

Competencias da Administración local sobre transportes urbanos: situación actual e perspectivas de futuro ante a reforma do réxime local da Lei 27/2013, do 27 de decembro

## Competencias de la Administración local sobre transportes urbanos: situación actual y perspectivas de futuro ante la reforma del régimen local de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre

Competences of the local Administration on urban transports: current location and perspectives of future in front of to reform of the local regime of the Law 27/2013, of the 27<sup>th</sup> of December

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA

Profesor titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España)  
msarmiento@ddp.ulpgc.es

Recibido: 02/11/2014

**Resumo:** Foi tradicional conferir funcións sobre transporte público de viaxeiros á Administración municipal, xa que hai unha estreita relación entre Administración Local e transporte público. Na actualidade, a lexislación das Comunidades Autónomas atribúe aos municipios competencias sobre ordenación, xestión e disciplina sobre o sector, aínda que se formulan novas esixencias derivadas da forte crise económica que tratan de ser abordados pola nova Lei 27/2013, de racionalización e sostinibilidade da Administración Local.

**Palabras clave:** Administración Local, competencias sobre transporte público de viaxeiros, reforma da Administración Local.

**Resumen:** Ha sido tradicional conferir funciones sobre transporte público de viajeros a la Administración municipal, ya que hay una estrecha relación entre Administración Local y transporte público. En la actualidad, la legislación de las Comunidades Autónomas atribuye a los municipios competencias sobre ordenación, gestión y disciplina sobre el sector, aunque se plantean nuevas exigencias derivadas de la fuerte crisis económica que tratan de ser abordadas por la nueva Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

**Palabras clave:** Administración Local, competencias sobre transporte público de viajeros, reforma de la Administración Local.

**Abstract:** *It has been traditional to confer functions on public passenger transport to the city administration, as there is a close connection between local administration and public transport. At present, the legislation of the Autonomous Communities attributed to municipalities competences on management skills, management and discipline on this sector, although there are new requirements arising from the severe economic crisis, which attempt to be addressed by new Law 27/2013, of rationalization and sustainability of Local Administration.*

**Key words:** *Local Authority, responsibilities for public passenger transport. Local Administration reform.*

**Índice:** 1. Administración local y transportes urbanos: una relación indispensable 2. El transporte como sector del ordenamiento jurídico-administrativo 3. Las competencias de las entidades locales: encuadramiento general 3.1 Régimen legal de las competencias propias 3.2 Las competencias delegadas 3.3 Las competencias encomendadas 4. Las competencias locales sobre el transporte urbano 4.1 Evolución histórica: la insignificancia de las competencias en esta materia 4.2 Las competencias municipales a partir de la LRBRL 4.2.1 Planteamiento general anterior a la Ley 27/2013 4.2.2 La posición del legislador sectorial; en particular, del legislador autonómico: STC 118/1996, de 27 de junio y STS de 17 de abril de 2000 4.2.3 Aproximación general sobre la situación en la legislación autonómica 4.2.3.1 Andalucía 4.2.3.2 Aragón 4.2.3.3 Canarias 4.2.3.4 Castilla-La Mancha 4.2.3.5 Castilla-León 4.2.3.6 Cataluña 4.2.3.7 Galicia 4.2.3.8 Madrid 4.2.3.9 La Rioja 4.2.3.10 Navarra 4.2.3.11 País Vasco 4.2.3.12 Comunidad Valenciana 4.2.4 Algunas conclusiones sobre esta indagación jurídica 5. Una cuestión complementaria: la coordinación y la proliferación de las denominadas “autoridades del transporte público” 6. Nuevas perspectivas normativas: acerca de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local 6.1 Reforma de la Administración local, crisis económica y realidad política 6.2 Cambio de rumbo en el ámbito competencial: artículos 7, 25 y 26, LRBRL 6.3 La reforma de los artículos 84 bis y 86.2, LRBRL: ¿Publicatio o gestión privada? 7. Conclusiones

## Abreviaturas utilizadas

APL	Anteproyecto de Ley
Art.	Artículo
ATP	Autoridad del Transporte Público
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CNC	Comisión Nacional de la Competencia
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
FJ	Fundamento Jurídico
LOCE	Ley Orgánica del Consejo de Estado
LOFAGE	Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LOTT	Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985
LRJAP y PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992
RAE	Real Academia Española
REALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
ROTT	Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres
S	Sentencia
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

# 1 Administración local y transportes urbanos: una relación indispensable

Es evidente que la Administración Local y, en particular, los Ayuntamientos, han adquirido a partir de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 una importancia fundamental para la gestión de los servicios públicos y, en general, para la articulación de un poder local descentralizado y participativo. No por casualidad en el Reino Unido se ha considerado que la Administración local es escuela de democracia y un cauce muy efectivo de participación para los ciudadanos<sup>1</sup>. Y es claro que el objetivo de participación democrática y la vertebración eficaz y efectiva de la descentralización fue una preocupación en una primera etapa, más o menos dilatada en el tiempo, después de aprobarse la Carta Magna; algo completamente explicable después de un largo período histórico en el cual los Ayuntamientos y otras Corporaciones locales, como las Diputaciones provinciales, habían desempeñado un papel muy modesto en el ejercicio del poder público administrativo, debido al centralismo inherente al régimen del General Franco. Fruto de esta primera etapa democrática fueron las Leyes 2/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que, con independencia de las limitaciones, lagunas o contradicciones que se han detectado para la consecución de ese objetivo, comportaron un avance muy significativo para la Administración local en España.

Pero en la actualidad atravesamos otra etapa en la que las prioridades, en parte, se han modificado, ya que preocupa sobremedida la gestión adecuada y eficaz de los servicios públicos que presta la Administración local, sobre todo por la intensa crisis económica que sufrimos a partir de la última parte del año 2007, porque ya la Administración local no puede justificarse solo o exclusivamente con la invocación retórica de la participación, sino que, preservando e incluso potenciando ésta, debe ocuparse de forma eficaz, eficiente y económica de la prestación de unos servicios de calidad, actualizados, sostenibles en términos económicos, y bien gestionados y evaluados para que las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos puedan satisfacerse de manera correcta, en coherencia con el artículo 1.1 de la Norma Suprema, es decir, de acuerdo con un Estado social y democrático de Derecho.

Dentro de los servicios públicos cuya competencia está atribuida a los Entes locales, por resultar indispensables para el ciudadano, está sin duda el transporte público. Es obvio que el particular necesita trasladarse a su trabajo, al colegio, a la universidad o bien para disfrutar de su ocio, y para ello es imprescindible el transporte. Bien es verdad que hasta hoy lo que ha predominado es un uso exclusivo —y abusivo— del transporte privado, por intereses políticos y económicos que no es posible dilucidar aquí, pero cuyo resultado está a la vista de todos: ciudades masificadas de coches privados, dificultades para aparcamiento, contaminación no solo acústica sino de todo tipo, obstáculos y peligros para peatones, gastos, etc. No es necesario realizar un detallado estudio empírico para llegar a la conclusión de que el transporte se ha convertido en un problema con múltiples ramificaciones que derivan hacia el medio ambiente, la economía o la calidad de vida de los ciudadanos, y por ello la trascendencia del transporte público es palmaria. Hay, pues, una relación indispensable entre Administración local y transporte público, ya que es esta Administración la que

1 El artículo 1.1. LRBRL lo indica también con toda precisión: “Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos (...)”.



ordinariamente dispone de las competencias para actuar sobre este sector y la que conoce mejor la problemática que éste ofrece.

Ha sido tradicional que la competencia administrativa sobre el transporte se atribuya a la Administración local, si bien es verdad que en la evolución del régimen local se observa que otras Administraciones, y, singularmente, la Administración del Estado, han socavado y absorbido gran parte de las competencias administrativas sobre esta materia, imponiendo la tutela de intereses estatales en detrimento de la autonomía local. También conviene advertir que la regulación de los transportes en la etapa moderna<sup>2</sup> ha ido de la mano del trazado de grandes obras públicas como el establecimiento de líneas de ferrocarriles (cfr. Ley general de ferrocarriles y tranvías, de 23 de noviembre de 1877), la implantación de grandes infraestructuras, carreteras, etc. que han servido de cobertura para que el legislador mostrara una palmaria deferencia hacia la Administración del Estado<sup>3</sup>. Ello, por lo demás, tampoco es ninguna singularidad del sector de los transportes, sino que siguió la tendencia ordinaria de reducir competencias locales y atribuir, por tanto, las funciones administrativas más relevantes al Estado, en congruencia con los postulados centralistas que han servido de fundamento e inspiración a la mayor parte de la legislación durante una etapa histórica bastante dilatada en el tiempo. La prueba más elocuente la encontramos en el celeberrimo Estatuto Municipal de CALVO SOTELLO, de 8 de marzo de 1924, cuyo artículo 150 es el que tiene el mérito de ocuparse por primera vez de algunos transportes urbanos como los tranvías y el metropolitano, y establecía algo tan revelador como lo que sigue:

*“Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, subordinada tan sólo a la observancia de las leyes generales del Reino<sup>4</sup>, y a lo que esta ley disponga, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, en la totalidad de su territorio, y en particular cuanto guarde relación con los objetos siguientes: (...) 8º Construcción o concesión de vías férreas, y de líneas telefónicas, cualquiera que sea el medio de tracción, con tal que no rebasen, por la superficie o por el subsuelo, el límite del término municipal”.*

Y la misma dirección tomó la Ley municipal, de 31 de octubre de 1935, al reconocer a los Ayuntamientos (art. 102) la competencia para la *“ejecución de obras y servicios, en sus aspectos fundamentales de administración, concesión, contratación y municipalización, comprendiéndose los de (...) d) Transportes terrestres, marítimos, fluviales, subterráneos y aéreos”*.

Pero estas disposiciones no tuvieron ningún resultado práctico y tangible, y no solo por la etapa histórica convulsa en la que se dictaron, y que supuso de hecho que las disposiciones del Estatuto Municipal de 1924 fueran en realidad muy poco aplicadas, y que la Ley municipal republicana estaría llamada a tener muy poco recorrido histórico por la inminente guerra civil (1936-1939), sino porque lo que primó fue la tutela de los intereses estatales como se regulaban en las distintas leyes sobre los diversos medios de transportes. Prevalció, entonces, lo que disponía la normativa sectorial sobre lo que establecía la legislación local

2 Puede consultarse, E. CARBONELL PORRAS, “Análisis histórico de la intervención pública en el transporte terrestre como punto de referencia de la actual ordenación del sector”, *REALA*, núm. 263, 1994, pp. 449-486.

3 Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “El servicio público de los transportes urbanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 10, 1953, p. 68.

4 Con independencia de que este Estatuto no tuvo apenas repercusión práctica, es claro que la apostilla de *“subordinada tan sólo a la observancia de las leyes generales del Reino”* desactivaba automáticamente las posibilidades que anidaban en dicho precepto; en realidad este artículo tenía una declaración formal que estaba llamada a no tener ninguna consecuencia práctica por lo que decían las leyes sectoriales sobre los distintos transportes (ferrocarriles, tranvías, etc.).

(art. 101 del Texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955<sup>5</sup>).

Por consiguiente, aunque el transporte urbano era una competencia que se le confería a los municipios, lo cierto es que en la realidad política y administrativa esto no fue así. Siguiendo una tendencia observable en otros muchos sectores, el Estado absorbió y, de alguna manera, anuló, todas las potencialidades que tenían estas normas. Como dicen E. CARBONELL y T. CANO CAMPOS<sup>6</sup>: *“El ejemplo de los transportes, en realidad, sólo constituye uno de los numerosos ejemplos de la pugna de atribuciones entre la Administración central y la Administración local, tan frecuente en estos años. Una pugna en la que subyace uno de los problemas más graves de la organización administrativa española de la época, cual es la ausencia de una delimitación clara e inequívoca de la competencia municipal, y en la que siempre salió vencedor el Estado, probablemente, como señaló SALAS, como consecuencia de la “fuerza expansiva y de la absorción que la burocracia de la Administración estatal tiene frente a la de las entidades locales debido a las fuerzas socioeconómicas que sustentan una y otra”.*

Con la aprobación de la Constitución, es evidente que lo que es una relación teórica indispensable por razones lógicas<sup>7</sup> —el transporte urbano y la Administración local— debe ser una realidad práctica constatable, y en este sentido es obligado reconocer el giro copernicano que el reconocimiento de la autonomía local comporta (cfr. arts. 137, 140 y 141 CE), ya que es sencillamente inadmisibles en términos constitucionales que los Ayuntamientos no dispongan de competencias propias y efectivas sobre el transporte público. Por este motivo es necesario, en primer término, delinear los contornos del sector, y, en segundo lugar, proceder al examen de las competencias que los Ayuntamientos tienen. Delimitación material y delimitación competencial son inescindibles, toda vez que el manejo de los conceptos y categorías jurídicas resulta necesario para saber el alcance y el contenido de las competencias municipales sobre el transporte urbano.

## 2 Transporte como sector del ordenamiento jurídico-administrativo

*Prima facie*, aludir al transporte es referirse a un sector de una extraordinaria importancia económica y social; el transporte mueve miles de millones de euros, constituye un ámbito en el cual desarrollan su actividad cientos de empresas y ejecutan su trabajo miles de personas. Es, pues, un sector importante para la economía española y comunitaria<sup>8</sup>, pero,

5 El cual disponía: *“1. Es de la competencia municipal el gobierno y la administración de los intereses peculiares de los pueblos. 2. La actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines (...), e) transportes terrestres, marítimos, fluviales, subterráneos y aéreos, estaciones, puertos y aeropuertos”.*

6 Vid. Capítulo XXXI, “Los transportes urbanos”, en el *Tratado de Derecho Municipal II*, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 2ª ed. 2003, p.1689.

7 Ya hace más de sesenta años lo destacó un autor tan emblemático como E. GARCÍA DE ENTERRÍA, si hay un sector que *“surge única y exclusivamente de las condiciones de la vida urbana y que trate de atender precisamente las necesidades que este orden de vida colectiva manifiesta, es el de los transportes urbanos. Por lo que la conclusión es que debe estar atribuido a la entidad administrativa organizada precisamente para las exigencias peculiares de este modo de vida colectivo, el Municipio”* (“El servicio público de los transportes urbanos”, cit., p. 83).

8 Lo que se constata en la regulación que los Tratados Comunitarios hacen de este sector. Recientemente se han reformado justamente la Ley de Ordenación de los transportes terrestres (Ley 16/1987, de 30 de julio), y la Ley de Seguridad Aérea (Ley 21/2003, de 7 de julio),

además, tiene un papel crucial para la vida de las personas. En un mundo globalizado e intercomunicado como nunca, que ha erigido la movilidad en una de sus señas de identidad (turismo de distinto tipo, movilidad laboral, movilidad estudiantil y del profesorado, movilidad de empresas, etc.) no es posible relegar al transporte, ya que la vida actual sencillamente se desbarataría sin unos medios de transportes eficaces y ágiles.

El transporte es, según la canónica definición del Diccionario de la RAE, el “*sistema de medios para conducir personas y cosas de un lugar a otro*”<sup>9</sup>. Hay muchos tipos de transporte, y el Derecho, asimismo, los enfoca desde muy distintas perspectivas. Así podemos hablar de “transporte marítimo”, “transporte aéreo”, “transporte internacional”, “transporte terrestre”, “transporte por cable” “transporte por ferrocarril”, etc. Algunos tienen su encuadramiento natural en el Derecho Mercantil e, incluso, en el Derecho Internacional Privado<sup>10</sup>. Pero otros, como el transporte terrestre, tienen su encaje propio en el Derecho Administrativo<sup>11</sup> y es sólo a él al que nos referiremos en este estudio<sup>12</sup>. Más en concreto, al transporte urbano, que depende de la Administración local (Ayuntamiento). Quedan fuera, por tanto, otros enfoques sobre este sector, ya que desbordarían el sentido y fin del presente trabajo.

Ahora bien, no por ello resulta alicorta esta perspectiva, porque en ella hay que contar con la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes locales, y con los mecanismos y técnicas de intervención reservadas a la Administración Pública en orden al cumplimiento de sus funciones constitucionales (art. 103.1 CE).

Estado y Comunidades Autónomas disponen, como es bien sabido, de potestades legislativas que permiten aprobar Leyes formales que afectan sin duda a las competencias de los entes municipales. Así, en la Constitución Española, el artículo 148.1.5ª, establece que las Comunidades Autónomas pueden asumir a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, “*los ferrocarriles y las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el término de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios y por cable*”. Lo que permite que las Comunidades puedan ejercer las competencias de legislación y ejecución de los transportes autonómicos, que son los que se realizan íntegramente en su territorio. Pero, además, el artículo 149.1.21ª atribuye al Estado

---

por virtud de la Ley 8/2013, de 4 de julio, para adaptar la normativa española a las exigencias de la Unión Europea (Reglamento n.º (CE) 1071/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera; Reglamentos (CE) n.º 1072/2009 y CE n.º 1073/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, ambos de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera y al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses; Reglamento (CE) n.º 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre régimen de gestión de los transportes públicos regulares de viajeros).

Asimismo, la Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio, ha modificado la también Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

- 9 Es la segunda acepción, que es la que conecta con el tema que tratamos: el transporte público.
- 10 Una de las características de este sector es la convivencia forzosa entre normas de Derecho Público y normas de Derecho Privado; cuestiones relativas a contratación, etc. se encuadran en el Derecho privado, pero ligadas a disposiciones de carácter jurídico-público como sucede con las tarifas, declaraciones de portes y otros documentos análogos. Para algunos autores esta situación ofrece “*más inconvenientes que ventajas, porque desnaturaliza las instituciones jurídicas o les fuerza a operar en terreno ajeno*” (cfr. J. BERMEJO VERA y Á. GARCÉS SANAGUSTÍN, “Introducción al Derecho de los transportes terrestres”, en el volumen colectivo, dir. por J. BERMEJO VERA, *El Derecho de los Transportes Terrestres*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1999, p. 29).
- 11 Vid L. MARTÍN RETORTILLO, voz “Transporte” (Derecho Administrativo), en la *Enciclopedia Jurídica Básica. Volumen IV*, Ed. Civitas, Madrid, 1ª ed. 1995, pp. 6642-6647.
- 12 Constituyen técnicas de gran arraigo desde el punto de vista jurídico-administrativo la utilización del *dominio público* y la *concesión administrativa*. Véase, por ejemplo, J. L. VILLAR EZCURRA, *Derecho Administrativo Especial. Administraciones Públicas y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1ª ed. 1999, p. 340.

la competencia sobre “Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación”<sup>13</sup>; y, asimismo, el artículo 149.1.24ª le confiere la competencia sobre “Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”, que tiene particular relevancia en materia de establecimiento de infraestructuras para el transporte. Ello supone que el criterio, claro y concluyente, es el de la territorialidad, lo que comporta que los transportes intracomunitarios están atribuidos plenamente a las Comunidades Autónomas, y los que tengan un alcance extra o intercomunitario son del Estado, estrictamente considerado<sup>14</sup>.

No obstante, la cuestión no es tan sencilla. Es conocido que el Título VIII de la Constitución no es un modelo de perfección técnica<sup>15</sup>, pues obliga a realizar una labor, casi de alquimista, para determinar con precisión el alcance y el contenido de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. La redacción de los Estatutos de Autonomía, asimismo, tampoco es mucho mejor<sup>16</sup>, con un uso inapropiado de conceptos y menciones a materias que embrollan todavía más las disposiciones constitucionales —es el caso de las llamadas “competencias exclusivas”—. Por tanto, es preciso para determinar con seguridad el régimen competencial tener en cuenta otros títulos competenciales que inciden de forma directa o indirecta en el correcto ejercicio de las competencias sobre el transporte terrestre (urbanismo, medio ambiente, sanidad, etc.). Así, la célebre e importante STC 118/1996, de 27 de junio<sup>17</sup>, que resolvió distintos recursos de inconstitucionalidad en relación con el transporte terrestre, subrayó que el transporte es un hecho económico de la mayor importancia que puede legítimamente disciplinarse por el Estado para llevar a cabo una política económica común (cfr. arts. 149.1.1ª y 13ª CE). Pero también es preciso ponderar la eficacia

- 
- 13 Cfr. STC 86/1988, de 3 de mayo: “El marco de distribución de competencias normativas y ejecutivas en relación al transporte (...) pone de manifiesto que corresponde en exclusiva al Estado las competencias de orden normativo en la medida en que el itinerario del transporte exceda del ámbito territorial de la Comunidad Foral (...)”.
- 14 El concepto de “Estado” es, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional anfíbológico, pues en ocasiones designa la totalidad de la organización jurídico-política, y otras solo al conjunto de las instituciones generales y centrales y sus órganos periféricos (STC 32/1981, de 26 de junio. Vid también A. GALLEGO ANABITARTE, *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 41).
- 15 S. MUÑOZ MACHADO, *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 1ª ed. 2012, p. 102, afirma que el Título VIII de la Constitución es “de principio a fin, incorrectísimo técnicamente”, y critica severamente la mala técnica de los artículos 148 y 149, fuente de múltiples conflictos y de inseguridad permanente en los operadores jurídicos.
- 16 Vid. E. CARBONELL PORRAS “6. Transportes. Régimen general. Autonomías. Competencias del Estado”, en el volumen colectivo, dir. por A. JIMÉNEZ-BLANCO y J. MARTÍNEZ-SIMANCAS, *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la ordenación territorial del Estado. Tomo II*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A. - Central Hispano, Madrid, 1ª ed. 1997, pp. 1345 y 1346. En este trabajo se analizan las distintas expresiones que usan los Estatutos, sus inconsistencias y la dificultad de interpretar algunas disposiciones. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su posición de intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1, LOTC), ha afirmado también, en relación con la modificación del Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), que el artículo 160.1 EAC “al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en “exclusividad”, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales (...)” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ. 100); algo que vuelve a reiterar con ocasión de la resolución del recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ.4). Ejemplo de esta confusión se encuentra en la propia Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; en la disposición adicional tercera se dice algo tan elocuente como: “1. Las disposiciones de esta ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal (...)”. Puede también consultarse el trabajo de A. BLASCO “Sobre el concepto de competencias exclusivas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, 1981, pp. 307-317; asimismo como muestra del esfuerzo doctrinal por esclarecer este intrincado panorama competencial el estudio de M. CARRILLO, “La noción de “materia” y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pp. 101-116.
- 17 Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La Sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999, pp. 253-262.

