

# La planificación urbanística y de los transportes urbanos

711:711.7

por

**FRANCISCO RODRIGUEZ HARO**

Doctor en Derecho y Diplomado en Administración Local

**SUMARIO:** I. PROBLEMAS HUMANOS: 1. CONTENIDO DEMOGRÁFICO. 2. PLANEAMIENTO Y DESARROLLO URBANÍSTICO: A) *Zonificación urbana*. B) *Red circulatoria*. 3. REPERCUSIÓN SOCIO-ECONÓMICA. 4. REPERCUSIÓN JURÍDICO-CONCESIONAL.— II. PROBLEMAS COMPETENCIALES: 1. TRANVÍAS: A) *Concesiones anteriores a 1 de abril de 1924*. B) *Concesiones posteriores a 1 de abril de 1924*. 2. TROLEBUSES: A) *Las Corporaciones locales concesionarias*. B) *Las Corporaciones locales concedentes*. 3. AUTOBUSES. 4. CRÍTICA DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL.— III. CONCLUSION: 1. LA AUTENTICIDAD COMPETENCIAL DE LOS ENTES LOCALES EN SU CO-PLANIFICACIÓN URBANA Y DE SUS TRANSPORTES. 2. NOVEDAD DE LOS RÉGIMENES DE MADRID Y BARCELONA EN ESTA MATERIA.

## I. PROBLEMAS HUMANOS

Así como en la persona física, una circulación fluida a través de un sistema arterial no esclerótico, reparte por todo el organismo el calor y la vida, traduciéndose para el ser en un estado espiritual sereno y optimista y mentalmente sano y fecundo; así, la ciudad urbanísticamente bien concebida, con una red viaria despejada que permita una circulación ágil con medios de transporte suficientes, silenciosos y no polucionantes, puede proporcionar a sus habitantes la alegría y hasta el orgullo de «vivirla».

Sin embargo, esta halagüeña perspectiva no es la propia de la gran ciudad de nuestros días, porque su torrente circulatorio se halla saturado y su sistema arterial—con muchos sectores viarios viejos, estrechos y tortuosos—se encuentra anquilosado. Es decir, que ofrece a nuestra contemplación dos puntos neurálgicos que conviene considerar como causas determinantes de su

complejo de problemas: uno que afecta a su *contenido*, el crecimiento desorbitado de su censo; y otro a su *continente*, el planeamiento y desarrollo urbanístico.

### 1. CONTENIDO DEMOGRÁFICO.

Tiene un doble aspecto, de graves consecuencias, el movimiento migratorio de la población de nuestros días: de una parte, la saturación de la ciudad, y de otra, el vaciamiento de las áreas rurales, y este último, no sólo de sus clases productoras o asalariadas, sino de las patronales (1).

Tanto el modesto labrador como el bracero, se dejan llevar del anhelo, muy humano, de emanciparse de las tan duras como poco retributivas tareas del campo y de los no menos agobiantes y largos períodos de paro forzoso—sobre todo en los terrenos con monocultivos de secano—, buscando otras ocupaciones de menor esfuerzo y de más alta y segura retribución, con el aliciente, además, de llevar una vida de superior nivel cultural y de esparcimiento—previo el insospechado tributo, durante los primeros meses, de la vida en chabola o en el promiscuo piso realquilado, con sus perniciosas secuelas de orden moral y sanitario—.

Por su parte, el patrono agrícola también huye del campo, por esas mismas razones de mejorar el ambiente cultural y social, y por otras también de tipo económico, sobre todo cuando al tener varios hijos en edad de estudios medios y superiores, resulta más barata la vida en familia que soportando los gastos de colegios y residencias. Fenómeno éste que se inició en nuestra patria después de la guerra civil, más acusadamente en lo que fue zona marxista, de una parte por desimpresionarse del escenario de sus desgracias y sufrimientos, y de otra—y esto sí que supone un cambio trascendental en la mentalidad de las familias adineradas—porque los expolios y destrucciones cometidos por la horda revolucionaria (apropiación de cuentas co-

---

(1) Véanse mis trabajos «Urbanismo en la ciudad monumental y rural», *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, núm. 146, 1957, y «La despoblación rural, patronal y obrera», número 160, 1958, del mismo *Boletín*.

rrientes, saqueos de almacenes, destrozos en edificios y plantaciones, etc.), pusieron de manifiesto cuán inútil resultaba cifrar el porvenir de los hijos en la acumulación de capital, que el avatar de una revolución anula, y, en cambio, cómo una cultura y capacitación sólida—una carrera—constituye un verdadero capital indestructible; y de ahí el porqué las familias pudientes se trasladan con sus hijos a las ciudades universitarias, a fin de forjarles el inalienable capital de la cultura y las técnicas profesionales.

Este problema de la emigración campesina ha provocado la preocupación gubernamental, incluso con contradictorias orientaciones en la política agraria. En efecto: hace un par de decenas de años, el deseo de contener tal éxodo como social y económicamente pernicioso, llevó al extremo de fomentar una profunda reforma del agro, mediante parcelaciones y constitución de patrimonios y huertos familiares (Decreto de 5 de julio de 1944, Ley de 27 de abril de 1946 y Decreto de 12 de mayo de 1950, por ejemplo), a fin de fijar al terruño a los braceros agrícolas con el incentivo de la propiedad de una casita y de una hacienda de rendimiento suficiente a su manutención y sostenimiento decoroso de su hogar; y en estos últimos años se fomenta la reunificación de todas las fincas rústicas de mínima extensión con sus colindantes, para lograr mayores unidades explotables mediante el empleo de las modernas técnicas mecanizadas de cultivo, política de concentración parcelaria que estimamos acertada, pero que al posibilitar la aplicación de maquinaria reduce el empleo de braceros y los canaliza hacia la actividad industrial, la cual se incrementa en los modernos Planes de Desarrollo con la creación de «polos» y «polígonos» ubicados en zonas determinadas, pero que, en general, en lugar de descongestionar, contribuyen al incremento de las concentraciones urbanas.

No somos especialistas en materia económica y pecaríamos de osados si pretendiéramos meternos a fondo en la crítica de cualquier programa de tal signo, pero si bien no dudamos, puesto que a la vista está, que los pueblos de más alto nivel de vida son aquellos de mayor potencial industrial, sí nos preocupa cuál

pueda ser el porvenir de los que vuelvan la espalda al elemento vital de la especie humana: la tierra madre. Mucha técnica y mucha habilidad se precisa por parte de los economistas responsabilizados en las tareas de gobierno de la comunidad, para lograr el justo equilibrio entre los factores industrial y agrícola de nuestra economía; pues sin preocupaciones malthusianas—en las que nunca creímos—tememos que, precisamente por una política errónea respecto a la adecuada distribución territorial del potencial humano, se pueda provocar el desequilibrio entre la producción y el consumo necesario de alimentos básicos y tengan los laboratorios de síntesis que obtener de la petroquímica y de la flora submarina los «alimentos» precisos a nuestras necesidades físicas, aun antes de que inmensos territorios vírgenes de nuestro planeta entren en explotación agrícola.

