

ALGUNOS PROBLEMAS DEL TRANSPORTE PUBLICO DE VIAJEROS EN AUTOBUSES

SUMARIO: I. DELIMITACIÓN DEL TEMA.—II. LA AMPLIACIÓN DEL CASCO URBANO A EFECTOS DE TRANSPORTE: 1. Finalidad pretendida.—2. Sistema legal de delimitación.—3. Potestad reglada y potestad discrecional: el denominado casco ficticio.—4. Carácter móvil del casco.—III. SITUACIÓN DE LAS LÍNEAS INTERURBANAS CUYO RECORRIDO QUEDA COMPRENDIDO EN SU TOTALIDAD EN EL NUEVO CASCO: 1. Transferencia de competencia.—2. Alteración del régimen jurídico aplicable y equilibrio económico de la concesión.—3. Jurisprudencia del Tribunal Supremo.—IV. SITUACIÓN DE LAS LÍNEAS URBANAS CUYO RECORRIDO NO QUEDA COMPRENDIDO EN SU TOTALIDAD DENTRO DEL NUEVO CASCO: 1. Incidencia sobre el derecho de exclusiva.—2. El plan de coordinación y su insuficiencia.—V. REFERENCIA A LAS PARADAS DE LAS LÍNEAS INTERURBANAS DENTRO DEL CASCO Y A LOS ITINERARIOS DE PENETRACIÓN: 1. Establecimiento de nuevas paradas por los concesionarios estatales.—2. Supresión por los municipios de las paradas existentes.—3. Modificación por el municipio del itinerario de penetración.—VI. INCIDENCIA DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE CIRCULACIÓN: 1. Referencia a la competencia municipal.—2. Posible incidencia sobre las paradas e itinerarios de penetración de las líneas interurbanas.—3. Necesidad de una consideración conjunta del transporte público y privado: hacia una planificación integral del transporte.—VII. LA INSUFICIENCIA DEL ÁMBITO MUNICIPAL.—VIII. CONSIDERACIONES FINALES.

I

DELIMITACIÓN DEL TEMA

La ordenación del tráfico de nuestras congestionadas ciudades es quizá uno de los problemas que con mayor urgencia tiene planteado la Administración. La consideración conjunta del transporte público y privado, su adecuación al sistema viario y a las necesidades del tráfico, la alternativa transporte público o privado y el grado de posible armonización de ambos sistemas es una cuestión a estudiar, valorar y decidir en cada caso concreto. Ahora bien, para poder llegar a esta fase, parece que con carácter previo es necesario resolver los problemas actualmente planteados en materia de transporte público, problemas en que se ha detenido la doctrina, poniendo de relieve la deficiente regulación de nuestro Derecho en la materia.

Así, la doctrina se ha referido a la actual diversificación de competencia según el medio de transporte —metro, suburbano, tranvías, trolebuses, autobuses—, señalando la necesidad de unificarlas, atribuyéndolas a tal efecto al municipio respectivo. Esta atribución de competencia en

forma unitaria, y la formación de un plan de conjunto de todos los medios de transporte público, se estima como la solución adecuada para el problema, solución cuya viabilidad se ha visto dificultada porque la legislación de régimen local ha quedado sin aplicación, al entenderse que no tenía virtualidad modificadora de la legislación especial de transportes; y, de otra parte, porque la fórmula de la municipalización —única salida de carácter general que ofrece nuestro Derecho— se estima inadecuada dada la carga económica que lleva consigo y el sistema de gestión directa del servicio que viene a imponer (1).

Pero es que, además, la aplicación de la legislación de régimen local —aun cuando se hubiera llevado a cabo— hubiera planteado un nuevo problema, que es el de la insuficiencia del término municipal como ámbito territorial de competencia en materia de transporte urbano, dado que se han ido formando grandes concentraciones de población que —aun cuando desde el punto de vista urbano constituyen una unidad— comprenden diversos términos municipales. Este hecho no ha sido afrontado de forma adecuada por nuestro legislador, lo que ha dado lugar a que la doctrina haya puesto de relieve las limitaciones de que adolecía la legislación particular dictada para determinadas áreas territoriales (2); y es que la realidad plantea la necesidad de crear divisiones territoriales aptas a la escala de los servicios que han de prestarse.

Dentro de esta panorámica general, es natural que exista una tensión entre el municipio —que pretende solucionar de forma unitaria su problema de transportes— y la Administración del Estado a cuya competencia afecta esta pretensión. Y la tensión, como veremos, no se plantea sólo a nivel de entes públicos, sino también de intereses privados, por cuanto son muchas veces los concesionarios de una u otra Administración quienes se sienten más afectados por las soluciones que se adoptan. Debe añadirse que la contraposición se produce normalmente en los transportes de viajeros mediante autobuses, por ser el medio de transporte público usualmente utilizado en la mayor parte de nuestras ciudades; y por ello éste es el tema que ha dado lugar a una numerosa

(1) Sobre el tema, *vid.* GARCÍA DE ENTERRIA: *El servicio público de los transportes urbanos*, en el número 53 de esta REVISTA y sigs. Del mismo autor, *La actividad industrial y mercantil de los municipios*, número 17 de esta REVISTA, págs. 87 y sigs., donde se estudia la necesidad de distinguir en la municipalización entre asunción de los servicios y sistema de gestión de los mismos. Como ha subrayado GARCÍA-TREVIJANO, *Plan de Transportes de Madrid*, REVL núm. 88, págs. 596 y sigs., esta distinción, que estaba en el Estatuto Municipal y en la Ley Municipal de 1935, se pierde en la actual Ley de Régimen Local y su Reglamento de Servicios, que conciben la municipalización como una forma de desarrollo del servicio.

(2) Sobre el tema, *vid.* MARTÍN RETORTILLO, L.: *Transportes de Madrid: los ferrocarriles subterráneo y suburbano*, en el núm. 35 de esta REVISTA, págs. 317 y sigs., que se refiere fundamentalmente al tema desde la perspectiva de la competencia en materia de transportes, cuya solución no ha llevado a cabo la Ley especial. También PÉREZ OLEA: *Transportes de Madrid y aguas de Barcelona*, núm. 24 de esta REVISTA, págs. 289 y siguientes, se refiere expresamente a la Ley de 12 de mayo de 1936, dictada para Madrid, poniendo de relieve la necesidad de superar la estructura municipal.

Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, cuyo comentario es objeto del presente trabajo (3).

Desde la perspectiva del Municipio el problema puede formularse en los siguientes términos: ¿Cómo conseguir la competencia sobre la totalidad de los transportes públicos urbanos de viajeros mediante autobuses sin llegar a la municipalización, que implicaría la gestión directa del servicio?

II

LA AMPLIACIÓN DEL CASCO URBANO A EFECTOS DE TRANSPORTE

1. La solución que se ha pretendido utilizar para resolver el problema planteado es la de ampliar el casco urbano en materia de transporte. De esta forma, como el casco urbano delimita la competencia municipal, el Ayuntamiento conseguía un aumento de su competencia territorial. Y este incremento se obtenía sin necesidad de acudir a la municipalización de servicios y con posibilidad de gestionarlos indirectamente, ya que en definitiva lo que se producía era una nueva delimitación de la competencia estatal y local. Estas nuevas delimitaciones no han dejado de producir problemas que se han traducido en numerosos litigios: por una parte, el municipio no se conforma, en ocasiones, con la nueva delimitación por parecerle insuficiente; y de otra, los concesionarios estatales impugnan estas delimitaciones por entender que afectan desfavorablemente a sus intereses, al suponer la aparición de un nuevo ente público con competencia en parte del ámbito territorial comprendido en los servicios concedidos.

La razón de disconformidad del municipio es lógica; no es raro que, con el crecimiento industrial y turístico, existan municipios con varios núcleos de población diseminados, lo que origina la lógica pretensión de regular el transporte entre ellos, que es de carácter interno del municipio, por lo que cualquier limitación a esta pretensión origina su disconformidad. Y por parte del concesionario estatal con itinerario de corto recorrido, su oposición también es lógica; al ampliarse el casco, su servicio puede convertirse en urbano con los consiguientes problemas en orden a su naturaleza, Administración competente y régimen jurídico aplicable; y aun cuando este evento no llegue a producirse, siempre se planteará el tema de la ampliación del itinerario de penetración que verifica en el casco, con la posibilidad de que se instauren por el municipio servicios coincidentes, se le prohíban paradas o se intente alterar tal itinerario de penetración.

En definitiva, como veremos, la tensión real de intereses se ha producido normalmente entre los municipios y los concesionarios de servi-

(3) Una exposición reciente del tema de la competencia estatal y local en materia de transporte por carretera, con referencia expresa al criterio de la Jurisprudencia, puede verse, en BAENA: *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo español*, Madrid, 1970, *Vid.* también MONCADA LORENZO: *El transporte de carretera en Derecho español*, Madrid, 1962. págs. 103 y sigs.

cios estatales. La Administración del Estado ha buscado soluciones—como el plan de coordinación, que examinaremos más adelante— que pretendan armonizar la pretensión de los municipios con la salvaguardia de los derechos de los concesionarios ya existentes. Y el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones sobre estos problemas, sentando una Jurisprudencia que es fundamental en la materia (4).

2. Pero antes de entrar en el examen de esta Jurisprudencia, parece necesario recordar cuál es el sistema de delimitación de la competencia estatal y local. El criterio legal se encuentra establecido por el artículo 1.º de la Ley de Ordenación de Transportes mecánicos por carretera, desarrollado por el artículo 1.º de su Reglamento, que dice así :

“Se regirán por las normas establecidas en este Reglamento los transportes de viajeros y mercancías, definidas en el artículo 1.º de la Ley, realizados por vehículos automóviles que circulen, sin camino de rodadura fijo o sin medios fijos de captación de energía, por las carreteras y caminos públicos del Estado, Provincia o Municipio cuando la totalidad o una parte de su recorrido se desarrolle fuera del casco urbano de las poblaciones.

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 quinientos metros. En casos de duda acerca de lo que, a efectos del transporte, debe entenderse por casco urbano, y sobre todo en los casos de poblaciones diseminadas en un mismo término municipal, el Ministerio de Obras Públicas, oído el Ayuntamiento respectivo, señalará los límites a que ha de extenderse la aplicación de este Reglamento y los de la zona de actuación municipal.”*

Como se deduce de la mera lectura del precepto transcrito, el concepto y ámbito del casco urbano es un elemento fundamental para determinar la naturaleza, el régimen jurídico aplicable y la competencia en orden a un servicio determinado. Aquellos servicios que realicen una parte de recorrido fuera del casco se rigen por la Ley y el Reglamento de Ordenación, son de competencia estatal (arts. 5.º y 6.º de la Ley de Ordenación) y de naturaleza interurbana; y aquellos cuyo total recorrido se verifica dentro del casco quedan excluidos de tal régimen jurídico, por lo que pasan a regirse por la legislación de régimen local, son competencia del municipio y de naturaleza urbana. De aquí que sea lógico el que los municipios hayan acudido a la ampliación del casco como una

(4) La frecuencia con que se acude a la nueva delimitación del casco queda demostrada con un examen de la Jurisprudencia de los últimos años, que refleja de forma expresa la tensión de intereses existente: Así, *Sentencias de 19 de febrero de 1962 (casco urbano de Orense), 20 de noviembre de 1964 (La Coruña), 7 de junio de 1968 (Vitoria), 28 de octubre de 1968 (Martorell), 19 de junio de 1969 (Gijón), 4 de diciembre de 1969 (Ponferrada), 19 de mayo de 1965 (Castellón de la Plana), 6 de marzo de 1965 (Huelva), 2 de julio de 1965 (Lérida), 20 de marzo de 1970 (Santander), 21 de febrero de 1970 (Marín), 2 de mayo de 1970 (Granada).*

forma de aumentar su competencia, solicitando del Ministerio de Obras Públicas una nueva delimitación al amparo de las previsiones que para los casos de duda —o de poblaciones diseminadas— efectúa el precepto transcrito.