Regap

MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

del artículo 149.1.6ª (legislación mercantil), 21ª (tráfico y circulación de vehículos a motor), 18ª (régimen jurídico de las Administraciones Públicas, procedimiento administrativo común expropiación, responsabilidad, contratos y concesiones administrativas), 4ª (coordinación con la defensa nacional), 16ª (sanidad, como hemos referido), 29ª, (protección civil y seguridad pública general). Esto arroja un panorama complicado que desde luego se aleja de la simplicidad que la lectura de los artículos 148.1.5ª y 149.1.21ª CE pudieran hacer creer en una primera aproximación.

El Tribunal Constitucional (SSTC 245/2012, de 18 de diciembre, y, reiterando su doctrina, 83/2013, de 11 de abril), ha declarado —respecto del transporte ferroviario, pero que es aplicable a otros— lo siguiente:

*“(i) que como consecuencia del criterio territorial, el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos; (ii) que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las actividades de transporte que actúen integradas en una red de alcance nacional; independientemente del lugar de carga y descarga, siempre que se trate de recorridos discrecionales pues la competencia no puede atribuirse con base en recorridos concretos que se ignoran, sino conforme al carácter supracomunitario de la red; (iii) que el Estado tiene competencia exclusiva sobre los servicios parciales comprendidos en líneas regulares de viajeros cuyo itinerario discurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y, (iv) que aunque el criterio territorial debe aplicarse con rigor cuando se trata de competencias normativas, las competencias de ejecución de la legislación estatal quedan, en cierto modo, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga origen y término en el territorio de ésta (...)” (STC 245/2012, FJ. 16).*

Dentro de este contexto, es preciso destacar que el Estado, por virtud de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de junio<sup>18</sup>, aprobada con base en el artículo 150.2 CE<sup>19</sup>, delegó facultades del Estado en materia de transporte por carretera y por cable, y hoy se puede decir que todas las Comunidades Autónomas tienen competencias de ejecución de la legislación estatal en materia de transporte de mercancías y viajeros, cuando tienen su origen y destino en el territorio autonómico; y, en el plano práctico, no se puede minusvalorar las competencias de ejecución, puesto que permiten otorgar licencias y concesiones, habilitar a los agentes de transporte, ejercer poderes de policía —inspección y sanción— etc. Por eso afirman

18 Modificada, como ya se ha advertido, por la Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio, que cambia la redacción del artículo 10. Se recalca que no son objeto de delegación “*las facultades relativas a la inspección y control en frontera de los transportes internacionales, ni la tramitación y, en su caso imposición de sanciones por las infracciones detectadas en la realización de tales funciones*”. Además, se dice en el artículo 10.3 que “*Las facultades delegadas a que se refieren los apartados anteriores no bastarán para que la Administración General del Estado acuerde realizar directamente las inspecciones que estime necesarias. En este caso, si las referidas actuaciones inspectoras justificasen la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador, corresponderán, asimismo, al Estado las facultades para la incoación, tramitación y resolución de dicho procedimiento.* Las funciones de vigilancia del transporte atribuidas a la Guardia Civil no son objeto de delegación”.

19 Este artículo de la Constitución dispone: “*El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*”. Este precepto, por tanto, admite una ampliación extraestatutaria de competencias autonómicas; lo cual se hizo con la Ley Orgánica 8/1987, de 30 de junio, ya citada. Es una forma de ampliación referida a una materia concreta, y no supone una ampliación general de competencias (Vid sobre este extremo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1ª ed. 1988, pp. 59 y 60).

José BERMEJO y Ángel GARCÉS<sup>20</sup> “que parece obligado señalar que resulta mucho más importante la ejecución que la legislación, y que el modo o las formas de ejecución de la ordenación legislativa estatal puede realizarse de muy diferente manera, según las Comunidades Autónomas, por razones de conveniencia política, social o económica, todo lo cual puede poner en cuestión la funcionalidad de este sistema de reparto competencial y poner en riesgo la igualdad del tratamiento de los ciudadanos en todo el territorio estatal (art. 139.1 de la CE)”<sup>21</sup>.

Ciñéndonos al objeto de este estudio —los transportes urbanos—, es preciso resaltar que éstos caen dentro de la competencia intracomunitaria, y son, por tanto, las Comunidades Autónomas las que disponen de la competencia para regularlos, respetando la normativa básica que dicte el Estado con apoyo en los distintos títulos constitucionales que le permiten aprobar este tipo de normas<sup>22</sup>. Esta competencia autonómica, aparte de la justificación estrictamente jurídica, tiene su razón de ser en el conocimiento pormenorizado de los factores y condiciones que existen en cada Comunidad, que pueden variar y sufrir transformaciones derivadas de la evolución económica y social inherente a toda colectividad (colonización interior, inmigración, etc.). De manera que son las Comunidades las que tienen la función de determinar las competencias municipales en relación con el transporte público urbano<sup>23</sup>, y, en su defecto, serán las normas locales y la normativa general de transportes que permanezca en vigor. En este punto hay que destacar, además, que las Leyes autonómicas sobre el transporte<sup>24</sup> no regulan ordinariamente de forma completa el transporte urbano, con previsión de principios y criterios generales, y toman la opción legislativa de disciplinar una modalidad específica de transporte, por lo que es aplicable supletoriamente<sup>25</sup> la legislación estatal, es decir, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y modificado en varias ocasiones.

### 3 Las competencias de las entidades locales: encuadramiento general

En materia de transportes, como en otros sectores, las entidades locales han visto enriquecido su elenco de competencias. No es posible, después de la Constitución (arts. 137, 140 y 141 CE), y la aprobación de la LRRL, así como de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, conformar un tipo de Administración local completamente supeditado a las Administraciones superiores —del Estado y de las Comunidades Autónomas—, como aconteció en la etapa del Régimen de Franco, según ya hemos advertido. Por este motivo

20 Op. cit., p. 37.

21 Este es uno de los problemas que, justamente, se critican con ocasión de la fuerte crisis económica que sufrimos; la disparidad de criterios y de requisitos para otorgar permisos o licencias, lo que contribuye a crear inseguridad jurídica, con vulneración del artículo 9.3 CE, y, por tanto, a desmotivar a empresarios a la hora de realizar sus inversiones.

22 En este sentido, J. BERMEJO y Á. GARCÉS, cit., p. 44: “En cualquier caso, parece claro que, a partir de esta Sentencia, la regulación del “transporte urbano”, por tratarse en todo caso de transporte intraautonómico, compete a las Comunidades Autónomas, respetando, claro está, la normativa básica que procede del Estado en los títulos o materias de su competencia”.

23 Vid. E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, cit., p. 1695.

24 Vid. infra IV.4.2).

25 Cfr. E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, cit., p. 1696.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

la LRBRL<sup>26</sup> establece un modelo de competencias de las entidades locales que se puede sintetizar en: a) competencias propias, b) competencias delegadas, y c) competencias encomendadas (arts. 7 y 8, 27 y 37, LRBRL). La primera redacción de la LRBRL previó las llamadas *competencias complementarias* (art. 28)<sup>27</sup>, pero la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local las ha eliminado, como se analizará más adelante.

### 3.1 Régimen legal de las competencias propias

Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la entera responsabilidad de la entidad local, y no admiten controles genéricos, sino específicos y de legalidad<sup>28</sup>. Estas competencias se atribuyen, fundamentalmente, por la legislación sectorial que dicte el Estado o las Comunidades Autónomas dentro de sus respectivos ámbitos de competencias determinados por el llamado “bloque de constitucionalidad” (art. 2.1 LRBRL)<sup>29</sup>. Constituyen el núcleo duro de la autonomía, ya que son las que de verdad confieren poder y capacidad para intervenir en las distintas áreas de la acción pública<sup>30</sup> (seguridad ciudadana, ordenación del tráfico, protección civil, urbanismo, patrimonio histórico-artístico, medio ambiente, sanidad, defensa de consumidores y usuarios, suministro de agua, transporte público de viajeros, etc.)<sup>31</sup>. Son competencias que constituyen el “arquetipo” de competencia local, ya que comprenden una capacidad de intervención más fuerte (en cuanto que los controles son menores y se circunscriben a la legalidad), y más autónoma que la que se tiene por una competencia delegada o ya no digamos una competencia encomendada (arts. 7 y 8,

26 En general, sobre las competencias de la Administración local, puede consultarse, L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988; F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985, y J. MIR I BAGO, *El sistema constitucional de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991. También, mi libros *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas, 1993, y *Régimen Jurídico de los Cabildos Insulares*, Instituto Canario de Administración Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2005.

27 El artículo 28 LRBRL decía: “*Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente*”. Véase, asimismo, la disposición transitoria 2ª de la LRBRL, prevista para aclarar el ámbito de este artículo 28.

28 Es tradicional en el Derecho Administrativo diferenciar entre el control de legalidad y el control de oportunidad. El de legalidad, como su propio nombre revela, gira en torno a determinar si se ha cumplido o no con el Ordenamiento jurídico, y se explicita fundamentalmente a través de los recursos administrativos y jurisdiccionales; en cambio, el control de oportunidad tiene un ámbito y alcance mucho mayor, porque trata de verificar la oportunidad o conveniencia política y administrativa. Por este motivo con la aprobación de la Carta Magna de 1978 el control de oportunidad se ha reducido de forma drástica, si bien procede en las competencias delegadas y en las encomendadas, que tienen un régimen jurídico claramente distinto del de las competencias propias.

29 En efecto, el artículo 2.1, LRBRL dispone textualmente: “*Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, asimismo, ha destacado que es la legislación sectorial —como la relativa a los transportes terrestres— la que efectivamente atribuye competencias a los entes locales, y, en particular, a los municipios (STC 214/1989, de 21 de diciembre, entre otras).

30 L. PAREJO ALFONSO afirmó en un estudio de hace algún tiempo que la competencia propia se refiere al “arquetipo mismo de competencia local”; arquetipo que alude por definición a dos elementos: a) la índole del asunto, ya que ha de tratarse de asuntos que se agotan en el interés local o en los que cualquier otro interés más amplio o superior sea secundario o accidental, y b) el alcance de la habilitación legal de la actuación ha de tratarse de una atribución legal de ciclo entero, comprensiva, pues, de la decisión final en dicho asunto (cfr. “*Relaciones interadministrativas y de conflicto en la ley básica de régimen local*”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 238, 1988, pp. 1056 y 1057).

31 Una sucinta referencia a la legislación sectorial que atribuye competencias a la Administración local puede encontrarse en la monografía de J. MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, op. cit., pp. 337-364, que, aunque ya tiene algunos años, es todavía lo suficientemente explicativa sobre el modo de atribución de estas competencias.

LRBRL). Por esa razón el artículo 7.2, LRBRL dispone: “Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas”<sup>32</sup>. Por consiguiente, de lo hasta aquí afirmado podemos extraer los siguientes caracteres de las competencias propias:

- 1º Tienen reserva material de Ley<sup>33</sup>. Con ello se destaca la relevancia del orden de prelación de fuentes en el cual la Ley como expresión de la voluntad popular<sup>34</sup> es la que goza de la habilitación para conferir la competencia; se supera, pues, una etapa en la cual por meros Reglamentos, dictados por la Administración en ejercicio de su potestad reglamentaria, se atribuían a la Administración del Estado competencias que debían ser locales de acuerdo con el artículo 101 de la Ley de Régimen Local de 1955<sup>35</sup>.
- 2º Se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, y constituyen el modelo más acabado de competencia local.
- 3º Pueden ser objeto de controles específicos, pero no genéricos<sup>36</sup>. No cabe el control de oportunidad, que sí se admite para las competencias delegadas (art. 7.3, LRBRL). El Tribunal Constitucional (S de 27 de febrero de 1987), ha declarado que deben evitarse los controles genéricos e indeterminados, pero admite los concretos “que habrán de referirse normalmente a supuestos en los que el ejercicio de las competencias incida en intereses generales concurrentes con los de aquéllas”.
- 4º Pueden ser objeto de coordinación cuando incidan o condicionen relevantemente intereses generales del Estado o los intereses prevalentes de las Comunidades Autónomas (art. 10.2, LRBRL). La coordinación es una técnica de relación entre Administraciones que implica cierto poder directivo, como ha destacado la jurisprudencia

32 J. MIR I BAGO (cit., p. 320) asevera: “En definitiva, lo más característico de las competencias propias es que se ejercen en régimen de autonomía, bajo la responsabilidad de la entidad que es titular de las mismas, y que son, además, las competencias locales por excelencia. Esta última nota significa que toda competencia local es, en principio, propia, a no ser que la ley que la define disponga expresamente lo contrario”.

33 Cfr., L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional...*, cit., p. 98, y J. MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, op. cit., pp. 237 y 238.

34 Así se dice, en concreto, en el Preámbulo de la Constitución española de 1978. (“Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”). Es obvio que se trata de una afirmación un tanto mítica, ya que desde hace mucho tiempo se cuestiona que la Ley sea expresión de la voluntad popular. El tema reborda el objeto y sentido de este estudio. Basta para detenerse en algunas reflexiones de interés sobre este importante tema con la lectura del interesante libro epistolar de A. NIETO GARCÍA y T. RAMÓN FERNÁNDEZ, *El Derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Ariel, Barcelona, 1ª ed. 1998, pp. 64 y ss.

35 Cfr. L. ORTEGA ÁLVAREZ y F. PUERTA SEGUIDO, “Comentarios al artículo 7”, en la obra colectiva dir. por M. REBOLLO PUIG, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local Tomo I (Artículos 1 a 45)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 180.

Por lo que respecta al transporte, son destacables, entre otras, las Leyes 1/1991, de 14 de febrero, de ordenación del transporte metropolitano de Valencia, 14/1998, de 30 de diciembre, del transporte urbano en Aragón, 7/1998, de 1 de junio, del transporte público urbano por carretera en Navarra, 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación del transporte urbano de Madrid; 2/2000, de 29 de junio, del transporte público urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo en el País Vasco, etc.

36 La STC de 2 de febrero de 1981 (FJ. 12 A), afirmó que el gobierno y la administración autónomos de los entes locales no excluye que en determinadas materias pueda otorgarle (a la Administración del Estado) poderes puntuales de dirección por razón de la incidencia del ejercicio de una competencia en otros intereses generales ajenos a los propios de la entidad local. Véase, asimismo, L. PAREJO ALFONSO, “Relaciones interadministrativas y régimen local”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, números 40-41, 1984, p. 220, quien entiende que la ponderación de intereses públicos aconseja que no deban excluirse a priori técnicas de control más ajustadas a las competencias propias que la mera supervisión de la observancia de la legalidad. No obstante, esta afirmación debe interpretarse mesuradamente, y, en cualquier caso, no es posible aceptar conforme a la misma un control de oportunidad. Cabe, quizá, concebirla en un caso de coordinación, que menciona el mismo artículo 7.2, la cual, además, debe desarrollarse con los límites que establece la misma Ley.

del Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre), pero que no puede suponer en ningún caso la merma o el vaciamiento de las competencias propias de las entidades locales. En el caso del transporte urbano, como luego se verá, tiene un papel de relieve, al estar afectados intereses de la Comunidad Autónoma en determinados transportes. El surgimiento y desarrollo de las denominadas “Autoridades del Transporte Público” trata de responder con eficacia a la necesidad de colaboración y coordinación.

### 3.2 Las competencias delegadas

Es el segundo tipo de competencia local que señala el referido artículo 7, LRRL. Se trata de una competencia que tiene un régimen jurídico claramente distinto, ya que se desarrolla en el marco de una relación entre dos Administraciones perfectamente diferenciadas en la cual una tiene la posición de delegante y otra la de delegada<sup>37</sup>. Esto ya marca un origen completamente diferente al de las competencias propias, porque si bien es verdad que la Ley puede prever la delegación, también ésta se puede producir por acuerdo entre ambas Administraciones<sup>38</sup> (cfr. arts. 27 y 37. LRRL). Por otra parte, se trata de una delegación interadministrativa —es decir, se desenvuelve entre dos Administraciones Públicas distintas con una posición y ámbitos competenciales diferentes y no de una delegación interorgánica— que es la que se desarrolla entre órganos administrativos de una misma Administración (art. 13, LRJAP y PAC)<sup>39,40</sup>. Por otra parte, resulta obvio que en modo alguno tiene nada que ver con una delegación legislativa (arts. 82-85, CE.). Tiene, pues, un perfil jurídico propio, que tiene su justificación en la necesidad de conferir el ejercicio de algunas competencias a otra Administración, pero manteniendo su titularidad la Administración delegante. En la esfera del transporte urbano, como más adelante se observará con detenimiento, varias son las Leyes autonómicas que prevén la delegación e, incluso, en la *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, se intenta potenciar esta técnica, si bien es verdad que condicionada por el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 27), en aplicación del artículo 135 CE y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria.

Desde un punto de vista estrictamente dogmático<sup>41</sup>, la característica más relevante en orden a la distinción con otras técnicas es la existencia de una mayor dependencia o sub-

37 En un plano más general debe indicarse que la previsión de las delegaciones a favor de los municipios ya se establecía en el artículo 49 del Decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789, de organización municipal (Sobre este antecedente trascendente, véase la investigación de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración”, incluido en el volumen *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 4ª ed. 1994, pp. 117 y 118).

38 Cfr., asimismo, J. MIR I BAGO, cit., p. 322.

39 Sobre la delegación interorgánica, véase M. J. SARMIENTO ACOSTA, voz “Delegación interorgánica”, en el *Diccionario de Derecho Administrativo Tomo I A-G*, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Iustel, Madrid, 1ª ed. 2005, pp. 806-811.

40 Esta Ley, como se sabe, vino a sustituir a la benemérita Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

41 Y es claro que el Derecho, y, en particular, el Derecho Administrativo, se configura con arreglo a categorías y técnicas dogmáticas, que se pueden utilizar luego para distintos fines. Late aquí la diferenciación entre “pensar dogmático” y “pensar investigador”, estudiada, por ejemplo, por A. GALLEGU ANABITARTE (Vid. “El discurso sobre el método en Derecho Público durante la República de Weimar (Ciencias del espíritu y método jurídico)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46 (Enero-Abril 1996), pp. 11 y ss.), autor que afirma que en las “*Facultades de Derecho son “asignaturas investigadoras”: la Filosofía del Derecho, la Historia y la Sociología del Derecho; la mayor parte, pues, son asignaturas dogmáticas porque lógicamente así debe ser*” (p. 14). El tema desborda el objeto de este estudio, pero sirve para destacar una de las características de la configuración institucional del Derecho Público, aunque ello tampoco puede servir de excusa para eludir la crítica sociológica, económica y política, ya que las normas no son algo aislado, sino responden a los presupuestos ideoló-

ordinación del ente delegado al delegante, lo que implica que los poderes de supervisión y control son mucho más potentes y determinantes<sup>42</sup> que los que se ejercen con respecto a las competencias transferidas y, evidentemente, con relación al control que se realiza sobre las competencias propias, las cuales se ejercen, como ya se ha comprobado, en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad (art. 7.2, LRBRL).

La Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, al permitir la transferencia o delegación de competencias propias de las Comunidades Autónomas a las Diputaciones Provinciales diseña las líneas maestras del régimen jurídico de las competencias delegadas, que con algunos matices, pasa a la LRBRL y a otras Leyes autonómicas que han utilizado esta técnica traslativa de competencias. Así, el artículo 7.3, LRBRL en su nueva redacción debida a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, dispone:

*“El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.*

*Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia”*

Por su parte, el artículo 27 LRBRL ha quedado así después de la reforma de la Ley 27/2013:

*“1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.*

*La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.*

*La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.*

*2. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.*

gicos de un determinado momento y lugar. Lo que se intenta decir es que la configuración dogmática es necesaria para poder operar con seguridad y criterio en Derecho, que es algo distinto.

42 S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, Civitas, Madrid, 1ª ed. 1984; 1ª reimpresión, 1987, p. 230.



*La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado.*

3. *Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:*
  - a) *Vigilancia y control de la contaminación ambiental.*
  - b) *Protección del medio natural.*
  - c) *Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.*
  - d) *Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.*
  - e) *Creación, mantenimiento y gestión de escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.*
  - f) *Realización de actividades complementarias en los centros docentes.*
  - g) *Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28ª de la Constitución Española.*
  - h) *Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.*
  - i) *Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.*
  - j) *Promoción y gestión turística.*
  - k) *Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.*
  - l) *Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.*
  - m) *Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.*
  - n) *Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.*
  - o) *Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*
4. *La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier*

*momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.*

5. *La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.*
6. *La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.*

*El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.*

7. *La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.*
8. *Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas<sup>43</sup>”.*

Asimismo, el artículo 37 LRBR, para las Diputaciones provinciales, y en coherencia con lo que establece la Ley del Proceso Autonómico, siguiendo el criterio de la Comisión de Expertos sobre autonomías de 1981<sup>44</sup>, establece:

- “1. *Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. En este último supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades.*
2. *El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios.*

43 La redacción de este precepto es mucho más minuciosa que la que se encontraba en la primera redacción; ello es debido a la intención de potenciar más esta técnica traslativa de competencias: la delegación interadministrativa.

44 El Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías es de 19 de mayo de 1981, y se tuvo como referente para los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981. Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas, Madrid, 1982, pp. 143 y ss.; también, con una visión más crítica, J. L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica de las Autonomías*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 77.