## 2. PLANEAMIENTO Y DESARROLLO URBANÍSTICO.

La concentración incesante de nuevas familias plantea el tremendo y urgente problema de la construcción masiva de viviendas que procure a aquéllas un alojamiento digno, un auténtico «hogar», pues el menor retraso en las previsiones y desarrollo de tal política hace surgir como por ensalmo el deprimente espectáculo de los barrios de inmundas chabolas, en contraste inmediato con audaces y modernas construcciones que, standardizando la silueta urbana, son auténticas torres de Babel donde todos viven confundidos sin conocerse, encajados como «cosas» en anaqueles simétricos e iguales, tremendamente deshumanizados; auténticas «colmenas» que al desarrollar verticalmente la ciudad, saturan su red viaria, que resulta cada vez, proporcionalmente, más estrecha.

De ahí otra faceta fundamental de la problemática vital de la gran ciudad, secuela de lo anterior: la adecuación del continente a las exigencias del contenido, la planificación del casco urbano en un triple aspecto: bloques de viviendas para alojar suficiente y adecuadamente a esas masas humanas; ubicación estratégica de las mismas según las actividades de las familias que hayan de ocuparlas; y sistema viario capaz de absorber y

encauzar el torrente circulatorio sin trombosis letales para la vida normal de la urbe.

Los dos últimos aspectos del problema merecen una consideración especial, por su notoria trascendencia en orden al desarrollo de los servicios de transportes urbanos.

#### A) *Zonificación urbana.*

En los Planes de ordenación urbana es fundamental el concienzudo estudio de la más adecuada zonificación a efectos de edificaciones autorizables. Si las industrias se consienten desperdigadas dentro y alrededor del casco, los desplazamientos de obreros en las «horas punta»—entrada y salida del trabajo—producirá, aunque momentáneas, excesivas aglomeraciones en la circulación, tanto a pie—con desbordamiento de las aceras y consiguiente riesgo para los peatones—como motorizada, dándose en esta los bochornosos espectáculos de las «colas» y «asaltos» a los vehículos, con las consabidas protestas por la insuficiencia de éstos en cuanto a su número y capacidad—señalándose como posible solución el escalonamiento de la jornada laboral con diferencia de media hora, por ejemplo, en la entrada y la salida del personal entre los diferentes grupos de actividades—. Si, por el contrario, se ubican racionalmente las construcciones fabriles y, en su periferia o proximidad, las viviendas necesarias al personal ocupado en las industrias respectivas, el desplazamiento al y del trabajo se hará con toda sencillez y comodidad; permitiendo incluso, en otro aspecto, que se monten también colegios para los hijos de los empleados—ya por el Estado, ya por las propias empresas—, clubs de cine y televisión, campos deportivos, etc., que, al sedentar y hacer la vida de esas gentes más cómoda y alegre, les infunda el optimismo y promueva la hermandad y cordialidad entre las propias familias obreras y de éstas con la empresa; es decir, una humanización de sectores tan importantes en la vida de la ciudad, con indudable mejora de su rendimiento.

#### B) *Red circulatoria.*

En el primer caso expuesto en el apartado anterior—ubicación desperdigada de centros de trabajo y viviendas asimismo

dispersas de su personal laboral—, la Municipalidad se ve obligada a sustituir las viejas vías urbanas por otras más modernas y amplias que absorban con fluidez los servicios de transporte; reformas interiores que implican la demolición masiva de barrios ocupados precisamente por familias de productores, las que hay que desplazar a bloques de nuevas viviendas de tipo social, cuya ubicación, en razón al costo del suelo, se halla en el extrarradio; y reformas por lo demás costosas para el Municipio, a menos que, expropiando las zonas marginales de las nuevas vías, se obtenga una adecuada regularización de solares edificables a suabastar y cuya plusvalía real—fruto de la propia reforma—compense los gastos de ésta.

### 3. REPERCUSIÓN SOCIO-ECONÓMICA.

Como secuela de lo dicho, la Administración se ve también obligada a multiplicar los servicios de transporte colectivo de viajeros, los cuales le resultan ruinosos, pues siendo la inmensa mayoría de sus usuarios personas de economía débil, no hacen fácil la aplicación de tarifas suficientes a cubrir el costo de tales servicios, provocando la aplicación de la técnica subvencional para que no se rompa el equilibrio económico de las explotaciones, sin el cual las empresas concesionarias o municipales—gestión indirecta o directa, respectivamente—no podrían soportar el déficit producido por la aplicación de los «precios políticos»; técnica subvencional que reparte el costo del servicio entre todos los contribuyentes, soportando éstos la carga de un auxilio indirecto a las clases modestas con las que—aparte de unos sentimientos de solidaridad social y cristiana—no tienen relación ni obligación alguna, por lo que ya empieza a atacarse por algunos (2) tal sistema, planteando la cuestión de si la solución más justa y digna para todos no estará en el señalamiento de salarios suficientes para que los usuarios puedan pagar «precios de costo» que cubran los gastos del servicio.

Por otra parte, si el acercamiento de los obreros y empleados a sus puestos de trabajo beneficia de un modo especial a deter-

(2) *ABC*, de Madrid, editoriales de 6 de diciembre de 1968 y 6 de agosto de 1971.

minadas empresas, tanto en orden a su rendimiento—por el ahorro de energías físicas que consumen las precipitadas caminatas del personal, o la pérdida de calorías por una comida de fiambres entre las dos etapas de su jornada—como por el ahorro del desembolso que supone la obligación de construir viviendas contiguas a las fábricas, en unos casos, o la economía de la indemnización legal por recorrido de distancias superiores a la mínima fijada, en otros; lo lógico es que esas empresas cooperasen con el Municipio en la carga del déficit del servicio de transportes, mediante el pago de contribuciones especiales basadas en ese especial beneficio. Es decir, que mientras no se pueda implantar la tarifa suficiente por no admitirlo la actual escala de salarios mínimos, que entre la tarifa bonificada y las contribuciones especiales pudiera reducirse al mínimo la subvención compensatoria del desequilibrio económico de la explotación.

Es indudable que el interés general postula y a la Administración compete, como obligación, el montaje y la prestación de unos servicios de transporte urbano colectivo de viajeros *para todos* los ciudadanos, sin discriminación de trato; pero esto que en las primeras decenas del siglo no ofrecía grandes complicaciones, hoy sí que las presenta, y muy complejas.

Como secuela de la acusada elevación del nivel de vida, al incrementarse a un ritmo desorbitado el número de usuarios de vehículo propio, la saturación de las vías urbanas es tal que ha incidido sensiblemente sobre los transportes colectivos; de una parte—que ya va teniendo compensación como más adelante veremos—, con la reducción del número de viajeros, y, de otra, por la obligada transformación de los medios de transporte: a) Sustitución de los vehículos de rodaje rígido—tranvías—por otros más autónomos y maniobreros que permitan una flexible simultaneidad circulatoria con los coches ligeros; b) Mejora de las condiciones de capacidad, comodidad y limpieza (eliminación de gases polucionantes del ambiente) del material móvil; y c) Canalización subterránea del mayor porcentaje posible de viajeros.

