto—desgraciadamente inacabado en su realización—de don Arturo SORTA, mente de excepcional penetra-

sión metropolitana son tan estrechas que recientemente se ha propuesto para la fijación de los nuevos límites territoriales de los entes locales la determinación de las llamadas «comunidades de interés», determinación llevada a cabo a partir de la estructuración de sistemas de transporte (29). En cuanto a la importancia social del tema, queda puesta de relieve por la presencia de un representante de la Organización Sindical, de modo similar a como se efectúa en la *London Passenger Board* y organismos análogos de otras ciudades.

Hay, sin embargo, dos objeciones que oponer a la Comisión así constituida. La primera hace referencia a su estructura interna, por la omisión de representantes de los Ministerios de Industria, Comercio y de la RENFE. Extraña la falta de representación de los dos primeros, cuando se sabe que el Ministerio de Industria se hallaba presente en las Comisiones preparadoras del Plan de Transportes, y que la conclusión 29 del informe de esas Comisiones estimaba «de absoluta necesidad» la concesión de facilidades de importación de materiales por parte del Comercio. En cuanto a la no intervención de la RENFE, deja en el aire la posibilidad de integrar en el sistema general de transportes madrileños los llamados servicios de cercanías a núcleos como Pozuelo, Aravaca, El Plantío, San Fernando, Villaverde y Getafe, que son de hecho «suburbios-dormitorio» (30). Cuando la terminación—apremiada por esta misma Ley—de los enlaces ferroviarios madrileños centralice en la estación de Atocha los servicios ferroviarios y desafecte a la estación de Príncipe Pío de sus actuales funciones, quedará esta estación reservada al tráfico de viajeros entre Madrid y Las Matas (punto de conexión con los enlaces ferroviarios), y sería de gran interés y de no difícil solución coordinar este servicio con los transportes madrileños. Otro tanto cabe decir del servicio a Fuencarral y demás lugares servidos por la línea de Madrid a Burgos, en terminación (31).

---

ción y de dones poco comunes, que supo intuir la estrecha correlación entre urbanismo y transporte, y fué el primero en esbozar un plan de desarrollo racional de la urbe digno aún de estudio y cita entre los más prestigiosos especialistas del extranjero. (Vid. C. B. PURDOM, *The building of satellite towns*, Londres, 1949.)

(29) Véase F. H. W. GREEN, *Community of interest and Local Government Areas*, en «Public Administration», vol. XXXIV (1956), núm. 1, págs. 39-50. Una exposición más amplia del tema, y bibliografía, en PÉREZ OLEA, *La crisis del Régimen local inglés*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 86, págs. 171-95, especialmente páginas 191-95.

(30) Nos confirma en esta opinión la serie de peticiones de entidades oficiales y particulares encaminadas a la conexión del ferrocarril suburbano a Carabanchel con la línea de vía estrecha explotada por el Estado a Navalcarnero y Almorox, peticiones fundamentadas precisamente en las posibilidades que se abrirían a la primera de estas villas—mucho más alejada que los centros citados en el texto—como suburbio residencial o «dormitorio»; estas peticiones, a pesar de entrañar no pocos problemas técnicos, han sido en principio bien acogidas.

(31) Sin embargo, esta posibilidad no ha sido siquiera tenida en cuenta por las Comisiones redactoras del Plan, quienes estudiaron la creación de un ferrocarril sub-

La segunda objeción alude al sistema mismo de Comisión especial de que se ha acudido para conseguir la participación conjunta de entes locales y estatales, públicos y privados. La Comisión de transportes de Madrid es un claro ejemplo de lo que llama la terminología extranjera *autoridad ad hoc*, con todas las ventajas que ello representa, pero también con sus desventajas. La tendencia a la creación de estos entes especiales, «con una finalidad singular y bien determinada, que se sustrae a la competencia de las entidades preexistentes» (32), es un fenómeno universal, especialmente en las grandes ciudades. Si bien su aportación a la solución de los casos concretos suele ser muy apreciable, pronto su misma eficacia les hace proliferar de modo absolutamente indeseable, hasta el punto de terminar constituyendo «un remedio peor que la enfermedad» (33). En este caso, la instauración de esta Comisión es el reconocimiento implícito de la inadecuación jurídica—a más de económica—de todo un Ayuntamiento de Madrid para la solución de uno de los más típicos servicios urbanos. Por ello, y más allá de su significado intrínseco, esta Ley viene a manifestar, como ha quedado dicho, el primer síntoma inequívoco de que la crisis de la gran capital ha comenzado también en nuestras ciudades.

De todos modos, la presente Ley constituye, sin duda, la «regulación específica indeclinable ante la imposibilidad de llegar a soluciones constructivas con los instrumentos legales de que actualmente disponemos», que con relación a este mismo problema se había solicitado con anterioridad (34). Por ello es digna de elogio, aun si resulta tímida en ocasiones, tal vez porque en espíritu vaya encaminada más a la pronta solución de una acuciante necesidad que a la estructuración a largo plazo del sistema de transportes madrileños. Cabe esperar en este sentido que al amparo de las nuevas regulaciones legales que planifican con visión más amplia el vasto problema del desarrollo urbanístico de un Madrid en pujante expansión, se aporten modificaciones sustanciales al sistema que acabamos de exponer (35).

urbano a estas zonas, rechazándolo por no reunir aún la densidad deseable para la amortización de obra tan onerosa.

(32) Luis JORDANA DE POZAS, *Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la organización administrativa*, Ponencia presentada al I Congreso Iberoamericano de Municipios, Madrid, 1955, pág. 16. Cfr. la conclusión cuarta de esta ponencia: «Para poner remedio a la frecuente inadecuación entre la realidad metropolitana y las formas jurídicas y administrativas que actualmente posee, pueden emplearse, según las circunstancias, los siguientes procedimientos... C) El establecimiento legal de nuevas autoridades *ad hoc* para fines o servicios metropolitanos determinados, los cuales son sustraídos a la competencia de las entidades locales anteriormente existentes en la zona de aglomeración metropolitana.» En 1940, en las 26 mayores ciudades de los Estados Unidos había el organismo *ad hoc*, 25 de ellos con facultades de imponer tasas (ROBSON, *Great Cities*, cit., pág. 64).

(33) WARREN, *Municipal Administration*, pág. 212.

(34) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El servicio público...*, cit., pág. 87.