3. *El ejercicio por las Diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27”.*

De los preceptos transcritos es posible colegir cuál es el régimen específico de esta técnica que puede ampliar la esfera competencial de las entidades locales:

- 1º Es una delegación intersubjetiva porque se realiza entre dos sujetos de Derecho Público con personalidad jurídica propia: Administración del Estado, Comunidad Autónoma, y, en su caso, entidades locales.
- 2º La operación traslativa de competencias necesita un título jurídico válido y eficaz, que puede ser una disposición o un acuerdo (cfr. art. 27.7, LRBRL, que alude a “*disposición o el acuerdo*”), que deberá especificar el alcance, el contenido, las condiciones y la duración de la delegación.
- 3º La delegación no supone una alteración del orden normativo delimitador de competencias, si bien por medio de esta técnica se le confiere un título al ente delegado (municipio, en el caso del transporte, si bien también puede ser la provincia) para que pueda realizar unas actividades o cometidos de gestión que no pueden circunscribirse únicamente a la mera ejecución material, sino que permite cierta capacidad de decisión<sup>45</sup>.
- 4º Las competencias delegadas se ejercen bajo la propia responsabilidad de la Administración delegada (Ayuntamiento, Diputación Provincial), puesto que una vez efectuada la operación pasan a integrarse en la esfera de actuación propia del mismo<sup>46</sup>.
- 5º La delegación debe llevar aparejada la dotación de medios personales, materiales y económicos (art. 27.6, LRBRL), lo que se conoce como principio de cobertura financiera suficiente, que es tradicional en nuestro Derecho de organización administrativa<sup>47</sup>, y su justificación es bastante lógica, ya que la operación de delegación competencial se convertiría en pura ficción si junto con el establecimiento de las condiciones, contenido y alcance de la misma no se realiza un paralelo desplazamiento económico que haga operativa y eficaz la delegación. La cobertura financiera es de una importancia capital en la delegación, si bien la fijación concreta de la dotación la realizarán las partes implicadas en el proceso previo al acuerdo<sup>48</sup>.
- 6º La delegación de competencias puede efectuarse a favor de los Ayuntamientos o de las Diputaciones (arts. 27 y 37, LRBRL).

---

45 Vid. J. SALAS HERNÁNDEZ, “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial”, en el volumen colectivo *Descentralización administrativa y organización política. Tomo II. La centralización española vigente*, Alfaguara, Madrid, 1973, pp. 630-631. “*En el delegado* —decía este autor, ya fallecido— *existe una cierta capacidad decisoria en orden a la actividad delegada que ha de llevar a cabo, sólo limitada por las directrices que el delegante pueda impartir tanto en el momento de producirse la delegación, como durante la vigencia de la misma*”.

46 S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, op. cit., p. 229; también F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias...*, cit., p. 79.

47 F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias...*, cit., p. 82.

48 F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias...*, cit., p. 82, afirman que la dotación de medios aparece como un negocio jurídico accesorio a la delegación.

7º La delegación por su propia naturaleza y función comporta un control más amplio y riguroso que el que se aplica a otras técnicas, como la transferencia de competencias, por ello la legislación básica de régimen local pormenoriza sobre los modos y las formas que puede revestir ese control: instrucciones, requerimientos, comisionados, recurso de alzada, posibilidad de revocación, etc. (art. 27.4, LRBRL). Cabe, como ya se ha advertido, un auténtico control de oportunidad (art.7.3, LRBRL), que trasciende el mero control de legalidad. Lo que se explica y justifica por el hecho de que *la titularidad siempre se mantiene en la Administración delegante*, y sólo el ejercicio de la competencia (art. 27.1, LRBRL) se traslada al delegado.

Es palmario que, en caso de incumplimiento del delegado, o cuando la gestión que desarrolla es ineficaz o inadecuada, a juicio de la Administración delegante, ésta puede revocar la delegación.

8º La delegación está sujeta a una duración. Así se infiere de lo previsto en el tan citado artículo 27.1, LRBRL, que dispone que *“no podrá ser inferior a cinco años”*. Cabe, como ya se ha dicho, también que finalice por incumplimiento de las condiciones y requisitos que se han establecido para el ejercicio de la competencia delegada.

9º El objeto de las competencias delegadas viene determinado fundamentalmente por las materias que desbordan o trascienden los intereses puramente locales, pero que admiten una gestión por la Administración delegada por razón de eficacia o para propiciar una participación ciudadana (art. 27.1, LRBRL). Por ello SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCIA consideran que *“no parece que sea el medio más indicado para transmitir competencias sobre materias de interés estrictamente supralocal, máxime cuando tal objetivo puede alcanzarse por medio de otras figuras más idóneas<sup>49</sup>”*.

No obstante, esto tampoco aclara mucho las cosas, pues no deja de ser una afirmación convencional. El Derecho de organización español está poco maduro, como se puede observar en el deficiente Título VIII de la Constitución, y de los distintos conceptos y categorías que se usan (se confunde muchísimas veces entidad local con Corporación local, competencias exclusivas, etc.), por lo que habrá que estar a la materia concreta para saber si es o no posible la delegación; aparte que la decisión de delegar es fundamentalmente política, y no jurídica. Es la Administración delegante la que, en función de los factores políticos, económicos y administrativos concretos, decide o no delegar, y, además, esta delegación no puede ser nunca una decisión unilateral que desconozca la auténtica realidad del ente delegado (sus carencias, su capacidad económica, su eficacia en la gestión, etc.), sino que necesita la aceptación del municipio; así la nueva redacción del artículo 27.5 LRBRL dispone que la *“efectividad de la delegación requerirá la aceptación por el Municipio interesado”* (cfr., asimismo, el art. 22.2.g), LRBRL, que atribuye al Pleno *“la aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones Públicas”*.

Por otro lado, si desde el punto de vista dogmático —que es básicamente el que interesa al Derecho— las cosas están relativamente definidas, pues permite identificar la técnica de delegación, desde el punto de vista político y administrativo hay que notar que su aplicación práctica ha sido problemática, y desde luego hasta el momento actual no ha tenido éxito precisamente. El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981 la propuso

49 *Las competencias...*, cit., p. 80.

como una fórmula organizativa en orden a reducir el gasto público y para evitar el engrandecimiento de las nuevas Administraciones Públicas dependientes de las Comunidades Autónomas. La Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, es una buena prueba de ello. Pero después de más de treinta años, los resultados son decepcionantes, por no decir que son de puro fracaso, puesto que siempre la Administración inferior —que puede estar en manos de otro partido o coalición política— ve con cierto recelo una competencia que permite tan amplios controles; pero es que, desde la otra perspectiva, la de la Administración delegante, también es observable la reticencia en perder “poder”, por lo que lo que se ha materializado en la práctica es que las Comunidades Autónomas han optado por establecer y desarrollar una Administración propia —central y periférica— a través de la cual ejercen todas sus competencias. El caso de Andalucía es, en este punto, muy elocuente.

De todas formas la legislación autonómica sobre transportes también reconoce la posibilidad de delegar competencias. Así sucede, como luego veremos, con la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas de Castilla-La Mancha —vigente hasta el 2 de diciembre de 2012 [(art. 7.a)], con la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de transporte urbano metropolitano de Castilla y León (art. 2.1.a) o con la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias (arts. 7 y 8)—.

### 3.3 Competencias encomendadas

La LRBRL también prevé en el artículo 8 la posibilidad de encomendar la gestión ordinaria de servicios. Este artículo establece:

*“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas”.*

La Ley del Proceso Autonómico ya previó la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios a las provincias e islas (art. 5.1), y siguiendo este criterio los artículos 8 y 37 LRBRL establecen, asimismo, esta técnica.

En nuestro Derecho vigente la encomienda<sup>50</sup> de la gestión ordinaria de los servicios propios de la Comunidad Autónoma a las Entidades locales (municipios, provincias e islas) tiene su origen directo en lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución italiana, de 27 de diciembre de 1947<sup>51</sup>; artículo que fue punto de referencia —como se deduce del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981—, del artículo 5.1 de la citada Ley del Proceso Autonómico, el cual establece: *“Las Diputaciones Provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autonómica en el territorio de la provincia en los términos que los Estatutos y dichas leyes establezcan”.* Disposición que trataba de soslayar el peligro de duplicación burocrática que pudiera haberse produci-

50 Aunque la terminología y los conceptos jurídicos tienen un alcance y contenido técnicos, y esa es la razón por la cual el legislador en muchas ocasiones establece un apartado destinado a las definiciones, lo que implica que no es lo mismo el término o concepto técnico-jurídico que el coloquial, no está de más recordar que en el Diccionario RAE se considera que “encomendar” (primera acepción) es “*En-cargar a alguien que haga algo o que cuide de algo o de alguien*”, sin ningún matiz formal, y con un alcance modesto; modestia que también se aprecia en el régimen jurídico de las encomiendas de gestión, que admiten una intervención muy potente y unos controles muy extensos del encomendante sobre el encomendado.

51 Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, op. cit., p. 282.

do por la constitución de los nuevos entes autonómicos, y perseguía, además, aprovechar la experiencia administrativa de las Diputaciones, con el fin de reducir el gasto público. Siguiendo esta estela, distintos Estatutos de Autonomía de Comunidades pluriprovinciales (arts. 20.2 del Estatuto de Castilla-León, 4.4 del Estatuto de Andalucía, etc.) consignan la encomienda de la gestión ordinaria de servicios como posibilidad de actuación de cometidos por las instancias locales, y, en particular, por las provincias. La LRBRL, como hemos ya notado, mantiene este planteamiento organizativo, con el objetivo de abrir a las Entidades locales una participación en asuntos autonómicos para evitar el aumento del organigrama administrativo —idea que ya hemos visto que también subyace en la delegación interadministrativa de competencias—. Y precisamente por tratarse de estos asuntos, el régimen jurídico específico que disciplina la referida técnica dependerá en gran parte de lo que dispongan las Leyes autonómicas<sup>52</sup>. No obstante, el perfil dogmático tiene que concentrarse en las siguientes notas características que pueden extraerse de los artículos 5.1 de la Ley del Proceso Autonómico y 37, LRBRL, y que son:

- 1º En la gestión ordinaria de servicios propios de las Comunidad Autónomas las Entidades locales actúan como simples órganos de la Comunidad, con lo que ello implica de sometimiento a la instancia autonómica (disposición adicional segunda de la Ley del Proceso Autonómico).
- 2º Las Entidades locales están sometidas a verdaderos poderes jerárquicos. La relación que se establece entre ambas instancias no es de igualdad sino de desigualdad, porque los poderes de supervisión y control de la Comunidad Autónoma desvirtúan cualquier noción de ejercicio autónomo de los cometidos encomendados
- 3º Como consecuencia de lo anterior, el ente que gestiona el servicio autonómico no ostenta ninguna titularidad sobre las competencias y, por ende, la imputación de las decisiones se hace a la Comunidad Autónoma, y la responsabilidad de la gestión de los servicios es también del ente autonómico.
- 4º La gestión es, pues, “un mero préstamo de órganos”<sup>53</sup> en virtud del cual la Entidad local es un instrumento para la realización de determinadas actividades o la prestación de servicios, sin posibilidad de decisión ni responsabilidad propia.
- 5º La noción de préstamo de órganos no debe inducir a confusión, toda vez que la imposición de la encomienda debe realizarse por una disposición de rango adecuado. No se trata, pues, de un convenio o contrato de préstamo en el sentido iusprivatista del término.

52 S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, cit., p. 233.

53 Esta expresión de “préstamo de órganos” es usada en nuestro Derecho (cfr., por ejemplo, un Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 1/1985, de 31 de octubre de 1985). F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA (*Las competencias de las Corporaciones Locales*, cit., p. 95), aluden, asimismo, a que la Ley de 8 de junio de 1984 del Servicio Militar consideraba a los Ayuntamientos como “órganos” de reclutamiento a los que se encomienda la realización de ciertas operaciones, como el alistamiento, etc. Sin embargo, hay autores que entienden que la encomienda de gestión es una noción distinta a la de “préstamo de órganos”; matización que recogen del Derecho alemán, por virtud del cual el Estado encarga a determinado órgano de otra persona jurídica que gestione determinadas competencias propias del Estado o de la región, y dicen que en el caso de la encomienda “*hay algo más que un préstamo de órganos, puesto que la Comunidad Autónoma interviene profundamente en la organización de la Entidad Local facilitándoles además medios materiales y personales, justamente lo que se quiere evitar es la técnica de “préstamo de órganos”*” (A. GALLEGU ANABITARTE, junto con J. A. CHINCHILLA, A. DE MARCOS y B. RODRIGUEZ-CHAVES, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de Organización*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, p. 132).

Se trata de una posibilidad que se encuentra en poder de las Administraciones superiores para “encomendar” la realización de actividades materiales a los entes locales (arts. 8 y 37.1, LRBRL), si bien puede tener otro sentido, como se refleja de la redacción del artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común<sup>54</sup>, que regula la encomienda entre órganos o Entidades de Derecho Público, y remite a la legislación local (art. 15.4) los supuestos de “*gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos Insulares*”.

En resumen, es otra vía más para enriquecer la posición de las Entidades locales en la gestión de los asuntos públicos, aunque en la práctica puede comportar algunos problemas debido a la garantía que la autonomía local tiene en nuestro Ordenamiento jurídico. En la esfera de los transportes urbanos, como luego se verá, hay Leyes que establecen la posibilidad de encomendar competencias; así sucede, por ejemplo, con las Leyes de Castilla-La Mancha (art. 7) y de Castilla y León (art. 2).

## 4 Las competencias locales sobre el transporte urbano

### 4.1 Evolución histórica: la insignificancia de las competencias en esta materia<sup>55</sup>

Después de esta exposición general de las competencias locales, absolutamente necesaria para comprender con todos sus matices el alcance y contenido de las competencias locales<sup>56</sup>, conviene detenerse en las competencias sobre transporte urbano. Para ello es preciso examinar, aunque sea sintéticamente, la evolución que esta materia ha tenido hasta llegar a la regulación de las LRBRL y LOTT. Así, podemos decir que la amplísima relación de competencias sobre transportes que señalaba el ya derogado artículo 101.1.e) de la Ley de Régimen Local de 1955, que mencionaba “*transportes terrestres, marítimos, fluviales y aéreos; estaciones, puertos y aeropuertos*”, era muy engañosa, no sólo por el modelo de Estado que desde el punto de vista de la organización territorial existía —claramente centralista—, sino porque técnicamente se podía traducir en una mera “*declaración de capacidad*”<sup>57</sup>, y aunque la referida LRL contenía previsiones, como la del artículo 121.d), que dejaban entrever cierta consistencia sobre la competencia en transportes urbanos<sup>58</sup>, lo cierto es que lo que prevaleció fue lo que dispuso la anterior Ley de 27 de diciembre de 1947 (arts. 1 y 6.1)

54 Cfr. J. MESEGUER YEBRA, *La competencia administrativa y sus modulaciones. Manual para la desconcentración, delegación, avocación, encomienda de gestión, delegación de firma y suplencia*, Bosch, Barcelona, 2005, pp. 127-144.

55 Vid. E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, *Los transportes urbanos*, Iustel, Madrid, 2006.

56 Uno de los aspectos más importantes en toda la regulación sobre las distintas materias o sectores de la acción pública, como lo es el transporte urbano, es determinar el régimen competencial. El Ordenamiento jurídico no sólo es relativamente reciente —ya que la Constitución Española, el Estado autonómico y el reconocimiento y la garantía de las Entidades locales marcan un antes y un después— sino que tiene muchísimas antinomias, contradicciones y lagunas. Resulta realmente difícil, incluso para los técnicos más capaces, adentrarse en el intrincado régimen de competencias que ha supuesto el Estado autonómico, que amenaza la seguridad y la certeza jurídicas, en contra de lo que impone el artículo 9.3 CE, y crea más conflictos que los que se pudieran imaginar. La clara delimitación competencial es una de las preocupaciones del mismo Legislador (cfr. *Preámbulo* de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de 27 de diciembre de 2013).

57 Vid. J. SALAS HERNÁNDEZ, “El tema de las competencias...”, cit., p. 543.

58 El artículo 121.d) LRL de 1955, atribuía al Pleno del Ayuntamiento la contratación o concesión de obras y servicios, incluso los de transportes, dentro del término municipal.

de transportes mecánicos por carretera, que confirió la competencia a la Administración del Estado, salvo cuando se trataba de servicio prestado en “casco urbano”. En este contexto jurídico se plantearon discusiones sobre la base de principios estrictamente técnicos que giraban en torno a las dicotomías Ley general-Ley especial<sup>59</sup>, y Ley anterior-Ley posterior<sup>60</sup>. Es sabido que estos principios técnicos y asépticos tratan de resolver conflictos para determinar qué Ley es la que debe aplicarse; parecen técnicas que ayudan a la sustantivación científica del Derecho y le confieren una pátina objetiva, neutra y seria. No obstante, esto es pura apariencia, ya que al final lo que primó fue otro factor de índole política y de oportunidad, destacando la politicidad inherente a un Derecho como es el Derecho Administrativo; de suerte que lo que prevaleció fue el criterio contenido en la Ley de 27 de diciembre de 1947. Javier SALAS<sup>61</sup>, siguiendo la explicación de GARCÍA DE ENTERRÍA lo relataba así:

*“La única explicación de la prevalencia, en la práctica, del criterio del desapoderamiento de las Corporaciones locales, en materia de transportes urbanos —salvo en el área del casco urbano—, ha de hallarse sobre bases extrajurídicas: concretamente en la fuerza expansiva y de absorción que la burocracia de la Administración estatal tiene frente a la de las entidades locales debido a las fuerzas socioeconómicas que sustentan una y otras”.*

Por consiguiente, lo determinante era saber qué era, desde el punto de vista técnico-jurídico, “casco urbano” para aclarar cuál era el alcance de la intervención —competencia— de los Ayuntamientos en esta materia, y así el artículo 1.2 del Reglamento de 9 de diciembre de 1949 establecía:

*“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 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”.*

Por tanto, como destacaba SALAS, existían dos criterios para la determinación del concepto técnico de “casco urbano”<sup>62</sup>. Uno que permitía de manera automática su aplicación; y el segundo, que se aplicaba por insuficiencia del primero, y que tenía su fundamento fáctico en la misma realidad municipal española en la que existen municipios con poblaciones diseminadas, que confería discrecionalidad a un órgano de la Administración del Estado, como era el Ministerio de Obras Públicas, para determinar la aplicación del Reglamento en este extremo. Como decía SALAS con plena razón: *“En este supuesto, como puede verse, no*

59 Es conocida la regla de “*Leges generales non debent extendi ad leges, quae habent suam particularem provisionem*” (La leyes generales no prevalecen contra las disposiciones especiales), así como la de que “*Posteriora derogant prioribus*”, Digesto, lib. I, título IV, ley 4ª (La ley posterior deroga la anterior); reglas objetivas y asépticas que pretenden determinar con rigor la norma aplicable, y evitar así la inseguridad jurídica.

60 Puede verse la argumentación de M. BAENA DE ALCÁZAR, *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo Español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1970, pp. 99 y 100, que recoge una STS de 24 de mayo de 1960 que declaraba que el artículo 6 de la Ley de Ordenación, que atribuye competencia al Ministerio de Obras Públicas, no ha sido derogado por la Ley de Régimen Local, ya que las “*Leyes especiales no quedan anuladas por una Ley general posterior a no ser que expresamente se invoquen por ésta*”.

61 Cit., pp. 546 y 547.

62 Cit., p. 547.

*es sólo una Ley la que cercena la competencia de las Corporaciones locales atribuida por la LRL, sino que aquella otorga a la misma Administración del Estado la facultad discrecional de delimitar el ámbito concreto de competencias de los Municipios mediante una simple resolución de carácter administrativo*"<sup>63</sup>. Esta discrecionalidad atribuida a un órgano estatal fue entendida en principio de forma muy amplia, si bien con posterioridad se hiló más fino, en congruencia con los mismos avances del control de la discrecionalidad de los actos administrativos, puesto que se exigía que se usara *"conforme a los hechos determinantes que se acrediten en el expediente y al sentido finalista de la norma"* (STS de 19 de junio de 1969)<sup>64</sup>.

Era, pues, una solución jurídica coherente con los presupuestos institucionales de la época, donde la autonomía local brillaba por su ausencia y la prepotencia de la Administración estatal era aceptada sin objeción seria por parte de la misma jurisprudencia del Tribunal Supremo. De suerte que la conclusión que se extraía era que el servicio de transporte de viajeros dentro del casco urbano correspondía al Ayuntamiento, y fuera del caso urbano — pero dentro del término municipal— la competencia pasaba al Ministerio de Obras Públicas, y al Ayuntamiento le correspondía solamente la modesta posición de concesionario de la Administración del Estado (art. 9 de la Ley de transportes de 1947).

Pero si los Ayuntamientos carecían de verdadera relevancia, menos tenía la Diputación provincial, pues la Ley de transportes por carretera citada no les reconocía competencia alguna, siguiendo una línea en la que las Diputaciones Provinciales mermaban funciones públicas de forma inexorable<sup>65</sup>. *Todo ello arrojaba una situación en la cual las Corporaciones locales no tenían competencias significativas, algo que se compadecía mal con la propia realidad del transporte urbano, que reclama que el ente local —que es el que tiene el conocimiento preciso y fundado de las condiciones, los problemas y las aspiraciones de la colectividad para prestar el servicio— tenga funciones sustantivas en orden a satisfacer las necesidades de los ciudadanos en materia de transporte.*

## 4.2 Las competencias municipales a partir de la LRBRL

### 4.2.1 Planteamiento general antes de la Ley 27/2013

Como ya se ha advertido, la posición y las funciones de las entidades locales cambiaron de forma sustancial con la aprobación de la Constitución Española, pues ésta reconoce y garantiza la autonomía local, lo que se traduce técnicamente en la necesidad de atribuir

---

63 Cit., p. 548.

Abunda SALAS en la doctrina de la época, que distinguía entre casco urbano "real" y casco urbano "ficticio", y cómo la misma doctrina del Tribunal Supremo recogió esta acertada dicotomía (STS de 7 de junio de 1968). Y otra STS de 21 de marzo de 1970 aludía a la naturaleza comprobativa (sic) y posteriormente declarativa de la delimitación del casco urbano que tenía el primer supuesto del precepto reglamentario transcrito, y del carácter "constitutivo" del segundo supuesto (op. cit., p. 548).

64 En la doctrina científica se comienza a enfatizar mucho más la necesidad de controlar la discrecionalidad administrativa a través de un conjunto de medios y técnicas entre las cuales están las que se mencionan en la referida STS de 19 de junio de 1969 (hechos determinantes, finalidad, competencia, principios generales del Derecho, etc.). Véase, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)", *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962, pp. 159-208, y *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, Madrid, 2ª ed. 1981.