Y todo esto supone el desembolso de enormes capitales, cuya amortización resulta difícil, porque el ritmo de ésta es mucho

más lento que el de las transformaciones y sustituciones de aquel material móvil y de sus elementos auxiliares, exigidas por el público, por los problemas de regulación del tráfico y por las técnicas de depuración atmosférica; y ni las empresas concesionarias, ni las propias municipales, pueden afrontar ese desequilibrio económico que producen las imprevistas amortizaciones y las tarifas insuficientes—precios políticos—, teniendo que pesar tan enorme carga sobre la Hacienda del Municipio, cuya capacidad presupuestaria tampoco lo permite, provocando el auxilio del Estado, aunque no como solución de eficacia y vigencia aceptables, como nos demuestran los casos de Madrid y Barcelona. En cuanto al primero, iniciada la aplicación del Plan de Transportes de Madrid (Ley de 12 de mayo de 1956) con la emisión de un empréstito—avalado por el Estado—de 1.400 millones de pesetas y habiendo liquidado las deudas de la Empresa Municipal con transferencias del Presupuesto (acuerdo de la Comisión permanente de 24 de agosto de 1956) por treinta millones, unidos a un anticipo anterior de sesenta millones y a la cancelación de una cuenta con el Banco de España de 110 millones, el desarrollo de la Empresa provoca en 1957 un aumento del 50 por 100 en las tarifas de las líneas de superficie y, pese a todo, parece ser que en dicho año resulta un déficit de 380 millones, en 1971 otro de 500 millones y en 1972 se perfila el de unos 458 millones; y respecto a Barcelona, en 1957 se abordó la ordenación de sus transportes urbanos, encargándose el Estado de la construcción de las infraestructuras metropolitanas y suburbanas de la ciudad, yendo a cargo del Ayuntamiento la aportación de vías, material móvil, electrificación y demás elementos necesarios a la explotación, siendo autorizado el Municipio para emitir un empréstito—con el aval del Estado—por 1.600 millones de pesetas, y, a fin de cuentas, tenemos entendido que en 1971, por ejemplo, el déficit de explotación fue de unos 320 millones de pesetas.

Empiezan ahora a apuntarse, más que soluciones, algunos paliativos al problema, tanto desde el punto de vista de la descongestión viaria y purificación atmosférica como del «negocio» de explotación de las líneas de transporte colectivo: la renun-

cia voluntaria del propietario del turismo a internarse con su coche en la ciudad, por la escasez de aparcamientos y por el régimen de estacionamientos limitados; la declaración de calles «exentas» de circulación, reservadas sólo para peatones; el establecimiento de parques en las entradas de las poblaciones, para cambiar el uso del vehículo propio por el de las líneas colectivas, lo que puede incrementar la «clientela» y la defensa económica de éstas, las que también se van extendiendo por el subsuelo, lo que permite absorber y trasladar mayor cantidad de viajeros con la máxima rapidez—sobre todo como enlaces de barrios extremos y opuestos—, descongestionando la ciudad sin otras medidas de eficacia tan relativa como el «carril-bus». Paliativos en fin, y sólo paliativos, que remedian en parte, pero que no resuelven los problemas económicos y—su secuela—los jurídicos de las empresas.

#### 4. REPERCUSIÓN JURÍDICO-CONCESIONAL.

Como consecuencia de cuanto venimos exponiendo, el tradicional régimen de gestión indirecta del servicio de transporte colectivo de viajeros se halla en crisis, porque la Administración no puede conducirse hoy con sujeción rigurosa al modelo clásico de las concesiones a riesgo y ventura del concesionario, puesto que ello resultaría ineficaz y contraproducente de un lado e injusto de otro: ineficaz por cuanto el concesionario sujeto al cumplimiento estricto del contrato—incluso con revisiones tarifarias que tendieran a cubrir los gastos de explotación y que habría de repetir con mucha frecuencia—, procuraría resistir cuanto pudiera con su vieja flota de vehículos, y contraproducente, por tanto, para la comodidad de los usuarios, la fluidez del tráfico y la pureza atmosférica; e injusto, porque si los viejos contratos concesionales no previeron la posibilidad de la subvención (de otorgamiento potestativo, según el artículo 115-7.<sup>º</sup> del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales) y sí, en cambio, impusieron un canon, y, por tanto, actualmente no se puede conceder aquélla ni condonar éste (artículos 659 y 719 de la Ley de Régimen local, 27 de dicho Reglamento de Servicios y 180 del de Haciendas locales), se

condena a un particular—concesionario—a sostener a su costa un servicio en provecho de los demás, lo que le pondría en el trance de incumplir sus obligaciones, cayendo en causa de caducidad con pérdida de todos sus derechos si, en la nueva y subsiguiente licitación para otorgar la concesión, no resultare saldo positivo (artículo 137-3 del repetido Reglamento de Servicios), ya que, en tanto el concedente no altere las condiciones del contrato y cumpla fielmente lo pactado, no cabe al concesionario la acción rescisoria.

Por todo ello y en la necesidad de coordinar los intereses del concesionario y del concedente en relación con las exigencias públicas del servicio (ampliación de redes, modernización del material—en orden a su comodidad e influencia en la sanidad ambiental—y precios políticos), se ha impuesto una mayor *flexibilidad en el condicionado de la concesión*, debiendo, como lo hace el Reglamento de Servicios, artículo 127-2-2.º-b), dar franco paso a la técnica de la subvención, como medio de lograr el equilibrio financiero de aquélla, en el intento de que, no obstante ser un instrumento anquilosado y en crisis, pueda aún resolver el problema de la prestación subrogada de servicios públicos para lo que se buscan afanosamente nuevas fórmulas jurídicas.

## II. PROBLEMAS COMPETENCIALES

Hemos de partir, en orden a la competencia de las Corporaciones locales, según nuestro Derecho positivo, para la concesión de líneas de transportes en general, de una fecha que marca el comienzo de nuevas orientaciones al respecto en el sentido de reconocer amplia autonomía a aquellos entes: el 1 de abril de 1924, fecha de entrada en vigor del Estatuto municipal de 8 de marzo anterior; autonomía que en sendas disposiciones posteriores queda bastante desvirtuada por el acusado intervencionismo centralista.

El Estatuto municipal, en su artículo 150-8.º, señalaba la competencia de los Ayuntamientos para la «construcción o concesión de líneas férreas, cualquiera que sea el medio de tracción... con tal de que no rebasen, por la superficie ni por el

subsuelo, los límites del término municipal, y respetando siempre los derechos adquiridos con anterioridad a la presente Ley», o sea, según Real Orden de 15 de diciembre de 1924, que se trate de líneas de tranvías que se hubieran solicitado con posterioridad a 1 de abril de dicho año, pues las anteriores debieron «ser tramitadas con sujeción a la Ley de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877 y a su Reglamento» (de 24 de mayo de 1878). Tal servicio lo «podrán administrar y explotar directamente» los Ayuntamientos, a tenor del artículo 169 del propio Estatuto.