Si la delimitación del casco tiene unos efectos tan trascendentales, no debe extrañar que la interpretación del artículo 1.º del Reglamento de Ordenación haya dado lugar a una serie de litigios en base a las impugnaciones que, de su aplicación por la Administración del Estado, hacen los municipios interesados o los concesionarios estatales afectados. Ello ha dado lugar a una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, quien ha sentado un criterio de interpretación, reiterado ya en una serie de Sentencias (5); entre ellas, por su carácter reciente y la amplia exposición que verifica del criterio de nuestro más Alto Tribunal, debe aquí citarse la de *21 de marzo de 1970*, que dice así en sus Considerando quinto y sexto:

“CDO.—Que del estudio de todos los preceptos aludidos ha de deducirse como consecuencia inmediata *que la delimitación del casco urbano puede tener en algunos casos naturaleza meramente comprobativa y posteriormente declarativa*, es decir, de adecuación de distancias, que sin soluciones de continuidad no excedan de los 500 metros de la población agrupada, como viene a determinarse en el artículo 1.º, párrafo 2.º, frase 1.º, del Reglamento de Ordenación de Transportes, glosado repetidas veces por la Jurisprudencia de esta Sala con cita que vale por todas, de la Sentencia de 7 de junio de 1968, en la que se afirma que *no existe margen de discrecionalidad alguno para tal declaración*, puesto que ha de precederla la práctica de las oportunas operaciones topográficas y planimétricas para determinar concretamente si el hecho meramente físico corresponde al concepto normativo.

CDO.—Ahora bien, existen otros casos en que la delimitación adquiere distinto nivel, esto es, se convierte en constitutiva, y ello se deriva de lo establecido en la segunda frase del segundo párrafo del art. 1.º del Reglamento citado cuando plantea los *casos de duda, dudosa que, como dice la Sentencia de esta Sala de 1 de diciembre de 1969, puede nacer incluso de la discrepancia manifiesta expuesta por un titular concesionario de línea de transporte*, o bien en los casos de *poblaciones diseminadas* dentro de un mismo término municipal, en cuyo caso será el Ministerio de Obras Públicas quien señalará los límites a que ha de extenderse la zona de actuación municipal, puesto que en este caso la delimitación ofrece aspectos complejos..., pues, efectivamente, por un lado, la circunstancia de la delimitación del casco urbano, anterior a otorgarse una concesión de transporte por carretera, no puede significar en ningún momento que el perímetro antes señalado haya de permanecer necesariamente

(5) Así, entre otras, las Sentencias de *19 de febrero de 1962*, *7 de junio de 1968*, *26 de octubre de 1968*, *19 de junio de 1969*, *4 de diciembre de 1969*, *1 de marzo de 1965*, *19 de mayo de 1965*, *21 de febrero de 1970*, *21 de marzo de 1970*.

inmutable y quede inmovilizado al margen de la realidad, ya que en el progresivo avance en todos los aspectos de España, el concepto de casco urbano es siempre mecánico, en equilibrio inestable, que la propia biografía de la ciudad se encarga de restringir o ampliar y si bien el Ministerio de Obras Públicas no queda vinculado por las delimitaciones efectuadas con anterioridad, sí puede y debe procurar la adecuación permanente del concepto jurídico del casco urbano en cada momento, el contenido de las concesiones que otorgó y hacer su declaración en relación con una realidad ficticia de tal casco, mediante las oportunas operaciones técnicas, para comprobar si el hecho físico, como queda expuesto, corresponde al jurídico, con *discrecionalidad*, pero habida cuenta de que la misma conforme precisamente a la última de las Sentencias dictadas, *ha de usarse conforme a los hechos determinantes* que se acrediten en el expediente, y ello porque la discrecionalidad de la Administración en relación con los transportes mecánicos por carretera ya viene impuesta por la glosa que esta Sala ha dado a tal discrecionalidad administrativa, que supone una utilización de las facultades discrecionales, que en modo alguno puede suponer que haya de quedar a su libre arbitrio, ya que *tal apreciación discrecional ha de hacerse en consonancia con lo que resulte de las circunstancias, datos e informes que preceptivamente han de constar en las actuaciones*, y así se ha mantenido en las Sentencias de 6 de mayo y 29 de septiembre de 1966 y 18 de mayo de 1967.”

La cita de la Sentencia es larga, pero expresiva de la doctrina sentada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La delimitación del casco urbano es reglada en unos casos —cuando se trata de conjunto de población agrupada—, y discrecional en otros —casos dudosos y poblaciones diseminadas—. Ahora bien, esta discrecionalidad no implica que la Administración puede proceder arbitrariamente, sino que el ejercicio de sus potestades ha de adecuarse al Ordenamiento jurídico, siendo de destacar que la jurisprudencia acoge las distintas técnicas de control de la discrecionalidad, singularmente la del control de los hechos determinantes, cuya concurrencia se deduce de los dictámenes e informes técnicos. La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene a recoger y matizar los distintos supuestos previstos en el Ordenamiento jurídico, estableciendo un acertado criterio de diferenciación. Quedan, sin embargo, planteadas diversas cuestiones que conviene analizar más detenidamente (6).

3. La primera de ellas es la de determinar si todos los casos de duda que puedan plantearse dan lugar a que la resolución del Ministerio de Obras Públicas sea discrecional. Si esto fuera así, como basta que un concesionario estatal discrepe acerca de la existencia de pobla-

(6) Sobre las diversas técnicas de control de la discrecionalidad, *vid.*, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA: *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo* (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos), núm. 38 de esta REVISTA, págs. 167 y sigs.

ción agrupada para que se entienda surgida la duda —según señala la Sentencia transcrita—, resulta que por esta vía podrían transformarse las facultades regladas en discrecionales. Ello explica que la discrecionalidad se reduzca en alguna Sentencia a los casos de poblaciones diseminadas, sin comprender los casos de duda que puedan plantearse acerca de la existencia de población agrupada. Así se deduce de la *Sentencia de 7 de junio de 1968*, que confirma la apelada, en cuyo Considerando 8.º se decía :

“CDO.—Que el correspondiente acto administrativo ofrece facetas peculiares, según resuelva una u otra de las dos hipótesis que puedan originarlo, puesto que en los casos dudosos la resolución tiene carácter meramente declarativo, sin margen alguno discrecional, y comprende la práctica de las oportunas operaciones topográficas y planimétricas para comprobar si el hecho físico corresponde al concepto normativo, mientras que cuando existen poblaciones diseminadas...”

La doctrina del Tribunal Supremo establece en esta Sentencia una distinción importante. Si la duda afecta simplemente a la existencia de una realidad de hecho comprobable de forma total y acabada —como es la existencia de población agrupada—, las facultades de la Administración no son discrecionales, sino regladas (7).

Las facultades discrecionales de la Administración quedan así reservadas para otros casos de duda y, sobre todo, para el caso, expresamente previsto, de poblaciones diseminadas. En este último supuesto es cuando puede jugar un importante papel el control de los hechos determinantes —existencia o no de población diseminada—. Ahora bien, una vez comprobada tal existencia, el Tribunal Supremo reconoce que la Administración tiene amplias facultades discrecionales para delimitar el casco urbano en función de la realidad existente y de la evolución previsible en un futuro próximo. Así, la *Sentencia de 7 de junio de 1968*, que, como hemos dicho, confirma la apelada, en cuyos Considerandos 8 y 9 se decía :

“CDO.—Que en este caso de población dispersa o diseminada, la resolución administrativa que delimita el casco urbano tiene *naturaleza constitutiva*, pues no se limita a comprobar y declarar algo ya preexistente, sino que crea una realidad jurídica nueva, *un casco urbano ficticio* distinto del natural descrito en el art. 1.º del Re-

(7) La Jurisprudencia del Tribunal ha señalado, por otra parte, cuándo debe entenderse que la delimitación puede ampararse en el concepto de población agrupada —con la consecuencia de que las facultades de la Administración son regladas—. Así, en *Sentencias*, entre otras, de *19 de mayo de 1965* y *5 de mayo de 1971*; en esta última Sentencia, que reitera la doctrina sentada en otras anteriores, se dice (Considerando 4.º): “Debe tenerse en cuenta que su significado ... está unido al de la población agrupada por lo que todo núcleo de población que exista a menos de 500 metros del núcleo principal debe considerarse como formando parte de este último y no en cambio si excede de esta distancia, no obstante existan entre ellas algunas edificaciones aisladas y separadas unas de otras con distancias a menos de los 500 metros, pues lo que se toma como módulo de dispersión no es el edificio aislado, sino los núcleos agrupados o barriadas...”

glamento y esencialmente consiste en la valoración y *ponderación del interés público*, con el fin de decidir la conveniencia o la oportunidad de actuar, o no, o de seleccionar las modalidades de esta actividad de la Administración, por lo que origina una auténtica *potestad discrecional*, caracterizada jurídicamente por la indeterminación en las condiciones de su ejercicio, y en consecuencia el núcleo de la decisión queda reservado exclusivamente al criterio de la Administración, por tratarse de apreciaciones extrajurídicas, y ante él debe detenerse la fiscalización judicial, una vez comprobada la legitimidad de sus elementos extrínsecos (competencia y procedimiento), que le sirvan de límites formales.

CDO.—Que, en consecuencia, es intrascendente la circunstancia de que existan o no, soluciones de continuidad superiores a 500 metros entre el conjunto de edificaciones agrupadas que constituyen el anterior casco urbano de Vitoria y los distintos núcleos de población satélites, puesto que los datos aportados al expediente y al presente proceso en el correspondiente período probatorio demuestran palmariamente la existencia de población diseminada; polígonos industriales, un aeropuerto, zonas residenciales, como la de Abechuco, un aeropuerto, barriadas obreras, caseríos, fábricas, etcétera, y, por tanto, comprobada la realidad del fundamento de hecho que constituye la causa, en el estricto sentido jurídico, de los actos administrativos impugnados, resulta evidente que la Diputación Foral de Alava tiene competencia para extender el casco urbano de la capital de la provincia hasta donde lo estime conveniente para los *intereses colectivos* de ese poblamiento disperso, con el fin legítimo de que el Ayuntamiento pueda ejercer dentro de esa zona las atribuciones genéricamente previstas en el ap. c) del párrafo 2.º del art. 101 de la Ley de Régimen Local para el mejoramiento de los servicios de transportes en beneficio de todo el vecindario, sin que la ampliación del casco urbano, en esta hipótesis, quede constreñida a la aplicación automática del criterio aritmético de las distancias entre edificaciones.”

Como vemos, la potestad discrecional de la Administración consiste fundamentalmente en determinar la amplitud del nuevo casco —una vez acreditada la concurrencia del presupuesto de hecho— en función del interés público concurrente en ampliar la competencia municipal. Ahora bien, llama la atención que la Jurisprudencia diga en estos supuestos —*Sentencias de 7 de junio de 1968 y 21 de marzo de 1970, transcritas*— que el acto de la delimitación “crea una realidad nueva, un casco urbano ficticio distinto del natural”. Esta expresión —caso ficticio— debe interpretarse tal como expresa el Tribunal Supremo, en el sentido de que el casco delimitado no responde a una realidad física o natural, lo que sí sucede en el supuesto de población agrupada; pero no puede de aquí colegirse que tal nuevo casco responda simplemente a un deseo de la Administración del Estado de ampliar la competencia municipal, sino que

deriva de unos hechos determinantes, contemplados por el legislador, con relevancia jurídica, por cuanto el concepto jurídico de casco no comprende sólo el mero concepto físico, sino que engloba otros supuestos, como el de poblaciones diseminadas. Lo que acontece —y ello es natural— es que el casco urbano no puede estar modificándose todos los días, por lo que es lógico que, incluso por razones de seguridad jurídica, la Administración tenga en cuenta las previsiones de próximo futuro a efectos de la delimitación. Este criterio ha sido estimado como correcto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en *Sentencia de 19 de junio de 1969*, Considerando 2.º ha afirmado que

“... la delimitación del casco urbano de una población debe ser efectuada no sólo contemplando las necesidades municipales presentes a la fecha de tramitación del expediente, sino también a las racionalmente calculadas para plazo no lejano, con el fin de que pueda desarrollarse la actividad municipal en la ordenación de los servicios, a la vez que la conveniencia de evitar que en cortos períodos de tiempo tengan que efectuarse modificaciones en el ámbito del casco urbano de las ciudades.”

Esta contemplación conjunta de las previsiones de próximo futuro parece ajustada al interés público y a la finalidad del legislador. Pero, insistimos, no creemos que pueda hablarse en estos supuestos de la delimitación de un casco ficticio en sentido jurídico, sino tan sólo en sentido puramente físico, ya que no constituye el casco natural como en el supuesto de población agrupada. Otra cosa es que, como ha señalado la doctrina, el llamado casco ficticio pueda permitir determinados condicionamientos, dado que la Administración utiliza en este caso facultades discrecionales; más adelante nos referiremos a este tema, al hablar del Plan de Coordinación (8).

4. Otra cuestión jurídica que se plantea es la referente al carácter móvil del casco de las poblaciones. Al tramitarse la delimitación del nuevo casco los concesionarios estatales plantean la objeción de que el acto anterior —el delimitador del antiguo casco— ha vinculado a la Administración, que ya no puede revisarlo por ser declarativo de derechos. La tesis del concesionario parece encontrar apoyo en los arts. 109, 110 y 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en cuanto la revisión no se hace en base a ningún vicio legal del acto anterior ni de la existencia de error de hecho. Por otra parte, tampoco puede dudarse que la revisión afecta a los derechos del concesionario que, como veremos, puede perder la exclusividad del servicio en la parte de itinerario comprendida en el nuevo casco.