65 De hecho un autor particularmente autorizado en este tema, M. BAENA DE ALCÁZAR, *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo Español*, op. cit., p. 98, aseveraba: *"(...) a partir de 1924 es constante de la legislación española el que la competencia de las Diputaciones provinciales es prácticamente inexistente y la municipal se limita a los transportes dentro del casco urbano de las poblaciones"*.

un conjunto significativo de competencias a los municipios, las provincias y las islas (cfr. arts. 137, 140 y 141), para que esa autonomía sea una realidad objetivable, y no un simple nombre. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya lo ha reconocido en bastantes sentencias en las que se subraya el profundo cambio experimentado en nuestro Ordenamiento jurídico<sup>66</sup>. Ya hemos destacado, asimismo, el elenco de competencias que, con carácter general, pueden ejercer las entidades locales (competencias propias, delegadas y encomendadas, arts. 7, 8, 27 y 37, LRRL, fundamentalmente). Pues bien, partiendo de estas premisas podemos afirmar que las competencias locales sobre transporte urbano estaban recogidas en la LRRL de la forma siguiente:

- el artículo 25.2.ii) dispone que el municipio ejercerá “en todo caso” competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: “*Transporte público de viajeros*”;
- el artículo 26 señala cuáles son los servicios mínimos que, en función a la población de derecho, han de prestar los municipios; y en el apartado 1.d) establece que en los Municipios con población superior a 50.000 habitantes debe existir “*Transporte colectivo urbano de viajeros*”<sup>67</sup>;
- el artículo 86.3, dentro de otro contexto, el de la iniciativa en las actividades económicas de los entes locales, preceptúa que: “*Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas*<sup>68</sup> *y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales, transporte público de viajeros (...)*”.

Se trata de tres preceptos elocuentes sobre el papel que el servicio público de transporte de viajeros tiene para el legislador básico estatal, lo que permite ya colegir que:

- a) está configurado en la legislación básica, lo que se impone a la legislación de las Comunidades Autónomas, ya que éstas en el ejercicio de su potestad legislativa no pueden alterar lo fijado por la LRRL. Así es, justamente, el juego de la dicotomía legislación básica-legislación de desarrollo<sup>69</sup>;

66 Cfr., entre otras, SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 159/2001, de 5 de julio; 240/2006, de 20 de julio; 134/2011, de 20 de julio; 132/2012, de 19 de junio, 103/2013, de 25 de abril y STC 143/2013, de 11 de julio.

67 Debe tenerse en cuenta que este servicio debe prestarse por el municipio, pero cabe que se preste por municipios asociados (mancomunidades) o que, incluso, se dispense este deber. Así lo decía textualmente el artículo 26.2, LRRL, antes de la modificación producida por la referida Ley 27/2013: “*Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento*”. Por otra parte, es también obligado que las Administraciones superiores —esto es, Diputaciones provinciales y, en su caso, Comunidad Autónoma— presten asistencia para estos servicios mínimos.

Por lo demás, esta obligación puede ser, asimismo, requerida por los vecinos, ya que su estatuto legal —cfr. art. 18.1.g), LRRL— se lo permite, en coherencia con sus mismos deberes (contribuciones económicas, etc.).

68 Respecto del suministro del gas, téngase en cuenta que la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, derogó lo que afecta a este suministro.

69 Sobre el engarce entre la legislación básica y la legislación de desarrollo los análisis son numerosos, vid, solo a título ejemplificativo, I. DE OTTO, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, pp. 109 y ss.; J. JIMÉNEZ CAMPO, “¿Qué es lo básico?: legislación compartida en el Estado Autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, pp. 39-92; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 305 y ss.; J. L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídicas...*, op. cit., pp. 88 y ss., y A. BOYONA I ROCAMORA, “La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985, pp. 55-69.

- b) se trata de un servicio esencial o mínimo que debe ser prestado en los municipios de más de 50.000 habitantes. No extiende, por tanto, sus efectos al transporte privado;
- c) es una reserva declarada para las entidades locales, lo que revela la trascendencia que para el legislador básico estatal tiene el transporte público de viajeros como servicio esencial para la comunidad local; hoy por hoy parece que esa esencialidad es indiscutible debido a la configuración económica y social existente; y
- d) la terminología empleada no es idéntica; así en el artículo 25.2. II) se alude a “transporte público de viajeros”, en el 26, en cambio, se dice que debe existir el servicio de “transporte colectivo urbano de viajeros”, y en el 86.3 se declara la reserva para transporte público de viajeros. Este detalle nos pone en la pista de que, como destacan E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, *“las leyes declaran que son servicios públicos de titularidad municipal los transportes públicos urbanos que tengan carácter regular y permanente y sean de uso general. Esto es, los transportes de viajeros con itinerario, calendario y horario prefijado que se prestan de forma continuada y pueden ser utilizados por cualquiera que lo desee. Dichos requisitos sólo son predicables de los transportes urbanos colectivos de viajeros, es decir, los realizados con regularidad, continuidad y permanencia, mediante un tipo de vehículos (autobuses)”*<sup>70</sup>. Por otra parte, es observable mucha más precisión que la redacción de la LRL de 1955, que enfocaba la materia en unos términos muy amplios y muy poco operativos en la práctica.

#### 4.2.2 La posición del legislador sectorial; en particular, del legislador autonómico: STC 118/1996, de 27 de junio<sup>71</sup> y STS de 17 de abril de 2000

La legislación sectorial, por tanto, tiene que partir de estos parámetros normativos para asegurar su validez dentro del marco fijado por el vigente Ordenamiento jurídico.

En este sentido debe recordarse que la inicial redacción de la LOTT de 1987 establecía en su artículo 113.1 que *“Los Municipios serán competentes con carácter general para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transportes de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales. A estos efectos se considerarán servicios urbanos aquellos que discurran íntegramente por suelo urbano o urbanizable, definido de conformidad con la legislación urbanística o estén exclusivamente dedicados a comunicar entre sí núcleos urbanos diferentes situados dentro de un mismo término municipal”*. Este precepto, junto con otros<sup>72</sup>, fue declarado inconstitucional por la STC 118/1996, de 27 de

70 Cit., pp. 1700 y 1701.

Por ello es el municipio el que debe establecer o crear el servicio público, que resulta obligatorio cuando cuente con más de 50.000 habitantes (art. 26, LRRL), y, por tanto, exigible por los vecinos en ejercicio de sus derechos (art. 18.1.g, LRRL), lo cual se puede materializar a través de la impugnación del presupuesto o bien solicitando el establecimiento de este servicio. Hay que respetar los requisitos de competencia y procedimiento para el establecimiento; por tanto, será el Pleno del Ayuntamiento el órgano competente para ello (art. 22.2.f, LRRL), así como para determinar la forma de gestión; competencia que, además, es indelegable (cfr. STS de 16 de octubre de 2001).

71 Vid sobre el papel de esta STC, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas (Sentencias constitucionales 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, 1997, pp. 407-415. También el estudio de este mismo profesor, “La Sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, cit., pp. 253-262.

72 Entre ellos, los artículos 114, 115, 116, 117 y 118, dedicados al transporte urbano. El FJ. 37 de la citada STC consideraba que el Estado no puede invocar el título competencial del artículo 149.1.21, CE para dictar normas directamente aplicables en los correspondientes

junio, por motivos estrictamente competenciales, al considerar el intérprete supremo de la Constitución que el Estado carece de título para aprobar una norma sobre transporte urbano que es, con carácter general, un transporte intracomunitario. No obstante, el criterio material que maneja el artículo 113.1 LOTT no deja de tener interés, ya que algunas de las Leyes de las Comunidades Autónomas, también, consideran que el transporte urbano es aquél que discurre por los suelos urbano y urbanizable, de acuerdo con la clasificación que hace la legislación urbanística aplicable<sup>73</sup>. Por otra parte, es una muestra de cómo la legislación sectorial es la que atribuye la competencia sobre la materia, si bien es verdad que por esta interpretación del sistema de competencias que ha hecho el Tribunal Constitucional (STC 118/1996, cit.), el papel del Estado en sentido estricto se reduce.

Si esto es así, es palmario que el legislador competente será el autonómico, que deberá respetar los títulos competenciales del Estado. En este extremo es ilustrativa la STS de 17 de abril de 2000<sup>74</sup>, que declaró:

*“Como pone de relieve la sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, dictada en relación con la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres, “aun siendo cierto que la Comunidad Autónoma recurrente tiene competencia exclusiva sobre los transportes que discurran íntegra y exclusivamente por su territorio, no lo es menos que en la regulación de estos transportes pueden incidir otros títulos competenciales que correspondan al Estado en virtud de las respectivas atribuciones constitucionales”. Entre estos títulos se encuentran las bases del régimen jurídico de la Administración local (art. 149.1.18º CE), que no pueden ser desconocidas por la legislación autonómica en la materia.*

*La Ley de Bases del Régimen Local dispone en su artículo 25.2 que “el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:...II Transporte público de viajeros”; añadiendo en el artículo 26.1 que “los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:... d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes: Transporte colectivo urbano de viajeros”. Y concluye el artículo 86.3 señalando que “Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales:... transporte público de viajeros”.*

*En este círculo jurídico, es patente que la legislación autonómica no puede desconocer la competencia de los municipios en materia de transporte urbano de viajeros, pues de lo contrario lesionaría el artículo 137 de la Constitución que les atribuye autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses”. Ahora bien, como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1981, “Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no*

territorios, y, por consiguiente, los artículos 114 a 118, LOTT son inconstitucionales, y, por tanto, nulos, pues la regulación de la materia no corresponde al Estado.

73 Hay que notar que la vigente legislación estatal sobre el suelo no clasifica a éste como urbano, urbanizable y no urbanizables, sino que ha optado por regular las “situaciones del suelo”, con una clara intencionalidad a efectos de valoración del mismo. Véanse los artículos 12 y 23 y 24, del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, reformada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, que entre otras cosas modifica el artículo 12.3, referido a la situaciones del suelo, y adiciona el apartado 4. El tema, no obstante, excede del objeto de este estudio, y basta con esta escueta referencia.

74 N.º de recurso 1945/1992.

*es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”. Esa misma sentencia pone de manifiesto las dificultades que entraña concretar el interés respectivo en relación a cada materia, habida cuenta de que sobre la misma pueden incidir varios poderes autónomos. En estos casos, la distribución de competencias se hará en función del interés predominante o bien creando fórmulas de coordinación entre los distintos poderes concurrentes.*

*Desde otra perspectiva, también debe reconocerse que, al margen del transporte urbano de viajeros, las otras formas de transporte por carretera inciden en territorio municipal y, de hecho, afectan a los entes locales. De aquí que, en relación con los mismos, aunque no con la intensidad de aquél, deba atribuírseles, en ciertos casos, intervención con el fin de dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 2º.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, cuando se trate de asuntos que afecten “directamente al círculo de sus intereses”; cuál sea esta intervención y la forma de la misma dependerá del mayor o menor grado de incidencia del servicio en el interés municipal, arbitrando los mecanismos de coordinación y cooperación que rigen las relaciones interadministrativas, y que se regulan en el capítulo II, título V de la mencionada ley”.*

La transcripción ha sido un poco larga por resultar crucial para encuadrar en su justo sentido la competencia autonómica. La STS certeramente dice que, en primer lugar, hay que tener en cuenta los títulos del Estado, como ya hemos referido en otro lugar de este estudio, pero, además, es preciso dar cumplimiento al principio de autonomía local, y si es patente la competencia de los municipios en materia de transporte urbano de viajeros, también lo es que es necesario otorgarle alguna intervención a los entes municipales en relación con las otras formas de transportes por carretera que inciden en territorio municipal y de hecho afectan a los entes locales. Los casos del transporte sanitario o del transporte funerario son elocuentes<sup>75</sup>. *Esta afirmación es muy importante, ya que remite a la necesaria intervención del municipio*<sup>76</sup> —por medio de una autorización, un informe, una participación en un plan, etc.<sup>77</sup>— en las otras formas de transporte que incidan en el término municipal, ya que el ar-

75 Debe repararse que con relación al *transporte sanitario* los Ayuntamientos de los municipios donde estén residenciados los vehículos deben emitir un informe previo favorable, que se entenderá favorable si no es realizado en el plazo de treinta días desde que se solicitó (art. 135.2, ROTT), y que para el *transporte funerario*, aunque el artículo 139 ROTT establezca que es la Comunidad Autónoma la que otorga la autorización, señala que “*previa propuesta o informe vinculante realizado por el Ayuntamiento en que hayan de domiciliarse las autorizaciones*”. Se otorga, pues, una intervención de cierta entidad al municipio. Véase, asimismo, STS de 12 de abril de 2000, entre otras. Aparte de esto, no hay que omitir la competencia de los municipios para determinar las paradas de los servicios interurbanos en las vías urbanas, respecto de las cuales tienen la competencia para emitir un informe previo o propuesta, con audiencia del concesionario y ponderando la incidencia en la prestación de los servicios incluidos en la concesión del tráfico urbano (art. 75, ROTT), ni tampoco la competencia que el ordenamiento les reconoce en materia de tráfico y circulación de vehículos por las vías urbanas; si bien en este caso el soporte se encuentra en el artículo 25.2.g), LRBRL y en otra Ley sectorial, la Ley de Tráfico y Seguridad Vial. Pues bien, corresponde a los municipios determinar los lugares en los que los vehículos de transporte público sea interurbano o urbano, puedan parar para permitir la subida y bajada de viajeros (cfr. sobre este punto, E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, cit., pp. 1725-1727). Otro asunto es si ese informe del Ayuntamiento para la parada del servicio interurbano debe tener *carácter vinculante o no*. Un Decreto aragonés (159/1998, de 1 de septiembre), reconoce el carácter vinculante del informe municipal.

76 Asimismo la STS de 20 de diciembre de 2000 declaró: “*Nuestra jurisprudencia anterior ha declarado que las competencias municipales en materia de transportes terrestres se ejercen de acuerdo con lo dispuesto por la legislación de las Comunidades Autónomas, pudiendo citarse al respecto la Sentencia de 17 de julio de 1998 la cual declara también que cuando los servicios de transporte de viajeros trasciendan el ámbito municipal es necesario que se lleve a cabo una actuación coordinada con las entidades de orden superior, como son las Comunidades Autónomas (...)*”.

77 Interesante resulta lo que establece la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, según la cual los modos de coordinación son: a) La constitución de una Entidad metropolitana, de acuerdo con la legislación de régimen local;

*título 2.2, LRBRL así lo impone. No basta, entonces, con conferir competencias sobre transporte urbano de viajeros para cumplir con la autonomía local, sino que, en relación con otras modalidades de transporte, el municipio no puede ser un “convidado de piedra”<sup>78</sup>.*

#### 4.2.3 Aproximación general sobre la situación en la legislación autonómica

En este contexto —de evidente complejidad— el legislador autonómico tiene plena legitimidad para organizar el transporte, pero no una libertad omnimoda: títulos competenciales del Estado y autonomía local constitucionalmente garantizada limitan su regulación, y de hecho pueden originar la invalidez de lo regulado en caso de traspasar o desconocer tales limitaciones<sup>79</sup>. Se puede decir que, al igual que aconteció con el urbanismo y la ordenación del territorio a raíz de la STC 61/1997, de 20 de marzo, que originó una aprobación masiva de Leyes autonómicas sobre esta materia en los años posteriores, la STC 118/1996, ya mencionada, sirvió de detonante para la aprobación de muchas Leyes sobre transporte urbano, y su coordinación con el interurbano. No todas son iguales ni tienen el mismo nivel técnico<sup>80</sup>, pero es claro que el punto de arranque, como incluso algunas citan en sus *Exposiciones de Motivos*, es la aludida STC.

Pasemos al examen de algunas normas:

##### 4.2.3.1 Andalucía

En esta región se ha aprobado la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Vehículos en Andalucía. Prevé las competencias de la Comunidad Autónoma y de los municipios, y en esta dirección establece que los municipios tendrán competencias, con carácter general, para la planificación, ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Autónoma; ahora bien, se impone la coordinación cuando estos servicios urbanos afecten a intereses públicos que trasciendan los puramente municipales o puedan servir a la satisfacción de necesidades de transporte metropolitano (art. 4). Considera que son transportes urbanos “los que se desarrollen íntegramente dentro de un mismo término municipal” (art. 7), y regula con algún detalle (Título III, dedicado a

b) la aprobación de Planes Coordinados de Explotación elaborados con arreglo a lo establecido en esta Ley; y c) la fijación de los puntos de parada urbana de los servicios interurbanos (art. 18), y luego cuando regula la elaboración de los Planes Coordinados de Explotación de competencia municipal dispone que “Corresponde a los Municipios, de oficio, a instancia de los operadores de transporte interesados o a requerimiento de la Consejería competente en materia de transportes, elaborar, tramitar y aprobar los Planes Coordinados de Explotación que no rebasen el ámbito territorial de sus competencias. Si afectaren a servicios públicos de titularidad de la Comunidad de Castilla y León será necesario informe vinculante de la misma que se emitirá por los órganos competentes” (art. 20.1 de la Ley 15/2002). Obsérvese cómo la técnica de *informe vinculante* es escogida para la coordinación.

78 La LOTT atribuye, asimismo, a los Municipios la competencia para *el establecimiento de estaciones*, las cuales necesitan el pertinente proyecto para valorar una serie de extremos —ubicación, coordinación con otros medios de transportes, etc.— (cfr. arts. 128, 129 y 130); esta competencia debe ejercerse en sus propios términos y, cumplidos los requisitos previstos en el artículo 60, LRBRL, permite incluso la subrogación de la Comunidad Autónoma (cfr., además, el art. 184, ROTT). En este contexto, la STS de 15 de abril de 2000 declaró que dentro de las competencias municipales de gestión y ordenación del transporte urbano de viajeros “se incluyen con claridad las estaciones de autobuses a las que el legislador considera una actividad auxiliar y complementaria del transporte”.

79 Como es lógico, a través de los medios y las técnicas procesales correspondientes, como el recurso de inconstitucionalidad (art. 162 CE) o el conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis y siguientes de la LOTT).

80 En este estudio no se abordarán todas para no desbordar su contenido, pero sí las más significativas y las que tienen un indudable valor jurídico para aprehender la realidad de esta materia en el ámbito autonómico.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local la debate

los instrumentos de ordenación y coordinación), medios y formas de coordinación (Plan de Transporte Metropolitano, Programas, Consorcio, etc.).

#### 4.2.3.2 Aragón

En esta Comunidad se ha aprobado la Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de los Transportes Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón, la cual, en su *Exposición de Motivos*, destaca que los Ayuntamientos son los “*máximos responsables de la gestión del transporte público urbano de viajeros*”, aunque al Gobierno de Aragón le corresponden las funciones de coordinación y control de dichos transportes y la conexión con los interurbanos, así como la creación de áreas de transporte que corresponden a más de un término municipal y aquellos transportes que puedan afectar al sistema general del transporte público.

El artículo 2 de esta Ley, dedicado a las definiciones, dispone que se considera transporte urbano “aquel que discurre íntegramente dentro de un mismo término municipal”, y el artículo 3 clasifica los transportes públicos urbanos de viajeros en regulares —los que se realizan dentro de un itinerario preestablecido y con sujeción a calendario y horarios prefijados—, y discrecionales —que se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario, y su contratación se hace por coche completo—. Se atribuyen expresamente competencias a los municipios en el artículo 6, que establece:

- “1. *Los municipios son competentes, con carácter general, para la ordenación, gestión, inspección y sanción del transporte público urbano de viajeros que se lleve a cabo dentro de sus respectivos términos municipales.*
2. *Las autorizaciones estatales o autonómicas de transporte de mercancías, así como de transporte privado complementario de viajeros, habilitarán también para realizar transporte urbano dentro del ámbito al que las mismas estén referidas. En relación con los referidos transportes, los municipios tendrán competencia sobre los aspectos relativos a su repercusión en la circulación, tráfico urbano, seguridad vial, protección civil y medio ambiente”.*

Se observa que tras el reconocimiento expreso de la competencia municipal en unos términos casi idénticos a los que utilizan otras normas autonómicas, se alude a esferas de actuación competencial de otras Administraciones, pero recalando la competencia municipal sobre circulación, tráfico urbano, etc. Ligado con lo expuesto se encuentra la coordinación, que se establece en los siguientes términos: artículo 8: “*Cuando los servicios urbanos de viajeros afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales, las competencias las ejercerán los municipios de forma coordinada, según lo que establezcan las normas de la Comunidad Autónoma de Aragón referentes a tráfico autorizado y prohibido y, en su caso, a itinerarios, horarios y tarifas, de manera que no se produzcan agravios comparativos entre usuarios de distintos municipios, ni competencia desleal entre empresas prestatarias de diferentes servicios*”; y el artículo 9 regula las denominadas “áreas de transporte” cuando sea necesaria una coordinación entre varios municipios; coordinación que puede revestir distintas formas (art. 9.2: convenios<sup>81</sup>, entidad pública, etc.), y que se sujeta a la LRRL, como no podía ser de otra forma.

---

81 Hay que notar que el convenio entre Administraciones es un instrumento de cooperación, que no de coordinación; concepto jurídico distinto, ya que la cooperación supone igualdad y voluntariedad entre los sujetos (Administraciones Públicas) que la llevan a cabo, mientras

### 4.2.3.3 Canarias

En esta Comunidad insular se ha aprobado la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias (“BOE” núm. 143, de 15 de junio), que es una extensa y prolija norma que aborda el transporte por carretera y las actividades complementarias. En su Título Primero regula la organización administrativa del transporte conforme a las peculiaridades geográficas y organizativas del sector en este Archipiélago, y distingue a grandes rasgos las competencias de la Comunidad Autónoma (art. 6), de los Cabildos Insulares (art. 7) y de los Ayuntamientos (art. 8). De acuerdo con esta premisa metodológica prevé que a los Ayuntamientos les corresponde las competencias que le atribuya y, en su caso, la misma Comunidad Autónoma de Canarias, la participación en la delimitación y regulación de zonas de prestación conjunta y áreas sensibles en transporte público en taxis. Aparte de ello también establece el artículo 8.2 de la precitada Ley que los municipios de cada isla participarán en la organización administrativa que haga efectiva la integración insular del transporte público regular de viajeros. Se trata de una clasificación general que concreta poco el alcance de las competencias municipales, por lo que es evidente que habrá que indagar en otros preceptos, como veremos a continuación.