(35) En 10-XII-1957 la Comisión especial de las Cortes ha dictaminado favorable-

c) *Efectos.*

Ha transcurrido ya el lapso de tiempo suficiente para que los efectos del Plan de Transportes comiencen a dejarse sentir en la realidad, más evidentemente, como es lógico, en aquellas zonas del problema que se prestaban a una solución más inmediata. El Plan progresa más lentamente en la construcción de líneas de metropolitano (Tetuán-Plaza de Castilla) y suburbanas (Plaza de España-Carabanchel). No parece tampoco que los Enlaces ferroviarios de Madrid hayan acelerado su proceso de terminación (36). Un aspecto favorable de la evolución del problema y su consideración por las autoridades ha sido la rectificación de tarifas, señalada como imprescindible e imperiosa por la Comisión redactora de la Ley y que fué demorada, primero, hasta que se consiguió una relativa normalización del servicio, y, al entrar en aplicación, fué mantenida por bajo de las propuestas por esa Comisión, a pesar del aumento de costes en el período intermedio. Desde el punto de vista del concepto de la tarifa como simple tasa del servicio, y desde la perspectiva de sus repercusiones sociales, es éste un hecho digno de todo elogio; y aun desde el plano económico no puede ser objeto de crítica el disponer hoy el Ayuntamiento de un sistema financiero nuevo—el de su régimen especial—que ha de permitirle

mente el Proyecto de Ley de Ordenación del Transporte en Barcelona, similar en un todo al regulado en el Plan de Transportes de Madrid. Las diferencias más importantes derivan del hecho que todos los transportes urbanos barceloneses estaban municipalizados a partir de la O. de 5 de diciembre de 1952: consecuentemente, en el proyecto de ley se establece que, tras la construcción por el Estado de la infraestructura de las nuevas líneas suburbanas y metropolitanas—en régimen análogo al seguido para Madrid—, se hará cargo de su explotación el Ayuntamiento, sin mención de otros posibles concesionarios. Como el de Madrid, el Ayuntamiento barcelonés queda autorizado a establecer los servicios de transportes colectivos que estime necesarios sin necesidad de concesión estatal y dentro del término municipal, y a emitir un empréstito de mil seiscientos millones de pesetas para mejora y ampliación del material—notemos de paso que esta cifra es considerablemente mayor que la que para estos fines podía destinar el municipio madrileño tras el saneamiento financiero de la Empresa Municipal de Transportes con cargo al empréstito—. Por último, se ve a la Comisión Coordinadora de Transportes de Barcelona, con las mismas funciones que la madrileña.

(36) En estos meses el Ayuntamiento ha emitido y cubierto el empréstito autorizado, saneando con ello las finanzas de la E. M. T. y adquiriendo un número bastante considerable de elementos de transporte, en especial autobuses y trolebuses, cuya repercusión en las líneas ya existentes ha sido evidente, permitiendo además la instalación de otras nuevas, por ejemplo: línea de trolebuses a Carabanchel, servicio intensivo a la Ciudad Universitaria (solucionando el problema, además, mediante el escalonamiento de las horas de comienzo de clases en las distintas facultades, lo que constituye un primer ensayo, con éxito, de eliminación de las horas-punta similar al que se quiere montar en gran escala en otras ciudades, como Londres), sustitución de los tranvías de los Bulevares y de la calle San Bernardo, donde existía dualidad con el Metropolitano, etc.

satisfacer, mediante la exacción tributaria, el déficit que la debida concepción de las tarifas de los transportes urbanos cause (37).

D) *El problema de los transportes urbanos como manifestación de una necesidad planificadora total.*

a) *Consideraciones preliminares.*

Hemos venido insistiendo a lo largo de todo este estudio en que el problema de los transportes urbanos es algo más que un mero problema de escasez de medios económicos; más, también, que un conflicto causado por una regulación jurídica embrollada e insuficiente. El problema de los transportes, como el de la vivienda, con el que tantos puntos de contacto tiene, es ante todo un problema de racionalización, de planificación, que es, en suma, el presupuesto de toda eficiencia. Como tal problema, toda solución que vaya encaminada a un tratamiento concreto estará limitada especial y temporalmente y no será sino una muestra más de la vieja política de parches, por muy amplia y generosa que pretenda ser, y aun si en aras de ello significa un verdadero derroche de bienes y medios económicos.

El problema de los transportes urbanos es sólo—y esta aparente restricción, lejos de restar importancia al tema, le concede mayor perentoriedad—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. Con cierto retraso, porque en definitiva nuestras ciudades andan lejos de las cifras de habitantes que agrupan, con sus suburbios, Nueva York, Londres, París u otras grandes aglomeraciones urbanas del mundo, los problemas con que han tenido que enfrentarse—y con los que aún se debaten—estas y otras grandes metrópolis han hecho su aparición entre nosotros. Parece existir una auténtica Ley inexorable que hiciese sentir la necesidad de una revisión a fondo de sus instituciones a toda entidad urbana que se acercase o superase el millón y medio de habitantes. El sistema financiero, los moldes jurídicos, los planes de desarrollo, todos revelan una insuficiencia crónica e incurable a partir de esta cifra, obligando a inventar nuevas formas de gobierno y, la mayor partes de las veces, a transformar radicalmente la esencia misma

---

(37) Las nuevas tarifas suponen para los tranvías un aumento del 50 por 100 sobre las anteriores, en tanto que la Comisión recomendaba uno del 100 por 100. Si para autobuses y trolebuses se acercan más a las indicaciones de la Comisión, que eran de 1,30 ptas. (la tarifa actual es de 1,20, con precio especial para servicios nocturnos o festivos y normal en algunas líneas, en especial las de nueva instalación, de 1,50), en cambio, la tarifa de trabajo es considerablemente más reducida—1,50 ptas.—que la propuesta por la Comisión —2,00 ptas.—, lo que parece acentuar el matiz de protección a las clases inferiores que hemos advertido.

de la ciudad. Dejamos para el final de este artículo las conclusiones generales que de ello se derivan; pero nos parecían precisas estas consideraciones para entender plenamente la actual crisis—crisis de pubertad, diríamos, de paso de ciudad importante a auténtica metrópoli—porque pasan nuestras dos máximas urbes y, más concretamente, la capital.

b) *Hacia una planificación urbana de Madrid.*

Nadie puede suponer que la planificación del desarrollo y reforma urbanística de Madrid sea un concepto nuevo *in toto*; y, en efecto, ahí están las leyes de Ensanche, Saneamiento y Reforma interior, «instrumentos anacrónicos» con los que se pensó sentar las bases de la futura estructura de la ciudad (38). Más moderno y encomiable es el plan del Gran Madrid, influido por modelos extranjeros que contaban con mejores medios jurídicos y financieros que nuestra capital. Sin embargo, es sólo a partir de 1956 cuando puede hablarse de una situación propicia a un plan racional de urbanización. Por un lado, la opinión pública está bien consciente de su necesidad; por otro, tanto el Poder central como el Ayuntamiento se muestran dispuestos a acometer su formulación y realización. Y, sobre todo, la Ley del Suelo de 14 de mayo de 1956 viene a colmar una laguna inmensa en el ordenamiento jurídico y a permitir, con las delicadas y complejas regulaciones de su articulado, una auténtica labor de planificación, de racionalización hasta la fecha inédita en nuestra patria (39).

Con relación a Madrid, una serie de leyes y de proyectos han venido,

(38) La cita es del primer teniente de alcalde y presidente de la Comisión de Fomento del Ayuntamiento de Madrid, señor Soler, en el pleno extraordinario del día 12 de diciembre de 1957. Vid. del mismo: «Un momento crucial de la capital de España: la futura ley de Madrid», conferencia profundiada el 7 de noviembre en la Sociedad Económica Matritense.