Ahora bien, lo que sucede aquí, como afirma el Tribunal Supre-

(8) Sobre este tema, GÓMEZ DE ENTERRÍA: *La delimitación condicionada del casco urbano a efectos de la competencia municipal en materia de transportes por carretera*, número 42 de esta REVISTA, págs. 247 y sigs.

mo (9), es que el acto de delimitación está condicionado a una realidad de hecho cambiante, y una vez se acredita que ha cambiado tal realidad desaparece la base del acto, que puede así quedar sin efecto y ser revisado; por otra parte, el argumento de los concesionarios tiene un punto débil, porque el acto declarativo de derechos a su favor no está constituido por el acto de delimitación del casco —el antiguo—, sino por la concesión. Problema distinto es el efecto que la nueva delimitación pueda producir en sus derechos concesionales, que examinaremos más adelante.

En definitiva, a través de la nueva delimitación, el municipio puede conseguir ampliar su competencia en materia de transporte. Y esta ampliación plantea el problema de examinar sus efectos en relación a los concesionarios estatales de líneas de transportes interurbanos; por de pronto, existen concesionarios estatales de líneas de corto recorrido cuyo itinerario queda incluido en su totalidad dentro del nuevo casco, y concesionarios del mismo carácter, en que una parte importante de su itinerario pasa a desarrollarse dentro de tal casco. El problema merece una consideración detenida, distinguiendo cada una de las dos hipótesis referidas.

III

SITUACIÓN DE LAS LÍNEAS INTERURBANAS CUYO RECORRIDO QUEDA COMPRENDIDO EN SU TOTALIDAD EN EL NUEVO CASCO

1. Uno de los problemas que plantea la delimitación de un nuevo casco a efectos de transporte es el de determinar su incidencia sobre las concesiones estatales de transporte cuyo recorrido queda comprendido en su totalidad dentro del mismo.

Por de pronto —según el art. 1.º del Reglamento de Ordenación, antes transcrito— el nuevo casco delimita el ámbito territorial de la competencia municipal a efectos de transporte. La regulación del transporte urbano —entendiendo por tal aquel que se desarrolla en su integridad dentro del nuevo casco— pasa a ser competencia del municipio y el régimen aplicable al mismo es el previsto en la Legislación de Régimen Local, ya que queda excluido del ámbito de la Ley de Ordenación y de su Reglamento. La nueva delimitación opera, pues, un traspaso de com-

(9) Así, aparte de la *Sentencia de 21 de marzo de 1970*, antes transcrita, la *Sentencia de 7 de junio de 1968*, que confirma la apelada, en cuyo Considerando 6.º se dice: "Que, en consecuencia, este concepto de casco urbano no es algo estático y fosilizado, sino algo vivo y en movimiento que la contemplación de nuestras más viejas e históricas ciudades corrobora... por lo que, en definitiva, incluso un acto administrativo o una sentencia judicial que fijaron los límites de un concreto casco urbano quedarían automáticamente sin efecto por la propia fuerza de los hechos cuando se produce una ampliación periférica de las poblaciones, sin necesidad de una nueva resolución formal y expresa, salvo los casos dudosos y de población diseminada que luego se analizan, porque la firmeza de los actos administrativos o la cosa juzgada tienen también límites no sólo subjetivos, objetivos y causales, sino además temporales (aunque estos pudieran integrarse como un elemento de los últimos) ..."

petencia de la Administración del Estado al municipio y un cambio del régimen jurídico aplicable a los transportes que se realizan íntegramente dentro de este ámbito territorial.

El problema tiene singular importancia en relación a aquellas líneas interurbanas de transporte cuyo recorrido queda en su totalidad incluido dentro del nuevo casco urbano. Estas líneas sufren así una conversión de interurbanas a urbanas, y ello plantea una serie de problemas importantes, como son los siguientes: ¿La sucesión en la competencia opera una novación subjetiva en la concesión, pasando a subrogarse el municipio en la posición del Estado? ¿El nuevo régimen jurídico se aplica a estas concesiones o quedan sometidas al régimen anterior? ¿Qué sucede con los derechos del concesionario que puedan desaparecer como consecuencia de la nueva regulación?

Con relación al primer punto, creemos que la sucesión de competencia operada debe afectar a las concesiones ya existentes, y, por tanto, que el municipio quedará subrogado en la posición del Estado concedente, lo que implica una modificación subjetiva de la concesión. Esta solución es acorde con la finalidad pretendida por el legislador de que dentro de la zona de actuación municipal la competencia corresponda al municipio (art. 1.º, Reglamento de Ordenación); y responde al principio de que la competencia ha de ejercerse precisamente por el órgano que la tiene atribuida, tal y como exige el art. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable con carácter supletorio a las Corporaciones Locales, de acuerdo con el art. 1, 3 de la propia Ley.

Frente a estos argumentos podría argüirse—desde una perspectiva privatista—que la subrogación del municipio supone una cesión de contrato (10), y que tal cesión implica una novación extintiva de la concesión, que podría subsistir sólo mediante el consentimiento del concesionario. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que—también desde una perspectiva privatista—la situación que se produce es la de una sucesión en la competencia, por lo que quizá los preceptos que podrían aplicarse con mayor propiedad serían los previstos en el Código civil para la sucesión de personas; y en función de los mismos podría afirmarse que el nuevo ente competente sucede al anterior en todos sus derechos y obligaciones. Esta es la tesis formulada por la doctrina administrativa, que ha afirmado la existencia de una regla general, aplicable en caso de inexistencia de normas específicas, según la cual “l'ente subentrante succede, in relazione al settore di cui trattasi, *in universum ius*, e quindi prende il posto dell'altro ente, sia nell'ordinamento, sia, in genere, nelle situazioni giuridiche, con l'osservanza peraltro dei limiti altre i quali

(10) Como es sabido, la naturaleza jurídica de la concesión de servicio público ha sido ampliamente controvertida. Sobre el tema, cfr. por todos VILLAR PALASÍ: “Concesiones administrativas”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica* (IV), Barcelona, 1962, págs. 696 y sigs., especialmente 702 y 703. En el momento actual, y a la vista del 62 de la Ley de Contratos del Estado, no parece que puedan existir dudas acerca del carácter contractual que nuestro Ordenamiento atribuye a la concesión de servicio público.

l'ordinamento e le situazioni del vecchio ente appaiano incompatibili con i principi inerenti all'essenza e all'esistenza del sucesore stesso" (11).

Parece, pues, indudable que debe mantenerse que la sucesión en la competencia da lugar a una novación subjetiva (12). El municipio sucede a la Administración del Estado como ente concedente y queda subrogado en su posición jurídica. Ahora bien, surge el problema de determinar cuál es el alcance de esta subrogación, dado que la nueva delimitación del casco no implica sólo una sucesión en la competencia, sino también una alteración del régimen jurídico aplicable.

2. En efecto, según el art. 1.º de la Ley de Ordenación y de su Reglamento —antes transcrito— la regulación establecida en estas normas no se aplica a los transportes que se realizan en su integridad dentro del casco urbano. Ahora bien, al delimitar el nuevo casco los servicios cuyo total recorrido se verifica dentro del mismo pasan a ser urbanos, y lógicamente a regirse por las normas de régimen local y no por las aplicables a los transportes por carretera. El problema no tendría gran importancia si una u otra regulación atribuyeran idénticos derechos a los concesionarios; pero resulta que mientras la legislación aplicable a los transportes por carretera detalla con gran precisión estos derechos, las normas de régimen local sólo contienen prescripciones generales aplicables a todos los servicios, por lo que la alteración de régimen jurídico puede dar lugar a una alteración de los derechos del concesionario.

El problema se plantea esencialmente con relación al derecho de exclusiva, que prácticamente viene a reconocer la legislación aplicable

(11) SANDULLI: *Manuale di diritto amministrativo*, Nápoles, 1969, págs. 139 y 140. La doctrina italiana ha estudiado detenidamente el tema de la sucesión entre entes públicos. Una consideración crítica de las distintas teorías puede encontrarse en el artículo de VIGNOCCHI: *In tema di successione fra enti pubblici*, en "Riv. trim. di dir. pub.", páginas 361 a 480. Este autor expone las particularidades que, respecto al ordenamiento civil, presenta la sucesión entre entes públicos, señalando la posibilidad de que se efectúen traspasos sucesorios a título universal sin que se produzca la extinción simultánea del ente originario, como sucede en determinados supuestos de modificación (pág. 385). Aunque el tema se estudia fundamentalmente en relación a los entes territoriales—y a la modificación de circunscripciones territoriales—, creemos que los principios son aplicables al caso que comentamos. En especial, y ello tiene relación inmediata con el tema que comentamos, se refiere VIGNOCCHI a la sucesión en las relaciones derivadas de la concesión, sentando el principio de su transmisibilidad al sucesor (pág. 445). Y, en concreto, esta es la tesis sostenida por GARRIDO FALLA con relación a los transportes integrados en el casco urbano con motivo de la nueva delimitación, en *Dictamen a petición del Ayuntamiento de M., sobre competencia municipal sobre transportes mecánicos por carretera dentro del casco urbano*, en el núm. 40 de esta REVISTA, págs. 518 y sigs.

(12) El tema de la novación subjetiva de la relación jurídico-administrativa ha sido estudiada por la doctrina, especialmente con referencia al cambio de administrado, y no a la persona jurídico-pública. La doctrina suele distinguir entre relaciones *propter rem*, en que la titularidad cambia con la transmisión de la cosa; relaciones, como la concesional, en la cual se ha tenido en cuenta la capacidad técnica del adjudicatario y en los que se necesita autorización administrativa; y relaciones en que la consideración de la persona es esencial y son intransmisibles. Pero, aun en este último supuesto, se admite la novación subjetiva en los casos de transferencia del servicio de un ente público a otro. Sobre el tema, *vid.* ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo* (I), Milán, 1958, páginas 204 y sigs. También, GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho Administrativo* (I), Madrid, 1964, págs. 446 y sigs. Con referencia especial a las concesiones, *vid.* VILLAR PALASÍ: *Op. cit.*, págs. 731 y sig.

a los transportes interurbanos. Esta misma legislación establece como excepción los supuestos de transporte de cercanías en los alrededores de las grandes poblaciones, en las cuales pueden establecerse servicios coincidentes con otros ya existentes sin que se conceda derecho de tanteo al titular de la concesión afectada, como es usual en materia de transporte interurbano; por ello, si la nueva delimitación afectara a servicios de cercanías este problema no se plantearía, porque al no tener el titular de la concesión un derecho en exclusiva, tal derecho inexistente no podría quedar afectado por la nueva regulación. Sucede, sin embargo, que las nuevas delimitaciones afectan a ciudades que no alcanzan el mínimo de población para que sea de aplicación el concepto de servicios de cercanías, y de aquí que se plantee el problema, con relación a aquellos concesionarios que tienen prácticamente un derecho de exclusiva en cuanto al tráfico, y cuyo servicio queda convertido en urbano como consecuencia de la nueva delimitación (13).

La solución al problema planteado debe, como es lógico, ajustarse al Ordenamiento y a los principios de justicia material. Por ello debe afirmarse que la legislación aplicable en la zona de actuación municipal será, sin duda, la de Régimen Local, porque así lo impone la propia Ley y Reglamento de Ordenación, que excluyen dicha zona de su ámbito de aplicación. Ahora bien, el municipio como sucesor en la competencia del Estado y como subrogado en la posición del mismo —y en sus derechos y obligaciones— no puede desconocer los derechos del primitivo concesionario estatal más que en la medida y con los requisitos exigidos para la alteración de las concesiones. Y de aquí que todo cambio que se pretende efectuar en los derechos del concesionario —al amparo del nuevo régimen aplicable— deberán realizarse conservando el equilibrio económico de la concesión y, por ello, mediante la indemnización que, en su caso, proceda (14).

Se llega de esta forma a una solución justa y acorde con el Ordena-

(13) La previsión efectuada por el legislador (art. 8.º de la Ley de Ordenación y 17 de su Reglamento) acerca de un servicio de cercanías en los alrededores de las grandes poblaciones, siempre que el término municipal tenga un número de habitantes de hecho no inferior a 200.000, es realmente indicativa. Demuestra que el legislador tiene clara conciencia de que existen servicios interurbanos que materialmente realizan un tráfico urbano y a los cuales resultan por ello inaplicables algunos de los preceptos establecidos para los propiamente interurbanos, así, pueden establecerse servicios coincidentes y no se reconoce derecho de tanteo al titular del servicio existente. Sin embargo, existen supuestos en que no obstante no estar calificado el servicio como de cercanías, por no concurrir los requisitos fijados para ello en el artículo 17 citado, el tráfico que se realiza es materialmente urbano; así acontece en muchos casos cuando existen núcleos diseminados de población, aunque no llegue a 200.000 habitantes. Entonces el titular del servicio existente tiene una posición que, en la práctica, es de exclusiva respecto al servicio, por lo que la ampliación del casco viene a afectar a su derecho.