En esta Ley del Archipiélago Canario tiene particular interés la conexión que se le confiere al transporte con la planificación urbanística, y así el artículo 35 dispone que los Planes Generales de Ordenación Municipal *“llevarán aparejados un estudio de la demanda de la movilidad, el tráfico y del transporte público del municipio denominado estudio municipal de movilidad”*; este estudio debe prever medidas específicas para conseguir la continuidad entre los distintos modos de transporte dentro del mismo término municipal, con proposición de medidas para la planificación, la regulación, etc.

Por lo que se refiere expresamente al transporte urbano, el artículo 57 lo define como aquel *“que se desarrolle en núcleos consolidados de población, dentro de un mismo término municipal, así como el que comunique entre sí núcleos poblacionales diferentes situados en el mismo ámbito territorial municipal según se establezca reglamentariamente”*. El municipio asume competencias para la regulación, planificación, administración, financiación y gestión donde se desarrolle el transporte urbano. Con carácter general —prosigue el artículo 57.2 de la referida Ley—, los municipios serán competentes para la gestión, inspección y sanción<sup>82</sup> del transporte público urbano de viajeros que se lleve a cabo dentro de sus respectivos términos municipales. También serán competentes para la ordenación de los servicios, así como el establecimiento del régimen tarifario con sujeción a la normativa general sobre precios.

La Ley prevé la delegación interadministrativa de competencias a favor de los municipios (arts. 7 y 27, LRBRL y 57.3 de esta norma), la financiación del transporte urbano por otras Administraciones y la integración en el servicio público de transporte insular integrado *“previo acuerdo de las administraciones promotoras con el Cabildo correspondiente”* (art. 57.4).

que la coordinación implica el ejercicio de ciertos poderes directivos por parte del ente coordinador sobre los coordinados. Esta distinción es necesaria, si bien en nuestro Ordenamiento jurídico, por la novedad y el poco arraigo en términos históricos de estos conceptos, a veces se confunden. Véase, en general, R. FERNÁNDEZ MONTALVO, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Diputación de Barcelona. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, p. 21 donde se analizan los conceptos de colaboración, cooperación y coordinación en la LRBRL.

82 Esta competencia para imponer sanciones se prevé concretamente en el artículo 111.2 de la Ley 13/2007, de 17 de mayo.

#### 4.2.3.4 Castilla-La Mancha

La Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por carretera en Castilla-La Mancha (vigente hasta el 2 de diciembre de 2012), reguló también esta materia, con un nivel de pormenor destacable cuando prevé la competencia de los Municipios, pues el artículo 7 señala:

*“Corresponde a los municipios, con la asistencia, en su caso, de las Diputaciones Provinciales, el ejercicio de las siguientes funciones:*

- a. *La ordenación y gestión de los transportes públicos de personas que transcurran íntegramente dentro de su término municipal, sin perjuicio de las facultades de coordinación y ordenación general de los transportes públicos de personas que corresponden a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en el ámbito de la Comunidad y de las funciones que esta última pueda delegar o encomendar a las entidades locales.*
- b. *La tramitación y otorgamiento de autorizaciones relativas a los servicios de transporte públicos de personas de ámbito municipal, tanto regulares como discrecionales o a la demanda y de uso general o especial, así como el ejercicio de las funciones de control, inspección, vigilancia y sanción relacionadas con los mismos.*
- c. *La creación de la organización administrativa necesaria que haga efectiva la integración regional del transporte público regular de personas viajeras, sin perjuicio de la participación en la misma de otras Administraciones circunscritas al ámbito municipal.*
- d. *La adecuación de las infraestructuras de los transportes que sean de su competencia a las necesidades de los mismos de acuerdo, en su caso, con las previsiones contenidas en los instrumentos de planificación de los transportes que afecten a dichas infraestructuras.*
- e. *La emisión de informe preceptivo en relación con las paradas urbanas de los servicios de transporte interurbano de personas.*
- f. *La colaboración con la Consejería competente en materia de transporte en la inspección y vigilancia de los servicios de transporte interurbano cuando transcurran por zonas urbanas. Las competencias municipales se ejercerán sin perjuicio de lo que dispongan las normas regionales y estatales que regulen dichos transportes.*
- g. *La participación, a través de los medios que se prevean, en la definición de la política general de los transportes y en la planificación de los mismos.*
- h. *En los términos previstos en la Ley 1/1994, de 24 de mayo, de Accesibilidad y Eliminación de Barreras en Castilla La Mancha, velar por la accesibilidad y supresión de barreras en los medios de transporte público”.*

La gestión de los servicios de transporte de ámbito municipal se asume por la Administración autonómica, y los que no preste ésta se llevarán a cabo *“por medio de instrumentos de coordinación y colaboración constituidos al efecto entre los Municipios afectados y la Junta*

de Comunidades de Castilla-La Mancha” (art. 12). La Ley de esta Comunidad prevé un órgano consultivo y de participación (art. 11, el “Consejo Regional de Transportes de Castilla-La Mancha”), así como instrumentos de planificación para la coordinación e integración de los servicios (Planes Coordinados de Servicios<sup>83</sup> y Planes de Movilidad, art. 16).

Destaca de esta norma la mención expresa de la asistencia de las Diputaciones Provinciales, en coherencia por lo demás con lo dispuesto en el artículo 36 LRBR, algo que otras Leyes de otras Comunidades Autónomas sencillamente no mencionan, así como que toma como punto de referencia para delimitar el transporte el término municipal, y no la clasificación entre suelo urbano y urbanizable. Por otra parte, prevé expresamente la posibilidad de delegar y encomendar funciones a las entidades locales por parte de la Comunidad, así como mecanismos de colaboración y coordinación de cierta entidad (órganos de consulta y participación, informe preceptivo en relación de paradas urbanas de los servicios de transporte interurbano de personas, planes, colaboración en la inspección, etc.). Es sin duda una normativa minuciosa que comprende la gran cantidad de factores que el complejo modelo de distribución de competencias establece.

#### 4.2.3.5 Castilla y León

Así, la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, tras afirmar en su *Exposición de Motivos* la necesidad de regular esta materia por el vacío normativo que produjo la referida STC 118/1996, de 27 de junio, prevé en su artículo 2 (“Competencias de los Municipios”) lo siguiente:

*“1. Corresponde a los Municipios el ejercicio de las siguientes funciones:*

- a) *La ordenación y gestión de los transportes urbanos de viajeros que transcurran íntegramente dentro de su territorio, sin perjuicio de las facultades de coordinación y ordenación general de los transportes de viajeros que corresponden a la Comunidad de Castilla y León y de las funciones que esta última pueda delegar o encomendar a las entidades locales.*
- b) *La tramitación y otorgamiento de títulos habilitantes relativos a los servicios de transporte urbano de viajeros de su competencia, tanto regulares como discrecionales, así como el ejercicio de las funciones de control, inspección, vigilancia y sanción relacionadas con los mismos.*
- c) *La emisión de informe preceptivo en relación con las paradas urbanas de los servicios de transporte interurbano de viajeros.*

83 La tramitación de los Planes Coordinados de Servicios recuerda mucho el procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana, y es muy posible que el legislador tuviera como canon este procedimiento, pues, según dispone el artículo 18 de la Ley de Castilla-La Mancha, corresponde a los Municipios elaborar y aprobar los Planes Coordinados de Servicios “que no rebasen el territorio municipal”, pero es la Consejería competente en materia de transportes la que los aprueba definitivamente. Hay, pues, la fase de iniciativa, aprobación inicial, aprobación provisional —que corresponde a los Ayuntamientos— y luego la aprobación definitiva que compete a la Comunidad Autónoma (la Consejería competente en materia de transportes), que es justamente donde se concentra la coordinación. Debe recordarse que, precisamente, en el ámbito del urbanismo la competencia para aprobar definitivamente los planes generales que tienen los órganos de las Comunidades Autónomas es concebida como un caso de coordinación. Vid. STS de 18 de mayo de 1992 y las monografías de J. DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993, y de J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996, donde se destaca que la aprobación definitiva es un instrumento de coordinación de la discrecionalidad municipal con decisiones superiores —se refiere, de Administraciones superiores—.

d) *La colaboración, en su caso, con la Consejería competente en materia de transporte en la inspección y vigilancia de los servicios de transporte interurbano cuando discurren por zonas urbanas.*

2. *Las competencias municipales se ejercerán con sujeción a lo dispuesto en las normas de la Comunidad de Castilla y León y del Estado que regulen dichos transportes”.*

Se trata de una competencia propia (art. 7.1, LRRL) del municipio que se ejerce en su territorio —en realidad, técnicamente, *término municipal* sería más correcto (art. 12.1, LRRL<sup>84</sup>)—, si bien es cierto que la propia Ley de Castilla y León prevé la posibilidad de delegar y encomendar funciones por parte de la Comunidad Autónoma, en coherencia con lo que ya hemos analizado más atrás (arts. 7.2, 8, 27 y 37, LRRL). Competencia que, además, se ejerce sobre un concreto ámbito material que define la propia Ley en su artículo 8.1 “*A los efectos de la presente Ley, se consideran servicios de transporte urbano de viajeros los que discurren íntegramente por suelo clasificado como urbano o urbanizable, de conformidad con la normativa urbanística, o estén exclusivamente dedicados a comunicar núcleos de población ubicados en dichas clases de suelo situados dentro de un mismo término municipal*”<sup>85</sup>. La competencia abarca, pues, una pluralidad de funciones, unas de alcance ordenador y ejecutivo<sup>86</sup>, y otras con una menor intensidad (informe preceptivo, pero no vinculante, o colaboración en la inspección y vigilancia)<sup>87</sup>.

#### 4.2.3.6 Cataluña

En esta Comunidad se aprobó desde hace ya bastante tiempo una normativa general sobre el transporte de viajeros. La Ley 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor dispone en su artículo 29 que los municipios ejercerán competencias de planificación, ordenación y gestión de los transportes públicos urbanos de viajeros de conformidad con la legislación de régimen local y lo dispuesto en la propia Ley catalana. Se considera transporte urbano al que discorra íntegramente por suelo urbano o urbanizable dentro del mismo término municipal; lo que supuso que no se acogió el tradicional concepto de núcleo urbano, pero tampoco el de término municipal completo. Por su parte, el Estatuto de Autonomía catalán (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) prevé en su artículo 84.2.h) que los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre (...) “*la circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal*”. El Tribunal Constitucional, en su polémica Sentencia 31/2010, de 28 de junio (FJ 37), confirmó la constitucionalidad del precepto, con el argu-

84 En efecto, el artículo 12.1, LRRL dice textualmente: “*El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias*”. Y el artículo 11.2 del mismo cuerpo legal afirma que los elementos del Municipio son *el territorio, la población y la organización*.

85 La *Exposición de Motivos* de esta Ley de Castilla y León aclara que el concepto de lo que debe entenderse como transporte urbano, y dice que se establece “*con arreglo a los criterios establecidos por la mayoría de las Comunidades Autónomas en el sentido de considerar como urbanos los transportes que transcurren por suelos urbanísticamente clasificados como urbanos o urbanizables o bien aquéllos que unen núcleos de suelo con dicha clasificación*”. Obsérvese que no se usa, pues, el concepto de “casco urbano”, mucho más deficiente y problemático, como hemos advertido ya al estudiar la evolución histórica.

86 El artículo 14.1 de la referida Ley destaca que los “*Ayuntamientos podrán otorgar autorizaciones habilitantes para realizar transporte discrecional de viajeros con carácter exclusivamente urbano*”.

87 Podemos destacar que los Municipios tienen competencia para dictar Ordenanzas en materia de transporte urbano de viajeros (art. 49, LRRL, y disposición adicional tercera de la Ley 15/2002), para el otorgamiento de licencias —como la de autotaxi— (art. 24, Ley 15/2002), para ejercer funciones de inspección (art. 36) y de sanción (art. 50), etc. Para desarrollar dichas competencias ejercen, como es natural, las potestades que el Ordenamiento les reconoce como Administraciones Públicas de carácter territorial (cfr. art. 4.1, LRRL).

mento de que la falta de una expresa mención en el precepto estatutario de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE *“ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal”*.

#### 4.2.3.7 Galicia

En esta Comunidad Autónoma se ha acogido un concepto de transporte urbano parecido al que manejaba la LOTT. La Ley 6/1996, de 9 de julio, de coordinación de los servicios de transportes urbanos e interurbanos por carretera de Galicia (“BOE”, núm. 203, de 22 de agosto de 1996), destaca en su *Exposición de Motivos* que *“la presente Ley asume implícitamente el principio general contenido en la Ley estatal 16/1987, de ordenación de los transportes terrestres: Principio de competencia local en cuanto a la gestión y ordenación de los servicios urbanos, entendiéndose por tales los que discurren íntegramente por suelo urbano y urbanizable, o los que estén dedicados de forma exclusiva a comunicar entre sí núcleos urbanos distintos dentro de un mismo término municipal”*; concepto que vuelve a reiterar en su artículo 2.i), dedicado a las definiciones, que dispone: *“Transporte urbano: Aquél que discurre íntegramente por suelo urbano o urbanizable, definido de conformidad con la legislación urbanística de Galicia, o esté dedicado de forma exclusiva a comunicar entre sí núcleos urbanos distintos dentro de un mismo término municipal”*.

Esta Ley gallega, sin duda teniendo como punto de referencia el mapa municipal propio de esta Comunidad Autónoma, distingue, con base a lo preceptuado en el artículo 26.1.d), LR-BRL los municipios de más de 50.000 habitantes de aquellos otros que no alcancen esa cifra de población de derecho. Lo hace para articular la coordinación, otorgando más capacidad a los municipios de más de 50.000 habitantes. La *Exposición de Motivos* de la precitada norma, después de justificar la elección de los medios o formas de coordinación en orden a la eficacia<sup>88</sup>, señala:

*“A la hora de determinar los instrumentos y alcance de la coordinación se parte de una distinción elemental entre municipios de más o menos 50.000 habitantes; los primeros están obligados, de acuerdo con el artículo 26.1.d) de la Ley estatal 7/1985, a prestar servicios públicos de transporte colectivo urbano, obligación ésta que no existe para los municipios de menos de 50.000 habitantes. Allí en donde hay obligación legal de prestación de servicios de transporte público se reconoce también un mayor grado de autonomía local, lo que determinará, consecuentemente, que las facultades de coordinación de la Xunta sean más limitadas. Más extenso será el poder de coordinación, en cambio, en los supuestos en que la Ley no impuso directamente la obligación de prestación de servicios de transporte”*.

Y esta coordinación, que la Ley gallega regula tomando como fundamento el artículo 59.1 y 2 LR-BRL, se pone en marcha cuando un Ayuntamiento o la Xunta de Galicia acuerden la iniciación de un expediente de nuevo establecimiento o ampliación de servicios de transporte

88 Dice textualmente que se ha *“preferido, siguiendo lo dispuesto en el artículo 114.2 (...), la coordinación a través de un único procedimiento dentro del cual ejercen competencias, mediante propuesta, informe o resolución, tanto de la Junta como los distintos ayuntamientos, dando cabida en este procedimiento, también, a los órganos estatales con competencias concurrentes sobre la misma materia”*. Y ello lo hace invocando la eficacia administrativa. Por eso descarta otras fórmulas de colaboración — que, como ya se ha indicado, es dogmáticamente distinta a la coordinación, algo que la Ley no aclara suficientemente — de naturaleza convencional, *“por sus probadas dificultades para la exigibilidad de su cumplimiento”*, así como los consorcios o las entidades metropolitanas, para evitar el incremento de la burocracia.

público urbanos o interurbanos. Cuando la población de derecho sea inferior a 50.000 habitantes, el Ayuntamiento elabora un informe preceptivo y vinculante sobre el itinerario en núcleo urbano y las paradas urbanas del servicio interurbano ampliado (*Exposición de Motivos*, y art. 4), y resolverá definitivamente la Consellería competente. Pero en aquellos casos de municipios con más de 50.000 habitantes la coordinación se hará a través de los planes de explotación, que parten de la iniciativa municipal (art. 6), pero que se aprueban definitivamente por la Consellería competente por razón de la materia (art. 12). Esta aprobación, según aclara la *Exposición de Motivos*, para ser compatible con la autonomía local, “sólo puede denegarse por causas tasadas: Defectos en la tramitación del plan de explotación, incompatibilidad del plan con las normas locales, autonómicas o estatales mencionadas más arriba, vulneración del equilibrio financiero de las concesiones o sacrificio desproporcionado del interés económico de los titulares de autorizaciones de transporte regular de uso especial”. Es obvio, por tanto, que esa denegación debe estar motivada adecuadamente, y puede ser impugnada ante los Tribunales del orden contencioso-administrativo.

En conclusión, la Ley gallega que analizamos parte de la base del concepto de suelo urbano y urbanizable, y regula con cierto detalle la coordinación del transporte urbano con el interurbano, lo que es explicable en una Comunidad Autónoma como la gallega, en la que el predominio de pequeños municipios es evidente, con lo que el papel de la Xunta de Galicia debe ser esencial para satisfacer las necesidades de transporte colectivo de viajeros de los ciudadanos gallegos.

#### 4.2.3.8 La Rioja

En esta región se han aprobado dos Leyes. La Ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del transporte urbano por carretera de La Rioja, y la Ley 8/2006, de 18 de octubre, de transporte interurbano por carretera. La *Exposición de Motivos* de la primera Ley dice que es preciso aprobar esta norma para hacer frente a las lagunas existentes sobre el sector, y que se “*extiende las competencias municipales sobre los transportes públicos de pasajeros que transcurran íntegramente por los respectivos términos municipales eliminando las limitaciones existentes en la anterior legislación*”; lo que quiere decir que no se utiliza el criterio de casco urbano sino el de término municipal para establecer el alcance de la competencia de los municipios. Por otra parte, la misma *Exposición* destaca que “*la competencia municipal se extiende tanto a las diversas clases de transporte regulares como a los discrecionales aunque es evidente que en el ámbito municipal tienen una importancia secundaria determinados servicios regulares, como los especiales o los de carácter temporal, y los transportes discrecionales en vehículos de más de nueve plazas son casi inexistentes*”. El artículo 4 refleja estos propósitos, ya que dispone:

“1 Los municipios son competentes para la ordenación normativa, gestión, inspección y sanción del transportes público de viajeros que se lleve a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.

2. El transporte público de viajeros comprende las siguientes modalidades:

- a) El transporte público regular, permanente y temporal, de uso general y especial.
- b) El transporte público discrecional de viajeros en vehículos de diez o más plazas.

c) *El transporte público en vehículos autotaxis.*

3. *En los términos establecidos en la legislación estatal y autonómica, los municipios podrán establecer y gestionar Estaciones de viajeros, destinadas a concentrar las salidas y llegadas al núcleo de población de los vehículos de transporte público (...)*”.

Por tanto, se trata de una competencia que se manifiesta en distintas funciones, como acontece en otras Leyes: ordenación normativa, gestión, inspección y sanción<sup>89</sup>. Y asimismo, como se establece en otras normas autonómicas sobre el sector se regula con algún detalle tanto la cooperación entre Administraciones (art. 5) como la coordinación (art. 6), con previsión expresa de la posibilidad de crear entidades públicas en las que participen los distintos municipios o entidades afectadas, o la necesaria coordinación por parte de la Comunidad Autónoma “cuando los servicios de transporte municipal afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales”. En este sentido, la Ley 8/2006, ya referida, recoge también la coordinación entre la Administración autonómica y la local (art. 5), y prevé los Planes de Movilidad para organizar el conjunto de servicios en áreas urbanas y zonas en las que se considere necesario garantizar una oferta adecuada de transporte mediante la integración y coordinación de servicios de transporte; estos planes tienen un contenido —cfr. art. 7, Ley 8/2006<sup>90</sup>—, que, en sustancia, responde a lo que prevé todo instrumento de planificación, esto es, un diagnóstico de la situación, un pronóstico, unos objetivos y orden de prioridades, y unas medidas para alcanzar —o tratar de lograr— esos objetivos. Prevé esta Ley riojana los Planes de Movilidad de ámbito intermunicipal, que se aprueban definitivamente por el Consejo de Gobierno de La Rioja (art. 8), y los Planes de Movilidad de ámbito intramunicipal, que se aprobarán por los Plenos de las Corporaciones (art. 8.2).

Importante resulta también a estos efectos lo que dispone el artículo 8 (“Órganos de gestión”), que permite que la Comunidad Autónoma de La Rioja ejerza sus competencias sobre transporte interurbano de forma exclusiva o bien de otras formas, mediante las entidades y fórmulas de colaboración previstas en la legislación vigente en materia de régimen jurídico y procedimiento administrativo. También se reconocen las llamadas “concesiones zonales” (art. 33) que comprenderán todos los servicios regulares permanentes o temporales y de usos general o especial que hayan de prestarse en una determinada zona. Estas concesiones deberán ajustarse a un plan de explotación (art. 34).

En consecuencia, se trata de una normativa que sigue los criterios ya vistos en otras Leyes autonómicas en las que se trata de conjugar armónicamente las competencias sobre el transporte urbano y el interurbano a través de los instrumentos y mecanismos de cooperación y coordinación.

#### 4.2.3.9 Madrid

Esta Comunidad dictó la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, la cual se presenta como una norma que pretende completar el vacío normativo que originó la STC 118/1996, de 27 de

89 En otros apartados de la Ley, en coherencia con esta atribución competencial, se desarrolla más cómo actúan estas funciones; así en el artículo 32 para el ejercicio de la inspección, en el artículo 42, para determinar la competencia sancionadora, etc.

90 Señala este precepto que deben contener, entre otras cosas, el ámbito territorial, el análisis de la demanda y de la oferta, las medidas para mejorar y garantizar la coordinación, etc.

junio y conferir seguridad jurídica a los distintos actores que intervienen en el transporte. Debe destacarse, por otro lado, que en esta Autonomía la cooperación y la participación se articula a través del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid; organismo de gran relevancia para este sector.