(39) Si algún reparo hay que oponer a la Ley del Suelo, es más bien su aparición tardía que su complejidad, a veces desconcertante. Que la Ley del Suelo de 1956 sea la primera ley española dedicada a esta materia, es, hablando sin rodeos, una desgracia nacional. Piénsese en la legislación británica, cuya profusión de textos legales demuestra sin duda las vacilaciones y hasta los errores cometidos en alguno de ellos, pero, más que nada, la preocupación estatal por el tema y el ansia de alcanzar una perfección máxima en su regulación: desde 1909 a nuestros días se suceden trece *Town and Country Planning Acts*, la última de 1954. La complejidad y oscuridad de nuestra ley son inevitables tratándose de materias extraordinariamente variadas y de un tecnicismo muy avanzado. Al promulgarse la hoy vigente *Town and Country Planning Act*, se dijo de ella en los Comunes que «el Ministro ha conseguido, en un punto al menos, mantenerse a la altura de sus predecesores: ha conseguido crear la obra legislativa más complicada de todos los tiempos», y en la Cámara de los Lores: «El proyecto de Ley es tan complicado que incluso sus propios redactores parecen preguntarse a veces qué han querido decir y cuáles serán sus efectos; no ya entre las autoridades, sino en el hombre de la calle» (HANSARD, vol. 525, col. 72, y vol. 189, col. 1508, respectivamente).

desde la fecha de la promulgación de la ley anterior, a crear un conjunto de normas que vamos a pasar brevemente en revista, sin perjuicio de volver sobre ellas más adelante.

La primera de ellas cronológicamente, y anterior a la misma Ley del Suelo, es la Ley de Transportes de Madrid que hemos venido estudiando hasta aquí. Resumiremos sus puntos capitales en: construcción por el Estado de los transportes subterráneos y suburbanos; liberación de trabas jurídicas al Ayuntamiento para los transportes de superficie, y coordinación de uno y otro para una Comisión compleja con representantes de muy variados sectores de intereses.

La segunda norma interesante es el «Plan de urgencia social de Madrid» (40), cuyo estudio requeriría aún más espacio que la anterior ley. Encaminado ante todo a la solución del problema de la vivienda (41), es, sin embargo, la ley básica para el futuro desarrollo de la ciudad. Uno de sus puntos esenciales es la creación de dos Comisiones—una, dentro del Consejo de Ministros, denominada Comisión delegada del Gobierno, y otra, llamada Comisión ejecutiva—. El Plan de urgencia social no se limita a la edificación masiva de viviendas, sino que—y esto es posiblemente su mayor mérito—aborda la limitación y centralización de Madrid, creando una zona verde periférica, destruyendo zonas de edificación residencial, industrial o mixta, y esbozando «ciudades satélites» con uno u otro carácter (42).

Hay que mencionar, en tercer lugar, el Proyecto de régimen jurídico para Madrid y Barcelona, cuya promulgación se halla próxima. Las esperanzas que los Ayuntamientos interesados tienen puestas en su régimen especial, si bien centradas sobre todo en el aspecto financiero, bastan para justificar su inclusión aquí.

Por último, citemos el Plan quinquenal de Urbanismo aprobado por el Ayuntamiento el 12 de diciembre pasado. Al amparo en especial de la

(40) L. de 13 de noviembre de 1957, «B. O.» del 14 siguiente.

(41) Art. 1.º: «Se encomienda al Ministerio de la Vivienda la ejecución de un Plan de urgencia social en Madrid, encargado de realizar en el plazo de dos años la construcción de 60.000 viviendas con objeto de absorber el déficit actualmente existente.»

(42) Son muchas las objeciones que levanta este primer ensayo de *zoning*, pero exigiría mucho espacio el discutir las aquí. Se extienden desde el campo de los derechos políticos—prohibición de nuevos asentamientos inmigratorios (art. 2.º), posible restricción durante el período de ejecución del Plan de la construcción de edificios suntuarios o monumentales y aun de la adaptación o simple reforma, de edificios comerciales, salas de fiestas, instalaciones recreativas y otras análogas (art. 15)—a la técnica misma urbanística: imprecisión terminológica, como «ciudades satélites autónomas», falta de alusión a un sistema idóneo de transportes, falta de representación del Ministerio de Educación Nacional entre los organismos colaboradores y en la Comisión delegada del Gobierno. Todo ello no empece el alborozo con que hay que acoger esta primera etapa de ensayos planificadores, por otra parte, seguidora fiel de alguno de los más salientes movimientos urbanísticos extranjeros (entre otros, el *Greater London Plan* y las *New Towns* británicas).

Ley del Suelo, el Municipio, por este plan quinquenal, piensa constituir su patrimonio del suelo adquiriendo terrenos y ordenando polígonos, por un valor total de dos mil quinientos millones de pesetas. El interés de este Plan aumenta si decimos que, como era de esperar, el Ayuntamiento espera poner este patrimonio así fundado al servicio del Plan de urgencia social, especialmente en lo referente a la construcción de viviendas para enjugar el déficit existente.

Si reflexionamos ahora sobre este conjunto de planes promulgados en poco más de un año y medio, no dejaremos de advertir la importancia de la actual coyuntura por que atraviesa la capital de España, situación que, frente a la dura realidad sin perspectivas de hace algún tiempo, es francamente optimista. Por otra parte, hay que reconocer que esa misma profusión de última hora hace que el conjunto sea desordenado e inconexo y necesite de una revisión con calma que unifique esfuerzos que, de otra manera, pudieran resultar baldíos por dispersos. Ya hemos señalado el carácter de la Ley de Transportes, que tiende más a la solución de un problema agobiante que a una visión amplia de la materia. Igualmente, el Plan de urgencia social, a pesar de sus muchas virtudes, presenta el riesgo de dejarse llevar por la tentación de resolver los graves problemas sociales de la vivienda y de los suburbios en menoscabo de su misión urbanizadora, cuando lo cierto es que ambas funciones han de ir aparejadas. En cuanto al plan quinquenal de urbanismo, parece no apuntar más allá de la colaboración ya señalada con el Plan de urgencia para la solución del problema de la vivienda, y también a la reforma interior de Madrid—otro tema de máximo interés—. El régimen jurídico especial, por último, tiende demasiado a configurarse como la tabla salvadora de las finanzas municipales, en detrimento de otras posibilidades tal vez menos deslumbrantes, pero no menos efectivas. Se siente la necesidad de reagrupar estos esfuerzos loables pero un tanto amorfos en un cuerpo homogéneo y orgánico; crear con ellos un auténtico régimen especial, es decir, un *corpus* legislativo que, conforme a las últimas tendencias en la materia, cubra todos los aspectos de la vida y crecimiento de una entidad que por razón de sus mismas dimensiones ha hecho estallar todos los vestidos jurídicos, sociales y económicos preexistentes; aunque, por esto mismo, ello suponga una ruptura decidida con esas viejas fórmulas ya inadecuadas.