Dicho artículo 150 añadía que «al terminar los actuales contratos o concesiones, el Municipio respectivo podrá subrogarse en lugar del Estado para las reversiones o adjudicaciones estipuladas, mediante reintegro al Tesoro de los recursos desembolsados o dejados de percibir con que hubiere sido auxiliada su instalación o construcción. Esta facultad queda, sin embargo, circunscrita a las vías que el Estado no considere de interés general...» (se refiere, naturalmente, a las líneas concedidas con anterioridad a 1 de abril de 1924).

A su vez, el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925, en su artículo 107-B, señalaba como competencia de las Diputaciones la «construcción y explotación de ferrocarriles y tranvías interurbanos, sin perjuicio del derecho que a los Ayuntamientos otorga el artículo 150, número 8.º, del Estado municipal, y con sujeción, en su caso, a lo que dispone el artículo 110 de esta Ley», que se refiere a la aprobación del proyecto por el Ministerio entonces llamado de Fomento.

El artículo 72 del Reglamento de Obras y Servicios municipales de 14 de julio de 1924 (3) exige que «todas las empresas de vehículos para uso público (*tranvías, autobuses, taxímetros, autos, coches de tracción animal*) que circulen por las poblaciones, deberán obtener la previa *concesión del Ayuntamiento*, sometiéndose a cuantos preceptos en ella se les impongan para realizar su servicio y a los que figuren en las Ordenanzas

---

(3) La vigencia de este Reglamento se ha ido afirmando a través del Decreto de 17 de julio de 1931, transitoria décima de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 y transitoria undécima de la vigente Ley de Régimen local.

municipales respectivas para regularizar el tránsito por las vías públicas». Y en su artículo 73, dispone: «Es de la *exclusiva competencia de los Municipios*, según preceptúa el artículo 150 del Estatuto en su apartado 8.º, la *concesión de líneas de ferrocarriles y tranvías*, cualquiera que sea el medio de tracción, mientras no rebasen por la superficie ni por el subsuelo los límites del término municipal, *correspondiendo*, por consecuencia, a los *Ayuntamientos la aprobación de los proyectos*, y quedando modificados en ese sentido los artículos 71, 72 y 75 de la Ley General de Ferrocarriles y Tranvías de 23 de noviembre de 1877 y los 79, 80, 97 y 101 a 104 del Reglamento de 24 de mayo de 1878» (lo que supone que un Reglamento o Decreto modifica parcialmente una Ley general).

El propio artículo 73, en su párrafo segundo, prescribe que «cuando parte del trazado de los ferrocarriles o tranvías, sean urbanos o interurbanos, se desarrolle ocupando una carretera del Estado *que no sea vía urbana* o terrenos de dominio público, corresponderá al Gobernador civil de la Provincia otorgar la concesión en la parte que al Estado afecte. En los casos en que el trazado se lleve por terrenos particulares, fuera de la zona citada, inmediata a las carreteras del Estado y que pertenezcan a varios términos municipales, precisará la concesión por parte de cada uno de los Ayuntamientos afectados, como también cuando la línea recorra, aunque sea sin salir de las vías urbanas o caminos municipales, parte de varios términos municipales. Si el camino utilizado por la línea pertenece a una Diputación, corresponderá a esta Entidad otorgar la concesión en la parte correspondiente».

El artículo 75 del mismo Reglamento prescribe la tramitación conforme a lo dispuesto en el capítulo VII del también Reglamento de 6 de julio de 1877 para la ejecución de la Ley General de Obras públicas de 13 de abril del propio año, suprimiendo la intervención del Gobernador y del Ingeniero jefe de la Provincia. Dice así: «La resolución corresponderá al Ayuntamiento pleno, con arreglo a lo que dispone el apartado 9.º del artículo 153 del Estatuto»—que se refería a cuando la concesión hubiere de exceder de un año o exigiera recursos que ca-

recieran del crédito correspondiente en el presupuesto anual del ejercicio—. Y el mismo artículo 75, en su último párrafo, dice: «Las concesiones de líneas de ferrocarriles o tranvías que otorguen los Ayuntamientos, no tendrán plazo de duración superior a sesenta años, según establece el artículo 76 de la Ley General de Ferrocarriles. Al terminar el plazo de concesión, el material y las líneas revertirán al Municipio o Municipios en que radiquen las líneas... haciendo el reparto en proporción a los respectivos recorridos en cada término municipal».

En relación a estos preceptos destaca GARCÍA DE ENTE-RRÍA (4) cómo el Reglamento de Obras y Servicios se inspira en el principio «demanal» para asignación de competencias y reversiones, y cómo el Estatuto sentaba el de la *irretroactividad* (respecto a los derechos adquiridos con anterioridad al 1 de abril de 1924), así como el de la *subrogación* para hacerse cargo, en lugar del Estado, de las reversiones que, a virtud del Real Decreto-ley de 1 de abril de 1927, se podían adelantar y hacer efectivas en cualquier momento.

La nueva Ley de Régimen local, en su artículo 101-e), extendiendo la competencia municipal respecto a los «transportes terrestres, marítimos, fluviales, subterráneos y aéreos; estaciones, puertos y aeropuertos»—enunciado que habiéndolo querido hacer amplio e ilimitado, ha quedado ya sumamente restringido en sus efectos, como más adelante se pone de relieve—; y, en cuanto a las Diputaciones, el artículo 243-b) señala su competencia para el «fomento y, en su caso, construcción y explotación de ferrocarriles, tranvías y trolebuses interurbanos y establecimiento de líneas de autobuses del mismo carácter».

Y, finalmente, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, en su artículo 44, dispone: «En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 101 (competencia en general de los Municipios, que, en esta materia, como hemos visto, enumera el apartado e), 107 y 242 (competencia provincial, que desarrolla el 243 ya reseñado) de la Ley, las Corporaciones locales que asuman la gestión directa

(4) «El servicio público de los transportes urbanos», *Revista de Administración Pública*, núm. 10.

de los servicios relacionados en sus artículos 101 a 103 (Municipios), 107 (Entidades locales menores), 164 a 167 (servicios municipalizables, entre ellos los de autobuses, tranvías, trolebuses, ferrocarriles y demás medios de transporte dentro del término municipal, así como el servicio de estaciones de autobuses—artículo 166—), 242 a 245 (competencia provincial) y 285, los prestarán *en virtud de la propia competencia que en ellos se les atribuye directamente* y, por tanto, *sin requerir concesión de ninguna clase para establecerlos y desarrollarlos*».

Este precepto reglamentario «remacha» en términos tajantes la plena competencia de las Corporaciones locales, *que se les atribuye directamente*, y, tanto por su fecha como por la del nuevo texto refundido de la Ley de Régimen local (17 y 24 de junio de 1955, respectivamente), teniendo en cuenta la tendencia de la Administración central a mantener sus prerrogativas intervencionistas en esta materia de los transportes de toda índole—reflejada en muchas y reiteradas disposiciones, confirmadas por el Tribunal Supremo—, es de extrañar que el propio Gobierno, al redactar dicha Ley y su Reglamento, no puntualizara una discriminación de competencias al respecto, sino que afirmara terminantemente en ambos textos la que atribuye a las Corporaciones locales; y al no haber hecho salvedad o reserva alguna a favor de la intervención o competencia estatal, es indudable—en buena lógica jurídica, ya que no en la realidad, como veremos, por desgracia—que la Ley de Régimen local, posterior y de igual rango que la General de Ferrocarriles (1877), de Trolebuses (1940), Ordenación del transporte por carretera (1947), etc., debiera prevalecer sobre los preceptos limitativos de éstas y, sobre todo, de la prolífica lista de Decretos-leyes, Decretos y Ordenes que interfieren o limitan la competencia local en esta materia.

Sería curioso ofrecer a la crítica de los tratadistas de Derecho extranjeros nuestros textos legislativos en orden a la Administración local, porque, sin duda, su impresión sería que nuestros Municipios y Diputaciones gozan de un privilegiado régimen autónomo en orden a la explotación de los servicios públicos; mas su sorpresa resultaría tan imponente como increíble cuan-

do, acto seguido, se les mostrara ese fárrago de profusas disposiciones—anteriores las más fundamentales a las básicas del régimen de tales Corporaciones—que contradicen y anulan prácticamente las competencias señaladas en estas últimas y que el propio Tribunal Supremo pospone a las facultades del Poder central.

Sólo nos cabe a los municipalistas el consuelo esperanzador de que las Leyes especiales sobre los transportes de Madrid y Barcelona (12 de mayo de 1956 y 26 de diciembre de 1957) hayan abierto un paso franco a la exclusiva competencia municipal—sin necesidad de concesión estatal—en esta materia, y que tal orientación se generalice para los demás Municipios y las Diputaciones, de modo que la nueva Ley de Régimen local no se limite a meras declaraciones platónicas en orden a la organización y explotación de los servicios locales de transportes urbanos colectivos, sino que llene el actual *vacuum legale*—en el desarrollo de las declaraciones generales de competencia—, que sirve de pretexto para su subordinación fáctica a la intervención estatal.

La actual contradicción de las normas hace decir a GARCÍA-TREVIJANO (5): «Queda bastante claro, por tanto, el régimen anárquico de los transportes urbanos, que mantiene en tensión la lucha entre la autonomía municipal y la estatización, en dos sentidos fundamentales: a) En cuanto a la titularidad para conceder los servicios (*facultas concedendi*); b) En cuanto a que las Entidades locales gestionen directamente dichos servicios en nombre propio y por cuenta propia y no como concesionarios del Estado». Lo que concuerda con la opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA, que comenta: «Los transportes urbanos no constituyen para nuestra legislación un auténtico servicio público municipal, sino que, en su organización y, en general, en toda la competencia motivada para su regimiento, se mezclan, al lado de una competencia municipal, y con papeles generalmente preponderantes, las competencias de la Provincia, y, sobre todo, del Estado».

(5) «Plan de transportes de Madrid», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 88, julio-agosto 1956, págs. 583-606.

Coinciden ambos tratadistas en poner de manifiesto el embrollado e inconveniente «casamiento» que, al margen de la legislación local y sin respeto para ésta, sientan las tan profusas como confusas disposiciones que se han dictado en orden a la competencia en materia de concesiones de los servicios de transportes urbanos colectivos, las que en su aplicación concreta a las diversas modalidades de éstos y a su régimen concesional, vamos a considerar seguidamente.

### 1. TRANVÍAS.

A) *Concesiones anteriores a 1 de abril de 1924* (fecha de entrada en vigor del Estatuto municipal—según su disposición final—).

Por Real Orden de 15 de diciembre de 1924 se dispuso que su tramitación se atendería a los preceptos de la Ley General de Ferrocarriles de 1877 y de su Reglamento de 24 de mayo de 1878, debiéndose consignar en los pliegos de condiciones una cláusula por la que «el concesionario queda obligado a aceptar en cualquier tiempo la reversión de la concesión a quien corresponda, sin otra indemnización que el valor que tenga la línea en el momento en que se acuerde la municipalización del servicio de este tranvía»; prescribiéndose posteriormente, por Real Decreto de 1 de abril de 1927—artículo 1.º—, que se autoriza al Gobierno «para adelantar y hacer efectiva en cualquier momento la facultad otorgada a los Municipios en el apartado 8.º del artículo 150 del Estatuto...» de poder subrogarse en lugar del Estado en las reversiones estipuladas de las vías férreas, cuando lleguen a término las concesiones de las que se hallen enclavadas dentro del término municipal y que el Estado no considere de interés general.

B) *Concesiones posteriores a 1 de abril de 1924.*

Se rigieron por el artículo 150-8.º del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 y artículo 102-F-d) de la Ley de 31 de octubre de 1935 y deben regirse por el artículo 101-e) de la vigente Ley de Régimen local—texto refundido de 24 de junio de 1955—.

Con posterioridad al Estatuto y Ley municipal de 1935, antecedentes de la vigente de Régimen local, que recoge la misma asignación de competencia que aquellos cuerpos legales señalaban al Municipio, se dictaron, entre otras, las siguientes disposiciones: Orden de 30 de septiembre de 1940, que en su artículo 1.º dispuso: «Los servicios de inspección ejercidos por los Ayuntamientos sobre los tranvías de su jurisdicción, se relacionarán en tal concepto con la Alta Inspección que compete a la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera...» y, en su artículo 2.º: «La Alta Inspección cuidará especialmente del cumplimiento por los Ayuntamientos, concesionarios y usuarios, de las condiciones de la concesión y de los Reglamentos generales y particulares afectos a ellas...»; Decreto de 8 de mayo de 1942 (artículo 1.º, párrafo 2.º) y Orden de 6 de septiembre de 1944, que confirman la función inspectora de dicha Dirección General; y Decreto-ley de 10 de marzo de 1950, que dispone: «Artículo 1.º El artículo 29 de la Ley de Ferrocarriles secundarios de 26 de marzo de 1908 (6) que dice: "Para solicitar la concesión de estos ferrocarriles se dirigirá al Ministerio de Fomento una instancia, acompañada del proyecto de la línea...", en relación con su artículo 16, que prescribe: "A instancias de las Diputaciones y Ayuntamientos interesados..., podrá el Gobierno adicionar al Plan de ferrocarriles secundarios aquellas líneas de interés regional o local...", quedará adicionado en la forma siguiente: "No obstante, cuando el peticionario de la concesión sea un Ayuntamiento de capital de Provincia, quedará exceptuado del depósito de la referida garantía..., etc."», de lo que resulta que la concesión de ferrocarriles urbanos (subterráneos) y tranvías, aunque hayan de establecerlos y explotarlos los propios Ayuntamientos, son siempre de la competencia de la Administración central. Y por si pudiera haber alguna duda al respecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1950—litis entre el Ayuntamiento de Madrid y el Ministerio de Obras Públicas con referencia al

---

(6) Fue modificada por Ley de 23 de febrero de 1912, que diferenció el régimen legal de los ferrocarriles secundarios según gocen o no de la garantía por parte del Estado, dejando libre la fijación de tarifas por los concesionarios de los segundos.

ferrocarril metropolitano—resuelve la competencia a favor de dicho Ministerio, fundándose en que la autonomía de las Corporaciones locales está supeditada a la observancia de las leyes generales.

Cabría pensar que tales preceptos y sentencia, por ser anteriores a la vigencia de la nueva Ley de Régimen local, tanto en su versión de 16 de diciembre de 1950 como en la de 24 de junio de 1955 (vigentes desde 1 de marzo de 1951 y 1 de enero de 1954—retroactivamente—según su respectiva disposición final primera), habrían de estimarse inaplicables a partir de ambas fechas; pero no lo admite así la jurisprudencia, ya que en sendas sentencias de 20 de noviembre de 1961 y 19 de febrero de 1962, confirma la estatización de las funciones inspectoras, la determinación del «casco urbano» a efectos de transportes por la Administración central y la subordinación de la competencia específica de las Corporaciones locales a la observancia de las leyes generales; como asimismo se pronuncia un dictamen que aparece en los *Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado* (año 1962), al sentar que la declaración contenida en el apartado e) del artículo 101 de la Ley de Régimen local no puede modificar la competencia que en orden a la concesión e inspección de ferrocarriles teleféricos está atribuida al Ministerio de Obras Públicas, y así, en este mismo concepto competencial, las Ordenes del propio Departamento ministerial de 11 de abril de 1960 y 8 de enero de 1962, conceden prolongaciones del «Metro» madrileño, en consonancia con los Decretos de 10 de marzo de 1960 y 21 de diciembre de 1961, respectivamente.

Finalmente, otra disposición mediatizadora de la competencia municipal en orden a las concesiones de líneas tranviarias, es la Orden de 6 de febrero de 1952, creando «Comisiones mixtas» para la explotación, que se constituirán «a requerimiento de la empresa explotadora», con un representante de ésta, del Ministerio de Obras Públicas y del Ayuntamiento, actuando de Presidente el segundo y de Secretario el Interventor del Estado en los ferrocarriles, afecto a la respectiva Jefatura de Obras Públicas; cuya Comisión estudiará los problemas de la explotación, proponiendo al Ministerio la posible revisión de tarifas,

otorgamiento de subvención municipal, institución del sistema de transporte, etc. A la vista del informe, el Ministro propondrá al Gobierno la adopción de las medidas pertinentes (que tienen por finalidad el equilibrio económico de la explotación).

¿Cabe mayor tutela sobre unos intereses netamente locales?

## 2. TROLEBUSES.

### A) *Las Corporaciones locales* concesionarias.

La Ley de 5 de octubre de 1940, sobre concesión de líneas servidas por trolebuses, dispone en su artículo 4.º, párrafo segundo: «El establecimiento de servicios de trolebuses por las Diputaciones provinciales podrá hacerse en las carreteras y caminos ordinarios construidos y explotados por ellas», y, en su párrafo tercero, respecto a los Ayuntamientos, del mismo modo «en las vías urbanas y caminos de su propiedad», mas siempre «previa aprobación del Ministerio de Obras Públicas», en cuanto a las Diputaciones, «en función reguladora del servicio de la red de carreteras y caminos», y, en cuanto a los Ayuntamientos, «en función de alta inspección en la concesión, construcción y explotación de servicios públicos de transportes». Para ello el Reglamento de 4 de diciembre de 1944 determina los requisitos de la solicitud que las Diputaciones y Ayuntamientos deberán dirigir al referido Ministerio, proyectos y, entre otros documentos, «carta de pago, demostrativa de haber depositado el peticionario, en la correspondiente Delegación de Hacienda, una fianza», garantía de la que son relevadas las Corporaciones locales por el ya citado Decreto de 10 de marzo de 1950, por Ley de 19 de diciembre de 1951, así como por el artículo 290 de la vigente Ley de Régimen local—tanto en su texto de 1950 como en el de 1955—, respecto de las Diputaciones que acudan a subastas y concurso estatales para el otorgamiento de concesión de obras públicas. Cuando la petición de un Ayuntamiento se refiera a la concesión con monopolio de este servicio, el Ministro de Obras Públicas propondrá la resolución pertinente al Consejo de Ministros, correspondiendo a este último resolver también en casos de municipalización por transforma-

ción en servicio de trolebuses de otros medios de transporte con carácter de monopolio.

B) *Las Corporaciones locales* concedentes.

En cuanto a la situación de las Corporaciones locales como *concedentes* de este servicio, la legislación que examinamos—Ley, artículo 4.º, párrafo cuarto—dispone: «El establecimiento de servicios de trolebuses por sociedades en régimen de empresa y por particulares, se concederá: a) Por los Ayuntamientos... cuando hayan de circular por vías urbanas o caminos municipales; b) Por las Diputaciones provinciales... cuando hayan de circular por carreteras o caminos provinciales, o por itinerarios mixtos provinciales y municipales. En este último caso informarán en el expediente de concesión los Ayuntamientos interesados»; pero tanto los Ayuntamientos como las Diputaciones han de ser «refrendados por el Ministerio de Obras Públicas». La potestad concedente se la reserva el Estado—apartado c)—«cuando hayan de circular por carreteras o caminos del Estado, o por itinerarios mixtos del Estado y Provincia, del Estado y municipales, o del Estado, provinciales y municipales», en cuyos casos mixtos informarán en el expediente las Corporaciones locales interesadas.

Finalmente, dentro de estos servicios respecto de los cuales dichas Corporaciones actúan de concedentes, el artículo 22 de la Ley dispone que «los concesionarios de tranvías dependientes de los Ayuntamientos necesitarán para su transformación (en líneas de trolebuses) la autorización de éstos»; y la nueva concesión se aprobará por el Ayuntamiento, «refrendada por el Ministerio de Obras Públicas», señalando el artículo 23, entre otras ventajas que fomentan estas transformaciones—como la exclusiva en el itinerario, etc.—, la de prórroga del plazo de vencimiento de la concesión por otro de cinco a veinte años.

Vemos, pues, que rige un criterio estrictamente *demanial* en orden a la titularidad de la facultad de conceder y del derecho de reversión, con preferencia a favor del ente de mayor extensión jurisdiccional en los casos de concurrencia.

### 3. AUTOBUSES (7).

Respecto a los servicios de esta modalidad, hay que tener en cuenta el Real Decreto de 4 de julio de 1924—aclorado y modificado por Real Decreto-ley de 20 de febrero de 1926—y su Reglamento de 11 de diciembre del mismo año, por los que se ordenan los transportes mecánicos rodados por vías del Estado, Mancomunidades, Diputaciones y Ayuntamientos; respecto de los cuales se promulgan posteriormente, entre otras normas, la Ley de 27 de diciembre de 1947 y su Reglamento de 9 de diciembre de 1949.

El citado Reglamento de 1924, en su artículo 4.º, reconoce a los Municipios «absoluta autonomía» para regular los transportes por las vías urbanas «dentro de los cascos de las poblaciones», lo que concuerda, por exclusión, con el texto del artículo 1.º de la Ley de 1947; pero tan generosa concesión a la competencia local es restringida por el Reglamento de esta última Ley, que en su artículo 1.º, párrafo segundo, literalmente dispone: «... 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 de 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».

Y he aquí cómo los Ayuntamientos en trance de una notoria expansión urbanística, pueden verse frente a una doble intervención de los organismos centrales: de una parte, respecto al Ministerio de la Vivienda—Dirección General de Urbanismo— a la que compete la sanción definitiva de los Planes de ordenación urbana (artículo 32 de la Ley de Régimen del Suelo de 12 de mayo de 1956), respecto de lo que se entiende como «suelo urbano» (artículo 63): «a) Los comprendidos [terrenos]

(7) GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael, «Algunos problemas del transporte público de viajeros en autobuses», *Revista de Administración Pública*, núm. 66.

en el perímetro que define el casco de la población conforme al artículo 12 ("El casco comprenderá los sectores urbanizados a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable en cada polígono"); b) Los que estén *urbanizados* [aunque no estén edificados, ¿no?]; y c) Los que aún sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado Plan parcial de ordenación»; y frente, decíamos, de otra parte, al Ministerio de Obras Públicas, al que, como hemos visto, compete determinar cuál ha de estimarse «casco urbano» a efectos de los servicios de transportes.

Y como tanto el casco—perímetro central de la población— como los terrenos urbanizados (integrantes de polígonos que pueden estar muy separados del perímetro actual) se pueden edificar y la construcción no es obligado que vaya desarrollándose del centro a la periferia, sino que puede ocurrir al revés —y así se prefiere de hecho por los constructores por la mayor baratura del suelo—, las soluciones de continuidad superiores a los quinientos metros entre núcleos edificados puede darse con frecuencia, y ello mermar o hacer utópica la autonomía que a los Ayuntamientos concede la Ley, teniendo que abordar una lucha burocrática—expedienteo—con el Ministerio de Obras Públicas a fin de que estime como transporte urbano y netamente municipal, el de enlace de su perímetro actual—casco notorio— con los polígonos alejados en pleno desarrollo—casco en formación—.

#### 4. CRÍTICA DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL.

Es evidente que en las grandes ciudades, donde el complejo urbanización-servicios no puede apreciarse a lo vivo mejor que por sus propios organismos rectores, toda intromisión de órganos alejados de la convivencia ciudadana y que han de resolver enfocando los problemas sobre papeles, datos y normas frías, ha de resultar retardadora de soluciones urgentes y positivas, cuando no contraproducentes y hasta contradictorias al coincidir sobre un problema la visión distinta de diferentes organismos estatales.

Y en orden a la crítica de las funciones interferentes del

Estado—a pretexto de una coordinación general del transporte y de su derecho de «alta inspección»—vamos a dejar la palabra a GARCÍA DE ENTERRÍA, cuya censura del sistema no pierde detalle y que, por su enjundia, vamos a transcribir.

Dicho tratadista expone: «Son tres los criterios que fundamentan en la legislación especial de transportes la restricción, verdaderamente drástica, de la competencia municipal en la materia: uno, el criterio de la *titularidad dominical* de las vías; otro, el criterio de la *insolvencia técnica* de los Municipios; otro, más general, el de la interpretación de la *autonomía municipal subordinada* a la observancia de las leyes generales».

Combatiendo el primero, cita un dictamen del Consejo de Estado, que dice: «La facultad ordenadora del servicio público de los transportes *no emana de la titularidad del dominio público* que es la carretera sobre la cual los transportes deben realizarse, *sino del poder de policía general*; las facultades de la Administración en la materia *no son las meras facultades de un propietario* para ordenar el uso de sus cosas, *sino las facultades superiores en cuanto poder público* para ordenar al bien común una actividad social de los administrados».

Analiza el comentarista la relación jurídica que se manifiesta entre el hecho y la vía pública, sentando que «en el caso del transporte por carretera, se trata del ejercicio de un derecho o interés cívico o corporativo, actuando conforme a las leyes», sin que aquella relación alcance «categoría jurídico-real» como por el contrario ocurre en el caso de tranvías y trolebuses, puesto que «la ocupación permanente de una vía pública con cables y raíles, mediante instalaciones fijas, refiere indudablemente un derecho real administrativo, contenido propio de una concesión demanial»; como también sucede en el supuesto del ferrocarril, cuando el trazado de éste vaya al margen de, pero sobre la carretera, simultaneando los dos usos del «camino», pues «si el camino» del trazado se hace para el ferrocarril y fuera de este uso no puede tener otro, la función es netamente de servicio público y *no de dominio*.

Salvo, pues, en el supuesto del transporte organizado como servicio público, en su sentido jurídico-administrativo, en el que

se da la «relación inmediata entre el régimen del servicio público del ferrocarril y la cualidad demanial de la vía» y en el que ésta es de dominio público en su integridad por servir, exclusiva y excluyentemente, de base a dicho servicio público, «*el principio de la demanialidad* para determinar la competencia administrativa sobre el servicio público de transportes»—en su más amplio sentido, no en el estrictamente jurídico-administrativo—«*es insostenible jurídicamente*. La calificación de un servicio de transportes como servicio público y su regulación, ejecución y vigilancia es algo absolutamente ajeno a la relación del mismo con la vía pública desde el punto de vista del Derecho», es una función—según sostiene el Consejo de Estado—«del poder de policía general».

Respecto al segundo criterio de incapacidad técnica del Municipio, considera GARCÍA DE ENTERRÍA: 1.º Que el hecho de que surja en una ciudad la necesidad del servicio de transportes mecánicos, supone población importante que cuenta con elementos técnicos capacitados [o tiene—añadimos nosotros—recursos económicos suficientes para procurárselos]; y 2.º Que no deben confundirse las condiciones técnicas del servicio con la prestación de éste. «La competencia para fiscalizar aquellas condiciones técnicas no implica necesariamente la competencia para ordenar el hecho sustancial de esta prestación del servicio». Ello podría «justificar una actividad de tutela, pero en modo alguno una actividad sustitutiva de las actividades municipales e incluso negadora de la posibilidad mínima de éstas...»

En cuanto al criterio de la *autonomía subordinada* a las leyes generales, «es completamente insostenible», porque es obvio que «un Municipio no puede derogar, evidentemente, una ley general, pero es obvio que sí puede hacerlo una ley municipal (que emana del Estado) que define la competencia del Municipio, puesto que "las leyes municipales son también ellas mismas leyes generales del Reino, en concierto con las demás y con la misma, idéntica virtualidad derogatoria"».

Con tales razonamientos justifica este autor la posición autonomista mantenida por la legislación local, ya que «la competencia municipal sobre los transportes urbanos está apoyada en

un único criterio que es cardinal en el Derecho administrativo: el principio del servicio público» y aquéllos son, antes que nada, un servicio público que responde a una necesidad urbana y debe caer en la competencia del ente que funda su existencia en la satisfacción de las necesidades que son netamente de apreciación y preocupación local, y en cuya coordinación toda interferencia ajena es perjudicial.

Señala, finalmente, como causa de la posición antimunicipalista de los órganos especiales del Estado, «la existencia de un verdadero *vacuum legale* en la legislación de Régimen local respecto a la ordenación del servicio público de transportes urbanos, subsumida indiferenciadamente con la de los demás servicios a través de simples declaraciones y principios generales», lo que «viene a imponer, por consiguiente, la oportunidad de llegar a esta ordenación orgánica y completa».

### III. CONCLUSION

#### 1. LA AUTENTICIDAD COMPETENCIAL DE LOS ENTES LOCALES EN SU CO-PLANIFICACIÓN URBANA Y DE SUS TRANSPORTES.

Conformes en todo con el criterio de GARCÍA DE ENTERRÍA, respecto al valor platónico de las declaraciones contenidas en la Ley de Régimen local en orden a la competencia de los entes territoriales provinciales y municipales, en materia de transportes, ya que su falta de reglamentación permite al Estado invadir el área local, aplicando preferente y exclusivamente sus normas generales; pero tal motivo o pretexto de los organismos centrales y ese concepto de la «autonomía subordinada»—que nos trae a la memoria ese engendro de la «soberanía limitada», puesto hoy en uso en el ámbito internacional—, no deja de ser un abuso de poder que desnaturaliza el auténtico perfil y la genuina competencia de las Corporaciones locales, sobre todo en las dos materias, íntimamente ligadas, que venimos examinando en este trabajo.

En efecto: no cabe duda que los transportes *urbanos* son elemento vital *de la ciudad*, son exigencias de los *ciudadanos*

—considerando el vocablo en su más estricto y propio significado—, cubren *necesidades locales y localizadas* en la urbe y que los órganos de la Administración *municipal* son los que reciben el impacto directo de la demanda y de las quejas ciudadanas; resultando absurdo que otros órganos situados a centenares de kilómetros—lejos del clamor de los usuarios y sólo en contacto directo con las empresas—sean los llamados a solucionar con sus decisiones la problemática local de estos transportes, máxime cuando la comunidad sobre la que han de incidir sus resoluciones no es la comunidad nacional, sino la que constituye el sustrato de la personalidad jurídica y el asiento del *imperium* municipal, la titular de un *interés público* concretamente *local* que da al servicio su *carácter público local*.

Por otra parte, desde el punto de vista social y económico, la centralización a ultranza de un control único puede actuar como motivo o nexo de fusión entre las empresas concesionarias de transportes, dando lugar a un monopolio capitalista cuya potencia financiera a escala nacional pudiera constituir un fuerte *grupo de presión*, un infra-Estado que jugara abusivamente con los intereses de las tuteladas Corporaciones locales (vacío en los concursos para obligar a mejorar las condiciones económicas de las concesiones, por ejemplo); mientras que «localizados» sus negocios en las pequeñas circunscripciones territoriales de las Diputaciones y Ayuntamientos, condicionados, controlados y sometidos en un todo y exclusivamente al poder local, quedarían más desconectados los capitales entre sí y resultaría más improbable el peligro que señalamos.

También estamos convencidos por la experiencia de la perturbación y demora que una centralización en el trámite y aprobación de los Planes de ordenación urbana (8) provoca en la conformación de las ciudades: perturbación por cuanto la centralización implica, por lo general, una estandarización de estructuras, anulando la personalidad de aquéllas, tan varia y bella como diversa es la naturaleza y estilo de nuestras regiones; y

---

(8) Véase mi trabajo «Urge la desconcentración o descentralización de las funciones urbanísticas», *Municipalia*, núm. 198 (rectificado posteriormente por varios errores de imprenta).

demora porque el aluvión de planes que se acumula sobre unos mismos organismos, humana y necesariamente impone un turno de estudio y despacho, cuando la desconcentración de estas actividades permitiría «entender» y resolver a los realmente entendidos y encariñados con las especiales características de cada región, y, al mismo tiempo, con la agilidad propia de una distribución de trabajo y de una «visión» y comprensión rápida del problema.

Como sostiene BUCHANAN (9), «... el movimiento de personas y mercancías constituye una función del aprovechamiento del terreno para las diversas clases de actividades, de lo que se infiere que *el transporte debe ser parte integrante e inseparable de la planificación urbana y regional*».

Hace este autor una exposición de las tres etapas en que, según él, se puede caracterizar la historia de «las relaciones entre los sistemas de transporte urbano y el desarrollo urbano» (primera o de desplazamiento a pie, que motiva la ciudad compacta; segunda o de transporte de masas como secuela del crecimiento de las ciudades por el fenómeno de la migración interior, apareciendo los medios de locomoción modernos de tranvías, autobuses y ferrocarriles; y la tercera del transporte motorizado privado, siendo su resultado la dispersión de la ciudad o «región-urbana»); sentando la necesidad de una actuación coordinada en orden a la planificación de los medios de transporte y estructura funcional de la ciudad.

Problemas, pues e insistiendo, genuinamente, entrañablemente locales, de vivencia y experiencia *in situ*, en la «carne viva» de la ciudad; y si la intromisión del Poder central supone una detentación de atribuciones que por ley bío-política, natural, no le competen, desde el punto de vista práctico—como hemos visto—y de las modernas técnicas administrativas—corrientes descentralizadoras—resulta arcaica y contraproducente.

---

(9) BUCHANAN, Colin D., *El transporte urbano*, editado por el Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica, 1965.

## 2. NOVEDAD DE LOS REGÍMENES DE MADRID Y BARCELONA EN ESTA MATERIA.

Como en otro lugar hemos apuntado, parece haberse abierto una fisura en ese cerrado reducto de la centralización competencial, con la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre el Plan de transportes de Madrid (seguida de la de 26 de diciembre de 1957 para Barcelona), en la que se establece amplia autonomía municipal, como resalta GARCÍA-TREVIJANO: «1.º Porque puede establecer los servicios de transportes colectivos de viajeros dentro del término municipal sin necesidad de concesiones por parte del Estado; y 2.º Porque puede fijar las tarifas sin ninguna otra autorización, imponiéndole la obligación, sin embargo, de fijar tarifas reducidas en relación con las que rigen con carácter general, en los horarios adecuados para la jornada laboral».

No obstante, al constituirse por esta Ley una Comisión Coordinadora de Transportes de Madrid, dependiente del Ministerio de la Gobernación (artículo 8.º) y presidida por el Alcalde de la capital, con facultades programadoras de líneas, informativa de proyectos, concesiones, fijación de tarifas, itinerarios, etcétera, y en su Comisión hay representantes de los Ministerios de la Gobernación, Obras Públicas, Comisaría de Ordenación Urbana e Instituto Nacional de la Vivienda, es indudable que, con pretextos coordinadores, el Estado no suelta sus riendas del todo.

Esta fórmula por la que Madrid y Barcelona han logrado un régimen de mayor libertad o autonomía en materia de transportes urbanos, sólo nos consuela como apertura hacia un nuevo tratamiento favorable a esa autonomía de los entes locales, pero que no merecerá plácemes completos hasta extenderse a todas las Diputaciones y Municipios; y nunca mejor oportunidad que la que ahora se ofrece al legislador con motivo de la discusión y aprobación de la nueva Ley de Régimen local.