En cuanto a la competencia municipal se dispone en el artículo 4 (“Órganos competentes”), que:

- “1. Los municipios son competentes, con carácter general, para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales. A estos efectos se consideran servicios urbanos aquellos que discurran íntegramente por suelo urbano, definido por la legislación urbanística, así como los que estén exclusivamente dedicados a comunicar entre sí núcleos urbanos diferentes situados dentro de un mismo término municipal.*
- 2. No obstante la regla general expuesta en el apartado anterior, la Comunidad de Madrid podrá extender la consideración de transporte urbano a servicios distintos a los expresados en el punto anterior, siempre que los mismos se presten íntegramente dentro del correspondiente término municipal.*
- 3. Cuando los servicios a los que se refiere el apartado 1 del presente artículo afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales, las competencias de los correspondientes Ayuntamientos se ejercerán de forma coordinada con las de las entidades de ámbito superior, según lo que, en su caso, establezcan las correspondientes normas de la Comunidad de Madrid.*
- 4. Las competencias municipales sobre los transportes de viajeros se ejercerán con sujeción a lo dispuesto en las normas de la Comunidad de Madrid y del Estado que regulan dichos transportes”.*

Este precepto es parecido a otros que regulan en otras Comunidades Autónomas este sector, pero obsérvese que circunscribe el ámbito al “suelo urbano” definido en la legislación urbanística. No alude, por consiguiente, al suelo urbanizable. Además, la competencia del municipio se extiende a la ordenación, gestión, inspección y sanción, con funciones relativas a la aprobación de Ordenanzas (cfr. art. 6.1), el otorgamiento de autorizaciones habilitantes (art. 8.3, y 9), la fijación de tarifas (art. 13.1), y el ejercicio de las potestades de inspección y, en su caso, de sanción (art. 17).

Es reseñable la necesidad de coordinación cuando se afecte a intereses supramunicipales, en coherencia con lo que dice la LRRL (art. 10); coordinación que encuentra cauce a través del Consorcio Regional de Transportes, al igual que acontece en otras Comunidades Autónomas.

#### 4.2.3.10 Navarra

La Ley Foral 7/1998, de 1 de junio, reguladora del Transporte Público Urbano por Carretera, comienza por enfatizar en su *Exposición de Motivos* el respeto que tiene el concepto de transporte urbano con relación a las competencias de las entidades locales, *“aunque con ello —dice—, se aparte de otros antecedentes normativos”*. El artículo 2 se pronuncia en

términos parecidos a los que usan otras Leyes autonómicas cuando establece. “*Los municipios son competentes con carácter general para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros. A estos efectos se consideran servicios urbanos aquellos que discurran íntegramente dentro del respectivo término municipal*”<sup>91</sup>. Por consiguiente, tienen funciones para dictar Ordenanzas sobre este tipo de transporte, otorgar licencias (art. 20, por ejemplo) o imponer sanciones (art. 31)<sup>92</sup>. Es reseñable que el artículo 3 les atribuye la función de proponer<sup>93</sup> el régimen tarifario aplicable al órgano competente en materia de precios de la Administración de la Comunidad Foral. Por lo demás, para aquel transporte que sobrepase el ámbito del término municipal, la Administración autonómica podrá establecer un régimen específico que asegure la existencia de un sistema armónico de transporte, que puede suponer incluso la creación de una entidad pública (es el término que usa la Ley Foral, art. 5), algo que como se verá más adelante se ha convertido en regla común para articular la cooperación y la coordinación interadministrativa.

En este contexto se dice en el artículo 21 que en las zonas en las que exista interacción o influencia recíproca entre los servicios de transporte de varios municipios, de forma tal que la adecuada ordenación de tales servicios trascienda el interés de cada uno de los mismos, la Administración de la Comunidad Foral podrá establecer Áreas Territoriales de Prestación Conjunta en las que los vehículos debidamente autorizados estarán facultados para la prestación de cualquier servicio, ya tenga carácter urbano o interurbano, que se realice íntegramente dentro de dichas áreas. Para el establecimiento de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta se precisará del informe favorable de, al menos, las dos terceras partes de los municipios que se proponga incluir en las mismas.

En resumen, junto a la atribución a los municipios de las competencias sobre el transporte urbano estricto se articula la coordinación del que supere el ámbito del término municipal.

#### 4.2.3.11 País Vasco

En esta Comunidad se ha aprobado la Ley 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viajeros por carretera (“BOE, núm. 279, de 19 de noviembre de 2011), la cual concibe al transporte público de viajeros como un “*sector estratégico y básico para el desarrollo y cohesión social, económica y territorial de la Comunidad Autónoma y destinado a satisfacer las necesidades globales de movilidad de la población, todo ello bajo el prisma del desarrollo sostenible*” (cfr. *Exposición de Motivos* de la Ley). El objeto de la Ley es la regulación del transporte de viajeros urbano y del interurbano (art. 1.1), y define al transporte urbano en función de su radio de acción en los siguientes términos: “*Son urbanos los que transcurren íntegramente dentro del mismo término municipal, teniendo el resto de los transportes la consideración de transporte interurbano*” (art. 2.2).

91 El artículo 7.1 de la Ley Foral establece: “*Los transportes públicos regulares permanentes de uso general de viajeros tienen el carácter de servicios públicos de titularidad municipal, teniendo igual derecho a su utilización todos los ciudadanos que reúnan los requisitos que en cada caso se establezcan*”.

92 El artículo 31.2, último inciso, de esta Ley, dispone: “*Las competencias municipales en relación con el transporte de mercancías y el privado complementario de viajeros se circunscribirán a los aspectos relativos a su repercusión en la circulación y tráfico urbano*”.

93 Obsérvese que alude a proponer, que no establecer. El alcance de esta función es, pues, muy limitado. Artículo 3.1: “*El régimen tarifario aplicable a los servicios de transporte público urbano de viajeros se propondrá por los municipios, previa audiencia de las asociaciones representativas de los titulares de las autorizaciones y de los consumidores y usuarios, al órgano competente en materia de precios de la Administración de la Comunidad Foral*”.

El artículo 4 relativo al “régimen competencial”, después de establecer que son las Diputaciones Forales las que otorgarán las autorizaciones administrativas para el transporte interurbano, así como su inspección directa, dispone por lo que concierne a los Ayuntamientos:

*“3. Los ayuntamientos son competentes, dentro del ámbito del transporte urbano, para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios de transporte público de viajeros, otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes y fijación del régimen tarifario con sujeción a lo dispuesto en la legislación aplicable al respecto. Igualmente, ostentarán las competencias que se establecen en el capítulo IX, en relación con las estaciones de viajeros”.*

Además, el artículo 41 que está dedicado al régimen jurídico del transporte urbano prevé, como ocurre con otras normas de otras Comunidades Autónomas, la necesidad de coordinación *“Cuando los servicios urbanos de transporte de viajeros afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales, las competencias de los correspondientes ayuntamientos se ejercerán de forma coordinada con las de las entidades de ámbito superior”* (art. 41.2).

Y el artículo 45 prevé la iniciativa para el establecimiento de las estaciones de los ayuntamientos, que la ejercerá bien de oficio o a instancia de parte<sup>94</sup>.

En suma, varios son las conclusiones que se extraen de la regulación de la Ley vasca. En primer lugar, y de forma singular, entiende como transporte público urbano a todo el que discurre por el término municipal. Obsérvese que no circunscribe dicho transporte al suelo urbano y urbanizable, o suelo exclusivamente urbano. En segundo término, la competencia comprende un conjunto de funciones sobre ordenación (ordenanzas) gestión (otorgamiento de títulos administrativos), fijación de tarifas (art. 48.2), inspección (art. 50.1), y sanción (art. 60), con la referida mención para el establecimiento de las estaciones (art. 45).

Es un régimen con notas características propias<sup>95</sup> que prescinde, por tanto, de la clasificación del suelo —urbano, urbanizable y no urbanizable— que establece ordinariamente la legislación urbanística de otras Comunidades Autónomas; esto, estrictamente considerado, es un exceso, pues es bien sabido que dentro de un término municipal no todo el suelo es urbano. No hay, entonces, una identificación entre transporte “urbano” y suelo “urbano”.

#### 4.2.3.12 Comunidad Valenciana

En esta región se han aprobado varias normas de relevancia para el transporte urbano<sup>96</sup> que han tratado de canalizar la coordinación y la colaboración de los transportes. Emble-

94 El artículo 45.2 de esta Ley vasca establece, asimismo: *“La construcción y explotación de las estaciones se realizará normalmente por los ayuntamientos a través de gestión indirecta mediante concesión administrativa otorgada por concurso a entidades o empresas interesadas en la misma, siguiendo criterios y reglas que se determinarán reglamentariamente (...)”.*

95 El País Vasco tiene singularidades muy marcadas en materia de régimen local que hunden sus raíces en la misma historia de esa Comunidad. Véase, por ejemplo, la disposición adicional primera de la CE, así como la disposición adicional segunda de la LRRL. Para un análisis teórico de estas singularidades puede consultarse, entre otros, S. MUÑOZ MACHADO, *El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XVIII al siglo XX)*, Iustel, Madrid, 1ª ed. 2006, pp. 238 y ss. También, T. R. FERNÁNDEZ, “Los derechos históricos y la Ley de Régimen Local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 12, 1985, pp. 59-79.

96 Así, por ejemplo, la Ley 1/1991, de 14 de febrero, de ordenación del transporte metropolitano de Valencia, o la más cercana en el tiempo Ley 9/2000, de 23 de noviembre, de constitución de la Entidad Pública del Transporte Metropolitano de Valencia —vigente hasta el 24 de mayo de 2013—. la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat de medidas de reestructuración y racionalización del sector público

mática resulta la Ley 1/1991, de 14 de febrero, de ordenación del transporte metropolitano de Valencia, que estableció el llamado “Plan de Transporte Metropolitano” que *organizó los transportes públicos de viajeros* (art. 1.2)<sup>97</sup>. Más recientemente, debe destacarse la Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 3, referido a la competencia administrativa, prevé que de acuerdo con lo establecido en la propia Ley, y en la legislación aplicable en materia de régimen local, corresponde a la Administración local:

- a) la promoción de patrones equilibrados de movilidad urbana, en especial con relación a los desplazamientos a pie y en otros medios no motorizados;
- b) la planificación, ejecución y mantenimiento de las infraestructuras de transporte urbano, de acuerdo con lo previsto al respecto en la misma Ley y en la legislación urbanística y de régimen local, y
- c) la provisión de los servicios de transporte público dentro de los núcleos urbanos<sup>98</sup>.

Ahora bien, luego el artículo 22 de esta Ley acoge, como otras Leyes autonómicas sobre este sector, el concepto de término municipal, puesto que dispone que los Ayuntamientos son las autoridades de transporte competentes en la provisión de servicios público de transportes “dentro de sus términos municipales”, de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local, lo previsto en la misma Ley valenciana, la normativa que la desarrolle y los instrumentos de coordinación que de acuerdo con dicha normativa se establezcan para asegurar la integración del transporte. Por ello en la Ley se establece que los Ayuntamientos tienen competencia para formular los Planes Municipales de Movilidad (art. 10), ejercer funciones en materia del servicio de taxis, cuando los municipios tengan una población de más de 20.000 habitantes no integrados en áreas de prestación conjunta (art. 44.4), para inspeccionar (art. 93) o para imponer sanciones después del correspondiente procedimiento sancionador (art. 107.3, que la atribuye, incluso, a un concreto órgano del Ayuntamiento: el Alcalde). Se trata de unas competencias municipales que se desarrollan en un marco en el cual la coordinación se impone por su propia naturaleza (art. 73, que prevé distintos informes), ya que la Comunidad Autónoma asume una posición muy relevante en todo el sector del transporte y la movilidad<sup>99</sup>, prueba de lo cual es que un servicio que tra-

---

empresarial y fundacional suprimió la “Agencia Valenciana de Movilidad Metropolitana” como consecuencia de la puesta en práctica de políticas de reajuste y restricción del gasto público.

- 97 En el *Preámbulo* de esta Ley de 1991 ya se hacía referencia a las múltiples estructuras administrativas, y se evitó la “creación de una nueva Administración Pública de tipo consorcial, ya que en definitiva la imagen de autoridad unitaria que este modelo persigue puede verse alcanzada igualmente mediante el encuentro de las Administraciones titulares de los servicios en una Comisión “ad hoc”, en la que la actuación mancomunada de las mismas da lugar al “Plan de Transporte Metropolitano”.
- 98 Obsérvese cómo la Ley de esta Comunidad usa el concepto de “núcleos urbanos”, distinto del de término municipal o a la clasificación entre suelo urbano y urbanizable, que es tradicional en nuestro Derecho Urbanístico.
- 99 El artículo 3.1 de esta Ley es elocuente: “Corresponde a la Generalitat:
  - a) La potestad normativa en relación con la movilidad de las personas, de los servicios de transporte público y de sus infraestructuras dentro de la Comunitat Valenciana.
  - b) La planificación, ejecución y mantenimiento de las infraestructuras de transporte interurbano, salvo aquellas que sean de interés general del Estado.
  - c) La provisión de los servicios de transporte público interurbano de viajeros dentro de la Comunitat Valenciana.
  - d) La potestad inspectora y sancionadora en relación con sus competencias”.

dicionalmente ha estado residiendo en los Ayuntamientos, como el del taxi, ahora tiene un alcance autonómico<sup>100</sup> (art. 44).

Es destacable, en congruencia con la creciente preocupación por la contaminación atmosférica, las aglomeraciones y otros problemas que conlleva el uso mayoritario del automóvil privado, la opción por potenciar la movilidad a pie y por medio de la bicicleta<sup>101</sup>. Y en este nuevo escenario se insertan los llamados “Planes de Movilidad”, entre los cuales deben mencionarse los Planes Municipales de Movilidad, que, como todo instrumento de planificación, deberá proceder al diagnóstico de la situación, el pronóstico de la evolución de la materia, la fijación de unos objetivos y la implantación de las medidas adecuadas para alcanzar tales objetivos.

El artículo 10 de la Ley valenciana dice:

- “1. Los planes municipales de movilidad incluirán un análisis de los parámetros esenciales que definen la movilidad en el momento en que se formulen, los objetivos en relación con su evolución a medio y largo plazo y aquellas determinaciones necesarias para alcanzar dichos objetivos.*
- 2. La definición de parámetros y objetivos señalados en el punto anterior se acompañará de los indicadores que se estimen pertinentes en relación con el volumen total de desplazamiento y su reparto modal, y los niveles asociados de consumos energéticos, ocupación del espacio público, ruido y emisiones atmosféricas, particularizando las de efecto invernadero. La evolución de estos últimos parámetros tenderá a su reducción progresiva de acuerdo con los ritmos y límites que reglamentariamente se establezcan en relación con el desarrollo de las políticas energéticas y ambientales.*
- 3. Las determinaciones de los planes de movilidad se extenderán al diseño y dimensionamiento de las redes viarias y de transporte público, a las infraestructuras específicas para peatones y ciclistas, a las condiciones de seguridad y eficacia para la circulación peatonal y ciclista, al sistema de estacionamiento y a los aspectos de la ordenación urbana relevantes a la hora de determinar aspectos cuantitativos y cualitativos de la demanda de transporte, tales como las densidades urbanísticas, la integración de usos, la localización de servicios y otros usos atractores de transporte, y otros semejantes.*
- 4. Los municipios de más de 20.000 habitantes o aquellos que tengan una capacidad residencial equivalente formularán un plan municipal de movilidad en el plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de esta ley.*

---

100 Así se dice textualmente en el *Preámbulo* de la Ley 6/ 011, de 1 de abril: “(...) hoy en día la operación del servicio de taxi no se comprende si se ciñe a un solo término, ya sea metropolitano o rural. Conviene por lo tanto regular tal servicio como autonómico, con independencia de las excepciones que se plantean de cara a articular una adecuada transición desde la situación actual (...)”.

101 Tanto en el *Preámbulo* de la Ley como en su mismo articulado se destaca específicamente esta opción en virtud de la que la movilidad a pie y en bicicleta tenga un papel relevante. “En pocas palabras —refiere el susodicho *Preámbulo*—, se trata de avanzar hacia un patrón más equilibrado de movilidad en el que los desplazamientos a pie y en bicicleta y el transporte público tengan un papel cada vez más relevante tanto en el corazón de los espacios metropolitanos como en los ámbitos cada vez más amplios a los que se extiende la movilidad cotidiana” Los artículos 5 (desplazamientos a pie y en bicicleta), 6 (fomento de los desplazamientos peatonales), 7 (actuaciones específicas en relación con el uso de la bicicleta) y 8 (estacionamientos de bicicletas) son reveladores de la trascendencia que tiene esta opción para el legislador.

En concreto, no sólo se alude a la necesidad de promover la creación de sistemas públicos de alquiler de bicicletas (art. 7.4), sino que los edificios de uso residencial de nueva creación deberán contemplar emplazamientos específicos, seguros y resguardados, para un número de bicicletas al menos igual al doble del número de viviendas, en una ubicación que permita el acceso cómodo y fácil desde la red viaria (art. 8.1).

5. *Procederá igualmente en dichos municipios la redacción de un plan municipal de movilidad o la revisión del existente con motivo de la formulación o revisión del Plan General, o cuando se introduzcan en él modificaciones relevantes en relación con la demanda de desplazamientos en los términos que reglamentariamente se establezcan. Dicha obligación se extenderá igualmente a los municipios de población inferior a los 20.000 habitantes en aquellos casos en que el instrumento urbanístico correspondiente prevea alcanzar dicha capacidad residencial o crecimientos superiores al 50% de las unidades residenciales, o del suelo para actividades productivas.*
6. *En el supuesto previsto en el punto anterior, los planes de movilidad se formularán conjuntamente con el instrumento urbanístico al que acompañen, correspondiendo su aprobación definitiva al órgano competente en relación con dicho instrumento, previo informe favorable de la Consellería competente en materia de transportes.*
7. *Los planes municipales de movilidad serán sometidos a información pública en los términos que reglamentariamente se establezcan, de conformidad, en cualquier caso, con lo establecido en la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, y en su normativa de desarrollo. Tras su aprobación serán públicos y la administración que los promueva asegurará su publicidad mediante procedimientos telemáticos. Igualmente establecerá un sistema de seguimiento de sus indicadores, procediendo a la revisión del plan en caso de que se adviertan desviaciones significativas sobre tales previsiones, cuando proceda reformular los objetivos iniciales o con motivo de cualquier otra circunstancia que altere significativamente el patrón de movilidad.*
8. *Los ayuntamientos tendrán la obligación de redactar planes de movilidad en aquellos ámbitos concretos de su término municipal con una problemática de movilidad específica tales como centros históricos, zonas de concentración terciaria, estadios deportivos, zonas comerciales, de turismo y de ocio nocturno, zonas de elevados flujos de compradores o visitantes, zonas acústicamente saturadas y otras zonas con usos determinados como transporte, carga y descarga de mercancías.*
9. *Las acciones municipales en relación tanto con la movilidad como con los restantes elementos que la condicionen se ceñirán a la estrategia marcada en los correspondientes planes. Anualmente el ayuntamiento elaborará y hará público un informe sobre el grado de avance de las actuaciones en él previstas y sobre la programación para el siguiente ejercicio”*

Se observa pues el detalle de carácter casi reglamentario con el que se regula este tipo de plan y su relación con la planificación urbanística. Todo ello supone el realce de las funciones de los municipios en una materia particularmente compleja por concitarse en la misma varios títulos competenciales (urbanismo, transportes, etc.).

d) algunas conclusiones sobre esta indagación jurídica:

De lo establecido por las distintas leyes autonómicas analizadas, sin ánimo exhaustivo, se pueden extraer algunas conclusiones como:

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

- i) aunque en una etapa inicial, y probablemente por influencia de lo establecido en la LOTT, se acogió por el legislador sectorial autonómico el punto de referencia del suelo urbano y urbanizable para determinar la competencia sobre el transporte urbano, luego se han escogido otros conceptos más extensos como el de término municipal; esto sin duda extiende el alcance de la materia, ya que el término municipal es el territorio de todo el municipio (art. 12, LRBRL), y como es lógico puede estar clasificado no solo como suelo urbano y urbanizable, sino también como suelo rústico. Este cambio, por consiguiente, no es inocuo, sino que tiene repercusiones evidentes;
- ii) debido a lo anterior, se puede también inferir que no hay un criterio uniforme para determinar el concepto, y, por ende, para señalar el alcance de la competencia;
- iii) se observa una preocupación del legislador autonómico por la coordinación y la colaboración, si bien es verdad que debido a la naturaleza del sector del transporte, que tiene su justificación en satisfacer las necesidades y aspiraciones de los colectivos locales y regionales, la coordinación tiene una mayor relevancia en orden a asegurar la correcta prestación de los servicios de transporte urbano e interurbano. En este extremo son destacables los distintos informes que se imponen, así como los diferentes planes que se regulan para articular la coordinación y lograr, por tanto, una adecuada prestación del servicio, y
- iv) el sector del transporte está asediado y condicionado por otros sectores, que se han ido sustantivando con el tiempo como consecuencia no solo de las nuevas circunstancias de las aglomeraciones urbanas, sino también de la decidida tutela por parte del Ordenamiento jurídico de determinados valores como el medio ambiente, la eliminación de las barreras arquitectónicas o la protección de la calidad de vida. En este apartado es de inexcusable cita la política impulsada por la Unión Europea en orden a procurar ciudades más habitables donde los automóviles privados no sean los únicos que condicionen el devenir del transporte. Hoy preocupa —y mucho— la movilidad, y se fomenta el uso de la bicicleta y la protección del caminante como alternativa a una situación que requiere una enérgica rectificación (la masificación absolutamente irracional e insana del automóvil privado). En este aspecto la legislación valenciana tiene un papel relevante.