Un nuevo ejemplo demostrativo de esa necesidad es el del abastecimiento de aguas a Barcelona.

### III.—EL ABASTECIMIENTO DE AGUAS A BARCELONA.

#### A) *Las metrópolis y su abastecimiento de agua.*

Si difícilmente puede concebirse una comunidad humana de ciertas dimensiones que, en el momento actual, pueda prescindir de una red interna de transportes, menos aún es dable una agrupación de cualquier im-

portancia que no busque una solución segura y económica al problema de su abastecimiento de agua. La existencia de este elemento suele ser muchas veces el motivo de la fundación de un pueblo o el aglutinante de una población dispersa, y en los tiempos modernos las exigencias de higiene y salubridad han venido a reforzar la imperiosidad para todo núcleo urbano de garantizar un caudal de agua potable constante y suficiente.

Sin embargo, la posibilidad de cumplir este requisito primordial exige, por lo pronto, un esfuerzo financiero considerable. El abastecimiento de aguas presenta un costo de explotación relativamente bajo, pero, en cambio, es de instalación muy onerosa. Ello supone ya un obstáculo para los entes locales de economía débil. La importancia social, especialmente sanitaria, de la cuestión lleva, por otras razones, el poder central a fiscalizar estrechamente las realizaciones de esas corporaciones locales o de las compañías privadas que se encargan de prestar ese servicio. Por último, en muchos casos el abastecimiento de aguas supone la construcción de obras de ingeniería—presas, canales—que pueden rendir gran utilidad en otros aprovechamientos: transporte y navegación y, sobre todo, irrigación y producción de energía. Todos estos motivos colaboran para la creación de entidades específicas de gestión que, puestas a veces al servicio de la planificación y explotación de grandes extensiones agrícolas a la vez que de pujantes urbes, llegan a constituir gigantescas empresas públicas como las que nos ofrecen algunos países hoy en día.

#### a) *En el Derecho comparado.*

La legislación británica, una de las más preocupadas por las condiciones de salubridad de las aguas, ha sido también una de las que han contemplado con más desconfianza la satisfacción de esta necesidad por los entes locales, a pesar de que la actividad bien conocida de los municipios británicos en materia de servicios públicos—transporte, gas, electricidad, hospitales, escuelas...—parecía dispensarle, por el bien merecido prestigio del *Local Government*, de toda suspicacia. Curiosamente, el poder central, si instituyó cortapisas y trabas a la explotación por municipios o condados de los servicios de aguas, no intervino directamente, sino hasta muy tarde, en la prestación de los mismos. Una de las mayores dificultades estribaba en la dificultad de adecuación de los límites administrativos de los entes locales y las demarcaciones impuestas por la orografía a los servicios de abastecimiento de agua. Casi siempre había que efectuar captaciones u obras de ingeniería más allá de aquellos límites territoriales, lo que exigía acuerdos entre entidades locales que habían de ser sancionados en el Parlamento. Lo cierto es que en muchos casos los municipios y condados hubieron de transgredir conscientemente las barreras legales, puestas ante la alternativa que tan gráficamente describe ROBSON (43) al decir

(43) *The development of local Government*, pág. 105.

que «si las autoridades locales que tenían a su cargo la salud y el bienestar de los millones de hombres, mujeres y niños de nuestras grandes aglomeraciones urbanas no hubiesen forzado las barreras impuestas por la tradición, los accidentes históricos y el desinterés del Parlamento, la mitad de la población hubiese muerto de sed en una semana». Situación similar a la que aún hoy existe en Río de Janeiro, ciudad de la que se afirma que «es asombroso que no padezca epidemias cuando los cortes de agua dejan completamente a seco a partes enteras de la ciudad durante periodos que oscilan entre una semana y un mes» (44), y ello precisamente en los sectores más elevados de la ciudad, que son los más miserables socialmente.

Ante perspectivas como las expuestas, las soluciones han apuntado siempre a la raíz del problema, sacrificando las circunstancias contingentes, fuesen éstas históricas, políticas o jurídicas, a la eficacia del servicio. El carácter imperativo de este problema impedía la solución de medias tintas, la política de arreglos temporales que suele abundar en cuestiones menos trascendentales. Tal fué el caso del mismo Madrid, con la revolucionaria constitución del Canal de Isabel II, al que aludiremos más adelante. En el extranjero, dentro de la misma Inglaterra, las grandes ciudades han constituido ya *Bords* y *Districts* que no limitan territorialmente sus beneficios a la ciudad constituyente, sino que agrupan a buen número de municipios vecinos; y tampoco limitan sus servicios al de abastecimiento de aguas. Entre los muchos ejemplos que podían citarse está el de Manchester, que se abastece en el Lake District, a cien millas de distancia, y de cuyas instalaciones se benefician veintisiete entes locales más. En Amsterdam, en donde el agua ha de extraerse penosamente del subsuelo, el municipio ha tenido que recabar la ayuda de la provincia (45). Rusia nos brinda otro ejemplo de utilización polivalente de una obra hidráulica, y ello en escala gigantesca: la construcción del canal del Volga a Moscú, obra de envergadura apenas inferior a la del canal de Panamá, que, a más de sus servicios como vía de transporte, abastece de agua a la capital soviética. Digna de citación es también la *ad hoc authority* para el abastecimiento de agua y electricidad a Sydney, establecida ya en 1888.

Pero donde la evolución expuesta alcanza sus últimos grados es en Estados Unidos. El caso de Los Angeles es tan sugestivo que no renunciamos a exponerlo con cierto detenimiento (46). Por lo pronto, Los Angeles es una ciudad fundada por los españoles en el único punto de agua existente en una extensa zona desértica. El abastecimiento de agua no fué un pro-

(44) José ARTHUR RÍOS, en Río de Janeiro, dentro de *Great Cities...*, cit.

(45) J. P. WILDSCHUT, en *Great Cities...*, pág. 134.

(46) Es muy abundante la bibliografía tanto sobre los Angeles como sobre la cuestión que, en sus matices más evolucionados, cobra el nombre de «River Basin Development». Sobre los Angeles puede consultarse con provecho el libro de Vincent OSTROM, *Metropolitan Los Angeles. A study in integration (VIII: Water Supply)*, The Haynes Foundation, Los Angeles, 1953, con bibliografía. Vid. también Winston W. CROUCH y Dean Mc. HENRY, cit.