(14) El principio del mantenimiento del equilibrio económico concesional se encuentra reconocido en nuestro Ordenamiento con carácter general, tanto para las concesiones efectuadas por la Administración del Estado (art. 74, Ley de Contratos del Estado) como por la Administración Local (arts. 126 y 127 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales). Siendo ello así, resulta en verdad elemental que la transferencia de competencia y la alteración del régimen jurídico aplicable, en ningún caso podrían amparar el desconocimiento de esta elemental garantía jurídica.

miento jurídico. La delimitación del casco da lugar a una sucesión en la competencia y a una alteración del régimen jurídico aplicable a las concesiones a que nos referimos. Pero si el municipio, al amparo del nuevo régimen, pretende desconocer o modificar los derechos del concesionario derivados de su título concesional tendrá que mantener el equilibrio económico de la concesión.

3. La jurisprudencia del Tribunal Supremo no ha conocido, en general, el supuesto que hemos planteado. Como veremos en el apartado siguiente, el Ministerio de Obras Públicas suele condicionar la aprobación del casco a la presentación de un Plan de Coordinación de los servicios estatales existentes con los que piensa establecer el municipio. Y de aquí que los litigios —de que entienda la jurisdicción— se planteen acerca de la legalidad del Plan de Coordinación globalmente considerado, sin distinguir los supuestos —claramente diferenciados— de que el servicio estatal quede comprendido dentro del nuevo casco en su totalidad o sólo parcialmente. La distinción es importante y trascendental a efectos jurídicos, como creemos haber demostrado, porque en la primera hipótesis el servicio estatal se transforma en urbano, el municipio se subroga en la posición del Estado como ente concedente, y puede aplicarse a la concesión el régimen jurídico propio de los servicios urbanos, manteniendo, en todo caso, el equilibrio económico de la concesión. En cambio, en la segunda hipótesis el servicio sigue siendo interurbano —por cuanto realiza una parte de su recorrido fuera del casco— y no se produce ni la sucesión en la competencia ni la alteración de régimen jurídico, pues tanto la Ley como el Reglamento de Ordenación de Transportes siguen siendo plenamente aplicables.

Las consecuencias de esta falta de distinción son, en verdad, graves. Al asimilar en un mismo tratamiento ambas hipótesis, resulta que existen servicios urbanos en que la competencia no pasa a ser municipal, ni se aplica la legislación de régimen local, ni se pueden modificar por el municipio los derechos del concesionario —aún cuando sin alterar el equilibrio económico—, lo que conduce al absurdo de que se siga aplicando a un servicio urbano el régimen jurídico pensado para los servicios interurbanos.

No obstante las consideraciones anteriores, debe señalarse que en el único caso que conozcamos en que se ha planteado el supuesto que comentamos, el Tribunal Supremo ha sentado una doctrina progresiva que confirma, y a la vez fundamenta, la tesis que aquí se sostiene. Nos referimos a la *Sentencia de 7 de junio de 1968*, que confirma la apelada, en cuyo Considerando noveno se señalaba expresamente la sucesión en la competencia que lleva consigo la nueva delimitación del casco urbano de Vitoria, impugnada por uno de los concesionarios estatales. Dice así el citado Considerando:

“CDO.—Que como consecuencia de la correcta delimitación del casco urbano de la ciudad de Vitoria en la forma efectuada por la Diputación de Alava, ésta se despoja automáticamente de su competencia dentro de tal zona y queda traspasada al Ayuntamiento con

carácter pleno, comprensivo del conjunto de atribuciones, derechos y facultades oportunas, como demuestran, no sólo el art. 101 de la Ley de Régimen Local, de enunciación genérica, sino el art. 1.º del Reglamento de Transporte, que así lo establece específicamente, por lo que *la titularidad originaria de estos servicios corresponde ahora al Ayuntamiento* y los efectos inmediatos de este traspaso de competencias son —ante todo— que las nuevas concesiones habrán de otorgarse en su caso por la Corporación Municipal; que —además— *ésta se subroga automáticamente en la posición jurídica del primitivo concedente en las concesiones preexistentes...*”

Como vemos, la posición de esta Sentencia es clara; la nueva delimitación supone un traspaso de competencias al municipio afectado (15), que se subroga en la posición jurídica del primitivo concedente respecto a las concesiones estatales; aunque la Sentencia no aclara expresamente a qué concesiones preexistentes se refiere, el tenor del Considerando indica que está pensando en aquellas que se transforman en urbanas como consecuencia de la nueva delimitación. En consecuencia, como señala la misma Sentencia —Considerando décimo— se ha producido una novación subjetiva en la concesión. Ahora bien, la propia Sentencia se plantea el problema de la incidencia que puede producir la nueva delimitación en los derechos del concesionario, señalando la necesidad de mantener el equilibrio económico concesional; dice así en su Considerando undécimo:

“CDO.—Que con abstracción de tales razones formales, suficientemente expresivas, conviene señalar también que la delimitación del casco urbano por sí misma no implica un perjuicio económico ni siquiera acreditado en su existencia o cuantía, pues el demandante se convierte automáticamente en concesionario del Ayuntamiento, *sin alteración alguna de su situación jurídica*, por lo que tales eventuales perjuicios sólo se producirían en cualquiera de las tres hipótesis siguientes: 1) Que el Ayuntamiento decida municipalizar el servicio de transportes en régimen de monopolio, en cuyo caso habrá de proceder a la expropiación y rescate de las concesiones existentes (artículos 170 y 171 de la Ley de Régimen Local, y 51 b) del Reglamento de Servicios. 2) Que la municipalización se decrete en régimen de libre concurrencia que implicaría —si la concesión tiene carácter de exclusividad— una expropiación parcial y, en consecuencia, la oportuna compensación pecuniaria en virtud de los artículos 1.º y concordantes de la Ley de Expropiación Forzosa y de las normas mencionadas en el apartado precedente. 3) *Que la Corporación Municipal establezca 'de facto', sin previa municipalización, servicios de transportes concurrentes, supuesto en el que en-*

(15) La competencia de la Diputación de Alava para la delimitación del casco a que alude la Sentencia —en vez de la usual del Ministerio de Obras Públicas— deriva del convenio de 9 de marzo de 1950, en cuya virtud se operó un traspaso de las atribuciones del citado Ministerio a la Diputación foral dentro del territorio alavés, salvo las excepciones expresamente señaladas.

traría en juego el concepto de responsabilidad y su efecto automático sería la correspondiente indemnización (arts. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, 133 de su Reglamento y 405 y 406 de la de Régimen Local)."

En definitiva —y dejando aparte la municipalización, que como vimos es la medida que tratan de evitar los municipios precisamente a través de la delimitación de un nuevo casco—, la Jurisprudencia sostiene la necesidad de mantener el equilibrio económico de la concesión a través de la responsabilidad del municipio, en el supuesto de que altere el derecho de exclusiva, cuando tal derecho existe, del concesionario estatal. Esta es la solución que nos parece correcta, aunque la justificación última de esta indemnización deriva, a nuestro entender, de la modificación unilateral por el Municipio del vínculo contractual —que supone la concesión—, lo que le obligaría a mantener el equilibrio económico de la misma.

Creemos que esta doctrina jurisprudencial deberá aplicarse por la Administración en todos los casos en que plantee la nueva delimitación de un casco urbano a efectos de transporte. Sin embargo, en la práctica se vienen asimilando todas las concesiones estatales en cuanto a los efectos de la nueva delimitación del casco, sin distinguir las que quedan convertidas en urbanas y las que siguen siendo interurbanas. Con ello el Estado interpone su manto protector sobre todos sus concesionarios en perjuicio —a nuestro entender— del interés público y de lo querido por el legislador, ya que el resultado es que en las concesiones estatales convertidas en urbanas no se produzca el traspaso de competencia al Municipio, ni la aplicación del régimen jurídico propio de los transportes de esa naturaleza.

IV

SITUACIÓN DE LAS LÍNEAS INTERURBANAS CUYO RECORRIDO NO QUEDA COMPRENDIDO EN SU TOTALIDAD DENTRO DEL NUEVO CASCO

En principio, las líneas interurbanas de concesión estatal cuyo recorrido no queda comprendido en su totalidad dentro del nuevo casco urbano no sufren incidencia alguna por el acto de delimitación. La naturaleza de tales líneas sigue siendo la misma —puesto que realizan una parte de su itinerario fuera del casco—, la competencia sigue siendo de la Administración del Estado y su régimen jurídico el establecido en la Ley y Reglamento de Ordenación.

Sin embargo, y pese a esta primera impresión, la nueva delimitación puede producir una fuerte incidencia en tales concesiones, sobre todo cuando son de corto recorrido, porque la mayor parte del mismo, con sus paradas, puede haber quedado incluido dentro del nuevo casco. La ampliación de la competencia municipal incidirá de forma clara sobre estas concesiones si el municipio decide implantar servicios coincidentes con su itinerario de penetración en el casco, o pretende alterar sus paradas

o el propio itinerario de penetración. Cada uno de estos problemas presenta características propias, por lo que merece una consideración separada.

1. Al delimitarse el nuevo casco se produce paralelamente la ampliación de la zona de actuación municipal. El municipio pasa a ser competente para ordenar todos los servicios de transportes cuyo total recorrido se verifique dentro del nuevo casco. Y en uso de estas competencias puede decidir el establecimiento de líneas coincidentes con los itinerarios de penetración de las líneas interurbanas de transporte. Ahora bien, en el supuesto de que los concesionarios tuvieran la exclusiva del servicio de transporte a realizar en el itinerario de penetración —al menos en cuanto afecte a la zona de ampliación del casco—, es evidente que la actuación municipal deja sin efecto su derecho. En tales circunstancias, ¿tiene algún derecho el concesionario estatal frente al Municipio?

En principio, podría contestarse que este derecho no aparece amparado por el título concesional, dado que el Municipio es un tercero en la relación contractual, que por tanto ni le perjudica ni le beneficia. Ahora bien, esta solución simplificaría la realidad, puesto que no puede olvidarse que la competencia para ordenar el transporte en la zona de ampliación se ha atribuido al Municipio como sucesor de la Administración del Estado. Y ya hemos dicho anteriormente que el sucesor queda afectado por los derechos y obligaciones del causante, por lo que parece que el Municipio no puede desconocer el derecho del concesionario. Por ello, cuando en el ejercicio legal de sus competencias el municipio decide instalar una línea coincidente, debe indemnizar al concesionario en función de la alteración del equilibrio concesional que produzca; y si en este caso tal responsabilidad no puede fundarse estrictamente en el contrato concesional —puesto que el municipio no es parte en el mismo—, siempre podría construirse como un supuesto de responsabilidad extracontractual en base a la lesión sufrida por el concesionario en su derecho como consecuencia del funcionamiento del servicio municipal coincidente (16), derecho que además afecta al Municipio en cuanto sucesor del Estado en los términos ya referidos.

La solución que aquí se propugna permitiría que el municipio pudiera ordenar el transporte público dentro del nuevo casco, ejerciendo así la plenitud de su competencia, si bien con las consecuencias económicas ya examinadas, que parecen responder a un principio de justicia, pues las cargas derivadas de la ordenación racional de los transportes urbanos debe incidir sobre la colectividad y no sobre administrados concretos y determinados —los concesionarios estatales—.

Ahora bien, resulta que tal solución no se aplica en la práctica, porque la Administración del Estado suele erigirse en defensora directa de los derechos de sus concesionarios exigiendo la formulación de un Plan de Coordinación por el Ayuntamiento, entre los servicios que piensa esta-

(16) En base a los artículos 405 y siguientes de la Ley de Régimen Local y 120 y siguiente de la Ley de Expropiación Forzosa.

blecer y las líneas estatales ya existentes, condicionando a la aprobación de tal plan la efectividad del nuevo casco.

2. La formulación de un Plan de Coordinación no se encuentra prevista en norma alguna. Es una fórmula empleada por la Administración del Estado para garantizar a sus concesionarios que la nueva delimitación del casco —y consiguiente incremento de la competencia municipal— se efectuará sin merma de sus derechos. De aquí que la legalidad de la exigencia de estos Planes de Coordinación haya sido controvertida por la doctrina. Así, GARRIDO FALLA estima que la delimitación del casco, y la consiguiente ampliación de competencia, es mera consecuencia de un hecho real y que, por tanto, la Administración no puede condicionarla en forma alguna. Y, por su parte, GÓMEZ DE ENTERRÍA —con referencia al mismo caso— sostiene la legalidad de estos planes en los supuestos de delimitación discrecional de un casco ficticio, cuyo objeto es permitir la ampliación de la competencia municipal; tal delimitación debe efectuarse sin causar perjuicio a los intereses generales ni a los particulares, lo que justifica que la Administración del Estado condicione su efectividad a la aprobación de un Plan de Coordinación que debe presentar el Ayuntamiento (17). La diversidad de posiciones doctrinales pone de manifiesto la necesidad de distinguir los supuestos en que la delimitación de un nuevo casco es reglada de aquellos otros en que es discrecional; en efecto, la doctrina, en general, admite que no es posible someter a condición los actos reglados que se limitan a una mera comprobación y en cambio sí es posible condicionar los discrecionales (18).

Aceptando, pues, esta posición general de la doctrina, podría afirmarse que la exigencia de un Plan de Coordinación es legal en los supuestos en que el acto de delimitación es discrecional; por otra parte, tampoco puede negarse en principio su conveniencia para el interés público, por cuanto en este plan pueden tenerse en cuenta las necesidades globales a atender por el servicio de transporte público mediante autobuses, determinando aquella parte del tráfico que será atendido por el transporte interurbano ya existente —de acuerdo con su título concesional— y aquella que ha de quedar confiado al servicio municipal.

Ahora bien, sucede que estos planes no se efectúan tanto en función del interés público del transporte como en base a los derechos de los concesionarios estatales de transporte por carretera, que hay que respetar. El Plan de Coordinación se hace pura y simplemente para respetar estos derechos —como ha reconocido una reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo (19)— sin tener en cuenta las necesidades reales del

(17) GARRIDO FALLA: *Dictamen...* cit., pág. 520. GÓMEZ DE ENTERRÍA: *La delimitación...* cit., págs. 251 y sig.; la validez de la condición deriva aquí de que el acto de delimitación es discrecional y no reglado.

(18) En este sentido, cfr. por todos, BOQUERA: *El condicionamiento de las licencias*, en el número 37 de esta REVISTA, págs. 185 y sig.

(19) Existen numerosas Sentencias referentes a los planes de coordinación y a su finalidad específica de armonizar la ampliación de la competencia municipal con el respeto a los derechos de los concesionarios estatales. Así, entre otras, *Sentencias de 19 de enero de 1965, 6 de marzo de 1965, 19 de junio y 4 de diciembre de 1969, 1 de febrero y 12 de diciembre de 1970.*

tráfico; así no incluye la coordinación de los nuevos servicios con otros de competencia estatal ya existente —como los tranvías—, lo que desde el punto de vista del interés público del tráfico resulta realmente difícil de sostener. Y en ocasiones —como una muestra palpable de los intereses en presencia— resulta que tal Plan de Coordinación ni tan siquiera se redacta por el propio municipio, sino que queda en manos de los concursantes a los servicios que el municipio piensa establecer, que son quienes proyectan cuáles han de ser estos servicios.

Entre las numerosas sentencias que se refieren a los Planes de Coordinación, resulta quizá paradigmática la de 12 de diciembre de 1970 porque demuestra, en un caso de gran complejidad, la dificultad de llegar a soluciones adecuadas para el interés público a través del Plan de Coordinación. Aunque el recurso se interpone por la empresa concesionaria de los tranvías —y por tanto se plantean problemas ajenos al ámbito del presente trabajo—, la Sentencia considera una serie de hechos que es de interés recoger aquí. Se trata en dicha Sentencia de la delimitación del casco urbano de Vigo a efectos de transportes, acordado por Orden de 29 de julio de 1966, delimitación cuya eficacia quedó supeditada a la aprobación por la Dirección General de Transportes del Plan de Coordinación, que el Ayuntamiento de Vigo tenía que presentar, de los servicios que la Corporación pensaba establecer con lo ya existentes otorgados por el Ministerio de Obras Públicas; posteriormente, por Orden de 24 de mayo de 1967, el Centro directivo autorizó al Ayuntamiento para el establecimiento y explotación de una red de líneas de autobuses urbanos con la condición de que la resolución del concurso quedase supeditada a la aprobación por la Dirección General del Plan citado. Y en base a esta autorización el Ayuntamiento lleva a cabo un concurso, una de cuyas bases —la número 2— obliga a presentar tal plan a los concursantes, resultando que el Plan de Coordinación que en definitiva fue aprobado se confeccionó por la entidad adjudicataria del servicio. La impugnación del plan efectuada por la concesionaria de los tranvías se basa en que se vienen a establecer servicios coincidentes con sus líneas. Y en este punto la Sentencia que comentamos sienta la siguiente doctrina:

“CDO.—Que aun siendo un hecho cierto que el Plan de Coordinación remitido por el Ayuntamiento de Vigo para la aprobación por el Centro directivo fue *confeccionado en cumplimiento de la Base 2.ª* del Concurso, *por la entidad adjudicataria del Servicio de Transporte urbano colectivo*, y que en ese Plan se ignora la existencia de las concesiones de tranvías, estableciéndose servicios coincidentes en sus líneas..., de tales hechos no se puede deducir la existencia de infracciones legales en la presentación y aprobación del Plan de Coordinación, porque el Ayuntamiento, obligado a presentar el Plan lo hizo suyo al remitirlo al Centro directivo, *y el objeto y finalidad del Plan era la adecuada coordinación de los servicios que se creaban con los derechos de los concesionarios afectados por la nueva delimitación del casco urbano que ampliaba la esfera de competencia municipal, por lo que los servicios a coordinar*

eran sólo los realizados en vehículos automóviles a los que se refiere el artículo 1.º de la Ley y 1.º del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, puesto que la delimitación de los cascos urbanos a efectos de transportes tiene por exclusiva finalidad determinar los límites a que ha de extenderse la zona de competencia municipal y estatal a la que debe ser aplicable el Reglamento de 9 de diciembre de 1949, por lo que ni los servicios de ferrocarriles ni los de tranvías, a los que no es de aplicación el citado Reglamento de Ordenación de Transportes Mecánicos por Carretera tienen que ser incluidos en el Plan de Coordinación, puesto que, cualquiera que sea la extensión o ampliación del casco urbano, seguirán rigiéndose por su legislación especial; los vehículos de rodadura fija continúan ostentando los mismos derechos que según el título concesional tenían antes de la ampliación del casco urbano, los cuales subsisten sin variación frente al Ayuntamiento y los concesionarios de servicios por carretera...”

La lectura del considerando transcrito es expresiva del alcance limitado con que se concibe el Plan de Coordinación. Su finalidad última no es coordinar la actuación de los diversos medios de transporte, sino simplemente coordinar la actuación municipal con los derechos de los concesionarios estatales de líneas de transporte por carretera. De aquí que no se tenga en cuenta la existencia de otros servicios, ni se valore si es conveniente o no para el interés público el establecimiento de líneas coincidentes con los mismos; los derechos de los titulares de estos servicios se declaran inalterados, y su posible derecho de indemnización frente al municipio se salva expresamente en el último considerando de la Sentencia que comentamos.

En estas condiciones hay que plantearse si el Plan de Coordinación—dado su carácter parcial y su objetivo limitado— es una medida adecuada desde la perspectiva del interés público. Su función real es condicionar y limitar la plenitud de la competencia municipal dentro de su ámbito de actuación, fin que por sí mismo no parece que es de interés público ni que se acomode al Ordenamiento jurídico, que prevé expresamente—artículo 156 de la Ley de Régimen Local— la posible prestación simultánea de servicios municipales y estatales análogos. Lo que parece adecuado al interés público—y a la seguridad jurídica— es que la competencia se atribuya de forma plena; y si en el ejercicio de esta competencia—en cuanto afecta a su ampliación territorial— el Municipio lesiona derechos reconocidos por la Administración del Estado, debe entrar en juego el concepto de responsabilidad, que aquí encuentra además un fundamento específico en el carácter de sucesor en la competencia que la Corporación Local tiene con relación al Estado.

V

REFERENCIA A LAS PARADAS DE LAS LÍNEAS INTERURBANAS DENTRO DEL CASCO
Y A LOS ITINERARIOS DE PENETRACIÓN

Los problemas que hemos expuesto son los primeros que se plantean cuando se trata de delimitar un nuevo casco urbano. Ahora bien, una vez efectuada esta delimitación —o en ocasiones con independencia de la misma y con relación al casco existente— se plantean nuevas tensiones. Y ello es natural, porque resulta que en la zona de actuación municipal existen unos servicios interurbanos que —cuando son de cercanías o de corto recorrido— realizan la mayor parte de su tráfico dentro del casco, que tienen paradas para tomar y dejar viajeros dentro del mismo y cuyo itinerario se realiza fundamentalmente dentro del propio casco delimitado.

Esta situación, de hecho, da lugar, en ocasiones, a que los concesionarios estatales pretendan establecer nuevas paradas dentro del casco, con objeto de aprovechar el tráfico generado por el crecimiento de la ciudad, y a que el municipio pretenda impedir el establecimiento de tales nuevas paradas e incluso intente prohibir las que ya se vienen realizando dentro del casco. Conviene estudiar separadamente cada una de estas hipótesis.

1. En primer lugar nos referimos a los intentos de los concesionarios estatales de líneas interurbanas de establecer nuevas paradas dentro de su recorrido y en la parte del mismo que se desarrolla dentro del casco urbano. Recordemos, brevemente, que la nueva delimitación del casco no ha afectado en nada a su concesión; la Administración del Estado sigue siendo el ente concedente y el régimen jurídico aplicable a la concesión es el previsto en la Ley de Ordenación y su Reglamento, ya que una parte del recorrido se verifica fuera del casco. De aquí que los concesionarios apoyen su pretensión en el artículo 80, párrafo 2.º del Reglamento de Ordenación, que dice así:

“Las expediciones realizadas por los vehículos afectos a servicios regulares deberán ajustarse al itinerario de su concesión, con las paradas obligadas señaladas en el mismo y las demás que libremente podrán fijar los concesionarios, siempre que la distancia entre dos consecutivas no sea inferior a 250 metros.”

En la práctica, sin embargo, el Municipio se opone al establecimiento de estas paradas en el casco, por estimar que afectan a su competencia, y que, por tanto, no puede fijarlas directamente el concesionario ni autorizarlas el Ministerio de Obras Públicas. Se incide, a nuestro entender, de esta forma, en una confusión acerca del alcance de la competencia municipal; la competencia del municipio es exclusiva en relación a los servicios urbanos —es decir, aquellos que realizan la totalidad de su recorrido dentro del casco urbano—, pero el Municipio no tiene competencia en

relación a los servicios interurbanos, que se rigen por su propio régimen y cuya competencia corresponde a la Administración del Estado (20).

La Jurisprudencia, sin embargo, sostiene una tesis contraria a la que aquí se mantiene. Una vez delimitado el nuevo casco, el concesionario no puede establecer paradas dentro del mismo, ni el Ministerio de Obras Públicas puede autorizarlas, porque se entiende que la competencia es municipal. Así en *Sentencias de 30 de junio de 1966 y 21 de octubre de 1970*, el Tribunal Supremo ha sostenido la tesis que ha quedado expuesta. Dice así esta última Sentencia en sus considerandos 1.º, 3.º y 5.º :

“CDO.—Que... así como existe competencia propia y excluyente de los Ayuntamientos en transportes terrestres urbanos, entendidos estos con la delimitación del casco ya aludida, de la misma naturaleza y alcance es la del Estado a través del Ministerio de Obras Públicas cuando la totalidad o parte del recorrido se verifique fuera de dicho casco.”

“CDO.—Que aun cuando en los artículos 10, párrafo 5.º y 80, párrafo inicial, del Reglamento de 9 de diciembre de 1949, se desprende claramente que los itinerarios y sus respectivas paradas obligatorias han de estar fijadas en la Memoria en que se solicite el servicio y comprenderse así en la concesión que del mismo se otorgue, y que a ello deben ajustarse los adjudicatarios (artículo 80, ahora en su párrafo 2.º *ab initio*), es lo cierto que como se infiere del mismo párrafo, *in fine*, podrán asimismo, es decir, sin perjuicio de las obligadas, establecer las demás que puedan fijar libremente *pero fuera del casco*, como lo establece el artículo 1.º de la Ley de 27 de diciembre de 1947...”

“CDO.—Que sentado lo dicho en los precedentes, es incuestionable que el establecimiento por parte de “G. y Cia., S. L.” de nuevas paradas urbanas en el trayecto comprendido entre Málaga y el Fielato —que es donde termina el casco, según aparece constatado en autos—, está fuera de la facultad potestativa que autoriza el artículo 80, párrafo 2.º, *in fine*, que se está refiriendo, como todo el contenido de la ley de 1947, a transportes terrestres por carretera, es decir, a trayectos que rebasen el mencionado casco.”

A la vista de estas consideraciones, debemos disentir de la tesis establecida por estas Sentencias. La competencia estatal lo es para los servicios interurbanos, calificación que se aplica a aquellos en que una parte de su recorrido se realiza fuera del casco urbano, por lo cual es claro —como señala con toda explicitud el artículo 1.º del Reglamento de Ordenación— que el citado Reglamento se aplica a estos servicios en la totalidad de su recorrido, incluyendo la parte del mismo que se desarrolla

(20) Problema distinto, que se considera más adelante, es que el municipio pueda intervenir en el establecimiento de estas nuevas paradas en uso de su competencia en materia de circulación urbana. Pero ello no implica que el concesionario no tenga derecho a establecer nuevas paradas, sino tan sólo que el ejercicio de este derecho habrá de adecuarse a las disposiciones aplicables en materia de circulación.

dentro del casco. Ahora bien, lo que constituiría un fraude legal es que al amparo de esta regulación se intentará aprovechar la concesión de un transporte interurbano para efectuar tráfico urbano, invadiendo así por vía indirecta la competencia exclusiva municipal. Por ello lo decisivo, y esta es la matización que creemos había que hacer a la tesis jurisprudencial, es si la finalidad que se pretende al establecer las nuevas paradas es facilitar el tráfico interurbano o efectuar un tráfico urbano; pero el órgano competente siempre será el Ministerio de Obras Públicas —por tratarse de un servicio interurbano—, con independencia de que su actuación pueda ser legal o ilegal.

Por lo demás, no parece tan difícil averiguar cuál es la finalidad pretendida. Lo decisivo es que se mantengan las tarifas del servicio —inadecuadas normalmente para el tráfico urbano— y que la autorización sea para dejar viajeros tomados fuera del casco dentro del mismo (es decir, en el itinerario de penetración) o a la inversa (dejar viajeros tomados dentro de tal itinerario fuera del casco). En estos supuestos no cabe duda de que lo pretendido por el concesionario es efectuar tráfico interurbano sin incidir para nada en la competencia municipal (21).

2. Así como los concesionarios pretenden aumentar sus paradas en los itinerarios de penetración en el casco, no es infrecuente que los municipios pretendan suprimir las paradas ya establecidas en dicho itinerario. Y en tales supuestos, la Jurisprudencia ha afirmado que tal supresión no puede efectuarse unilateralmente por el municipio, incluso aunque se trate de paradas establecidas en uso de las facultades que otorga al concesionario el artículo 80, 2 del Reglamento de Ordenación, antes transcrito; si el Ayuntamiento pretende suprimir estas paradas debe dirigirse a la Administración concedente, que es la competente para ello, procediendo además la indemnización al concesionario si se suprimiera todo o parte del servicio. La doctrina que queda expuesta se refleja en diversas Sentencias, como la de *3 de abril de 1962* y *24 de septiembre de 1969*. La primera de dichas Sentencias dice así en su considerando 3.º:

“CDO.—Que aunque admitiéramos que estos hechos se encontraban reconocidos por el administrado, por el antecedente de haber pedido autorización al Ayuntamiento de Tarrasa, para fijar esas paradas, es lo cierto que, aunque estas entidades están facultadas para regular la circulación de toda clase de vehículos dentro de los límites de sus respectivas poblaciones, cual se deduce de los artículos 101 y 156 de la Ley de Régimen Local, texto refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; del 30 del Reglamento de Servicios, de 17 de junio de 1955; del 5 y 114 del Código de Circulación, de 25 de septiembre de 1934; y de las Sentencias de este Tri-

(21) En otros casos, sin embargo, el concesionario de línea interurbana pretende establecer servicios urbanos, que se realizan en su integridad dentro del casco, como hijuelas de la concesión de que es titular. Y en tales casos es evidente que la Administración del Estado no es competente para autorizar el servicio, porque la competencia referente a los servicios urbanos está atribuida al municipio. Esta es la tesis de la Sentencia de *20 de noviembre de 1964*, que aplica así con toda corrección los principios inspiradores de la delimitación de competencias.

bunal de 22 de febrero de 1955 y 7 de julio de 1960, no lo es menos, que tratándose de una concesión de servicios por Obras Públicas, *cualquier modificación de itinerarios, supresión de paradas o variación de las establecidas, aun dentro de ese casco urbano de población, corresponde exponerlo por el Ayuntamiento a la entidad concedente, para que a la vista del expediente de concesión, y de las paradas por ella establecidas, y las discrecionalmente fijadas por el concesionario, de las que debe tener antecedentes, decida lo correspondiente, todo ello de conformidad con el espíritu de los artículos 11, 27, 28, 80 y 88 del invocado Reglamento de 9 de diciembre de 1949, pero no de plano decretar la supresión, que si bien por la doctrina invocada, se encuentra facultado cuando se trate de concesiones de servicios estrictamente urbanos a llevar a cabo dentro del casco de la población, no lo está cuando se trate de concesiones estatales, que hay que estar a los términos de la concesión, e incluso indemnizar al concesionario si se suprimiera todo o parte del servicio, conforme se previene en los artículos 27 y concordantes del expresado Reglamento.*”

Como vemos, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo respeta aquí las situaciones existentes sobre las que pretende incidir el Municipio en uso de su competencia. La doctrina parece adecuada en cuanto respeta la delimitación de la competencia estatal y local en materia de transportes, y en cuanto señala la necesidad de mantener el equilibrio económico de la concesión; pero en el Considerando transcrito se alude a un nuevo título de intervención municipal, que es su competencia en materia de circulación, lo que plantea un aspecto distinto de la actuación de esta Corporación local que examinaremos más adelante.

3. La doctrina jurisprudencial, aludida en el apartado anterior, no sólo se refiere a la supresión de paradas, sino a cualquier modificación de itinerario de penetración en el casco que pretenda efectuar el municipio. El tema es importante, porque si la modificación del itinerario de penetración en el casco no tiene trascendencia económica para las líneas de largo recorrido, en cambio puede alterar sustancialmente el equilibrio económico concesional cuando se trata de líneas de cercanías o de corto recorrido. Y de aquí que parezca lógico adoptar precauciones para conseguir que tales alteraciones —que pueden ser sustanciales, como decimos— se lleven a cabo valorando su incidencia económica en la concesión, y, en su caso, mediante la debida compensación.

Ahora bien, ante esta doctrina del Tribunal Supremo el problema ha cobrado una nueva perspectiva, y los municipios, con el deseo de unificar las competencias dentro del casco urbano, han acudido a un nuevo título de intervención para cambiar tales itinerarios sin acudir a la Administración del Estado en su calidad de ente concedente; este nuevo título es la potestad atribuida al municipio en materia de circulación, de que trataremos más adelante. Y la necesidad de que la alteración de tal itinerario sea compensada cuando altere el equilibrio económico concesio-

nal, procura obviarse sosteniendo que no se produce dicha alteración, y ello en base a los argumentos que se pasa a exponer.

Al otorgar las concesiones interurbanas es muy corriente que se determinen las localidades, pero no los puntos singulares de parada. Resulta así que la determinación de estos puntos singulares se efectúa normalmente con posterioridad, en el acta de inauguración del servicio. Puede surgir así el problema de si el itinerario de penetración forma parte o no del contenido de la concesión, por cuanto en la misma sólo se hace constar la localidad respectiva, sin determinación del itinerario de penetración ni las paradas que lo jalonan.

A nuestro entender, los términos del contrato concesional se han concretado por un acto posterior —el acta de inauguración— y por la propia prestación del servicio, actos que tienen un indudable valor interpretativo a efectos de determinar la voluntad de las partes (22). Además, como es elemental, el recorrido de la línea ha de tener un punto concreto que sea su cabecera y otro que sea el terminal, puntos que tienen relevancia en el propio Reglamento de Ordenación a efectos de determinar las coincidencias y los derechos del concesionario (23).

Sin embargo, es lo cierto que no se refleja explícitamente en el acto concesional —en muchas ocasiones— un itinerario de penetración determinado, aunque éste, naturalmente, existe, y es el que efectivamente realiza el concesionario con el consentimiento de la Administración concedente; y en esta falta de determinación se pretende fundamentar que la alteración del itinerario que se realiza no supone una modificación de la concesión, por lo que lógicamente no dará lugar a indemnización. Esta tesis se acoge por el Tribunal Supremo en un supuesto en que el municipio modifica todo el itinerario de penetración de una línea, con su parada de origen y término. Dice en este sentido la *Sentencia de 24 de octubre de 1969* en su Considerando 2.º:

“CDO.—Que la cuestión atañe a la mera ordenación de la circulación urbana, y no, propiamente, a la concesión del servicio público de transportes, se infiere de que mediante el acuerdo municipal, se ha impuesto a los vehículos de la sociedad recurrente, la obligación de entrar en la ciudad y de salir de ella por determinadas calles de menor circulación, y la prohibición de tener su cabeza y final de línea en la plaza de la Universidad, materias reguladas en los artículos 114 y 139 del C. Circ., *sin que con estas prohibiciones y alteraciones de circulación y estacionamiento se modifique el contenido de la concesión*, porque, por un lado, no se cambia el itinerario, si entendemos por itinerario, con el artículo 80 del Reglamento de 9 de diciembre de 1949, la relación nominal correlativa de las localidades o puntos singulares del camino que recorren los vehículos en sus viajes de servicio con indicación de los lugares de parada obligato-

(22) Tal como señala el artículo 1.282 del Código Civil para los actos coetáneos y posteriores al contrato.

(23) Así, la coincidencia en las líneas de cercanías se mide desde el punto de arranque o estación de parada de las líneas y no genéricamente desde la localidad en que tales puntos se encuentran emplazados.

ria, ya que los términos de la concesión (*Boletín Oficial del Estado* del 9 de enero de 1955) excluyen el tráfico en Barcelona; y, por otro, no consta categóricamente en la concesión (distinta del acta de inauguración del servicio) que la línea Martorell a Barcelona tendrá su arranque a término, necesariamente, en la plaza de la Universidad, lo que hubiera hecho preciso el trámite del artículo 139 del Código de la Circulación.”

Creemos, por las razones expuestas, que esta tendencia jurisprudencial debe modificarse. De otra forma, sobre todo en las líneas de cercanías y de corto recorrido, puede alterarse sustancialmente el equilibrio económico concesional sin compensación alguna, lo que sería contrario, según vimos, a las normas vigentes y a los principios inspiradores de nuestro Ordenamiento; máxime, si tenemos en cuenta el carácter móvil del casco urbano, cuya extensión se modifica en función de diversas circunstancias, lo que puede dar lugar a que la mayor parte del recorrido de una concesión quede incluido en el mismo.

VI

INCIDENCIA DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE CIRCULACIÓN

1. Decíamos anteriormente que el municipio había acudido a un título de intervención para alterar los itinerarios de penetración en el casco de las líneas interurbanas sin acudir a la intervención de la Administración del Estado. Este nuevo título se encuentra en la competencia otorgada al municipio en materia de circulación urbana.

La competencia municipal en esta materia deriva del Código de la Circulación de 25 de septiembre de 1934 y disposiciones complementarias. En efecto, el Código de la Circulación establece en su artículo 12 que los municipios podrán establecer disposiciones u ordenanzas especiales, regulando la circulación dentro de las vías de su especial jurisdicción, normas que no podrán oponerse, alterar o desvirtuar los preceptos del Código ni inducir a confusión con ellas. Y en el capítulo VIII regula la circulación de autobuses, tranvías y trolebuses, señalando en su artículo 138 que las paradas fijas y discrecionales no deben efectuarse en los cruces de vías ni en el centro de las plazas, sino que debe establecerse en lugares adecuados de las vías públicas que desemboquen en las plazas: lugares que se determinarán por las autoridades competentes, después de oídas las indicaciones que en cada caso formule la entidad concesionaria. Por último, y entre las disposiciones de mayor interés para el supuesto que contemplamos, el artículo 139 relativo a las “disposiciones de las líneas”, dice así:

“Se prohíbe el establecimiento de cabezas o finales de líneas de servicios a que se refiere el presente capítulo en las plazas y calles de gran circulación. Para las ya en servicio, y en cuyas respectivas concesiones conste, de una manera categórica, que las líneas tendrán

su arranque o término en tales lugares, deben las autoridades competentes, de acuerdo con los concesionarios, buscar soluciones que tiendan a evitar o aminorar estos inconvenientes.”

Por su parte, la Ley de 30 de julio de 1959, en su artículo 1.º, 1, atribuyó al Ministerio de la Gobernación la competencia para la vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carreteras y demás vías públicas; el Decreto de 3 de diciembre de 1959 estableció en su artículo 3.º que las autoridades municipales sancionarán las infracciones que en la circulación urbana se cometan en las vías de su jurisdicción dentro del casco urbano. Y por último la Orden de 22 de julio de 1961 señaló en su apartado IV que “los alcaldes pueden, con potestad delegada, ordenar el tráfico dentro del núcleo urbano de su población”.

2. Pues bien, de acuerdo con estas disposiciones, resulta que la determinación de las paradas, incluso discrecionales, que piensen establecer los concesionarios de líneas interurbanas, están sometidas a la autoridad, competente en materia de circulación, que deberá autorizarlas en lugares adecuados de las vías públicas (artículo 138 del Código de la Circulación, antes citado); y que las cabezas o finales de líneas de servicios no pueden establecerse en plazas y calles de gran circulación, pudiendo modificarlas las autoridades competentes —el alcalde—, salvo que consten de manera categórica en la concesión, en cuyo caso se precisa para la alteración el consentimiento de los concesionarios. Entendemos que acudiendo a este título —la policía de circulación— es como los alcaldes pueden intervenir en el establecimiento de nuevas paradas o en la modificación de las cabezas o finales de líneas ya existentes; pero esta intervención, como fácilmente se comprende, no afecta de forma relevante al equilibrio concesional, porque, en definitiva, no se trata de desconocer derecho alguno, sino tan sólo de fijar los lugares más adecuados para las paradas dentro del itinerario de penetración, que no queda prácticamente alterado.

Ahora bien, los efectos de mayor gravedad y trascendencia económica aparecen cuando se pretende alterar sustancialmente el itinerario de penetración en el casco; alteración que tendrá escasa o nula trascendencia para las líneas de largo recorrido, pero que puede ser importante para las de cercanías y de corto recorrido, cuyo itinerario de penetración puede ser una parte sustancial —sobre todo en los supuestos de ampliación del casco— del itinerario concesional. De aquí que este aspecto deba ser considerado con más detenimiento.

Si se estudian las disposiciones en materia de circulación, que han quedado expuestas, no parece que puedan amparar un cambio sustancial del itinerario de penetración, sino tan sólo ligeras variaciones; y ello, al poderse alterar los cabezas o finales de línea en los supuestos en que no estén fijados de manera categórica en las respectivas concesiones, con objeto de que tales paradas no se efectúen en las plazas y calles de gran circulación; se trata lógicamente de mínimas alteraciones de estos puntos para conseguir —utilizando medios proporcionados— el objetivo previsto por el legislador.

Ahora bien, junto a las disposiciones y preceptos citados, los municipios se han basado en otro, el artículo 114 del Código de Circulación, que tiene un alcance general y no se refiere específicamente a los medios de transporte público. Dice así el citado artículo 114:

“Las autoridades locales pueden prohibir a toda clase de vehículos o a los de determinadas categorías, temporal o de un modo permanente, el paso por sus calles o plazas, así como también imponerles la obligación de circular por otras en una sola dirección y marchar siguiendo determinados itinerarios. En estos casos, tales vías públicas deben hallarse convenientemente señaladas por medio de las indicaciones que determina el presente Código.”

El precepto transcrito otorga a las Corporaciones locales una amplia competencia en materia de regulación de la circulación. Al amparo del mismo parece evidente que las autoridades locales pueden incidir sobre los itinerarios de penetración de los servicios interurbanos. Sin embargo, debe ponerse de relieve que el precepto tiene un alcance general —y no se refiere específicamente a las líneas de transporte—, por lo que es claro que no puede adoptarse a su amparo una medida discriminatoria contra las concesiones de líneas estatales. Si la prohibición, o en su caso la orden, afecta a toda clase de vehículos, o a los de determinadas categorías, no habrá duda de la competencia y legalidad de la actuación municipal; ahora bien, no existe una categoría específica de vehículos que sean los autobuses afectos de líneas estatales, sino que, como señala el artículo 4.º del Código de la Circulación, la categoría es la de autobús o autocar, por lo que la medida deberá adoptarse en general para todos los autobuses o autocares, sean de servicio urbano o interurbano, de agencias de viajes, o afectos a cualquier otro destino; lo que juega es la circulación y la categoría genérica del vehículo, no el fin a que se encuentra afecto.

Sin embargo, al amparo de estas disposiciones, los municipios han pretendido modificar específicamente los itinerarios de penetración de las líneas interurbanas, desbordando, a nuestro entender, el sentido claro del precepto transcrito y demás aludidos anteriormente. Y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo —hasta ahora en un solo caso que conozcamos— ha confirmado la legalidad de la actuación municipal.

Así en *Sentencia de 24 de octubre de 1969*, que confirma la apelada, cuyos considerandos 1.º, 2.º y 3.º decían:

“CDO.—... la competencia que el Ayuntamiento ha ejercitado, atañe a la mera ordenación de la circulación urbana, materia típicamente municipal, pues la índole de esta cuestión impone, necesariamente, su atribución al Municipio, ya que con la ordenación de la circulación, en la ciudad, se trata de cuidar precisamente de una necesidad que se manifiesta en la vida de la comunidad municipal, a la que, por tanto, debe atender la entidad administrativa organizada precisamente para las exigencias de la ciudad, es decir, el Municipio.

CDO.—Que la cuestión atañe a la mera ordenación de la circulación urbana, y no, propiamente, a la concesión del servicio público de transportes, se infiere de que mediante el acuerdo municipal se ha impuesto a los vehículos de la Sociedad recurrente la obligación de entrar en la ciudad, y salir de ella, por determinadas calles de menor circulación, y *la prohibición de tener su cabeza y final de línea en la plaza de la Universidad*, materias reguladas en los artículos 114 y 139 del Cod. Circ., *sin que* con estas prohibiciones y alteraciones de circulación y estacionamiento, *se modifique el contenido de la concesión*, porque, por un lado, no se cambia el itinerario, si entendemos por itinerario, con el artículo 80 del Reglamento de 9 de diciembre de 1949, la relación nominal correlativa de las localidades o puntos singulares del camino que recorren los vehículos en sus viajes de servicio con indicación de los lugares de parada obligatoria, ya que los términos de la concesión (*Boletín Oficial del Estado* de 9 de enero de 1955) excluyen el tráfico en Barcelona; y, por otro, *no consta categóricamente en la concesión* (distinto del acto de inauguración del servicio) que la línea Martorell a Barcelona *tendrá su arranque* a término necesariamente, en la plaza de la Universidad, lo que hubiere hecho preciso el trámite del artículo 139 del Código de la Circulación.

CDO.—Que la facultad ordenadora de la circulación en la ciudad es típicamente municipal, como emanada de la potestad orientada a la satisfacción de intereses generales, que afecten al municipio, está expresamente reconocida no sólo en la legislación de régimen local (artículo 101), sino, también, en la legislación especial, cual es el Código de la Circulación, en el que, además de los preceptos antes citados, el artículo 12 habilita a los municipios para dictar ordenanzas regulando la circulación dentro de las vías de la ciudad, habilitación de la que ha hecho uso el Ayuntamiento al promulgar la Ordenanza de Circulación Urbana, en cuyo artículo 80 se dispone que *“mientras no se construyan estaciones terminales o las existentes sean insuficientes para las líneas de autobuses interurbanos, la Alcaldía señalará en cada caso particular los lugares de salida y llegada de los referidos servicios, procurando que los vehículos no se vean precisados a penetrar dentro de la zona central de circulación”*, criterio normativo, alentado por el mismo propósito que el del artículo 139 del Código de la Circulación, inspirador del acto impugnado...

Como hemos expuesto, creemos que la actuación municipal desbordaba en este caso el ámbito de su competencia en materia de circulación. El cambio de itinerario no obedecía a una medida general en relación a una categoría de vehículos; y la alteración del punto de cabeza y terminal tampoco autoriza a cambiar todo el itinerario de penetración. De aquí que —ante la actuación municipal— sea preciso plantearse con toda clase de cuidado si desborda o no el ámbito de su competencia en materia de circulación, con objeto de evitar que por esta vía se introduzcan mo-

dificaciones —que, repetimos, puedan ser sustanciales en líneas de cercanías o corto recorrido— sin acudir a la Administración concedente y, todavía más, sin abonar la correspondiente indemnización, caso de que proceda, tema del que ya tratamos anteriormente.

3. Las consideraciones anteriores parecen adecuadas desde la perspectiva de nuestra actual legislación. Lo que sucede, y no deja de ser paradójico, es que mientras se mantiene esta tensión, reflejada en la Jurisprudencia que se ha comentado, entre la Administración del Estado y la Local, y entre los concesionarios de una y otra, un nuevo y agobiante problema ha hecho su aparición. El aumento del parque móvil (24), con el consiguiente incremento del transporte privado, ha provocado una congestión en la red viaria, un aumento de la contaminación, y hasta un cambio en la fisonomía de algunas de nuestras grandes ciudades en un intento de dar cauce adecuado al tráfico que se genera. Ello plantea la necesidad urgente de planificar el transporte —público y privado— (25), si quiere evitarse el colapso de circulación que puede producirse a corto plazo en nuestras grandes ciudades; y asimismo la urgencia de atribuir a una autoridad única toda la competencia en materia de transporte, dentro de divisiones territoriales adecuadas a la escala de los servicios que han de prestarse (26). De aquí que sea absolutamente necesario y urgente superar la actual diversidad de competencias existentes según el medio de transporte e incluso dentro de cada una de ellos —como hemos visto en el que consideramos— y, aún más, la tensión existente entre los intereses privados de los concesionarios estatales y locales, que llevan a que puedan olvidarse o descuidarse estos aspectos fundamentales para el

(24) Según los datos que figuran en *III Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid, 1971, pág. 125, el parque de automóviles será en 1980 del orden de 7,3 millones. lo que supone un incremento en la década de cinco millones de vehículos. En 1960 el parque ascendía a sólo 300.000 vehículos.

(25) La necesidad de planes integrales de transporte —comprendido el público y privado— se ha puesto de relieve desde hace tiempo en Inglaterra, señalando además la necesidad de conectar estos planes con los de urbanismo, dada la trascendencia que el transporte tiene para la vida urbana y el hecho de que la capacidad de tráfico depende de las redes viarias, aparcamiento y otras medidas relacionadas con el uso del suelo. En general, se pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas para estimular el transporte público y restringir el privado. Así, en el denominado INFORME BUCHANAN: *Traffic in towns*, Londres, 1964, págs. 191 y sigs. Recientemente, en la circular 1/68 del Ministerio de Transportes sobre *Traffic and transport plans*, Londres, 1968, se insiste en estos mismos puntos de vista. Y más recientemente en un informe de 1970, *Transport planning: the men for the job*, Londres, 1970, se pone de relieve la necesidad de planes integrales de transporte, comprendiendo tanto el público como el privado, señalando además la necesidad de atribuir la competencia a una autoridad única, lo que exigirá la reorganización del gobierno local.

(26) El reciente informe, *Redcliffe-Maud*, Londres, 1968, ha puesto de relieve la necesidad de armonizar el carácter representativo de la Administración Local con la eficacia de los servicios; el carácter representativo exige una razonable relación o inmediatitud entre el ciudadano y sus representantes; pero sin perder esta característica —que es la fundamental— el gobierno local ha de reestructurarse en nuevas divisiones, que se proponen en el informe, con objeto de desarrollar de forma eficaz sus fines. En concreto, y con relación a los planes de transporte, se indica que la fragmentación de Inglaterra en numerosas autoridades independientes ha hecho imposible su realización (vol. I, págs. 1 y sig.).

interés público (27). Pero para realizar esta atribución de competencia unitaria es necesario superar —al menos en las grandes concentraciones urbanas— la dialéctica Estado-municipio. Porque resulta que el ámbito territorial del municipio es inadecuado —por insuficiente— para el planeamiento y ordenación del transporte, ya que se han creado unidades urbanas que superan con mucho el término municipal.

VII

LA INSUFICIENCIA DEL ÁMBITO MUNICIPAL.

El problema que hasta ahora hemos tratado se centra en uno solo de los medios de transporte público —el de autobuses— y en un ámbito territorial delimitado —el casco urbano—. La variedad de cuestiones que se suscitan en este campo, como hemos visto, podría sin duda alguna incrementarse si se ampliara este examen a los diversos medios de transporte público, a los que también afecta la necesidad de una ordenación unitaria. Y todavía la complejidad podría aumentarse si se percibe que el ámbito municipal, que es el normalmente previsto por nuestra legislación, ha quedado desbordado por el surgimiento de grandes unidades urbanas que comprenden diversos municipios.

Resulta así que el problema del transporte urbano ya no puede plantearse en estas grandes ciudades a nivel puramente municipal. Y ello porque por encima de las calificaciones legales y de las divisiones territoriales existentes se impone la realidad: el tráfico que se realiza dentro de estas grandes unidades es un tráfico urbano y debe ser regulado como tal y depender de una sola autoridad (28). Ahora bien, ello plantea el problema de la ordenación de nuestras estructuras administrativas, que están montadas sobre criterios tradicionales y no sobre criterios de eficacia, de forma tal que no se adecuan a la extensión y escala territorial exigida por los servicios que han de prestarse.

Y este mismo criterio se refleja en la legislación especial dictada, esencialmente desde una perspectiva urbanística, para Madrid, Barcelona,

(27) El problema no ha pasado desapercibido para el legislador. Así, en el *II Plan de Desarrollo*, tomo referente a *Estructuras y Servicios urbanos*, págs. 61 y 66, se pone de relieve las dificultades suscitadas por el aumento del índice de motorización; la solución del problema más indicada y menos costosa parece ser la potenciación del transporte público; también se apunta a la necesidad de efectuar estudios de conjunto de la circulación urbana en orden a adoptar las medidas necesarias para conseguir un adecuado equilibrio de distribución entre los transportes colectivos y privados. Por último, se señala la necesidad de unificar las competencias, atribuyéndolas a una autoridad de transporte cuya actuación deberá coordinarse con la urbanística.

(28) Precisamente esta falta de adecuación a la realidad de la distinción legal entre líneas urbanas e interurbanas es lo que motiva la existencia de los problemas que se han expuesto, casi siempre planteados por concesionarios de líneas de cercanías o corto recorrido que realizan materialmente un tráfico urbano; y a los que, por tanto, afecta en gran medida la ampliación del casco, la supresión de paradas o la alteración del itinerario de penetración.

Bilbao y Valencia, en que se sigue partiendo de la tensión Municipio-Estado y en que se llega a fórmulas de escasa eficacia por no ajustarse a la realidad.

Así, con referencia a Madrid, la Ley de 1 de marzo de 1946 no contemplaba como una unidad a efectos de transporte todo el ámbito comprendido en el Plan de Urbanismo que declaraba aprobado. En el artículo 15 de la misma se seguía considerando a cada municipio afectado como una unidad a efectos de transporte, aparte de que la competencia que se les atribuía seguía el criterio demanial (“dentro de las vías municipales respectivas”) y no el de la naturaleza del servicio. Y cuando por Ley de 12 de mayo de 1956 se aprueba el Plan de Transportes de Madrid, el ámbito del mismo, si bien comprende los distintos medios de transporte público, se reduce al municipio de Madrid, e igual sucede con la Ley de 26 de diciembre de 1957, en relación a Barcelona (29).

En cuanto a Valencia, la Ley de Bases de 18 de diciembre de 1946, y su Texto Articulado de 14 de octubre de 1949, tenía mayores aspiraciones unificadoras. Ahora bien, esta aspiración se traducía en una preferencia que se otorgaba al Ayuntamiento de Valencia dentro de la zona afectada por la ordenación urbanística comarcal en los términos que es-

(29) La última legislación particular de Madrid y Barcelona refleja ya esta insuficiencia del marco municipal y el intento de llegar a fórmulas basadas en la realidad: existencia de unidades urbanas superiores al municipio y necesidad de unificar la competencia en materia de transportes. Así, con relación a Barcelona, la Ley especial para el municipio de Barcelona de 15 de junio de 1960, plantea ya la oportunidad de crear un órgano mancomunado para la gestión de los servicios comunes que afectan a la comarca barcelonesa, manteniendo la personalidad jurídica de las entidades locales afectadas y evitando la solución que se venía aplicando, que era la expansión del Municipio de Barcelona a costa de la anexión o absorción de los circundantes. Este órgano común es la Comisión de Servicios Comunes de Barcelona y su Comarca, en la que participan la Administración del Estado y las entidades locales interesadas, y a la que el artículo 30,5 de esta Ley atribuye la competencia para los servicios comunes; esta atribución de competencia se desarrolla en el artículo 45, 4, del Reglamento de 3 de diciembre de 1964, al indicar que será competencia de la citada Comisión “el establecimiento, dirección y prestación e inspección de los servicios públicos de interés comarcal, entre los cuales *podrán incluirse* los siguientes: a. Transportes”. Como vemos se abre aquí una vía interesante para unificar la competencia en materia de transportes, atribuyéndola a una entidad con competencia en un ámbito territorial adecuado a la escala de los servicios que han de prestarse; ignoramos si se ha utilizado tal vía para incluir los transportes entre los servicios públicos de interés comarcal.

De forma análoga, aunque con un alcance más limitado, la Ley del Area Metropolitana de Madrid de 2 de diciembre de 1963 (arts. 6, 6, y 12) y su Reglamento (arts. 28. 1. y 31) ha potenciado la competencia de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, al atribuirle una misión de impulso y vigilancia en relación a los servicios de transportes; y cuando se trata de servicios comunes a varios municipios, la citada Comisión tiene competencia para tramitar los expedientes relativos a su creación y dotación, elevando propuesta al Gobierno en orden al organismo al que debe encomendarse la ejecución del servicio o la forma especial en que haya de llevarse a cabo. En materia de transporte—que sepamos—no se ha hecho hasta ahora uso de las posibilidades abiertas por la legislación expuesta.

tablecía el artículo 18 de esta Ley (30); y esta mera preferencia no significaba una atribución de competencia unitaria en materia de transportes, lo que ponía de manifiesto la inadecuación de nuestras estructuras locales en la materia, porque en definitiva si el problema del transporte afectaba a toda una unidad urbanística de 31 municipios (art. 3.º de la Ley), tampoco era lógico ni adecuado el adoptar una solución aborcionista en favor del más poblado de ellos. De aquí la timidez de la Ley, el mero derecho de preferencia que otorgaba y en definitiva su ineficacia práctica, que se puso de manifiesto al dictarse la Ley de 8 de julio de 1963; en esta Ley sí se opera una verdadera unificación, pero sólo dentro del término municipal de Valencia, autorizando al Ayuntamiento para rescatar las concesiones de transporte público existentes y para su concesión a una empresa, rompiendo así la ecuación municipalización-gestión directa que coarta el empleo de esta medida por las Corporaciones Locales.

En cuanto a Bilbao, el artículo 16 de su Ley de 1 de marzo de 1946 establecía una regulación similar a la que fue dictada posteriormente para Valencia, que ya hemos comentado. En definitiva, la única incidencia de esta ley —como la de Valencia— en la competencia municipal era la de extenderla a todo el término municipal, en cuanto el mismo quedaba comprendido por la ordenación urbanística. Y el Tribunal Supremo ha entendido que este ámbito de competencia no ha sido modificado por la Ley de Ordenación de Transporte y su Reglamento, que atribuyen a los municipios un ámbito de competencia más restringido, el del casco urbano. El juego de la legislación general y especial se ha aplicado aquí en beneficio de la legislación particular de Bilbao, reconociéndose que la competencia del municipio alcanza a todo el término municipal. (*Sentencias de 2 de junio de 1967 y 25 de febrero de 1969.*)

En fin, vemos ya cómo la misma legislación que viene a reconocer y establecer la necesidad de planes de urbanismo unitarios, para áreas geográficas que comprenden diversos municipios, no extrae, en general, la consecuencia de esta realidad, como hubiera sucedido si toda la competencia en materia de transporte dentro de la unidad urbana —cualquiera que fuera el medio empleado— se hubiera atribuido a una autoridad única superando las limitaciones territoriales que impone el marco municipal. Y lo mismo sucede en materia de circulación, como hemos visto, en que nuestra legislación sigue tomando como punto de referencia el municipio sin tener en cuenta la insuficiencia ya aludida del marco municipal.

(30) El artículo 18, citado, cuya redacción plantea, por lo demás, graves dificultades de interpretación, dice así: "Dentro de la zona afectada por la ordenación urbanística comarcal y con referencia a los servicios colectivos municipalizables, cualquiera que sea el medio de tracción y establecimiento, el Ayuntamiento de Valencia tendrá preferencia en los casos a que se refieren los apartados siguientes: 1.º Creación y explotación de los referidos servicios por gestión directa, municipalización o concesión, con sujeción a las disposiciones vigentes. 2.º Anticipar la reversión de líneas concedidas, previas las indemnizaciones que correspondan al Estado o empresa, a fin de municipalizar el servicio..."

VIII

CONSIDERACIONES FINALES

Los problemas que se han considerado permiten ya en este momento exponer algunas sugerencias que puedan contribuir a solucionarlos. Estas sugerencias han de partir necesariamente de la necesidad de encontrar soluciones adecuadas al interés público concurrente en la consecución de un sistema ágil de transporte urbano; sistema que supere las actuales tensiones de competencias y de intereses, y que ofrezca un cauce legal en el que se encuentre solución al agobiante problema del tráfico que incide sobre nuestras ciudades y aglomeraciones urbanas. Quizá alguna de tales sugerencias pueda ser de interés en un momento en que se proyecta una nueva legislación de Régimen Local y de Ordenación del Transporte.

1. En primer lugar, sería lamentable que por una falta de coordinación se volviera a incidir en una dualidad de legislación incompatible y en una situación parecida a la actual, en que falta una regulación clara de la relación transporte urbano-interurbano por medio de autobuses.

2. En segundo lugar, parece llegado el momento de superar el marco municipal en aquellos supuestos en que tal ámbito sea insuficiente en orden a los servicios que han de prestarse. Si los transportes urbanos han de ser competencia local —ya que no puede existir duda alguna acerca del interés puramente local que vienen a satisfacer—, es necesario crear unidades territoriales adecuadas a los servicios que han de prestarse. La Administración Local se mueve entre un doble polo de tensión: por un lado, su carácter representativo exige unidades no excesivamente grandes, de forma tal que pueda existir una inmediatividad con los administrados; pero, por otro, y como es elemental, estas unidades han de tener una escala territorial adecuada para satisfacer con eficacia las necesidades comunes. Conjuguar el carácter representativo y la eficacia es el difícil equilibrio en que se mueve la Administración Local, cuyos defectos de estructuración no son exclusivos de nuestro país.

Si circunscribimos estas consideraciones al campo de los transportes, es evidente que la insuficiencia del marco municipal —puesta de manifiesto por la realidad— debe dar lugar a la creación de entidades con la escala territorial requerida para ejercer la competencia en materia de transporte público. Ello no quiere decir que estas entidades absorban todas las competencias locales en su ámbito territorial, sino sólo aquellas que sean exigidas por la índole de los servicios que han de prestarse, pudiendo subsistir dentro de la misma las entidades municipales con competencia para los servicios adecuados a su escala territorial.

Por lo demás, en aquellos casos en que el marco municipal sea adecuado a la realidad urbana no se plantea esta insuficiencia ni la necesidad de crear entidades de ámbito superior.

3. La competencia íntegra en materia de transportes públicos urbanos —cualquiera que sea el medio empleado— debe confiarse a estas unidades territoriales, dado el interés meramente local del servicio. Asimismo la competencia en materia de circulación urbana y de regulación del tráfico y transporte privado urbano debe atribuirse a tales entidades, por la misma razón. Esta unificación de competencia parece además absolutamente necesaria, pues a un problema único —el del transporte— debe corresponder una autoridad única en cuanto sea posible, como en este caso.

4. Es necesario prever la realización de planes de transporte, que incluyan la estimación de las necesidades del tráfico, la parte del mismo que ha de quedar confiado al transporte público y al privado y las medidas que en función de la capacidad de la red viaria hayan de introducirse para potenciar el primero y, en su caso, restringir el segundo.

5. La incidencia de los planes sobre las líneas de transporte mediante autobuses concedidas —sean urbanas o interurbanas— habrá de llevarse a cabo sin alterar el equilibrio económico concesional y por ello, en su caso, mediante la compensación que proceda. Este mismo principio deberá aplicarse a las demás concesiones de transporte ya existente, cualquiera que sea el medio utilizado para ello.

6. Los planes de transporte deben conectarse con los planes de urbanismo, en cuanto constituyen un servicio esencial para la vida urbana. Y asimismo, porque pueden poner de manifiesto la necesidad de adoptar medidas en torno a la red general de comunicaciones, aparcamiento y otros aspectos relacionados con el uso y ordenación del suelo.

RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT

Profesor adjunto de Derecho Administrativo