## 5 Una cuestión complementaria: la coordinación<sup>102</sup> y la proliferación de las denominadas “autoridades del transporte público”

Una cuestión particularmente importante para el adecuado ejercicio de las competencias públicas sobre transporte, y, en especial, de las que desarrollan los Ayuntamientos sobre el transporte público de viajeros es la coordinación y conexión entre transporte urbano y transporte interurbano. El artículo 10.2, LRBRL permite la aplicación de esta técnica organizativa respecto de las actividades o servicios locales “*que trasciendan el interés propio de*

---

<sup>102</sup> Véase, J.J. SUAY RINCÓN, “La competencia de coordinación”, en el vol. colectivo, *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona - Civitas, Madrid, 1991, pp. 169-197. En este trabajo se pueden encontrar las distintas posiciones doctrinales y las respuestas del Derecho Positivo sobre esta técnica administrativa.

las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de éstas". Se trata de una materia compleja determinada por múltiples factores; unos de naturaleza institucional, organizativa y competencial, y otros de carácter coyuntural, y variable, por tanto, en el tiempo y en el espacio, como sucede con los procedimientos de colonización interior, la mayor o menor importancia de determinados sectores económicos (turismo, etc.), los flujos migratorios, etc. Centrándonos en el problema de la coordinación administrativa, hemos advertido cómo la legislación autonómica utiliza distintas fórmulas, unas de carácter orgánico (creación de consorcios, entidades de distintos tipo, etc.) y otras de índole formal o funcional (convenios, planes, programas)<sup>103</sup>. Todas ellas tratan de responder al problema de la prestación adecuada, eficiente y eficaz de este importante servicio; pero todas ellas, asimismo, con importantes inconsistencia debido a una regulación no muy clara, así como a una tensión permanente como resultado del intrincado marco competencial en el cual tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades locales ejercen sus competencias, en ocasiones, de forma inadecuada por excesivamente unidireccional, esto es, entendiendo que sus competencias son "suyas" y "solo suyas" y eludiendo la cercanía, la colaboración y el necesario respeto a las fórmulas de coordinación apuntadas e incumpliendo, por tanto, el principio de lealtad institucional y sus lógicas consecuencias, previstas en el artículo 4, LRJAP y PAC.

Por supuesto que éste no es el lugar para tratar extensamente las distintas fórmulas de coordinación (cfr. arts. 10.2 y 57, LRBRL), que ofrecen sin duda mucho interés jurídico. Basta con resaltar que una cosa es la cooperación —que se desenvuelve en un plano de voluntariedad e igualdad— y otra es la coordinación, que si bien no es equiparable a la jerarquía administrativa, se desarrolla en otro plano en el que el ente coordinador tiene ciertos poderes directivos (STC 214/1989, entre otras). Ahora bien, en un sector económico de la importancia del transporte, que mueve, como ya hemos dicho, miles de millones de euros al año, la cuestión es todavía más complicada, porque es necesario dar intervención a la iniciativa privada, que no solamente aporta una perspectiva propia, complementaria y distinta a la estrictamente pública que ofrecen las Administraciones, sino que gestiona un gran número de medios de transporte. Por eso tanto en el ámbito internacional<sup>104</sup> —y, en particular, en el europeo (Berlín, Ámsterdam, Atenas, Glasgow, Leeds, Liverpool, etc.)<sup>105</sup>— como en el ámbito nacional se va imponiendo la noción de "Autoridad del Transporte Público" como un concepto nuevo de gobernanza del sector que se aleja un tanto de los viejos cánones formalistas de relación vertical y jerárquica<sup>106</sup>. En esta dirección los profesores Pablo MARTÍN URBANO, Aurora RUIZ RÚA y Juan Ignacio SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, en su trabajo "El sistema de transporte público en España: una perspectiva interregional"<sup>107</sup>, afirman que "el propósito de actuación de las ATP es gestionar la movilidad metropolitana a partir de otras bases: mediante la negociación y el diálogo entre instituciones públicas no

103 Se prevén asimismo las Áreas de prestación conjunta (cfr., por ejemplo, art. 27 de la Ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del transporte urbano por carretera de La Rioja) y las *concesiones zonales* (art. 33 de la Ley 8/2006, de 18 de octubre, de transporte interurbano por carretera de La Rioja), que son aquellas que da la Administración autonómica con el objetivo de explotar la generalidad de los transportes de viajeros en un área de un territorio mediante una red sujeta a un plan.

104 Vid. S. LECLER, "Organización del transporte público en las áreas metropolitanas europeas", *Carreteras: Revista Técnica de la Asociación Española de la carretera*, núm. 126, 2003, pp. 12-26.

105 Cfr. el documento "Calidad y corresponsabilidad en el transporte público de viajeros por carretera", Fundación CETMO, 2008.

106 En este sentido es emblemática, como ya hemos advertido, la Ley valenciana 1/1991, de 14 de febrero, que articula la coordinación a través del *Plan de Transporte Metropolitano* y de la *Comisión del Plan de Servicios del Transporte Metropolitano*.

107 *Cuadernos de Economía*. vol. 31, núm. 58, Bogotá July/Dec. 2012.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

*jerarquizadas e interdependientes, la integración funcional de las diferentes actuaciones y servicios, y con la voluntad política de concertación institucional, todo lo cual constituye la única garantía para el éxito*". Ahora bien, no todas las Autoridades desempeñan las mismas funciones. Mientras unas ejercen un gran número de cometidos (planificación territorial, programación financiera, ordenación tarifaria, construcción de infraestructuras, prestación de servicios y evaluación), otras sólo ejercen algunas, como planificación u ordenación tarifaria.

El concepto de Autoridad Pública de Transporte es amplio, y en él se pueden insertar distintas modalidades jurídicas que responden a la idea básica de la cooperación y la negociación, descartando, pues, las soluciones basadas en la jerarquía y la imposición. No es este el lugar ni el momento para analizar su eficacia, pero sí es preciso señalar que la práctica ha hecho que se utilicen:

- a) La fórmula de las "Mancomunidades de Municipios", de base asociativa en la medida que es el resultado del ejercicio del derecho a asociarse que tienen todos los municipios (art. 44, LRBRL). Ejemplo: la Mancomunidad Área Intermunicipal de Vigo;
- b) Las Entidades Metropolitanas en los municipios de grandes aglomeraciones urbanas con vinculaciones económicas y sociales que hacen necesario planificar y coordinar determinados servicios (art. 43, LRBRL). Ejemplo: Área Metropolitana de Barcelona<sup>108</sup>;
- c) Consorcios interadministrativos, que tienen mucho éxito y un potencial evidente para la gestión del transporte. Es la estructura organizativa más usada, que asume funciones como la coordinación y el control, la planificación, la prestación de servicios, el marco tarifario, determina las compensaciones y subvenciones para los distintos modos de transportes e informa sobre todos los servicios. Se considera que tiene más agilidad y eficacia que las mancomunidades y las Áreas Metropolitanas<sup>109</sup>. Además, de acuerdo con el artículo 87.1, LRBRL se permite que en el consorcio puedan participar no sólo Administraciones Públicas sino "entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas". Ejemplo: el Consorcio de Transportes de Mallorca<sup>110</sup> o la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria;
- d) Entidades públicas empresariales, que son organismos públicos previstos en la LOFAGE (arts. 53 a 60) y en la LRBRL (art. 85.2, LRBRL), y que se caracterizan por someterse tanto al Derecho Público —en algunos extremos—, como al Derecho Privado, sobre todo en lo que concierne a la realización de actividades y servicios sujetos a contraprestación económica. Ejemplo: la entidad pública empresarial de Murcia (suprimida

108 Ley 7/1987, de 4 de abril. Es destacable, asimismo, el Decreto 48/1997, de 18 de febrero, por el que se crea el Consorcio Autoridad del transporte Metropolitano de Barcelona.

109 Cfr. el documento, ya citado, "Calidad y corresponsabilidad en el transporte público por carretera".

110 También son destacables los Consorcios Regional del Transporte de Madrid, creado por la Ley 5/1985, de 16 de mayo, que ejerce todas las competencias propias y delegadas de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos que se hayan adherido voluntariamente al mismo, de Asturias (Ley 1/2002, de 11 de marzo, de creación del Consorcio de Transportes de Asturias), y de Bilbao (Ley 44/1975, de 30 de diciembre).

Sobre el de Madrid, véase J. J. SUAY RINCÓN, "Coordinación del transporte en las áreas metropolitanas: la fórmula del Consorcio Regional de Transportes de Madrid", *Documentación Administrativa* números 230-231 (abril-septiembre 1992), pp. 321-332.

por la Ley de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional a partir de 2013);

- e) Entidades atípicas respecto de las cuales el Ordenamiento no se acoge a una de las figuras ya bien configuradas dogmáticamente (consorcios, mancomunidades de municipios, entidades públicas empresariales, etc.), sino que opta por establecer un régimen jurídico particular no encuadrable en las figuras o modelos más conocidos y utilizados. Así sucede, por ejemplo, con lo que dispone la Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, que recoge la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, que se define como una entidad con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar en la cual se integran los municipios por un plazo mínimo de nueve años; pero esta “Mancomunidad” no parece ser consecuencia del derecho de asociación de los municipios (art. 44, LRBRL), por lo que es evidente que su naturaleza jurídica es poco clara<sup>111</sup>. Lo mismo sucede con la entidad creada por la Ley 9/2000, de 23 de noviembre, de Valencia, que es una Entidad de Derecho Público pero que actúa sometida al Derecho privado a la que se encomienda que haga efectiva la cooperación entre las Administraciones Públicas en los servicios de transportes públicos regulares de viajeros a los que se refiere la Ley 1/1991, de 14 de febrero, de transporte metropolitano del área de Valencia<sup>112</sup>; este control luego pasará a la *Agencia Valenciana de Movilidad Metropolitana*, que como ya hemos señalado, ha sido suprimida por la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de medidas de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional de la Generalitat Valenciana.

Caben, incluso, otras formas funcionales para garantizar esa gestión participada, negociada y que implique a todas las Administraciones con competencias, pero es claro que son las más utilizadas las que se han referido. Todas tienen sus ventajas e inconvenientes, pero la idea de colaboración es manifiesta en todas.

## 6 Nuevas perspectivas normativas: acerca de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local<sup>113</sup>

### 6.1 Reforma de la Administración Local, crisis económica y realidad política

Después de una etapa positiva del régimen local en el Estado autonómico en la cual se asentaron las bases de una Administración local democrática y con autonomía, sin perjuicio de notorias inconsistencias relativas a la financiación y al ejercicio de muchas competencias (el problema de las llamadas “competencias impropias”, las dificultades de muchos Ayuntamientos, etc.), y que han sido puestas de manifiesto por las Federaciones de municipios

111 Vid. EL CARBONELL PORRAS y T. CANPO CAMPOS, cit., p. 1732.

112 Vid. E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, cit., pp. 1732 y 1733.

113 Esta Ley 27/2013, de 27 de diciembre, lleva un significativo título “de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” (“BOE” núm. 312, de 30 de diciembre de 2013), y supone el intento de una modificación de gran calado de la Administración local. Ha tenido varias versiones, si bien los elementos basilares son los mismos desde el principio: redimensionamiento de la autonomía local con una “rebaja” de las competencias locales; fomento de la fusión de municipios, aplicación del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, evaluación de servicios, énfasis en el papel del interventor, propósito de reducir entidades locales menores y mancomunidades, limitación del personal eventual o, en fin, reforzamiento de las Administraciones locales intermedias como las Diputaciones provinciales, Cabildos Insulares o Consejos de las Islas Baleares.

y provincias, y en parte paliadas por el legislador en leyes que se han aprobado dentro del marco del denominado Pacto Local, es lo cierto que a partir del año 2007<sup>114</sup> el panorama ha cambiado sustancialmente. El discurso que gira en torno a la descentralización, el incremento de competencias y el aumento de financiación ya no es suficiente, y la reforma de la Administración local, que es una asignatura pendiente de la vigente democracia española, debe desenvolverse en un escenario muy diferente del que existía en la primera mitad de la década de 2000-2010. Por un lado, hay deficiencias e inconsistencias, como ya se ha dicho, muy claras que se han agudizado con la crisis (quiebra técnica de muchos municipios, problemas gravísimos de corrupción, que irritan sobremanera a la opinión pública en un momento en el cual se le piden sacrificios descomunales a la población, dilución de responsabilidad por una distribución competencial claramente mejorable, exceso de municipios y de organismos públicos sin una contrastada utilidad para el ciudadano, verdadero dueño de la cosa pública, etc.). Por otro, la susodicha crisis económico-financiera golpea al sector público de manera intensa, de forma que ya se plantean abiertamente propuestas de gran calado como la fusión o eliminación de municipios, la supresión de determinadas organizaciones que no tienen una justificación objetiva y razonable, la evaluación de los servicios públicos prestados, la reducción del número de concejales, la misma supresión de las Diputaciones provinciales<sup>115</sup> o de las Mancomunidades de Municipios, la reducción drástica del personal eventual, etc. Son todas propuestas de grueso calibre que de plasmarse en Derecho positivo implicarían una transformación importante de la Administración local.

Es verdad que muchas críticas son completamente ciertas, pues se basan en datos y hechos reales, contrastados por informes y sentencias judiciales firmes (Informes del Tribunal de Cuentas, Informe del Defensor del Pueblo, sentencias judiciales firmes en múltiples casos de corrupción, etc.), pero también es muy claro que hay otras que pasan de contrabando y no pueden admitirse como válidas, ya que confunden la parte con el todo y la causa con la consecuencia; o, simplemente, son denuncias y críticas ideológicas que parten de la base de una satanización del sector público, con un desprecio a todo empleado público, y de una concepción parcial, sesgada, y, por tanto, falsa de la realidad de los problemas que se plantean. Por tanto, para una adecuada regulación de la Administración local lo primero que procede es detectar bien el problema, diagnosticarlo sin prejuicios ni dogmatismos, y, por consiguiente, no deformarlo, desplazarlo o caricaturizarlo. Desde un punto de vista constitucional hay datos inexcusables que suponen: a) el reconocimiento de la Administración local, además con autonomía y suficiencia financiera (arts. 137, 140, 141 y 142, CE); b) la articulación de la Administración local con la autonómica y con la estatal<sup>116</sup>; c) la existencia

114 Aunque por motivos políticos se ha discutido el año concreto del comienzo de la crisis, parece ser que fue 2007 el año clave del inicio. Vid. R. TAMAMES, *¿Cuándo y cómo acabará la crisis. Tractatus logicus economicus*, Turpial, Madrid, 1ª ed. 2011, p. 18

115 En este sentido, desde un planteamiento económico, R. TAMAMES, *¿Cuándo y cómo acabará la crisis?...*, cit., pp. 133 y 134: “(...) los déficits y endeudamientos de las CC.AA expresan un desbordamiento por duplicación de las acciones públicas, lo que exige una reforma profunda de la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las CC.AA) y del propio gasto que realizan las Comunidades y la Administración General del Estado, sin olvidar los Ayuntamientos. Finalmente, la reforma administrativa debe acabar con la redundancia de 42 Diputaciones Generales en las CC.AA con más de una provincia, y debe hacerse un programa de concentración de los 8.100 municipios españoles, para que no sean más de un millar”. Por su parte, el que fuera Ministro de las regiones en la transición política, en concreto, en el primer Gobierno democrático, prof. Manuel CLAVERO ARÉVALO señala, asimismo, que se puede producir un adelgazamiento “si se suprimieran las diputaciones —respetando la singularidad de las del País Vasco— y si sus funciones pasaran a la Administración periférica de las Comunidades Autónomas” (Vid. *El Mundo* de 16 de junio de 2013, p. 15).

116 Debe tenerse presente que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el régimen local tiene una configuración “bifronte” (vid. J. L. MEILÁN GIL, “La articulación de los ordenamientos local y autonómico”, en el vol. recopilatorio *Administración Pública en perspectiva*. Universidade da Coruña - Universidade de Santiago de Compostela - Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 1996, p. 464), y ello permite que no se pueda calificar como “intracomunitario” o “extracomunitario” (cfr. STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ.

de un estatuto funcional, basado en el mérito y la capacidad (arts. 103.3 y 149.1.18ª CE), y d) la configuración de una Administración local democrática, representativa (STC 103/2013, de 25 de abril), y participativa<sup>117</sup>, que tenga en el servicio al ciudadano su alfa y omega. Estas bases son, pues, irrenunciables. A partir de aquí las alternativas son muchísimas, pero es obvio que su plasmación en Derecho positivo debe estar justificada, razonada y avalada por datos y hechos objetivos, no por prejuicios ideológicos, ni por el exclusivo mantenimiento de la regla de evitar el déficit público, que, aunque relevante, no es la única.

En este contexto, el Gobierno de la nación salido de las elecciones de 20 de noviembre de 2011, presentó un plan nacional de reforma, hecho público en abril de 2012, que persigue, entre otras cosas, la reordenación municipal, la eliminación de duplicidades y la reducción del gasto público<sup>118</sup>. Por consiguiente, entre los objetivos destacan tres: 1) delimitar adecuadamente las competencias de los municipios y eliminar las llamadas “competencias impropias”, 2) eliminar duplicidades y solapamientos de competencias, para lo cual se intenta disponer un marco en el cual las Diputaciones Provinciales, los Cabildos o los Consejos Insulares, así como las Comunidades Autónomas asuman competencias municipales cuando los municipios no las desarrollen de forma eficaz, y 3) establecer una financiación sostenible de las entidades locales, en línea con lo establecido en el artículo 135 CE<sup>119</sup> y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, para de esta forma conseguir el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia<sup>120</sup>.

Como es obvio, el Gobierno de la nación trata de llevar a cabo esta gran operación teniendo en cuenta un panorama político, jurídico, económico y social hartamente complejo, en el

29. También la más reciente, y polémica, STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto catalán, FFJJ 36-41), por lo que como dice esta misma Sentencia, nada impide que el Estado pueda entablar relaciones directas con las Entidades locales. Esta concepción del Tribunal Constitucional no es compartida, sin embargo, por expertos cualificados, como S. MUÑOZ MACHADO (*Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012, p. 178. “Parece bastante razonable —dice este profesor— que si la organización administrativa interior de cada Comunidad Autónoma, incluida la de las Administraciones locales, debe depender básicamente de lo que la legislación autonómica establezca (...)”; por lo que considera que el régimen local es “intracomunitario” (p. 180).

117 Cfr. SSTC 132/2012, de 19 de junio, y 103/2013, de 25 de abril, que precisamente para realzar el principio representativo declaró la inconstitucionalidad del precepto legal que permitía nombrar como miembros de la junta de gobierno local a personas distintas de los concejales. El “principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas”, y ese principio “ha sido consagrado para los municipios con una intensidad especial” (FJ 6).

118 Que es el dogma importante en los últimos años, y que ha originado unos cambios de un calado inimaginable hasta hace poco más de un lustro. Importante resulta destacar que se ha reformado la Constitución Española por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 167 CE, el 27 de septiembre de 2011, con una nueva redacción del artículo 135, cuyo punto primero dispone que “Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”, y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria, sigue los mismos criterios.

119 Dentro del contexto de estabilidad y crecimiento (el pacto es de 1997), es necesario destacar el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea y Monetaria*, Bruselas, 2 de marzo de 2012 (Vid. “BOE”, núm. 29, de 2 de febrero de 2013), que tiene como objetivo “reforzar el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social” (art. 1.1); y ese Pacto Presupuestario obliga a los Estados, entre otras cosas, a que la situación presupuestaria de las Administraciones públicas de cada parte contratante “será de equilibrio o de superávit” (art. 3.1.a). Como es obvio, alcanzar ese objetivo es muy complicado y difícil con la estructura organizativa que se ha definido en los últimos treinta y cinco años en España.

120 En este punto, pues, el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, versión de 22 de diciembre de 2012, es reiterativo, pues la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, ya mencionada (art. 2), impone reformas y adaptaciones obligadas, tanto en la estructura como en el funcionamiento de la Administración local. L. MELLADO RUIZ, “Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, núm. 17 (oct-dic 2012), p. 6, destaca que la adición de esos principios a la LRRL tiene más de recordatorio o “intencionalidad política”, que de efectividad y claridad normativas.

cual no sólo intervienen agentes internos sino externos, estos últimos, en ocasiones, con mucho más poder y fuerza que los internos. Por tanto, no basta el consenso o el acercamiento político de los partidos más significativos en el ámbito nacional, sino que es preciso la intervención de las Comunidades Autónomas y el cumplimiento de las exigencias de la Unión Europea. Junto a ello es palmario que debe respetarse la autonomía local, por lo que hay que ponderar la aplicación adecuada de los artículos 135<sup>121</sup>, 149.1.13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup>, y también, de los artículos 148.1.2<sup>a</sup> y 137, 140, 141 y 142 CE.

Esto comporta que ni el Estado puede obligar mediante Ley a los municipios a fusionarse o agruparse, ni tampoco puede establecer mecanismos que de forma sutil o subrepticia reduzcan la autonomía local. Asimismo, tampoco pueden el Estado o las Comunidades Autónomas vulnerar lo previsto en la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985<sup>122</sup>, ratificada por España por instrumento de 20 de enero de 1988. Ello significa que la regulación sobre Administración local que dicte el Estado está desde el comienzo muy limitada, si bien es verdad que el artículo 135 CE y la nueva Ley Orgánica 2/2012, ya citada, abren nuevas posibilidades con las que hay que contar. En cualquier caso, es evidente que el contexto jurídico existente impone un juego de equilibrios muy difícil, y de no lograrse el mismo siempre existe la posibilidad de un recurso ante el Tribunal Constitucional (art. 162 CE)<sup>123</sup>.

Dentro de este escenario es destacable cómo la Ley 27/2013<sup>124</sup> quiere articular un poder supramunicipal más eficaz en el que el papel y las funciones de las Diputaciones Provinciales, los Cabildos Insulares de Canarias, y los Consejos Insulares de las Islas Baleares sean más relevantes. Así, en la Exposición de Motivos de este Proyecto se dice textualmente: *“Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas de los procesos de fusión de municipios”*.

Indudablemente este nuevo escenario normativo afecta a todos los sectores, incluido el transporte urbano, que deberá gestionarse de manera eficaz, eficiente y sostenible; objetivos que se enfatizan de manera intensa en las reformas que se están llevando a cabo.

---

121 Este precepto, regulado después de la reforma de la Constitución del año 2011, es el que constituye un título constitucional para la Ley Orgánica 2/2012, y no el artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE, como destacó el Tribunal Constitucional (STC 157/2011, de 18 de octubre) y recuerda, asimismo, el Dictamen del Consejo de Estado, de 26 de junio de 2013, emitido con ocasión del Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

122 Son muchos los análisis técnicos que se han hecho sobre esta Carta; puede consultarse, por ejemplo, el realizado por L. ORTEGA, “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, *REALA*, núm. 259, 1993, pp. 475-497.