blema, pese a los ciclos de sequía por que atraviesa a menudo el territorio, hasta el momento en que la ciudad comienza su vertiginoso desarrollo. En 1850 la ciudad era una modestísima entidad de 1.610 habitantes; el condado no tenía más de 3.500. En 1880, las cifras eran de 5.728 y 15.309, respectivamente. En 1900, de 102.479 y 170.289. Diez años más tarde se alcanzaba el medio millón para el condado. En 1920 el condado rozaba el millón y la ciudad desbordaba el medio millón. En 1930 las cifras eran 1.238.048 para la ciudad y 2.208.492 para el condado. En 1950, esas mismas cifras eran de 1.970.358 y de 4.151.687. Es decir, en un siglo, tanto la ciudad como el condado se han multiplicado por 1.250. Es el caso de crecimiento más rápido en los Estados Unidos. Puede ya suponerse, de acuerdo con estas cifras, lo que en la práctica supone abastecer de agua a una entidad que crece a tal ritmo (47) en un desierto. Sin embargo, la respuesta a ese *challenge*—diríamos con TOYNBEE—ha sido un modelo de tenacidad y de eficacia. Fué la pertinaz sequía de los años 1893 a 1904 la que movió a la construcción del acueducto y de la captación de aguas del río Owens, en las montañas de Sierra Nevada, a 250 millas de la ciudad y atravesando el desierto de Mojade. La construcción de la obra—cuyo coste (25 millones de dólares) representó una carga enorme para la ciudad—dió comienzo en 1908 y finalizó en 1913. No sólo se colmó el déficit, sino que hubo un considerable superávit de agua que permitió la anexión de regímenes agrícolas vecinos y su riego. Pero en 1918 ya se utilizaba todo el agua disponible. En 1925, con una población de 600.000 almas y una nueva sequía de cinco años de duración, Los Angeles accedió, a pesar de todo, a las demandas de anexión de comunidades cercanas que no veían otro medio de resolver su problema de abastecimiento de agua. A pesar de la explotación integral del valle del Owens (para la cual fué preciso su expropiación completa, tras un largo litigio con los propietarios del lugar), hubo que acudir a nuevas fuentes, y se escogió el río Colorado. De entonces data la creación (1928) del *Metropolitan Water District of Southern California* (48), la entidad de mayor prestigio de todas las *Boards* y *Agencias* metropolitanas estadounidenses. Además de la incorporación de la cuenca del río Mono al sistema del Owens, en 1933 dió comienzo el inmenso proyecto de traída de aguas del río Colorado desde la presa Hoover. Concluído en 1941, la longitud total de la trama de acueductos es de 242 millas. Hay numerosos túneles, y parte de la gran cantidad de energía eléctrica producida por el programa mismo se utiliza en elevar el agua en diversos puntos—una elevación total en desnivel de 500 metros—. El coste de la obra fué de 220.000.000 de dólares, pero como las instalaciones parten del Estado de Arizona, y la participación de ambos Estados en el *Colorado River Compact* está bajo discusión debido a la dualidad de proyec-

(47) Algunos de estos datos están tomados del excelente libro de Harold F. ALDERFER: *American Local Government and Administration*, Nueva York, 1956.

(48) Al amparo de la *Metropolitan Water District Act*, 1927.

tos (49), de triunfar el criterio de Arizona, parte del agua que requiere Los Angeles será desviada hacia otros aprovechamientos. Por ello, aunque en la actualidad esté asegurado el abastecimiento hasta de ocho millones de personas, y como prosigue el crecimiento del área metropolitana, el *Metropolitan Water District of Southern California* busca afanosamente nuevas fuentes aprovechables: el río Klamth, el río Kern, el mismo río Columbia (¡a casi mil kilómetros de distancia!) (50), la transformación en potable del agua de mar (51), y más factiblemente la recuperación de las aguas residuales para su aprovechamiento, al menos para riegos.

El ejemplo de Los Angeles, si bien es el más notable en muchos aspectos, no es único, ni mucho menos, en los Estados Unidos. No es sólo el *Metropolitan Water District* californiano el único en estar convencido de que *an adequate water supply and economic progress are synonomous, inseparable terms*. La simple mención de la *Tennessee Valley Authority* nos recuerda la existencia de un organismo planificador colosal que todos conocemos. Y junto a él hay que colocar a otras empresas no menos vastas: la ya citada explotación por Arizona y California del río Colorado, el plan de desarrollo integral de la cuenca del río Columbia, el proyecto de utilización del río San Lorenzo como fuente de energía eléctrica y vía de transporte de los Grandes Lagos al mar (52). En todas partes, a la solución de un problema concreto se prefiere su integración en un plan racional de explotación total, tomando en muchos casos como unidad la totalidad de la cuenca fluvial (*River Basin Development*) (53).

#### b) Antecedentes españoles.

No vamos a estudiar aquí el régimen actual del servicio público de abastecimiento de aguas en España, lo que queda fuera del alcance de este artículo (54). Nos basta con hacer resaltar cómo este servicio, de natura-

(49) Arizona está más interesada en los frutos agrícolas del proyecto: irrigación (Central Arizona Project). En cambio, California centra su atención en los núcleos urbanos. «Arizona quiere hacer florecer el desierto; California, transformarlo en grandes ciudades» (OSTROM, op. cit., p. 30).

(50) ALDERFER, op. cit.

(51) Winston W. CROUCH y Dean Mc. HENRY cit. OSTROM puntualiza que los estudios han demostrado que esa transformación es antieconómica (op. cit., p. 25).

(52) Todos estos amplios programas a los que no podemos sino aludir aquí se encuentran inteligentemente tratados en la parte tercera (*Planning and Coordination*) de la obra de Martín G. GLASER: *Public utilities in American Capitalism*, Nueva York (Mac Millan), 1957.

(53) Sobre los problemas y diferentes aspectos del *River Basin Development* son de gran interés los dos números monográficos de la revista «Law and Cotemporary Problems», vol. XXII núms. 2 y 3 (Primavera y Verano, 1957), publicada por la *School of Law* de la *Duke University*, Durham, Carolina del Norte.

(54) Vid. en particular GARCÍA DE ENTERRÍA, *El problema de la caducidad de concesiones de aguas públicas y la práctica de las concesiones de cartera*, en esta REVISTA, núm. 17, págs. 269-193.

leza estrictamente local, como señalan todas nuestras leyes municipales, es de hecho donde mayores actividades despliega el Estado por razones especialmente de índole sanitaria, ayudando y subvencionando a municipios grandes y pequeños y promulgando normas especiales en las que se detallan las modalidades de esta ayuda. La cifra de 50.000 habitantes ha sido tomada como base de diferenciación de las características de la intervención estatal, y a los Decretos de 1 de febrero de 1952 y a la Ley de 11 de septiembre de 1953 nos remitimos.

Pero basta una superficial ojeada a la legislación de abastecimiento de aguas para observar una evolución paralela a la registrada en el extranjero, en su triple sentido de creación de organismos específicos, divisiones territoriales *ad hoc* y el fenómeno de integración y absorción por estas entidades de pueblos vecinos y limítrofes. En primerísimo plano figura el Canal de Isabel II, solución genial de BRAVO MURILLO, al que debe Madrid haber hecho posible su existencia como auténtica capital. Tanto más elogiabile esta obra cuanto que las circunstancias históricas del momento no eran favorables a la asunción por el Estado de este tipo de empresas; y que la amplitud del programa ha permitido no solamente el normal abastecimiento de Madrid—a pesar de su desarrollo notable en este período—durante un siglo, sino sentar las bases de un suministro relativamente fácil y extraordinariamente económico para una futura aglomeración de hasta tres millones de habitantes, mediante la utilización de las cuencas vecinas del Jarama y del Sorbe, sin contar con la más lejana pero factible captación de las aguas del Tajo.

Es conocida la constitución y régimen jurídico del Canal de Isabel II, y no es preciso por ello detenerse en su estudio. Sin embargo, interesa destacar el hecho de la ruptura de los límites territoriales de Madrid como demarcación del ámbito de actividad del Canal, al encargársele del abastecimiento de pueblos cercanos, como Vicálvaro, Leganés, Getafe—incluida la Ciudad del Aire—y Cerro de los Angeles antes incluso de la incorporación de alguno de estos municipios a Madrid (55). El organismo *ad hoc* pasa así a disfrutar de una zona geográfica específica, a la que no es aventurado darle el nombre de regional.

Otro ejemplo de identidad específica para la que se crea directamente una demarcación territorial expresa lo constituyen las Mancomunidades del Taivilla, creadas por Decreto-ley de 4 de octubre de 1927 para el abastecimiento de aguas a la base naval de Cartagena y a las poblaciones de Murcia, Cartagena y las que deseen sumarse a esta Mancomunidad. La primitiva Junta administrativa, sustituida a partir de la Ley de 27 de abril

(55) Decreto de 28-VI-1946 («B. O.» del 5 de julio). El Estado abonará al Canal todos los gastos de construcción de este servicio, reintegrándose el 20 por 100 de este coste de los Ayuntamientos por anualidades durante un plazo de veinte años, a partir de la puesta en servicio de las obras, y teniendo derecho por esta contribución cada Ayuntamiento a un caudal gratuito equivalente al 20 por 100 del consumo fijado para cada Municipio.

de 1946 por un Consejo de Administración, organismo delegado del Ministerio de Obras Públicas, está integrada por representantes de todos los organismos y entes locales interesados, y el Decreto de 18 de junio de 1946 creó una *zona geográficamente propia* (56) para ser abastecida por la Mancomunidad, que se determinaba en una faja de diez kilómetros de anchura a cada lado del Canal, más otros municipios externos a esa zona si se comprometían a abonar el exceso de gastos. *Servata distancia*, el fenómeno antes señalado para Los Angeles ha podido observarse aquí, ya que al fijarse (O. de 26 de septiembre de 1946) cuáles son los municipios que «definitivamente» pueden ser admitidos en la Mancomunidad, «aunque en el futuro se modifique el trazado de los canales», puede verse en qué forma se desborda esa primitiva zona de veinte kilómetros de anchura, al figurar entre los cincuenta y cuatro municipios incluidos Alicante al Norte y Lorca al Sur, distantes entre sí ciento cincuenta kilómetros (57). Ejemplos de cooperación entre los municipios y entre éstos y las provincias, tendientes siempre a la constitución de nuevos organismos más eficaces, son los «Consortios» para abastecimiento de agua y saneamiento existentes entre la Diputación Provincial de Ciudad Real y sesenta y tres municipios de la provincia (58); en Huesca, entre la Diputación Provincial y cuarenta y ocho municipios (59); en Segovia, entre la Diputación Provincial y cincuenta y seis municipios (60), y la Mancomunidad intermunicipal de Zaragoza, constituida por doce municipios (61).

Hay que citar igualmente la reciente formación de una entidad única para el abastecimiento de agua a la base militar de Rota, así como a Cádiz y poblaciones vecinas, constituida en noviembre último. Y señalemos, para terminar, la tradición gloriosa que este aprovechamiento público de las aguas tiene entre nosotros. No es sólo nuestra venerable Ley de Aguas y todos los antecedentes aún más remotos y prestigiosos, como los de las Comunidades de Regantes, lo que nos mueve a afirmarlo. Es la constatación de su vigencia aun hoy en día en territorios que estuvieron en algún momento integrados en la Corona española y que conservan la regulación del régimen jurídico de las aguas, a veces como elemento que permitió la evolución posterior de su legislación y la supervivencia misma de la ciudad. Es el caso ya estudiado de Los Angeles—y su vecina San Diego—, donde la proclamación, de vieja raigambre hispana, del carácter público de las aguas y la subsiguiente posibilidad de su libre aprovechamiento

(56) «Término expresivo que revela la sustantividad de esta organización como ente territorial, creando aquí también una auténtica estructura regional con características peculiares.

(57) Nuevos Municipios han sido incorporados a las Mancomunidades por Orden de 23-II-1950.

(58) Decreto de 19-V-1950.

(59) Decreto de 14-XII-1951.

(60) Decreto de 4-XI-1951.

(61) Decreto de 31-X-1952.

por la comunidad, fué la que permitió la posterior sistematización del abastecimiento de aguas, resolviendo el problema angustioso de una ciudad situada en una región desértica (62). Esta doctrina, importada por los españoles a América, confiere hoy aún características propias—en general, más acordes con las tendencias actuales—a la legislación de algunos Estados norteamericanos, como California y Texas, en contraste marcado con los que la rodean (63).

B) *El problema del abastecimiento de aguas a Barcelona.*

a) *Antecedentes.*

El problema del abastecimiento de aguas a Barcelona fué estudiado por la Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental, a quien le fué encomendado por D. de 31 de marzo de 1950. La Confederación elevó un anteproyecto en el que se proponía un plan de urgencia para la solución del problema inmediato y un plan definitivo en tres etapas. Sin embargo, la diligente actividad de la Sociedad General de Aguas de Barcelona, construyendo la importante estación depuradora que permite el aprovechamiento de las aguas superficiales del Llobregat, hizo que se pudiese prescindir de llevar a cabo el plan de urgencia.

Por Orden aprobada en Consejo de Ministros (24-VI-54) se estableció el plan de obras de acuerdo con las recomendaciones de la Confederación Hidrográfica. Este plan de obras, dividido en tres etapas, se extiende sobre un total de cincuenta años y viene a resolver la necesidad de agua potable para Barcelona «y zona de influencia». Esto último concuerda con las manifestaciones ya apuntadas respecto del Canal de Isabel II y de las Mancomunidades del Taivilla, de crear zonas geográficas apropiadas a la prestación del servicio, rompiendo las fronteras administrativas. Como ha quedado ya indicado, el mismo criterio se ha seguido para el abastecimiento de agua a Cádiz y la base de Rota. Siguiendo una técnica que se encuentra también en los precedentes aludidos, habían de ser los municipios interesados en la participación quienes lo soliciten, no obligándoseles a ello.

(62) OSTROM, op. cit., p. 68: «Los Angeles y San Diego tenían una especie de legislación de aguas procedentes de sus orígenes españoles que reconocía la preeminencia de los derechos de la comunidad respecto al control del agua sobre los derechos de cualquier persona privada... Las bases de la regulación colonial española suponían la cesión del agua al uso común de todos los habitantes de un *pueblo* mediante un sistema de *tomas* y *zanjas* que eran tan de propiedad pública como la *plaza*» (Los subrayados, en español en el original.)

(63) Vid. Wells A. HUTCHINS y Harry A. STEELE, *Basic Water Rights Doctrines and their implications for River Basin Development*, en la citada revista *Law and Contemporary Problems*, vol. XXII, núm. 2, primavera 1957, págs. 276-300.

b) *El Decreto de 3 de octubre de 1955.*

El Decreto de 3 de octubre de 1955 viene a regular la primera de las tres etapas del Plan definitivo. Comprende ésta la captación y aprovechamiento de las aguas libres de los ríos Ter y Tordera, además del macizo del Montseny y Ripoll, de forma a garantizar una dotación a la capital catalana de doscientos cincuenta litros por habitante y día, su conducción y distribución y la construcción de los depósitos de cabecera con capacidad suficiente para casos de emergencia (art. 2.º). Financieramente, el Estado aportará, a tenor del Decreto de 1.º de febrero de 1952, una subvención de hasta cincuenta por ciento del capital necesario, comprometiéndose el Ayuntamiento de Barcelona—y los demás municipios interesados, en su caso—a abonar el resto del presupuesto y las cantidades efectivas que sobrepasen a las presupuestadas en el momento de realización de las obras, adscribiéndose determinados ingresos para su satisfacción (art. 3.º, B). Los aprovechamientos hidroeléctricos que de las obras se deriven, y en particular de la presa del pantano de San, cuyas obras se dictarán de urgencia por este mismo Decreto, se explotarán por la Dirección General de Obras Hidráulicas, pero la fuerza producida habrá de emplearse en primer lugar en las necesidades complementarias del abastecimiento de aguas.

Para el cumplimiento del Decreto, se constituye un organismo dependiente de la Dirección General citada, «con atribuciones análogas a las del Consejo de Administración del Canal de Isabel II» y con sede en Barcelona, fijando el artículo séptimo su estructura, muy compleja (64); sus funciones serán reglamentadas por el Ministerio de Obras Públicas.

Puede verse ya, a partir de la misma amplitud del proyecto, que es sólo la primera etapa de un plan de cincuenta años, y la creación de un organismo especial, fiel reflejo del madrileño—auténtico pionero en esta técnica administrativa—, la especialidad del tratamiento requerido por las exigencias de los grandes núcleos de población. Mientras el abastecimiento

---

(64) Art. 7 del D. de 3-X-1955 («B. O.» del 24). «...El organismo... residirá en Barcelona y estará presidido por un delegado del Gobierno y será vicepresidente un Consejo inspector del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, ambos de nombramiento del Consejo de Ministros. Estará constituido por representaciones de los siguientes organismos, corporaciones y entidades:

Comandancia General de Ingenieros de la Región. Abogacía del Estado de Barcelona. Intervención General de la Hacienda Pública. Instituto Nacional de Colonización. Ayuntamiento y Diputación Provincial. Jefatura de Obras Públicas y Delegación de Industria de la Provincia. Delegación Provincial de Sindicatos. Fomento del Trabajo de Barcelona. Cámaras de Comercio, Industria, Navegación, de la Propiedad Urbana y Sindical Agraria. Asociación de la Prensa de Barcelona. Asociación de Propietarios de dicha capital. Un Director que será Ingeniero de Caminos, designado por el Ministerio de Obras Públicas, al cual corresponderá también el nombramiento de Secretario con voz, pero sin voto.

de aguas a Sevilla puede encomendarse todavía al patrón clásico (65), Barcelona y su zona de influencia, considerados como una sola entidad, reclama una nueva figura a la que sólo parcialmente es aplicable la legislación anterior. Señalemos, como contraste con la Ley de Transporte de Madrid, la amplitud de miras del Decreto estudiado, que sienta las bases para la solución del problema por medio siglo. Tampoco aquí ha estado ausente, seguramente, el ejemplo del Canal madrileño de la mente de los legisladores.

#### IV.—CONCLUSIÓN: LA CRISIS DE LA GRAN CAPITAL.

##### a) *La crisis y sus soluciones.*

Las raíces de la crisis que aqueja en todo el mundo a los grandes núcleos de población son, sin duda, más hondas y derivan de movimientos históricos de mayor envergadura que unas simples motivaciones basadas en el crecimiento del número de habitantes, la inadecuación de la regulación jurídica y la gravedad de los problemas financieros. Es la ciudad en sí, la gran capital en la forma en que ha ido construyéndose y formándose con el transcurso del tiempo, lo que es radicalmente inapropiado para nuestros días. La mayor parte, por no decir la totalidad, de las metrópolis hoy existentes responden a un concepto vital decimonónico superado socialmente bajo todos los aspectos. Nuevas formas de vida han aparecido después, y ellas requieren nuevos lugares en donde desarrollarse. No en vano uno de los más osados experimentos en urbanismo, tal vez utópico a fuerza de ser atrevido y pretender satisfacer de golpe todas las exigencias del momento, es el de las nuevas ciudades, aparecido en Gran Bretaña (66) y que va extendiéndose por el mundo (67). De aquí que una reforma que sea sólo parcial y considere exclusivamente un aspecto o un problema concreto —sea éste el de transportes, el de abastecimiento de aguas, el de la vivienda o el de su régimen jurídico— sea *a priori* insuficiente. Sobre todo si, al amparo de esas regulaciones parciales, se altera y menoscaba la competencia del Municipio, sacrificándola a una supuesta o real mayor efectividad de los servicios públicos. Esto último, por desgracia, viene ocurriendo con demasiada frecuencia, y en los dos textos legales que hemos estudiado vemos cómo el Ayuntamiento pasa a ser en algún momento un miembro más de una Comisión ordenadora. Sentada la insuficiencia municipal

(65) Decreto de 31-III-1950.

(66) *New Towns Act*, 1946.

(67) En Estados Unidos (Chicago); en Polonia (Nowa Huta, Nowa Tychy, Nowa Dabrowa: vid. *East Europe*, feb. 1957, págs. 27-32). El Plan de urgencia social de Madrid hace referencia a «ciudades satélites autónomas». Las características de este movimiento urbanístico y de su aparición en el Plan citado serán objeto de estudio por nosotros en fecha próxima.

para la debida prestación de unos servicios, ello no supone necesariamente el abandono de los mismos a los organismos técnicamente más competentes mediante la sistemática creación de entes *ad hoc* a los que cabe siempre ofrecer serios reparos (68). El más grave de estos últimos reposa en que, paralelamente al órgano municipal, se sacrifica a los propios interesados, a los usuarios de un servicio que encuentran frente a sus reclamaciones o consejos la barrera helada de un tecnicismo a ultranza. Importa por ello conservar las viejas esencias municipales como salvaguardia, en definitiva, de los dos estamentos sociales inmediatamente inferiores, el individuo y la familia, cuya representación asume ante los Poderes públicos (69). Otra cosa es que, jurídicamente, la estructura municipal evolucione para ponerse a la altura de las nuevas circunstancias, y que las grandes urbes se transformen en metrópolis que, tras anexionar los pueblos del cinturón, se conviertan en condados o burgos-condados al modo británico, en federaciones o en distritos especiales metropolitanos. En efecto, si la organización municipal es insuficiente y los entes específicos sólo pueden representar una solución transitoria, hay que volverse hacia nuevas formas estructurales que disfruten de las ventajas de sus predecesores y carezcan de sus inconvenientes, en lo posible. «Los servicios de la moderna

(68) El sistema *ad hoc* «conduce... a una complicación orgánica que puede llegar a merecer el nombre de caos» (JORDANA DE POZAS, loc. cit., pág. 16). «No es difícil de explicar el atractivo de los órganos *ad hoc* cuando existe una situación como la de Londres, con multitud de autoridades con jurisdicción sobre áreas totalmente inadecuada, cada una de las cuales es un foco en potencia de oposición a todo esquema nacional de reforma. Por otra parte, las necesidades técnicas de los servicios—aguas, transportes o cualquier otro—son tenidas en cuenta y empleadas insistentemente por los responsables o expertos que deseen incrementar la eficacia de este servicio, de forma que el político inteligente, el funcionario y el técnico consideran a la autoridad *ad hoc* como el medio más sencillo de poner fin a sus dificultades... Y a veces los problemas técnicos más apremiantes pueden solventarse durante algún tiempo. Pero en última instancia el organismo *ad hoc* plantea tantos problemas como los que resuelve» (ROBSON, *Government and misgovernment of London*, págs. 333-34). No se crea que son estos reparos puramente doctrinales: en Estados Unidos la proliferación de *Special districts* alcanza cifras casi increíbles: el área metropolitana de Nueva York tiene no menos de mil setenta y una autoridades especiales; en California existen más de dos mil; Pensylvania, doscientas, sin contar otras quinientas con fines educativos. (Vid. ALDERFER, op. cit., págs. 327 y 10, y JOHN C. BOLLENS, *The states and the Metropolitan Problem*, Chicago, 1956.)

(69) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La actividad industrial...*, cit. pág. 47: «El Municipio ha de sostener la participación efectiva que le corresponde en estas realizaciones que amenazar con desbordarle, y ha de llevar a ellas, después de reducirlas a sus propios límites, su vieja savia democrática, que es en el fondo todo su profundo y gracioso sentido y cuya pérdida, aun en nombre del gran mito moderno de la eficacia, sería en verdad irreparable.» Sobre la apuntada falla de las entidades *ad hoc* en sus relaciones con el público en general, defecto particularmente grave dada la importancia social de los servicios que les suelen estar encomendados, véase, con relación a Gran Bretaña, PÉREZ OLEA, loc. cit., pág. 191, y la bibliografía allí citada.

gran ciudad están cada día en conexión más íntima, y su eficacia misma está condicionada en gran medida a su grado de coordinación. ¿Cómo es posible escindir el urbanismo, la vivienda, el transporte?...» (70). De aquí el favor de que gozan figuras que bajo denominaciones diferentes encubren realidades estrechamente similares: comunidad de intereses, federalización, regionalismo, áreas metropolitanas, encaminadas todas ellas a conservar la unidad jurídica y administrativa, transfiriéndola a nuevos límites territoriales, nuevos campos de acción y nuevos recursos financieros. Los países anglosajones, que fueron precisamente quienes llevaron el movimiento municipalizador al máximo esplendor, son los que apoyan con más brío estas tendencias de reforma, y por ello nuestra referencia a los mismos ha sido constante a lo largo de este trabajo (71).

### b) *El régimen jurídico de Madrid y Barcelona.*

En estos momentos se halla en avanzado estado de preparación la nueva ordenación legal de las dos grandes ciudades españolas. La necesidad de una reforma expresa de la Ley de Régimen local—reforma aprobada ya por las Cortes—supone que va a seguirse un auténtico régimen de excepción, sin reducirlo al arquetipo de Carta Municipal. El nuevo texto legal se espera con impaciencia, suponiendo que en el terreno financiero vendrá a resolver las penurias actuales, y en el gobierno de la ciudad se establecerán normas más idóneas con la realidad.

Pero ¿con qué realidad? En este punto hemos de respetar las consideraciones hechas al comienzo del apartado anterior. No se trata sólo de resolver una suma de problemas específicos, ni de racionalizar una expansión mediante módulos arcaicos. El régimen especial ha de ponerse al servi-

(70) ROBSON, *Government and misgovernment...*, cit., pág. 334.

(71) Véase en Inglaterra, a este respecto, el planteamiento del problema y su solución complejísima en LIPMAN, *Local Government Areas*, 1949, esp., págs. 269 y ss. COLE, *Local and regional Government*, 1947, con el mapa de Inglaterra dividida en trece regiones nuevas, más el *Greater London*. F. W. GREEN, art. cit., etc. En Australia, la ciudad de Sydney «busca una nueva autoridad superior que reúna en un plan orgánico todas las autoridades *ad hoc* existentes» (diez) (en ROBSON, *Great Cities...*, pág. 592), y según J. R. S. JOHNS, *Metropolitan Government in Western Australia*, sólo la adopción del regionalismo, muy impopular, por otra parte, entre los afectados, puede resolver los problemas locales de las metrópolis de Australia Occidental. En Estados Unidos, el regionalismo (*Sub-national regionalism*) tropieza con obstáculos políticos—sería preciso una reforma de la Constitución federal—que hacen improbable su adopción, pero es indispensable la creación de Ciudades-Estados que rompan las barreras políticas con que tropieza la administración de ciudades como Nueva York y Filadelfia, repartidas entre tres Estados (vid. GRAVES, op. cit., págs. 891 y ss., así como la bibliografía allí citada). Señalemos, por último, la regionalización de los transportes parisinos antes estudiada y el estudio en Roma de un plan regional e intercomunal para la solución de los principales problemas.

cio de una auténtica revolución social que ha venido fraguándose en estas últimas décadas al amparo y aleccionada por ella, de una revolución política y económica. A un nuevo Estado estructurado sobre ideales nuevos corresponde también un nuevo concepto de la sociedad y de la vida urbana. La ciudad de nuestro tiempo, edificada por mentalidades y con materiales del siglo pasado, ha caducado y hoy se abren paso, como manifestación de una estructura social—y, en definitiva, de una actitud vital—diferentes, otras formas de metrópolis, que han de cumplir lo que pide el gran clásico del urbanismo, MUMFORD (7): «Las palabras clave (del urbanismo actual) son estabilidad, y no expansión; cultura humana, y no simple progreso mecánico. Esto impone una nueva escala de valores: nuestra sociedad, demasiado masculina, demasiado mecánica, demasiado de espaldas a la vida; ha llegado a su fin. Tal vez el mejor lema de la época que empieza sea el de los botes salvavidas: las mujeres y los niños, primero.»

M. PEREZ OLEA

---

(72) Lewis MUMFORD, *The social foundations of post-war building*, 1943, pág. 40. Un estudio de todos los problemas actuales de las grandes ciudades puede verse en el de noviembre de 1957 de *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, bajo el lema expresivo de *Metropolis in Ferment*.