123 Recuérdese que también puede plantearse el conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, redactados conforme a la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, dentro del marco del Pacto Local).

124 Esta Ley no es cualquier reforma. Es una modificación de bastante importancia; así lo ha reconocido el mismo Consejo de Estado en su importante Dictamen de 26 de junio de 2013: *“Se trata, en definitiva, de una reforma sustancial que alcanza a los principales aspectos del régimen de organización y funcionamiento de las entidades locales y que, como tal, puede llegar a comportar un verdadero cambio del modelo institucional de la Administración Local española”*.

Además, el papel de las organizaciones supramunicipales cobra especial trascendencia, como ya hemos notado al analizar la legislación sobre el sector de distintas Comunidades Autónomas en lo que afecta al transporte interurbano.

## 6.2 Cambio de rumbo en el ámbito competencial: artículos 7, 25 y 26, LRBRL

De la redacción de esta Ley se puede deducir una idea clara: hay un cambio importante sobre el alcance de las competencias locales, y un “recorte” de las llamadas competencias propias. Así, aunque el artículo 7 sigue manteniendo la clasificación entre competencias propias y delegadas, lo cierto es que luego se trata de evitar o reducir las denominadas sin demasiado rigor como “competencias impropias”<sup>125</sup>, y todas están bajo la *espada de Damocles* de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, en coherencia con la nueva redacción del artículo 135 CE y la Ley Orgánica 2/2012, ya mencionada. En este extremo lo dispuesto en el artículo 25 es revelador, porque se elimina en el apartado 1 el sintagma “toda clase” al aludir a las actividades y servicios que pueden prestar los Ayuntamientos, y además ahora se suprimen algunas materias sobre las cuales el legislador sectorial puede conferir competencias propias; así sucede, por ejemplo, con la conservación de caminos y vías rurales, la defensa de los consumidores y usuarios, la programación de la enseñanza o la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, entre otras<sup>126</sup>. Además, en relación con las competencias delegadas, se impone que estas operaciones traslativas de competencias sean conformes con la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siendo nula la delegación que se haga sin respetar este criterio; por otra parte, se eliminan las competencias complementarias que recogía el artículo 28, LRBRL. Si a esto se le añade que, incluso, en el Anteproyecto se incluía con carácter novedoso el concepto de “coste estándar”, que podía servir de detonante para que determinadas competencias fueran asumidas por las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos Insulares (art. 26)<sup>127</sup>, y que la lista del artículo 25.2 tiene carácter limitativo<sup>128</sup>, se infiere que las prioridades que antes se citaron han cambiado. El discurso ahora no enfatiza

125 El mismo Dictamen del Consejo de Estado, emitido con ocasión del Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de 26 de junio de 2013, señala que es preciso depurar el concepto de competencias impropias. Dice el supremo órgano consultivo: “(...) procede en primer lugar objetar que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de “competencias impropias”. Se trata, ciertamente, de un tertium genus distinto de las competencias propias y de las delegadas —de hecho no se encuentran definidas como tales, sino solo por su exclusión de las otras clases de competencias— y, precisamente por ello y porque el anteproyecto incorpora diversas normas sustantivas en relación con tales competencias, no parece apropiado acudir a dicha expresión para referirse a ellas. Se sugiere por ello asignarles otra denominación (por ejemplo, competencias atribuidas o competencias por atribución) o simplemente identificarlas como “competencias distintas de las propias y de las delegadas” (...). La redacción del Proyecto de 26 de julio de 2013 parece acoger esta recomendación, que luego se plasmó en la redacción final de la Ley 27/2013.

126 Véase en este punto lo destacado por el Dictamen del Consejo de Estado, de 26 de junio de 2013. No obstante la redacción ha experimentado algunos cambios a lo largo de las distintas versiones del Anteproyecto. En el documento inicial elaborado en el seno del Instituto Nacional de Administración Pública se disponía que el municipio tiene competencias en materia de “transporte de mercancías y transporte público de personas” (art. 25), y en el artículo 26 se decía que los municipios de más de 50.000 habitantes debían prestar el servicio de transporte colectivo de viajeros. El artículo 86 también, al referirse a la reserva a favor de las entidades locales, decía “transporte público de viajeros”. En la versión de 22 de diciembre de 2012 se mantuvo, pero en la versión de 18 de febrero de 2013 cambia, ya que se habla en el artículo 25.2.g) del Anteproyecto de “transporte colectivo urbano”, continuando las mismas expresiones en el artículo 26 y en el 86, LRBRL. En la última versión justo antes de su remisión al Consejo de Estado, la de 24 de mayo de 2013, se mantiene el artículo 25.2.g) “transporte colectivo urbano” y lo mismo ocurre con la redacción de los artículos 26 y 86. En la redacción del Proyecto de 26 de julio de 2013 se mantiene esta terminología. Luego, es claro que la redacción inicial del Anteproyecto era más amplia y omnicomprensiva que la que se plasma en la versión de 24 de mayo de 2013; y hay que notar que el Informe de la Comisión Nacional de la Competencia de 13 de marzo de 2013, como luego se verá, sugiere reformar algunos aspectos de esta materia.

127 Luego la redacción final que aparece en la Ley 27/2013 no alude al coste estándar.

128 Así lo afirma, asimismo, la interpretación que hizo el Consejo de Estado en el Dictamen de 26 de junio de 2013: “(...) el anteproyecto introduce una importante novedad a través de la modificación del artículo 25 de la LRBRL, que pasa de establecer un listado abierto de

tanto la descentralización y el incremento de competencias, sino sobre todo el ahorro, la sostenibilidad, la eliminación de duplicidades y el recorte, también, de funciones locales.

¿Cómo afecta esto al transporte público? Pues bien, de esas modificaciones de gran calado parece que se ha salvado el transporte colectivo urbano de viajeros (arts. 25.2.g), 26.1.d) y 26.4.f). Hay un matiz que conviene, sin embargo, destacar. Mientras que en la LRBRLL anterior a la Ley 27/2013 (art. 25.2.ii) y 86.3) se aludía expresamente a “transporte público de viajeros”; la redacción de la Ley de 2013 se refiere exclusivamente a “transporte colectivo urbano” [(art 25.2. g)]<sup>129</sup>. Lo que significa que el carácter “público” no se subraya tanto como en la redacción anterior. Por otra parte, el criterio para establecer los servicios obligatorios no cambia: son los municipios con población de más de 50.000 habitantes los que deben prestar estos servicios.

Hay que distinguir, pues, lo que es *la exigencia de atribución de competencia* (art. 25.2)<sup>130</sup> para que el municipio intervenga en la gestión de sus intereses, en coherencia con la autonomía que constitucionalmente tiene garantizada, *de lo que es el deber de prestar servicios obligatorios* (art. 26)<sup>131</sup> que se circunscribe al “transporte colectivo urbano de viajeros” y para los municipios con más de 50.000 habitantes<sup>132</sup>. Distinto —aunque conectado de forma directa— es *la reserva para las entidades locales* “del transporte público de viajeros” (art. 86.2, LRBRLL)<sup>133</sup>. Son tres ámbitos jurídicos distintos: la atribución de competencias, la obligación de prestar un servicio de transporte público determinado para algunos municipios, y la reserva a favor de las entidades locales del transporte público de viajeros. Los tres ámbitos pueden cambiar en más o en menos, por ejemplo, elevar o rebajar el umbral de los 50.000 habitantes, modular la reserva a favor de las entidades locales<sup>134</sup> o, si se quiere

---

*competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los Municipios y a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada*.

- 129 Ciertamente, la redacción anterior a 2013 del artículo 26.1.d) hablaba de “transporte colectivo urbano de viajeros”, pero es obvio que esta denominación había que interpretarla de forma conjunta y sistemática con los artículos 25.2.ii) y 86.3, que establecían sin reservas la denominación de “transporte público de viajeros”.
- 130 Una cosa es la competencia, y otra es la obligatoriedad de prestación del servicio; aunque en ocasiones se confunden, son conceptual y jurídicamente distintas. La competencia precede a la obligación de prestar el servicio, porque es anterior y genérica, y, como es natural, sin tener la competencia es imposible jurídicamente hablando exigir la prestación del servicio. Por lo demás, la competencia, como ya hemos comprobado, se manifiesta en un conjunto de funciones —normativas, de inspección, etc.—; mientras que el servicio se desenvuelve en la esfera de la gestión. Confundir, pues, competencia y servicio no es de recibo.
- 131 Como ya se ha anticipado, es coherente con este servicio obligatorio el derecho a exigir por parte de los vecinos la prestación, y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, como es el caso. T. QUINTANA LÓPEZ ha entendido que más que un verdadero derecho subjetivo se trata del ejercicio de una acción pública vecinal (“El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales en la jurisprudencia”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 16, 2008, pp. 7-13). Pero la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria consideran que se trata de un derecho legalmente exigible, (STS de 12 de abril de 2011, y STSJ de Castilla y León, de 22 de febrero de 2012) con una eficacia limitada por razones presupuestarias. No obstante, el artículo 169.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, permite impugnar la aprobación provisional de los presupuestos municipales con la finalidad de solicitar la incorporación de las partidas necesarias para garantizar el establecimiento y la efectiva prestación del servicio.
- 132 Es decir, no para todos los municipios, ni se trata de cualquier transporte público, sino del “colectivo”, “urbano” (quedando fuera el “interurbano”), y de “viajeros”; no, por ejemplo, el de mercancías.
- 133 La reserva que recoge el artículo 86.2, LRBRLL conecta, como es natural, con lo que dispone el artículo 128.2 CE, según el cual “*Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general*”. Por tanto esta reserva tiene sus límites: ley formal y que se trate de servicios esenciales.
- 134 Piénsese que en relación precisamente con el artículo 86.2, LRBRLL, el artículo 22 del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, liberalizó los servicios mortuorios, y el inciso “*suministro de gas*” fue derogado de la primitiva redacción por la disposición derogatoria de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, que suprime la consideración de servicio público en el sector del gas. Por el contrario, también pueden incluirse nuevos servicios si se cumplen los requisitos constitucionales (ley formal-servicios esenciales). La clave,

también por el legislador, conferir más o menos competencias, considerando, además, que lo único que hace el artículo 25.2 es señalar materias o sectores respecto de los cuales luego el legislador sectorial tiene que atribuir competencias.

Por consiguiente, el transporte colectivo urbano de viajeros sigue teniendo un papel muy relevante en orden a establecer los servicios esenciales de determinados municipios —en concreto, como ya nos consta, de más de 50.000 habitantes—, y ello permite colegir que para el legislador, incluso en un contexto de restricciones presupuestarias por la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad, el transporte colectivo urbano es de indudable interés público.

### 6.3 La reforma de los artículos 84 bis y 86.2, LRBRL: ¿Publicatio o gestión privada?

Un extremo que afecta de manera particular al sector que analizamos es el que se refiere al intento de favorecimiento de la iniciativa económica privada, como se observa en la redacción de los artículos 84 bis. 1 (“*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo*”), y del artículo 86, que dispone:

*“1. Las Entidades locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá que justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.*

*Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio.*

*2. Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios (...).”*

Debe advertirse que, respecto de la redacción establecida en el anterior artículo 86.3 (previo, por tanto, a la redacción de la Ley 27/2013), se reduce el ámbito de la reserva, ya que en el artículo 86.2 nuevo se elimina la reserva legal de actividad para las entidades locales en suministro de calefacción y de mataderos, mercados y lonjas centrales, pero se mantiene, en cambio, para el abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, trata-

pues, está en determinar el concepto y el contenido de tales servicios esenciales. El mismo Tribunal Constitucional ha declarado que “la calificación de la televisión como un servicio público esencial se encuentra dentro de las potestades del legislador en su libertad de configuración normativa convirtiéndose en una de entre las varias opciones constitucionalmente posibles” (STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ, 6).

miento y aprovechamiento de residuos, y, por lo que aquí interesa, *el transporte público de viajeros*, que para el legislador, pues, deben asegurarse de forma efectiva por las entidades locales. En este punto no es ocioso aludir a lo que ha declarado el Informe (IPN 88/13) del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia de 13 de marzo de 2013, sobre el “Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, que si bien valora de forma adecuada la eliminación de la reserva de los sectores referidos, en cambio, afirma, en el apartado referido a “Observaciones”, lo siguiente:

*“Se mantiene, en cambio, la reserva legal a favor de las entidades locales en los servicios de abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y el transporte público de viajeros. La reserva de estos servicios a favor de las entidades locales debería compatibilizarse en el APL con el fomento de la competencia efectiva como se indica en los siguientes apartados. Por otro lado, atendiendo a la posible evolución tecnológica en la prestación de estos servicios de red y al grado de interés público que puede subyacer en los mismos, sería recomendable que el APL estableciera la obligación de valorar periódicamente, atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad, la conveniencia de mantener dicha reserva legal.*

*La CNC considera necesario destacar que el presente APL es una oportunidad difícilmente repetible para potenciar la racionalidad y diversos elementos favorecedores de la competencia efectiva en las decisiones económicas de las entidades locales. Con base en lo dicho, la CNC considera que diversos aspectos de la norma resultan susceptibles de profundización, mejora o precisión para que el proyecto resulte favorecedor de la competencia (...).”*

Como es lógico, este informe enfoca la reforma desde la perspectiva que le es propia —la competencia en el marco de la libertad de empresa en una economía de mercado—, pero aporta sin duda una idea muy interesante relativa al examen de la evolución tecnológica, así como la necesidad y la proporcionalidad del transporte público de viajeros; es reseñable, además, la necesidad de considerar la idoneidad de las fórmulas de gestión indirecta del servicio referido para dar entrada a la iniciativa privada. Pero con todo, es claro que el legislador sigue destacando la trascendencia social en la prestación del servicio de transporte de viajeros, y esa es la razón por la cual mantiene la reserva

## 7 Conclusiones

PRIMERA. El reconocimiento y la garantía de la autonomía local y la subsiguiente aprobación de la LRBR y LOREG comportaron un decidido avance para la organización institucional de la Administración local (conformación democrática y aumento de su nivel de competencias). No obstante, en la actualidad las prioridades han cambiado de forma sustancial, y lo que prima es sobre todo la gestión de los servicios públicos de forma adecuada, eficaz y sostenible, debido en gran medida a la reforma del artículo 135 CE y a la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

SEGUNDA. Hay una relación indispensable entre Administración Local —y, en particular, entre el Ayuntamiento— y transporte público urbano. Sin embargo, durante una dilatada etapa histórica ha sido la Administración del Estado la que ha asumido las competencias

más relevantes sobre este sector; algo que, por lo demás, fue común, ya que en otras áreas o sectores de la acción pública el papel de la Administración local fue muy modesto.

TERCERA. El transporte es un sector del Ordenamiento jurídico de gran relevancia, que implica tanto al Derecho Privado como al Derecho Público. Pero el “transporte público urbano” tiene su encaje natural en el Derecho Público, y, en especial, en el Derecho Administrativo, en el cual se abordan y tratan de resolverse cuestiones de indudable interés jurídico como las competencias de la Administración, el ejercicio de potestades administrativas —inspección, sanción, etc.— o las técnicas de intervención —autorizaciones y concesiones—, así como el régimen de los bienes integrantes del dominio público. También compete al Derecho Administrativo los mecanismos e instrumentos de cooperación y coordinación, de creciente importancia para los transportes urbanos por la necesidad de una Autoridad única (v.gr.: Consorcios, Mancomunidades, Entidades atípicas, etc.).

CUARTA. El llamado transporte “intracomunitario” está atribuido a las Comunidades Autónomas (arts. 148.1.5ª y 149.1.21ª, CE), y a partir de la Ley Orgánica 5/1987, modificada por la Ley Orgánica 5/2013, de delegación de facultades del Estado en materia de transporte por carretera y por cable, todas las Comunidades Autónomas tienen competencias ejecutivas de indudable trascendencia práctica, si bien la nueva redacción del artículo 10 deja clara la posible intervención del Estado en algunos extremos.

QUINTA. Los transportes urbanos son transportes “intracomunitarios”, por lo que son las Comunidades Autónomas las competentes para regularlo, y, por consiguiente, son las que atribuyen en concreto las competencias municipales en relación con el transporte urbano, en congruencia con lo que disponen, por lo demás, los artículos 2 y 25.2, LRBRL. De acuerdo con esta premisa jurídica, absolutamente clara sobre todo después de la STC 118/1996, de 27 de junio, las Comunidades han aprobado diversas Leyes sobre este transporte, las cuales confieren funciones de distinto alcance sobre la materia. Se puede extraer, en cambio, una noción general, y es que lo normal es que se atribuyan competencias sobre ordenación, gestión, inspección y sanción, con distintas modulaciones que están en función de las diferentes características con las que se ha configurado el sector por dichas Leyes autonómicas. Estas competencias, además, comprenden un conjunto de potestades (cfr. art. 4, LRBRL), como la sancionadora o la tarifaria.

SEXTA. Dentro del elenco de competencias que tiene la Administración local, tanto en la redacción inicial de la LRBRL (art. 7) como en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local —que mantiene la dicotomía competencias propias/competencias delegadas—, son las competencias propias las que constituyen el arquetipo de competencia local por antonomasia. Por tanto, dado la relación inescindible entre Administración local (Ayuntamiento) y transporte urbano de viajeros (respecto del cual es evidente *el interés local*, ex art. 2, LRBRL), las Leyes autonómicas deben atribuir “competencias propias” a los entes locales sobre transporte urbano. Esas competencias pueden modularse, ampliarse o restringirse, ya que el Tribunal Constitucional ha declarado que la autonomía local no garantiza un determinado nivel de competencias (STC 32/1981, de 28 de julio, entre otras), ni éste debe quedar petrificado para siempre, o interpretado en sentido ascendente de forma continua. Por tanto, es constitucionalmente admisible que el legislador ordinario —sea estatal o autonómico, según la distribución constitucional de competencias— pueda restringir

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

las competencias (así, el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013). Por otra parte, las competencias propias son susceptibles de coordinación (arts. 7.10, etc. LRBRL).

SÉPTIMA. Centrándonos en las competencias sobre transporte urbano, se puede aseverar que han sido realmente insignificantes durante un período de tiempo dilatado, ya que lo que preveía la LRL de 1955 *era una declaración de capacidad*, no una competencia estricta. La competencia de los Ayuntamientos se centraba en el transporte que se desarrollaba en el “casco urbano”; concepto que, además, se interpretó con gran generosidad por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para incrementar la posición de la Administración del Estado.

OCTAVA. La CE de 1978 implicó, como en tantos otros sectores y materias, un cambio radical: los artículos 137, 140, 141 y 142, reconocen y garantizan la autonomía de los municipios y demás entes locales para la gestión de sus respectivos intereses. Dicha autonomía exige la atribución de competencias en materia de transporte urbano, conforme a los artículos 2.25.2 y 26, LRBRL, ya que este sector se encuentra dentro del círculo de intereses de los municipios por los motivos ya apuntados.

NOVENA. De la jurisprudencia del Tribunal Supremo se extrae asimismo la conclusión de que los municipios no solo intervienen en el transporte urbano a través de una serie de competencias que abarcan la ordenación, gestión, inspección, control o sanción, sino —y esto es también muy significativo—, que deben intervenir en otras formas de transporte que inciden en el territorio municipal para dar cumplimiento al mandato del artículo 2.2, LRBRL (cfr. STS de 17 de abril de 2000). Dicha intervención, aunque de menor intensidad que la que se reconoce sobre el transporte urbano, debe tener la suficiente entidad para que el Ayuntamiento, que asume el gobierno y la administración del municipio (art. 19.1, LRBRL), pueda pronunciarse sobre asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses.

DÉCIMA. Del análisis de la legislación autonómica sobre transporte urbano se deduce que no hay un criterio unívoco, y generalmente aceptado, para determinar cuál es el alcance de “transporte urbano”. Algunas leyes toman como punto de referencia el término municipal (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra, País Vasco); otras han escogido el de “núcleos consolidados de población” (Canarias), y otras aluden como criterio determinante el que distingue entre suelo urbano y urbanizable (Castilla-León, Galicia), o bien optan por establecer que es transporte urbano el que circula por suelo exclusivamente urbano (Madrid).

UNDÉCIMA. Sea cual sea el criterio que adopte la ley autonómica, es común establecer mecanismos o fórmulas de coordinación y cooperación. En este contexto ha surgido el concepto de Autoridad Pública de Transporte, que asume un modelo de gobernanza nuevo inspirado en la colaboración y la negociación, y, por tanto, alejado de los clásicos patrones de jerarquía e imposición. La exigencia de coordinación se intenta resolver con distintas fórmulas, unas de carácter orgánico (Consortios, Mancomunidades, entidades públicas empresariales, etc.), otras de carácter funcional (Convenios, informes de distinto alcance, planes, etc.). No obstante, la experiencia hasta el momento presente ha hecho que sea el Consorcio la figura con más potencialidades en orden a la planificación, la gestión, el control y la evaluación de los servicios de transportes y su correcta inserción con los transportes interurbanos.

DUODÉCIMA. La situación de la Administración local y la prestación de sus servicios pretende cambiarse de forma significativa, de manera que, como ha destacado el mismo Consejo de Estado en su Dictamen de 26 de junio de 2013, puede alterarse sustancialmente la configuración institucional de la Administración local en España. Ello parece que intenta traducirse en un aminoramiento de las competencias propias, y en un fortalecimiento de las organizaciones intermedias como las Diputaciones provinciales, Consejos o Cabildos Insulares, que asumirán las competencias de los municipios si no cumplen con determinados requisitos. Por lo que se refiere al transporte urbano, es significativo que: i) se mantenga como materia sobre la cual el legislador sectorial estatal o autonómico debe conferir competencias; ii) se establezca como servicio obligatorio para los municipios que cuenten con una población de derecho de más de 50.000 habitantes; y iii) se mantiene asimismo la reserva —*publicatio*— en el artículo 86.2 LRBRL. No obstante, no puede pasarse por alto que ahora se habla no de transporte público urbano, sino de “transporte colectivo de viajeros”, concepto que no es idéntico, y es más reducido que el de transporte urbano, que revela una nueva perspectiva sobre este sector caracterizada por su posible privatización, y por la reducción de su ámbito operativo.

Regap

MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate