

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 Dereito Administrativo  
Universidade de As 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 e transportes urbanos: unha relación indispensable 2. O transporte como sector do ordenamento xurídico-administrativo 3. As competencias das entidades locais: encadramento xeral 3.1 Réxime legal das competencias propias 3.2 As competencias delegadas 3.3 As competencias encomendadas 4. As competencias locais sobre o transporte urbano 4.1 Evolución histórica: a insignificancia das competencias nesta materia 4.2 As competencias municipais a partir da LRBRL 4.2.1 Formulación xeral anterior á Lei 27/2013 4.2.2 A posición do lexislador sectorial; en particular, do lexislador autonómico: STC 118/1996, de 27 de xuño e STS de 17 de abril de 2000 4.2.3 Aproximación xeral sobre a situación na lexislación autonómica 4.2.3.1 Andalucía 4.2.3.2 Aragón 4.2.3.3 Canarias 4.2.3.4 Castela-A Mancha 4.2.3.5 Castela-León 4.2.3.6 Cataluña 4.2.3.7 Galicia 4.2.3.8 Madrid 4.2.3.9 A Rioxa 4.2.3.10 Navarra 4.2.3.11 País Vasco 4.2.3.12 Comunidade Valenciana 4.2.4 Algunhas conclusións sobre esta indagación xurídica 5. Unha cuestión complementaria: a coordinación e a proliferación das denominadas “autoridades do transporte público” 6. Novas perspectivas normativas: acerca da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local 6.1 Reforma da Administración local, crise económica e realidade política 6.2 Cambio de rumbo no ámbito competencial: artigos 7, 25 e 26, LRBRL 6.3 A reforma dos artigos 84 bis e 86.2, LRBRL: Publicatio ou xestión privada? 7. Conclusións*

## Abreviaturas empregadas

APL	Anteproxecto de Lei
Art.	Artigo
ATP	Autoridade do Transporte Público
BOE	Boletín Oficial do Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CNC	Comisión Nacional da Competencia
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
FX	Fundamento Xurídico
LOCE	Lei Orgánica do Consello de Estado
LOFAXE	Lei de organización e funcionamento da Administración Xeral do Estado
LOREX	Lei Orgánica do Réxime Electoral Xeral
LOTC	Lei Orgánica do Tribunal Constitucional
LOTT	Lei de Ordenación dos Transportes Terrestres
LPA	Lei de Procedemento Administrativo de 17 de xullo de 1958
LRBRL	Lei Reguladora das Bases do Réxime Local de 2 de abril de 1985
LRXAP e PAC	Lei de Réxime Xurídico das Administracións <b>Públicas</b> e do Procedemento Administrativo Común de 26 de novembro de 1992
RAE	Real Academia Española
REALA	Revista de Estudos da Administración Local e Autonómica
ROTT	Regulamento de Ordenación dos Transportes Terrestres
S	Sentenza
STC	Sentenza do Tribunal Constitucional
STS	Sentenza do Tribunal Supremo
STSX	Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza

# 1 Administración local e transportes urbanos: unha relación indispensable

É evidente que a Administración Local e, en particular, os Concellos, adquiriron a partir da Constitución Española de 27 de decembro de 1978 unha importancia fundamental para a xestión dos servizos públicos e, en xeral, para a articulación dun poder local descentralizado e participativo. Non por casualidade no Reino Unido se considerou que a Administración local é escola de democracia e unha canle moi efectiva de participación para os cidadáns<sup>1</sup>. E é claro que o obxectivo de participación democrática e a vertebración eficaz e efectiva da descentralización foi unha preocupación nunha primeira etapa, máis ou menos dilatada no tempo, despois de aprobarse a Carta Magna; algo completamente explicable despois dun longo período histórico no cal os Concellos e outras Corporacións locais, como as Deputacións provinciais, desempeñaran un papel moi modesto no exercicio do poder público administrativo, debido ao centralismo inherente ao réxime do Xeneral Franco. Froito desta primeira etapa democrática foron as Leis 2/1985, de 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, e Orgánica 5/1985, de 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeral, que, con independencia das limitacións, lagoas ou contradicións que se detectaron para a consecución dese obxectivo, comportaron un avance moi significativo para a Administración local en España.

Pero na actualidade atravesamos outra etapa na que as prioridades, en parte, se modificaron, xa que preocupa sobremanera a xestión axeitada e eficaz dos servizos públicos que presta a Administración local, sobre todo pola intensa crise económica que sufrimos a partir da última parte do ano 2007, porque xa a Administración local non pode xustificarse só ou exclusivamente coa invocación retórica da participación, senón que, preservando e mesmo potenciando esta, debe ocuparse de forma eficaz, eficiente e económica da prestación duns servizos de calidade, actualizados, sostibles en termos económicos, e ben xestionados e avaliados para que as necesidades e aspiracións dos cidadáns poidan satisfacerse de maneira correcta, en coherencia co artigo 1.1 da Norma Suprema, é dicir, de acordo cun Estado social e democrático de Dereito.

Dentro dos servizos públicos cuxa competencia está atribuída aos Entes locais, por resultar indispensables para o cidadán, está sen dúbida o transporte público. É obvio que o particular necesita trasladarse ao seu traballo, ao colexio, á universidade ou ben para gozar do seu lecer, e para iso é imprescindible o transporte. Ben é verdade que ata hoxe o que predominou é un uso exclusivo —e abusivo— do transporte privado, por intereses políticos e económicos que non é posible dilucidar aquí, pero cuxo resultado está á vista de todos: cidades masificadas de coches privados, dificultades para aparcamento, contaminación non só acústica senón de todo tipo, obstáculos e perigos para peóns, gastos, etc. Non cómpre realizar un detallado estudo empírico para chegar á conclusión de que o transporte se converteu nun problema con múltiples ramificacións que derivan cara o medio ambiente, a economía ou a calidade de vida dos cidadáns, e por iso a transcendencia do transporte público é palmaria. Hai, pois, unha relación indispensable entre Administración local e transporte público, xa que é esta Administración a que ordinariamente dispón das competencias para actuar sobre este sector e a que coñece mellor a problemática que este ofrece.

<sup>1</sup> O artigo 1.1, LRBRL indica tamén con toda precisión: “*Os Municipios son entidades básicas da organización territorial do Estado e canles inmediatas de participación cidadá nos asuntos públicos (...)*”.

Foi tradicional que a competencia administrativa sobre o transporte se atribúa á Administración local, se ben é verdade que na evolución do réxime local se observa que outras Administracións, e, singularmente, a Administración do Estado, socavaron e absorberon gran parte das competencias administrativas sobre esta materia, impondo a tutela de intereses estatais en detrimento da autonomía local. Tamén convén advertir que a regulación dos transportes na etapa moderna<sup>2</sup> foi da man do trazado de grandes obras públicas como o establecemento de liñas de ferrocarrís (cfr. Lei xeral de ferrocarrís e tranvías, de 23 de novembro de 1877), a implantación de grandes infraestruturas, estradas, etc. Que serviron de cobertura para que o lexislador amosara unha palmaria deferencia cara a Administración do Estado<sup>3</sup>. Iso, polo demais, tampouco é ningunha singularidade do sector dos transportes, senón que seguiu a tendencia ordinaria de reducir competencias locais e atribuír, polo tanto, as funcións administrativas máis relevantes ao Estado, en congruencia cos postulados centralistas que serviron de fundamento e inspiración á maior parte da lexislación durante unha etapa histórica bastante dilatada no tempo. A proba máis elocuente atopámola no celeberrimo Estatuto Municipal de CALVO SOTELO, de 8 de marzo de 1924, cuxo artigo 150 é o que ten o mérito de ocuparse por primeira vez dalgúns transportes urbanos como os tranvías e o metropolitano, e establecía algo tan revelador como o que segue:

*“É da exclusiva competencia dos Concellos, subordinada tan só á observancia das leis xerais do Reino<sup>4</sup>, e ao que esta lei dispoña, o goberno e dirección dos intereses peculiares dos pobos, na totalidade do seu territorio, e en particular canto garde relación cos obxectos seguintes: (...) 8º Construción ou concesión de vías férreas, e de liñas telefónicas, calquera que sexa o medio de tracción, con tal que non superen, pola superficie ou polo subsolo, o límite do termo municipal”.*

E a mesma dirección tomou a Lei municipal, de 31 de outubro de 1935, ao recoñecer aos Concellos (art. 102) a competencia para a *“execución de obras e servizos, nos seus aspectos fundamentais de administración, concesión, contratación e municipalización, comprendéndose os de (...) d) Transportes terrestres, marítimos, fluviais, subterráneos e aéreos”.*

Pero estas disposicións non tiveron ningún resultado práctico e tanxible, e non só pola etapa histórica convulsa na que se ditaron, e que supuxo de feito que as disposicións do Estatuto Municipal de 1924 fosen en realidade moi pouco aplicadas, e que a Lei municipal republicana estaría chamada a ter moi pouco percorrido histórico pola inminente guerra civil (1936-1939), senón porque o que primou foi a tutela dos intereses estatais como se regulaban nas distintas leis sobre os diversos medios de transportes. Prevaleceu, entón, o que dispoña a normativa sectorial sobre o que establecía a lexislación local (art. 101 do Texto articulado e refundido das Leis de Bases de Réxime Local, aprobado por Decreto de 24 de xuño de 1955<sup>5</sup>).

2 Póde 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 non tivo apenas repercusión práctica, é claro que a apostila de *“subordinada tan só á observancia das leis xerais do Reino”* desactivaba automaticamente as posibilidades que aniñaban no devandito precepto; en realidade este artigo tiña unha declaración formal que estaba chamada a non ter ningunha consecuencia práctica polo que dicían as leis sectoriais sobre os distintos transportes (ferrocarrís, tranvías, etc.).

5 O cal dispoña: *“1. É da competencia municipal o goberno e a administración dos intereses peculiares dos pobos. 2. A actividade municipal dirixirase principalmente á consecución dos seguintes fins (...), e) transportes terrestres, marítimos, fluviais, subterráneos e aéreos, estacións, portos e aeroportos”.*

Por conseguinte, aínda que o transporte urbano era unha competencia que se lle confería aos municipios, o certo é que na realidade política e administrativa isto non foi así. Seguindo unha tendencia observable noutros moitos sectores, o Estado absorbeu e, dalgunha maneira, anulou, todas as potencialidades que tiñan estas normas. Como din E. CARBONELL e T. CANO CAMPOS<sup>6</sup>: “*O exemplo dos transportes, en realidade, só constitúe un dos numerosos exemplos da pugna de atribucións entre a Administración central e a Administración local, tan frecuente nestes anos. Unha pugna na que subxace un dos problemas máis graves da organización administrativa española da época, cal é a ausencia dunha delimitación clara e inequívoca da competencia municipal, e na que sempre saíu vencedor o Estado, probablemente, como sinalou SALAS, como consecuencia da “forza expansiva e da absorción que a burocracia da Administración estatal ten fronte á das entidades locais debido ás forzas socioeconómicas que sustentan unha e outra”.*”

Coa aprobación da Constitución, é evidente que o que é unha relación teórica indispensable por razóns lóxicas<sup>7</sup> —o transporte urbano e a Administración local— debe ser unha realidade práctica constatable, e neste sentido é obrigado recoñecer o xiro copernicano que o recoñecemento da autonomía local comporta (cfr. arts. 137, 140 e 141 CE), xa que é sinxelamente inadmisíbel en termos constitucionais que os Concellos no dispoñan de competencias propias e efectivas sobre o transporte público. Por este motivo é necesario, en primeiro termo, delinear os contornos do sector, e, en segundo lugar, proceder ao exame das competencias que os Concellos teñen. Delimitación material e delimitación competencial son inescindibles, toda vez que o manexo dos conceptos e categorías xurídicas resulta necesario para saber o alcance e o contido das competencias municipais sobre o transporte urbano.

## 2 Transporte como sector do ordenamento xurídico-administrativo

*Prima facie*, aludir ao transporte é referirse a un sector dunha extraordinaria importancia económica e social; o transporte move miles de millóns de euros, constitúe un ámbito no cal desenvolven a súa actividade centos de empresas e executan o seu traballo milleiros de persoas. É, pois, un sector importante para a economía española e comunitaria<sup>8</sup>, pero, ademais, ten un papel crucial para a vida das persoas. Nun mundo globalizado e intercomu-

6 Vid. Capítulo XXXI, “Los transportes urbanos”, no *Tratado de Derecho Municipal II*, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 2ª ed. 2003, p.1689.

7 Xa hai máis de sesenta anos destacouno un autor tan emblemático como E. GARCÍA DE ENTERRÍA, se hai un sector que “*xorde única e exclusivamente das condicións da vida urbana e que trate de atender precisamente as necesidades que esta orde de vida colectiva manifesta, é o dos transportes urbanos. Polo que a conclusión é que debe estar atribuído á entidade administrativa organizada precisamente para as esixencias peculiares deste modo de vida colectivo, o Municipio*” (“El servicio público de los transportes urbanos”, cit., p. 83).

8 O que se constata na regulación que os Tratados Comunitarios fan deste sector. Recentemente reformáronse xustamente a Lei de Ordenación dos transportes terrestres (Lei 16/1987, de 30 de xullo), e a Lei de Seguridade Aérea (Lei 21/2003, de 7 de xullo), por virtude da Lei 8/2013, de 4 de xullo, para adaptar a normativa española ás esixencias da Unión Europea (Regulamento n.º (CE) 1071/2009, do Parlamento Europeo e do Consello, de 21 de outubro de 2009, polo que se establecen normas comúns relativas ás condicións que se han de cumprir para o exercicio da profesión de transportista por estrada; Regulamentos (CE) n.º 1072/2009 e CE n.º 1073/2009, do Parlamento Europeo e do Consello, ambos os dous de 21 de outubro de 2009, polo que se establecen normas comúns de acceso ao mercado do transporte internacional de mercadorías por estrada e ao mercado internacional dos servizos de autocares e autobuses; Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeo e do Consello, de 23 de outubro de 2007, sobre réxime de xestión dos transportes públicos regulares de viaxeiros).

Así mesmo, a Lei Orgánica 5/2013, de 4 de xullo, modificou a tamén Lei Orgánica 5/1987, de 30 de xullo, de Delegación de Facultades do Estado nas Comunidades Autónomas en relación cos transportes por estrada e por cable.

nicado como nunca, que erixiu a mobilidade nunha das súas sinais de identidade (turismo de distinto tipo, mobilidade laboral, mobilidade estudiantil e do profesorado, mobilidade de empresas, etc.) non é posible relegar ao transporte, xa que a vida actual sinxelamente se desbarataría sen uns medios de transportes eficaces e áxiles.

O transporte é, segundo a canónica definición do Dicionario da RAE, o “*sistema de medios para conducir persoas e cousas dun lugar a outro*”<sup>9</sup>. Hai moitos tipos de transporte, e o Dereito, así mesmo, enfócaos desde moi distintas perspectivas. Así podemos falar de “transporte marítimo”, “transporte aéreo”, “transporte internacional”, “transporte terrestre”, “transporte por cable” “transporte por ferrocarril”, etc. Algúns teñen o seu encadramento natural no Dereito Mercantil e, mesmo, no Dereito Internacional Privado<sup>10</sup>. Pero outros, como o transporte terrestre, teñen o seu encaixe propio no Dereito Administrativo<sup>11</sup> e é só a el ao que nos referiremos neste estudo<sup>12</sup>. Máis en concreto, ao transporte urbano, que depende da Administración local (Concello). Quedan fóra, polo tanto, outros enfoques sobre este sector, xa que desbordarían o sentido e fin do presente traballo.

Agora ben, non por iso resulta curta esta perspectiva, porque nela hai que contar coa distribución de competencias entre o Estado, as Comunidades Autónomas e os Entes locais, e cos mecanismos e técnicas de intervención reservadas á Administración Pública en orde ao cumprimento das súas funcións constitucionais (art. 103.1 CE).

Estado e Comunidades Autónomas dispoñen, como é ben sabido, de potestades legislativas que permiten aprobar Leis formais que afectan sen dúbida ás competencias dos entes municipais. Así, na Constitución Española, o artigo 148.1.5<sup>a</sup>, establece que as Comunidades Autónomas poden asumir a través dos seus respectivos Estatutos de Autonomía, “*os ferrocarrís e as estradas cuxo itinerario se desenvolva integramente no termo da Comunidade Autónoma e, nos mesmos termos, o transporte desenvolvido por estes medios e por cable*”. O que permite que as Comunidades poidan exercer as competencias de lexislación e execución dos transportes autonómicos, que son os que se realizan integramente no seu territorio. Pero, ademais, o artigo 149.1.21<sup>a</sup> atribúe ao Estado a competencia sobre “*Ferrocarrís e transportes terrestres que transcorran polo territorio de máis dunha Comunidade Autónoma; réxime xeral de comunicacións; tráfico e circulación de vehículos a motor; correos e telecomunicacións; cables aéreos, submariños e radiocomunicación*”<sup>13</sup>; e, así mesmo, o artigo 149.1.24<sup>a</sup> confírelle a competencia sobre “*Obras públicas de interese xeral ou cuxa realización afecte a máis dunha Comunidade Autónoma*”, que ten particular relevancia en

9 É a segunda acepción, que é a que conecta co tema que tratamos: o transporte público.

10 Unha das características deste sector é a convivencia forzosa entre normas de Dereito Público e normas de Dereito Privado; cuestións relativas a contratación, etc. encádranse no Dereito privado, pero ligadas a disposicións de carácter xurídico-público como sucede coas tarifas, declaracións de portes e outros documentos análogos. Para algúns autores esta situación ofrece “*máis inconvenientes que vantaxes, porque desnaturaliza as institucións xurídicas ou fórzaas a operar en terreo alleo*” (cfr. J. BERMEJO VERA e Á. GARCÉS SANAGUSTÍN, “Introducción al Derecho de los transportes terrestres”, no volume 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” (Dereito Administrativo), na *Enciclopedia Jurídica* Básica. *Volume IV*, Ed. Civitas, Madrid, 1<sup>a</sup> ed. 1995, pp. 6642-6647.

12 Constitúen técnicas de grande arraigamento desde o punto de vista xurídico-administrativo a utilización do *dominio público* e a *concesión administrativa*. Véxase, por exemplo, J. L. VILLAR EZCURRA, *Derecho Administrativo Especial. Administraciones Públicas y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1<sup>a</sup> ed. 1999, p. 340.

13 Cfr. STC 86/1988, de 3 de maio: “*O marco de distribución de competencias normativas e executivas en relación ao transporte (...) pon de manifesto que corresponde en exclusiva ao Estado as competencias de orde normativa na medida en que o itinerario do transporte exceda do ámbito territorial da Comunidade Foral (...)*”.

materia de establecemento de infraestruturas para o transporte. Iso supón que o criterio, claro e concluínte, é o da territorialidade, o que comporta que os transportes intracomunitarios están atribuídos plenamente ás Comunidades Autónomas, e os que teñan un alcance extra ou intercomunitario son do Estado, estritamente considerado<sup>14</sup>.

Non obstante, a cuestión non é tan sinxela. É coñecido que o Título VIII da Constitución non é un modelo de perfección técnica<sup>15</sup>, pois obriga a realizar un labor, case de alquimista, para determinar con precisión o alcance e o contido das competencias do Estado e das Comunidades Autónomas. A redacción dos Estatutos de Autonomía, así mesmo, tampouco é moito mellor<sup>16</sup>, cun uso inapropiado de conceptos e mencións a materias que enlean aínda máis as disposicións constitucionais —é o caso das chamadas “competencias exclusivas”—. Polo tanto, cómpre para determinar con seguridade o réxime competencial ter en conta outros títulos competenciais que inciden de forma directa ou indirecta no correcto exercicio das competencias sobre o transporte terrestre (urbanismo, medio ambiente, sanidade, etc.). Así, a célebre e importante STC 118/1996, de 27 de xuño<sup>17</sup>, que resolveu distintos recursos de inconstitucionalidade en relación co transporte terrestre, subliñou que o transporte é un feito económico da maior importancia que pode lexitimamente disciplinarse polo Estado para levar a cabo unha política económica común (cfr. arts. 149.1.1ª e 13ª CE). Pero tamén cómpre ponderar a eficacia do artigo 149.1.6ª (lexislación mercantil), 21ª (tráfico e circulación de vehículos a motor), 18ª (réxime xurídico das Administracións Públicas, procedemento administrativo común expropiación, responsabilidade, contratos e concesións administrativas), 4ª (coordinación coa defensa nacional), 16ª (sanidade, como referimos), 29ª, (protección civil e seguridade pública xeral). Isto bota un panorama complicado que desde logo se afasta da simplicidade que a lectura dos artigos 148.1.5ª e 149.1.21ª CE puideran facer crer nunha primeira aproximación.

14 O concepto de “Estado” é, de acordo coa xurisprudencia do Tribunal Constitucional anfíbolóxico, pois en ocasións designa a totalidade da organización xurídico-política, e outras só ao conxunto das institucións xerais e centrais e os seus órganos periféricos (STC 32/1981, de 26 de xuño. Vid tamén 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 o Título VIII da Constitución é “de principio a fin, incorrectísimo técnicamente”, e critica severamente a mala técnica dos artigos 148 e 149, fonte de múltiples conflitos e de inseguridade permanente nos operadores xurídicos.

16 Vid. E. CARBONELL PORRAS “6. Transportes. Régimen general. Autonomías. Competencias del Estado”, no volume colectivo, dir. por A. JIMÉNEZ-BLANCO e 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 e 1346. Neste traballo analízanse as distintas expresións que usan os Estatutos, as súas inconsistencias e a dificultade de interpretar algunhas disposicións. Pola súa parte, o Tribunal Constitucional, na súa posición de intérprete supremo da Constitución (art. 1.1, LOTC), afirmou tamén, en relación coa modificación do Estatuto de Cataluña (Lei Orgánica 6/2006, de 19 de xullo), que o artigo 160.1 EAC “ao recoñecer á Comunidade Autónoma as competencias examinadas en “exclusividade”, o fai de maneira impropia e non impide que sobre as devanditas competencias autonómicas poidan operar plenamente as bases estatais (...)” (STC 31/2010, de 28 de xuño, FJ.100); algo que volve reiterar con ocasión da resolución do recurso de inconstitucionalidade formulado contra a Lei 57/2003, de 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ.4). Exemplo desta confusión atópase na propia Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local; na disposición adicional terceira dise algo tan elocuente como: “1. As disposicións desta lei son de aplicación a todas as Comunidades Autónomas, sen prexulzo das súas competencias exclusivas en materia de réxime local asumidas nos seus Estatutos de Autonomía, no marco da normativa básica estatal (...)”.

Pode tamén consultarse o traballo de A. BLASCO “Sobre el concepto de competencias exclusivas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, 1981, pp. 307-317; así mesmo como mostra do esforzo doutrinal por esclarecer este intrincado panorama competencial o estudo 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.

O Tribunal Constitucional (SSTC 245/2012, de 18 de decembro, e, reiterando a súa doutrina, 83/2013, de 11 de abril), declarou —respecto do transporte ferroviario, pero que é aplicable a outros— o seguinte:

*“(i) que como consecuencia do criterio territorial, o Estado non pode incidir sobre a ordenación dos transportes intracomunitarios, agás cando se atope habilitado para facelo por títulos distintos; (ii) que o Estado ten competencia exclusiva sobre as actividades de transporte que actúen integradas nunha rede de alcance nacional; independentemente do lugar de carga e descarga, sempre que se trate de percorridos discretos pois a competencia non pode atribuírse con base en percorridos concretos que se ignoran, senón conforme ao carácter supracomunitario da rede; (iii) que o Estado ten competencia exclusiva sobre os servizos parciais comprendidos en liñas regulares de viaxeiros cuxo itinerario discorra polo territorio de máis dunha Comunidade Autónoma, e, (iv) que aínda que o criterio territorial debe aplicarse con rigor cando se trata de competencias normativas, as competencias de execución da lexislación estatal quedan, en certo modo, desconectadas do devandito criterio, para permitir a súa efectiva titularidade autonómica, aínda cando o transporte non discorra integramente polo territorio da Comunidade Autónoma, abondando con que teña orixe e remate no territorio desta (...)” (STC 245/2012, FX. 16).*

Dentro deste contexto, cómpre salientar que o Estado, por virtude da Lei Orgánica 5/1987, de 30 de xuño<sup>18</sup>, aprobada con base no artigo 150.2 CE<sup>19</sup>, delegou facultades do Estado en materia de transporte por estrada e por cable, e hoxe pódese dicir que todas as Comunidades Autónomas teñen competencias de execución da lexislación estatal en materia de transporte de mercadorías e viaxeiros, cando teñen o seu orixe e destino no territorio autonómico; e, no plano práctico, non se pode subvalorar as competencias de execución, posto que permiten outorgar licenzas e concesións, habilitar aos axentes de transporte, exercer poderes de policía —inspección e sanción— etc. Por iso afirman José BERMEJO e Ángel GARCÉS<sup>20</sup> *“que parece obrigado sinalar que resulta moito máis importante a execución que a lexislación, e que o modo ou as formas de execución da ordenación legxlativa estatal pode realizarse de moi diferente maneira, segundo as Comunidades Autónomas, por razóns de conveniencia política, social ou económica, todo o cal pode poñer en cuestión*

18 Modificada, como xa se advertiu, pola Lei Orgánica 5/2013, de 4 de xullo, que cambia a redacción do artigo 10. Recálcase que non son obxecto de delegación *“as facultades relativas à inspección e control en fronteira dos transportes internacionais, nin a tramitación e, no seu caso imposición de sancións polas infraccións detectadas na realización de tales funcións”*. Ademais, dise no artigo 10.3 que *“As facultades delegadas a que se refiren os apartados anteriores non obstarán para que a Administración Xeral do Estado acorde realizar directamente as inspeccións que estime necesarias. Neste caso, se as referidas actuacións inspectoras xustificasen a iniciación do correspondente procedemento sancionador, corresponderán, así mesmo, ao Estado as facultades para a incoación, tramitación e resolución do devandito procedemento.*

*As funcións de vixilancia do transporte atribuídas à Garda Civil non son obxecto de delegación”*.

19 Este artigo da Constitución dispón: *“O Estado poderá transferir ou delegar nas Comunidades Autónomas, mediante lei orgánica, facultades correspondentes a materia de titularidade estatal que pola súa propia natureza sexan susceptibles de transferencia ou delegación. A Lei preverá en cada caso a correspondente transferencia de medios financeiros, así como as formas de control que se reserve o Estado”*. Este precepto, por tanto, admite unha ampliación extraestaturaria de competencias autonómicas; o cal se fixo coa Lei Orgánica 8/1987, de 30 de xuño, xa citada. É unha forma de ampliación referida a unha materia concreta, e non supón unha ampliación xeral 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 e 60).

20 Op. cit., p. 37.



*a funcionalidade deste sistema de reparto competencial e poñer en risco a igualdade do tratamento dos cidadáns en todo o territorio estatal (art. 139.1 da CE)*<sup>21</sup>.

Cinguíndonos ao obxecto deste estudo —os transportes urbanos—, cómpre salientar que estes caen dentro da competencia intracomunitaria, e son, polo tanto, as Comunidades Autónomas as que dispoñen da competencia para regularlos, respectando a normativa básica que dite o Estado co apoio nos distintos títulos constitucionais que lle permiten aprobar este tipo de normas<sup>22</sup>. Esta competencia autonómica, á parte da xustificación estritamente xurídica, ten a súa razón de ser no coñecemento pormenorizado dos factores e condicións que existen en cada Comunidade, que poden variar e sufrir transformacións derivadas da evolución económica e social inherente a toda colectividade (colonización interior, inmigración, etc.). *De maneira que son as Comunidades as que teñen a función de determinar as competencias municipais en relación co transporte público urbano*<sup>23</sup>, e, no seu defecto, serán as normas locais e a normativa xeral de transportes que permaneza en vigor. Neste punto hai que salientar, ademais, que as Leis autonómicas sobre o transporte<sup>24</sup> non regulan ordinariamente de forma completa o transporte urbano, con previsión de principios e criterios xerais, e toman a opción lexislativa de disciplinar unha modalidade específica de transporte, polo que é aplicable supletoriamente<sup>25</sup> a lexislación estatal, é dicir, a Lei 16/1987, de 30 de xullo, de ordenación dos transportes terrestres, e o Regulamento da Lei de ordenación dos transportes terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de setembro, e modificado en varias ocasións.

### 3 As competencias das entidades locais: encadramento xeral

En materia de transportes, como noutros sectores, as entidades locais viron enriquecido o seu elenco de competencias. Non é posible, despois da Constitución (arts. 137, 140 e 141 CE), e a aprobación da LRBRL, así como de acordo coa xurisprudencia do Tribunal Constitucional, conformar un tipo de Administración local completamente supeditado ás Administracións superiores —do Estado e das Comunidades Autónomas—, como aconteceu na etapa do Réxime de Franco, segundo xa advertimos. Por este motivo a LRBRL<sup>26</sup> establece un modelo de competencias das entidades locais que se pode sintetizar en: a) competencias propias, b) competencias delegadas, e c) competencias encomendadas (arts. 7 e 8, 27 e 37, LRBRL). A primeira redacción da LRBRL previu as chamadas *competencias complementarias*

21 Este é un dos problemas que, xustamente, se critican con ocasión da forte crise económica que sufrimos; a disparidade de criterios e de requisitos para outorgar permisos ou licenzas, o que contribúe a crear inseguridade xurídica, con vulneración do artigo 9.3 CE, e, por tanto, a desmotivar a empresarios á hora de realizar os seus investimentos.

22 Neste sentido, J. BERMEJO e Á. GARCÉS, cit., p. 44: *“En calquera caso, parece claro que, a partir desta Sentenza, a regulación do “transporte urbano”, por tratarse en todo caso de transporte intraautonómico, compete ás Comunidades Autónomas, respectando, claro está, a normativa básica que procede do Estado nos títulos ou materias da súa competencia”*.

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

24 Vid. infra IV.4.2).

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

26 En xeral, sobre as competencias da Administración local, pode consultarse, L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988; F. SOSA WAGNER e P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985, e J. MIR I BAGO, *El sistema constitucional de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991.

Tamén, os meus libros *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas, 1993, e *Régimen Jurídico de los Cabildos Insulares*, Instituto Canario de Administración Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2005.

(art. 28)<sup>27</sup>, pero a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local eliminounas, como se analizará máis adiante.

### 3.1 Réxime legal das competencias propias

As competencias propias exércense en réxime de autonomía e baixo a enteira responsabilidade da entidade local, e non admiten controis xenéricos, senón específicos e de legalidade<sup>28</sup>. Estas competencias atribúense, fundamentalmente, pola lexislación sectorial que dite o Estado ou as Comunidades Autónomas dentro dos seus respectivos ámbitos de competencias determinados polo chamado “bloque de constitucionalidade” (art. 2.1 LRBRL)<sup>29</sup>. Constitúen o núcleo duro da autonomía, xa que son as que de verdade confiren poder e capacidade para intervir nas distintas áreas da acción pública<sup>30</sup> (seguridade cidadá, ordenación do tráfico, protección civil, urbanismo, patrimonio histórico-artístico, medio ambiente, sanidade, defensa de consumidores e usuarios, subministro de auga, transporte público de viaxeiros, etc.)<sup>31</sup>. Son competencias que constitúen o “arquetipo” de competencia local, xa que comprenden unha capacidade de intervención máis forte (en canto que os controis son menores e circunscríbense á legalidade), e máis autónoma que a que se ten por unha competencia delegada ou xa non digamos unha competencia encomendada (arts. 7 e 8, LRBRL). Por esa razón o artigo 7.2, LRBRL dispón: “As competencias propias dos Municipios, as Provincias, as Illas e demais Entidades locais territoriais só poderán ser determinadas por Lei e exércense en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade, atendendo sempre á debida coordinación na súa programación e execución coas demais Administracións Públicas”<sup>32</sup>. Por conseguinte, do ata aquí afirmado podemos extraer os seguintes caracteres das competencias propias:

- 
- 27 O artigo 28 LRBRL dicía: “Os Municipios poden realizar actividades complementarias das propias doutras Administracións públicas e, en particular, as relativas á educación, á cultura, á promoción da muller, á vivenda, á sanidade e á protección do medio ambiente”. Véxase, así mesmo, a disposición transitoria 2ª do LRBRL, prevista para aclarar o ámbito deste artigo 28.
- 28 É tradicional no Dereito Administrativo diferenciar entre o control de legalidade e o control de oportunidade. O de legalidade, como o seu propio nome revela, xira arredor de determinar se se cumpriu ou non co Ordenamento xurídico, e explicitase fundamentalmente a través dos recursos administrativos e xurisdiccionais; en cambio, o control de oportunidade ten un ámbito e alcance moito maior, porque trata de verificar a oportunidade ou conveniencia política e administrativa. Por este motivo coa aprobación da Carta Magna de 1978 o control de oportunidade reduciuse de forma drástica, se ben procede nas competencias delegadas e nas encomendadas, que teñen un réxime xurídico claramente distinto do das competencias propias.
- 29 En efecto, o artigo 2.1, LRBRL dispón textualmente: “Para a efectividade da autonomía garantida constitucionalmente ás Entidades Locais, a lexislación do Estado e a das Comunidades Autónomas, reguladora dos distintos sectores da acción pública, segundo a distribución constitucional de competencias, deberá asegurar aos Municipios, ás Provincias e ás Illas o seu dereito a intervir en cantos asuntos afecten directamente ao círculo dos seus intereses, atribuíndolles as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da Entidade Local, de conformidade cos principios de descentralización, proximidade, eficacia e eficiencia, e con estrita suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira”. A xurisprudencia do Tribunal Constitucional, así mesmo, destacou que é a lexislación sectorial —como a relativa aos transportes terrestres— a que efectivamente atribúe competencias aos entes locais, e, en particular, aos municipios (STC 214/1989, de 21 de decembro, entre outras).
- 30 L. PAREJO ALFONSO afirmou nun estudo de hai algún tempo que a competencia propia se refire ao “arquetipo mesmo de competencia local”; arquetipo que alude por definición a dous elementos: a) a índole do asunto, xa que ha de tratarse de asuntos que se esgotan no interese local ou nos que calquera outro interese máis amplo ou superior sexa secundario ou accidental, e b) o alcance da habilitación legal da actuación ha de tratarse dunha atribución legal de ciclo enteiro, comprensiva, pois, da decisión final no devandito 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 e 1057).
- 31 Unha sucinta referencia á lexislación sectorial que atribúe competencias á Administración local pode atoparse na monografía de J. MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, op. cit., pp. 337-364, que, aínda que xa ten algúns anos, é aínda o suficientemente explicativa sobre o modo de atribución destas competencias.
- 32 J. MIR I BAGO (cit., p. 320) asevera: “En definitiva, o máis característico das competencias propias é que se exercen en réxime de autonomía, baixo a responsabilidade da entidade que é titular das mesmas, e que son, ademais, as competencias locais por excelencia. Esta última nota significa que toda competencia local é, en principio, propia, a non ser que a lei que a define dispoña expresamente o contrario”.

- 1º Teñen reserva material de Lei<sup>33</sup>. Con iso salientase a relevancia da orde de prelación de fontes na cal a Lei como expresión da vontade popular<sup>34</sup> é a que goza da habilitación para conferir a competencia; supérase, pois, unha etapa na cal por meros Regula-mentos, ditados pola Administración en exercicio da súa potestade regulamentaria, atribuíanse á Administración do Estado competencias que debían ser locais de acordo co artigo 101 da Lei de Réxime Local de 1955<sup>35</sup>.
- 2º Exércense en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade, e constitúen o modelo máis acabado de competencia local.
- 3º Poden ser obxecto de controis específicos, pero non xenéricos<sup>36</sup>. Non cabe o control de oportunidade, que si se admite para as competencias delegadas (art. 7.3, LRBRL). O Tribunal Constitucional (S de 27 de febreiro de 1987), declarou que deben evitarse os controis xenéricos e indeterminados, pero admite os concretos “que haberán de referirse normalmente a supostos nos que o exercicio das competencias incida en intereses xerais concorrentes cos daquelas”.
- 4º Poden ser obxecto de coordinación cando incidan ou condicionen relevantemente intereses xerais do Estado ou os intereses prevalentes das Comunidades Autónomas (art. 10.2, LRBRL). A coordinación é unha técnica de relación entre Administracións que implica certo poder directivo, como salientou a xurisprudencia do Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21 de decembro), pero que non pode supoñer en ningún caso a mingua ou o baleiramento das competencias propias das entidades locais. No caso do transporte urbano, como despois se verá, ten un papel de relevo, ao estar afectados intereses da Comunidade Autónoma en determinados transportes. O xurdimiento e desenvolvemento das denominadas “Autoridades do Transporte Público” trata de responder con eficacia á necesidade de colaboración e coordinación.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

- 
- 33 Cfr., L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional...*, cit., p. 98, e J. MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, op. cit., pp. 237 e 238.
- 34 Así se di, en concreto, no Preámbulo da Constitución española de 1978. (“*Consolidar un Estado de Dereito que asegure o imperio da Lei como expresión da vontade popular*”). É obvio que se trata dunha afirmación un tanto mítica, xa que desde hai moito tempo se cuestiona que a Lei sexa expresión da vontade popular. O tema desborda o obxecto e sentido deste estudo. Abonda para detese nalgunhas reflexións de interese sobre este importante tema coa lectura do interesante libro epistolar de A. NIETO GARCÍA e T. RAMÓN FERNÁNDEZ, *El Derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Ariel, Barcelona, 1ª ed. 1998, pp. 64 e ss.
- 35 Cfr. L. ORTEGA ÁLVAREZ e F. PUERTA SEGUIDO, “Comentarios al artículo 7”, na 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.  
Polo que respecta ao transporte, son destacables, entre outras, as Leis 1/1991, de 14 de febreiro, de ordenación do transporte metropolitano de Valencia, 14/1998, de 30 de decembro, do transporte urbano en Aragón, 7/1998, de 1 de xuño, do transporte público urbano por estrada en Navarra, 20/1998, de 27 de novembro, de ordenación e coordinación do transporte urbano de Madrid; 2/2000, de 29 de xuño, do transporte público urbano e interurbano de viaxeiros en automóbiles de turismo no País Vasco, etc.
- 36 A STC de 2 de febreiro de 1981 (FJ. 12 A), afirmou que o goberno e a administración autónomos dos entes locais non exclúe que en determinadas materias poida outorgarlle (á Administración do Estado) poderes puntuais de dirección por razón da incidencia do exercicio dunha competencia noutros intereses xerais alleos aos propios da entidade local. Véxase, así mesmo, L. PAREJO ALFONSO, “Relaciones interadministrativas y régimen local”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, números 40-41, 1984, p. 220, quen entende que a ponderación de intereses públicos aconsella que non deban excluírse a priori técnicas de control máis axustadas ás competencias propias que a mera supervisión da observancia (á legalidade). Non obstante, esta afirmación debe interpretarse mesuradamente, e, en calquera caso, non é posible aceptar conforme á mesma un control de oportunidade. Cabe, quizais, concibila nun caso de coordinación, que menciona o mesmo artigo 7.2, a cal, ademais, debe desenvolverse cos límites que establece a mesma Lei.

## 3.2 As competencias delegadas

É o segundo tipo de competencia local que sinala o referido artigo 7, LRBRL. Trátase dunha competencia que ten un réxime xurídico claramente distinto, xa que se desenvolve no marco dunha relación entre dúas Administracións perfectamente diferenciadas na cal unha ten a posición de delegante e outra a de delegada<sup>37</sup>. Isto xa marca unha orixe completamente diferente ao das competencias propias, porque se ben é verdade que a Lei pode prever a delegación, tamén esta se pode producir por acordo entre ambas as dúas Administracións<sup>38</sup> (cfr. arts. 27 e 37. LRBRL). Por outra parte, trátase dunha delegación interadministrativa —é dicir, desenvólvese entre dúas Administracións Públicas distintas cunha posición e ámbitos competenciais diferentes e non dunha delegación interorgánica— que é a que se desenvolve entre órganos administrativos dunha mesma Administración (art. 13, LRJAP e PAC)<sup>39,40</sup>. Por outra parte, resulta obvio que en modo ningún ten nada que ver cunha delegación legislativa (arts. 82-85, CE.). Ten, pois, un perfil xurídico propio, que ten a súa xustificación na necesidade de conferir o exercicio dalgunhas competencias a outra Administración, pero mantendo a súa titularidade a Administración delegante. Na esfera do transporte urbano, como máis adiante se observará con detención, varias son as Leis autonómicas que prevén a delegación e, mesmo, na *Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local*, inténtase potenciar esta técnica, se ben é verdade que condicionada polo principio de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira (art. 27), en aplicación do artigo 135 CE e da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidade orzamentaria.

Desde un punto de vista estritamente dogmático<sup>41</sup>, a característica máis relevante en orde á distinción con outras técnicas é a existencia dunha maior dependencia ou subordinación do ente delegado ao delegante, o que implica que os poderes de supervisión e control son moito máis potentes e determinantes<sup>42</sup> que os que se exercen con respecto ás competencias transferidas e, evidentemente, con relación ao control que se realiza sobre as competencias propias, as cales se exercen, como xa se comprobou, en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade (art. 7.2, LRBRL).

A Lei do Proceso Autonómico, de 14 de outubro de 1983, ao permitir a transferencia ou delegación de competencias propias das Comunidades Autónomas ás Deputacións Provinciais

37 Nun plano máis xeral debe indicarse que a previsión das delegacións a favor dos municipios xa se establecía no artigo 49 do Decreto da Asemblea Constituínte de 14 de decembro de 1789, de organización municipal (Sobre este antecedente transcendente, véxase a investigación de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración”, incluído no volume *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 4ª ed. 1994, pp. 117 e 118).

38 Cfr., así mesmo, J. MIR I BAGO, cit., p. 322.

39 Sobre a delegación interorgánica, véxase M. J. SARMIENTO ACOSTA, voz “Delegación interorgánica”, no *Diccionario de Derecho Administrativo Tomo I A-G*, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Iustel, Madrid, 1ª ed. 2005, pp. 806-811.

40 Esta Lei, como se sabe, veu substituír á benemérita Lei de Procedemento Administrativo de 1958.

41 É claro que o Dereito, e, en particular, o Dereito Administrativo, se configura de acordo coas categorías e técnicas dogmáticas, que se poden empregar logo para distintos fins. Late aquí a diferenciación entre “pensar dogmático” e “pensar investigador”, estudada, por exemplo, 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 (Xaneiro-Abril 1996), pp. 11 e ss.), autor que afirma que nas “*Facultades de Dereito son “asignaturas investigadoras”: a Filosofía do Dereito, a Historia e a Socioloxía do Dereito; a maior parte, pois, son asignaturas dogmáticas porque loxicamente así debe ser*” (p. 14). O tema desborda o obxecto deste estudo, pero serve para destacar unha das características da configuración institucional do Dereito Público, aínda que iso tampouco pode servir de excusa para eludir a crítica sociolóxica, económica e política, xa que as normas non son algo illado, senón responden aos orzamentos ideolóxicos dun determinado momento e lugar. O que se intenta dicir é que a configuración dogmática é necesaria para poder operar con seguridade e criterio en Dereito, que é algo distinto.

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

deseña as liñas mestras do réxime xurídico das competencias delegadas, que con algúns matices, pasa á LRBRL e a outras Leis autonómicas que empregaron esta técnica traslativa de competencias. Así, o artigo 7.3, LRBRL na súa nova redacción debida á Lei 27/2013, de 27 de decembro, dispón:

*“O Estado e as Comunidades Autónomas, no exercicio das súas respectivas competencias, poderán delegar nas Entidades Locais o exercicio das súas competencias.*

*As competencias delegadas exércense nos termos establecidos na disposición ou acordo de delegación, segundo corresponda, con suxeición ás regras establecidas no artigo 27, e preverán técnicas de dirección e control de oportunidade e eficiencia”*

Pola súa parte, o artigo 27 LRBRL quedou así despois da reforma da Lei 27/2013:

*“1. O Estado e as Comunidades Autónomas, no exercicio das súas respectivas competencias, poderán delegar nos Municipios o exercicio das súas competencias.*

*A delegación haberá de mellorar a eficiencia da xestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas e ser acorde coa lexislación de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira.*

*A delegación deberá determinar o alcance, contido, condicións e duración desta, que non poderá ser inferior a cinco anos, así como o control de eficiencia que se reserve a Administración delegante e os medios persoais, materiais e económicos, que esta asigne sen que poida supoñer un maior gasto das Administracións Públicas.*

*A delegación deberá acompañarse dunha memoria económica onde se xustifiquen os principios a que se refire o parágrafo segundo deste apartado e se valore o impacto no gasto das Administracións Públicas afectadas sen que, en caso ningún, poida levar consigo un maior gasto das mesmas.*

2. *Cando o Estado ou as Comunidades Autónomas deleguen en dous ou máis municipios da mesma provincia unha ou varias competencias comúns, a devandita delegación deberá realizarse seguindo criterios homoxéneos.*

*A Administración delegante poderá solicitar a asistencia das Deputacións provinciais ou entidades equivalentes para a coordinación e seguimento das delegacións previstas neste apartado.*

3. *Co obxecto de evitar duplicidades administrativas, mellorar a transparencia dos servizos públicos e o servizo á cidadanía e, en xeral, contribuir aos procesos de racionalización administrativa, xerando un aforro neto de recursos, a Administración do Estado e as das Comunidades Autónomas poderán delegar, seguindo criterios homoxéneos, entre outras, as seguintes competencias:*

- a) *Vixilancia e control da contaminación ambiental.*
- b) *Protección do medio natural.*
- c) *Prestación dos servizos sociais, promoción da igualdade de oportunidades e a prevención da violencia contra a muller.*



- d) *Conservación ou mantemento de centros sanitarios asistenciais de titularidade da Comunidade Autónoma.*
  - e) *Creación, mantemento e xestión de escolas infantís de educación de titularidade pública de primeiro ciclo de educación infantil.*
  - f) *Realización de actividades complementarias nos centros docentes.*
  - g) *Xestión de instalacións culturais de titularidade da Comunidade Autónoma ou do Estado, con estrita suxeición ao alcance e condicións que derivan do artigo 149.1.28ª da Constitución Española.*
  - h) *Xestión das instalacións deportivas de titularidade da Comunidade Autónoma ou do Estado, incluíndo as situadas nos centros docentes cando se usen fóra do horario lectivo.*
  - i) *Inspección e sanción de establecementos e actividades comerciais.*
  - j) *Promoción e xestión turística.*
  - k) *Comunicación, autorización, inspección e sanción dos espectáculos públicos.*
  - l) *Liquidación e recadación de tributos propios da Comunidade Autónoma ou do Estado.*
  - m) *Inscripción de asociacións, empresas ou entidades nos rexistros administrativos da Comunidade Autónoma ou da Administración do Estado.*
  - n) *Xestión de oficinas unificadas de información e tramitación administrativa.*
  - o) *Cooperación coa Administración educativa a través dos centros asociados da Universidade Nacional de Educación a Distancia.*
4. *A Administración delegante poderá, para dirixir e controlar o exercicio dos servizos delegados, ditar instrucións técnicas de carácter xeral e solicitar, en calquera momento, información sobre a xestión municipal, así como enviar comisionados e formular os requirimentos pertinentes para a emenda das deficiencias observadas. No caso de incumprimento das directrices, denegación das informacións solicitadas, ou inobservancia dos requirimentos formulados, a Administración delegante poderá revogar a delegación ou executar por si mesma a competencia delegada en substitución do Municipio. Os actos do Municipio poderán ser recorridos ante os órganos competentes da Administración delegante.*
5. *A efectividade da delegación requirirá a súa aceptación polo Municipio interesado.*
6. *A delegación haberá de ir acompañada en todo caso do correspondente financiamento, para o cal será necesario a existencia de dotación orzamentaria axeitada e suficiente nos orzamentos da Administración delegante para cada exercicio económico, sendo nula sen a devandita dotación.*

*O incumprimento das obrigas financeiras por parte da Administración autonómica delegante facultará á Entidade Local delegada para compensalas automaticamente con outras obrigas financeiras que esta teña con aquela.*

7. *A disposición ou acordo de delegación establecerá as causas de revogación ou renuncia da delegación. Entre as causas de renuncia estará o incumprimento das obrigas financeiras por parte da Administración delegante ou cando, por circunstancias sobrevidas, se xustifique suficientemente a imposibilidade do seu desempeño pola Administración na que foron delegadas sen menoscabo do exercicio das súas competencias propias. O acordo de renuncia adoptárase polo Pleno da respectiva Entidade Local.*
8. *As competencias delegadas exércense de acordo á lexislación do Estado ou das Comunidades Autónomas<sup>43</sup>.*

Así mesmo, o artigo 37 LRRL, para as Deputacións provinciais, e en coherencia co que establece a Lei do Proceso Autonómico, seguindo o criterio da Comisión de Expertos sobre autonomías de 1981<sup>44</sup>, establece:

- “1. As Comunidades Autónomas poderán delegar competencias nas Deputacións, así como encomendar a estas a xestión ordinaria de servizos propios nos termos previstos nos Estatutos correspondentes. Neste último suposto as Deputacións actuarán con suxeición plena ás instrucións xerais e particulares das Comunidades.*
- 2. O Estado poderá, así mesmo, previa consulta e informe da Comunidade Autónoma interesada, delegar nas Deputacións competencias de mera execución cando o ámbito provincial sexa o máis idóneo para a prestación dos correspondentes servizos.*
- 3. O exercicio polas Deputacións das facultades delegadas acomodárase ao disposto no artigo 27”.*

Dos preceptos transcritos é posible colixir cal é o réxime específico desta técnica que pode ampliar a esfera competencial das entidades locais:

- 1º É unha delegación intersubxectiva porque se realiza entre dous suxeitos de Dereito Público con personalidade xurídica propia: Administración do Estado, Comunidade Autónoma, e, no seu caso, entidades locais.
- 2º A operación traslativa de competencias necesita un título xurídico válido e eficaz, que pode ser unha disposición ou un acordo (cfr. art. 27.7, LRRL, que alude a “*disposición ou a acordo*”), que deberá especificar o alcance, o contido, as condicións e a duración da delegación.
- 3º A delegación non supón unha alteración da orde normativa delimitadora de competencias, se ben por medio desta técnica se lle confire un título ao ente delegado

43 A redacción deste precepto é moito máis minuciosa que a que se atopaba na primeira redacción; iso é debido á intención de potenciar máis esta técnica traslativa de competencias: a delegación interadministrativa.

44 O Informe da Comisión de Expertos sobre autonomías é de 19 de maio de 1981, e tívose como referente para os Pactos autonómicos de 31 de xullo de 1981. Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas, Madrid, 1982, pp. 143 e ss.; tamén, cunha visión máis crítica, J. L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica de las Autonomías*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 77.

(municipio, no caso do transporte, se ben tamén pode ser a provincia) para que poida realizar unhas actividades ou cometidos de xestión que non poden circunscribirse unicamente á mera execución material, senón que permite certa capacidade de decisión<sup>45</sup>.

4º As competencias delegadas exercenrse baixo a propia responsabilidade da Administración delegada (Concello, Deputación Provincial), posto que unha vez efectuada a operación pasan a integrarse na esfera de actuación propia do mesmo<sup>46</sup>.

5º A delegación debe levar aparellada a dotación de medios persoais, materiais e económicos (art. 27.6, LRBRL), o que se coñece como principio de cobertura financeira suficiente, que é tradicional no noso Dereito de organización administrativa<sup>47</sup>, e a súa xustificación é bastante lóxica, xa que a operación de delegación competencial se convertería en pura ficción se xunto co establecemento das condicións, contido e alcance da mesma non se realiza un paralelo desprazamento económico que faga operativa e eficaz a delegación. A cobertura financeira é dunha importancia capital na delegación, se ben a fixación concreta da dotación a realizarán as partes implicadas no proceso previo ao acordo<sup>48</sup>.

6º A delegación de competencias pode efectuarse a favor dos Concellos ou das Deputacións (arts. 27 e 37, LRBRL).

7º A delegación pola súa propia natureza e función comporta un control máis amplo e rigoroso que o que se aplica a outras técnicas, como a transferencia de competencias, por iso a lexislación básica de réxime local pormenoriza sobre os modos e as formas que pode revestir ese control: instrucións, requirimentos, comisionados, recurso de alzada, posibilidade de revogación, etc. (art. 27.4, LRBRL). Cabe, como xa se advertiu, un auténtico control de oportunidade (art.7.3, LRBRL), que transcende o mero control de legalidade. O que se explica e xustifica polo feito de que *a titularidade sempre se mantén na Administración delegante*, e só o exercicio da competencia (art. 27.1, LRBRL) se traslada ao delegado.

É palmario que, en caso de incumprimento do delegado, ou cando a xestión que desenvolve é ineficaz ou inadecuada, a xuízo da Administración delegante, esta pode revogar a delegación.

8º A delegación está suxeita a unha duración. Así se infire do previsto no tan citado artigo 27.1, LRBRL, que dispón que *"non poderá ser inferior a cinco anos"*. Cabe, como xa se dixo, tamén que finalice por incumprimento das condicións e requisitos que se estableceron para o exercicio da competencia delegada.

---

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", no volume colectivo *Descentralización administrativa y organización política. Tomo II. La centralización española vigente*, Alfoquara, Madrid, 1973, pp. 630-631. "*No delegado* —diciu este autor, xa falecido— *existe unha certa capacidade decisoria en orde á actividade delegada que ha de levar a cabo, só limitada polas directrices que o delegante poida impartir tanto no momento de producirse a delegación, como durante a vixencia da mesma*".

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

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

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



9º O obxecto das competencias delegadas vén determinado fundamentalmente polas materias que desbordan ou transcenden os intereses puramente locais, pero que admiten unha xestión pola Administración delegada por razón de eficacia ou para propiciar unha participación cidadá (art. 27.1, LRBRL). Por iso SOSA WAGNER e DE MIGUEL GARCIA consideran que *“non parece que sexa o medio máis indicado para transmitir competencias sobre materias de interese estritamente supralocal, máxime cando tal obxectivo pode acadarse por medio doutras figuras máis idóneas<sup>49</sup>”*.

Non obstante, isto tampouco aclara moito as cousas, pois non deixa de ser unha afirmación convencional. O Dereito de organización español está pouco maduro, como se pode observar no deficiente Título VIII da Constitución, e dos distintos conceptos e categorías que se usan (confúndese moitísimas veces entidade local con Corporación local, competencias exclusivas, etc.), polo que haberá que estar á materia concreta para saber se é ou non posible a delegación; á parte que a decisión de delegar é fundamentalmente política, e non xurídica. É a Administración delegante a que, en función dos factores políticos, económicos e administrativos concretos, decide ou non delegar, e, ademais, esta delegación non pode ser nunca unha decisión unilateral que descoñeza a auténtica realidade do ente delegado (as súas carencias, a súa capacidade económica, a súa eficacia na xestión, etc.), senón que necesita a aceptación do municipio; así a nova redacción do artigo 27.5 LRBRL dispón que *“a efectividade da delegación requirirá a aceptación polo Municipio interesado”* (cfr., así mesmo, o art. 22.2.g), LRBRL, que atribúe ao Pleno *“a aceptación da delegación de competencias feita por outras Administracións Públicas”*).

Por outro lado, se desde o punto de vista dogmático —que é basicamente o que interesa ao Dereito— as cousas están relativamente definidas, pois permite identificar a técnica de delegación, desde o punto de vista político e administrativo hai que notar que a súa aplicación práctica foi problemática, e desde logo ata o momento actual non tivo éxito precisamente. O Informe da Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981 propúxoas como unha fórmula organizativa en orde a reducir o gasto público e para evitar o engrandecemento das novas Administracións Públicas dependentes das Comunidades Autónomas. A Lei do Proceso Autonómico, de 14 de outubro de 1983, é unha boa proba diso. Pero despois de máis de trinta anos, os resultados son decepcionantes, por non dicir que son de puro fracaso, posto que sempre a Administración inferior —que pode estar en mans doutro partido ou coalición política— ve con certo receo unha competencia que permite tan amplos controis; pero é que, desde a outra perspectiva, a da Administración delegante, tamén é observable a reticencia en perder “poder”, polo que o que se materializou na práctica é que as Comunidades Autónomas optaron por establecer e desenvolver unha Administración propia —central e periférica— a través da cal exercen todas as súas competencias. O caso de Andalucía é, neste punto, moi elocuente.

De todas formas a lexislación autonómica sobre transportes tamén reconece a posibilidade de delegar competencias. Así sucede, como logo veremos, coa Lei 14/2005, de 29 de decembro, de ordenación do transporte de persoas de Castela-A Mancha —vixente ata o 2 de decembro de 2012 [(art. 7.a)], coa Lei 15/2002, de 28 de novembro, de transporte urbano metropolitano de Castela e León (art. 2.1.a) ou coa Lei 13/2007, de 17 de maio, de ordenación do transporte por estrada de Canarias (arts. 7 e 8)—.

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

### 3.3 Competencias encomendadas

A LRBRL tamén prevé no artigo 8 a posibilidade de encomendar a xestión ordinaria de servizos. Este artigo establece:

*“Sen prexuízo do disposto no artigo anterior, as Provincias e as Illas poderán realizar a xestión ordinaria de servizos propios da Administración autonómica, de conformidade cos Estatutos de Autonomía e a lexislación das Comunidades Autónomas”.*

A Lei do Proceso Autonómico xa previu a encomenda da xestión ordinaria dos servizos ás provincias e illas (art. 5.1), e seguindo este criterio os artigos 8 e 37 LRBRL establecen, así mesmo, esta técnica.

No noso Dereito vixente a encomenda<sup>50</sup> da xestión ordinaria dos servizos propios da Comunidade Autónoma ás Entidades locais (municipios, provincias e illas) ten a súa orixe directa no disposto no artigo 118 da Constitución italiana, de 27 de decembro de 1947<sup>51</sup>; artigo que foi punto de referencia —como se deduce do Informe da Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981—, do artigo 5.1 da citada Lei do Proceso Autonómico, o cal establece: *“As Deputacións Provinciais poderán asumir a xestión ordinaria dos servizos propios da Administración autonómica no territorio da provincia nos termos que os Estatutos e as devanditas leis establezan”.* Disposición que trataba de evitar o perigo de duplicación burocrática que puidese producirse pola constitución dos novos entes autonómicos, e perseguía, ademais, aproveitar a experiencia administrativa das Deputacións, co fin de reducir o gasto público. Seguindo este ronsel, distintos Estatutos de Autonomía de Comunidades pluriprovinciais (arts. 20.2 do Estatuto de Castela-León, 4.4 do Estatuto de Andalucía, etc.) consignan a encomenda da xestión ordinaria de servizos como posibilidade de actuación de cometidos polas instancias locais, e, en particular, polas provincias. A LRBRL, como xa notamos, mantén esta formulación organizativa, co obxectivo de abrir ás Entidades locais unha participación en asuntos autonómicos para evitar o aumento do organigrama administrativo —idea que xa vimos que tamén subxace na delegación interadministrativa de competencias—. E precisamente por tratarse destes asuntos, o réxime xurídico específico que disciplina a referida técnica dependerá en gran parte do que dispoñan as Leis autonómicas<sup>52</sup>. Non obstante, o perfil dogmático ten que concentrarse nas seguintes notas características que poden extraerse dos artigos 5.1 da Lei do Proceso Autonómico e 37, LRBRL, e que son:

- 1º Na xestión ordinaria de servizos propios das Comunidade Autónomas as Entidades locais actúan como simples órganos da Comunidade, co que iso implica de sometemento á instancia autonómica (disposición adicional segunda da Lei do Proceso Autonómico).

50 Aínda que a terminoloxía e os conceptos xurídicos teñen un alcance e contido técnicos, e esa é a razón pola cal o lexislador en moitas ocasións establece un apartado destinado ás definicións, o que implica que non é o mesmo o termo ou concepto técnico-xurídico que o coloquial, non está de máis lembrar que no Dicionario RAE se considera que “encomendar” (primeira acepción) é “*Encargar a alguén que faga algo ou que coide de algo ou de alguén*”, sen ningún matiz formal, e cun alcance modesto; modestia que tamén se aprecia no réxime xurídico das encomendas de xestión, que admiten unha intervención moi potente e uns controis moi extensos do encomendante sobre o encomendado.

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

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

- 2º As Entidades locais están sometidas a verdadeiros poderes xerárquicos. A relación que se establece entre ambas as dúas instancias non é de igualdade senón de desigualdade, porque os poderes de supervisión e control da Comunidade Autónoma desvirtúan calquera noción de exercicio autónomo dos cometidos encomendados
- 3º Como consecuencia do anterior, o ente que xestiona o servizo autonómico non ostenta ningunha titularidade sobre as competencias e, polo tanto, a imputación das decisións faise á Comunidade Autónoma, e a responsabilidade da xestión dos servizos é tamén do ente autonómico.
- 4º A xestión é, pois, “un mero préstamo de órganos”<sup>53</sup> en virtude do cal a Entidade local é un instrumento para a realización de determinadas actividades ou a prestación de servizos, sen posibilidade de decisión nin responsabilidade propia.
- 5º A noción de préstamo de órganos non debe inducir a confusión, toda vez que a imposición da encomenda debe realizarse por unha disposición de rango axeitado. Non se trata, pois, dun convenio ou contrato de préstamo no sentido iusprivatista do termo.

Trátase dunha posibilidade que se atopa en poder das Administracións superiores para “encomendar” a realización de actividades materiais aos entes locais (arts. 8 e 37.1, LRBRL), se ben pode ter outro sentido, como se reflicte da redacción do artigo 15 da Lei 30/1992, de 26 de novembro, de réxime xurídico das Administracións Públicas e do procedemento administrativo común<sup>54</sup>, que regula a encomenda entre órganos ou Entidades de Dereito Público, e remite á lexislación local (art. 15.4) os supostos de “xestión ordinaria dos servizos das Comunidades Autónomas polas Deputacións Provinciais ou no seu caso Cabidos ou Consellos Insulares”.

En resumo, é outra vía máis para enriquecer a posición das Entidades locais na xestión dos asuntos públicos, aínda que na práctica pode comportar algúns problemas debido á garantía que a autonomía local ten no noso Ordenamento xurídico. Na esfera dos transportes urbanos, como logo se verá, hai Leis que establecen a posibilidade de encomendar competencias; así sucede, por exemplo, coas Leis de Castela-A Mancha (art. 7) e de Castela e León (art. 2).

53 Esta expresión de “préstamo de órganos” é usada no noso Dereito (cfr., por exemplo, un Ditame do Consello Consultivo de Canarias 1/1985, de 31 de outubro de 1985). F. SOSA WAGNER e P. DE MIGUEL GARCÍA (*Las competencias de las Corporaciones locales*, cit., p. 95), aluden, así mesmo, a que a Lei de 8 de xuño de 1984 do Servizo Militar consideraba aos Concellos como “órganos” de recrutamento aos que se encomenda a realización de certas operacións, como o alistamento, etc. Porén, hai autores que entenden que a encomenda de xestión é unha noción distinta á de “préstamo de órganos”; matización que recollen do Dereito alemán, por virtude do cal o Estado encarga a determinado órgano doutra persoa xurídica que xestione determinadas competencias propias do Estado ou da rexión, e din que no caso da encomenda “*hai algo máis que un préstamo de órganos, posto que a Comunidade Autónoma intervéñ profundamente na organización da Entidade Local facilitándolles ademais medios materiais e persoais, xustamente o que se quere evitar é a técnica de “préstamo de órganos”*” (A. GALLEGO ANABITARTE, xunto con J. A. CHINCHILLA, A. DE MARCOS e B. RODRÍGUEZ-CHAVES, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de Organización*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, p. 132).

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.

## 4 As competencias locais sobre o transporte urbano

### 4.1 Evolución histórica: a insignificancia das competencias nesta materia<sup>55</sup>

Despois desta exposición xeral das competencias locais, absolutamente necesaria para comprender con todos os seus matices o alcance e contido das competencias locais<sup>56</sup>, convén detese nas competencias sobre transporte urbano. Para iso cómpre examinar, aínda que sexa sinteticamente, a evolución que esta materia tivo ata chegar á regulación das LRBRL e LOTT. Así, podemos dicir que a amplísima relación de competencias sobre transportes que sinalaba o xa derogado artigo 101.1.e) da Lei de Réxime Local de 1955, que mencionaba “*transportes terrestres, marítimos, fluviais e aéreos; estacións, portos e aeroportos*”, era moi enganosa, non só polo modelo de Estado que desde o punto de vista da organización territorial existía —claramente centralista—, senón porque tecnicamente se podía traducir nunha mera “*declaración de capacidade*”<sup>57</sup>, e aínda que a referida LRL contiña previsións, como a do artigo 121.d), que deixaban entrever certa consistencia sobre a competencia en transportes urbanos<sup>58</sup>, o certo é que o que prevaleceu foi o que dispuxo a anterior Lei de 27 de decembro de 1947 (arts. 1 e 6.1) de transportes mecánicos por estrada, que conferiu a competencia á Administración do Estado, salvo cando se trataba de servizo prestado en “*zona urbana*”. Neste contexto xurídico formuláronse discusións sobre a base de principios estritamente técnicos que xiraban arredor das dicotomías Lei xeral-Lei especial<sup>59</sup>, e Lei anterior-Lei posterior<sup>60</sup>. É sabido que estes principios técnicos e asépticos tratan de resolver conflitos para determinar que Lei é a que debe aplicarse; parecen técnicas que axudan á substantivación científica do Dereito e lle confiren unha pátina obxectiva, neutra e seria. Non obstante, isto é pura aparencia, xa que ao final o que primou foi outro factor de índole política e de oportunidade, salientando a politicidade inherente a un Dereito como é o Dereito Administrativo; de sorte que o que prevaleceu foi o criterio contido na Lei de 27 de decembro de 1947. Javier SALAS<sup>61</sup>, seguindo a explicación de GARCÍA DE ENTERRÍA relatábao así:

---

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

56 Un dos aspectos máis importantes en toda a regulación sobre as distintas materias ou sectores da acción pública, como o é o transporte urbano, é determinar o réxime competencial. O Ordenamento xurídico non só é relativamente recente —xa que a Constitución Española, o Estado autonómico e o recoñecemento e a garantía das Entidades locais marcan un antes e un despois— senón que ten moitísimas antinomias, contradicións e lagoas. Resulta realmente difícil, mesmo para os técnicos máis capaces, adentrarse no intrincado réxime de competencias que supuxo o Estado autonómico, que ameaza a seguridade e a certeza xurídicas, en contra do que impón o artigo 9.3 CE, e crea máis conflitos que os que se puidesen imaxinar. A clara delimitación competencial é unha das preocupacións do mesmo Lexislador (cfr. *Preambulo* da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local, de 27 de decembro de 2013).

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

58 O artigo 121.d) LRL de 1955, atribuíra ao Pleno do Concello a contratación ou concesión de obras e servizos, mesmo os de transportes, dentro do termo municipal.

59 É coñecida a regra de “*Leges generales non debent extendi ad leges, quae habent suam particularem provisionem*” (A leis xerais non prevalecen contra as disposicións especiais), así como a de que “*Posteriora derogant prioribus*”, Digesto, lib. I, título IV, lei 4ª (A lei posterior derroga a anterior); regras obxectivas e asépticas que pretenden determinar con rigor a norma aplicable, e evitar así a inseguridade xurídica.

60 Pode verse a argumentación de M. BAENA DE ALCÁZAR, *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo Español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1970, pp. 99 e 100, que recolle unha STS de 24 de maio de 1960 que declaraba que o artigo 6 da Lei de Ordenación, que atribúe competencia ao Ministerio de Obras Públicas, non foi derogado pola Lei de Réxime Local, xa que as “*Leis especiais non quedan anuladas por unha Lei xeral posterior a non ser que expresamente se invoquen por esta*”.

61 Cit., pp. 546 e 547.

*“A única explicación da prevalencia, na práctica, do criterio do desapoderamento das Corporacións locais, en materia de transportes urbanos —salvo na área da zona urbano—, ha de acharse sobre bases extraxurídicas: concretamente na forza expansiva e de absorción que a burocracia da Administración estatal ten fronte á das entidades locais debido ás forzas socioeconómicas que sustentan unha e outras”.*

Por conseguinte, o determinante era saber que era, desde o punto de vista técnico-xurídico, “zona urbana” para aclarar cal era o alcance da intervención —competencia— dos Concellos nesta materia, e así o artigo 1.2 do Regulamento de 9 de decembro de 1949 establecía:

*“A estes efectos, e como norma xeral, entenderase por zona urbana o conxunto da poboación agrupada, sen que existan na súa edificación solucións de continuidade que excedan de cincocentos metros. En casos de dúbida sobre o que, a efectos de transporte, debe entenderse por zona urbana, e sobre todo nos casos de poboacións diseminadas nun mesmo termo municipal, o Ministerio de Obras Públicas, oído o Concello respectivo, sinalará os límites a que ha de estenderse a aplicación deste Regulamento e os da zona de actuación municipal”.*

Polo tanto, como destacaba SALAS, existían dous criterios para a determinación do concepto técnico de “zona urbana”<sup>62</sup>. Un que permitía de maneira automática a súa aplicación; e o segundo, que se aplicaba por insuficiencia do primeiro, e que tiña o seu fundamento fáctico na mesma realidade municipal española na que existen municipios con poboacións diseminadas, que confería discrecionalidade a un órgano da Administración do Estado, como era o Ministerio de Obras Públicas, para determinar a aplicación do Regulamento neste extremo. Como dicía SALAS con plena razón: *“Neste suposto, como pode verse, non é só unha Lei a que reduce a competencia das Corporacións locais atribuída pola LRL, senón que aquela outorga á mesma Administración do Estado a facultade discrecional de delimitar o ámbito concreto de competencias dos Municipios mediante unha simple resolución de carácter administrativo”*<sup>63</sup>. Esta discrecionalidade atribuída a un órgano estatal foi entendida en principio de forma moi ampla, se ben con posterioridade fiouse máis fino, en congruencia cos mesmos avances do control da discrecionalidade dos actos administrativos, posto que se esixía que se usara *“conforme aos feitos determinantes que se acrediten no expediente e ao sentido finalista da norma”* (STS de 19 de xuño de 1969)<sup>64</sup>.

Era, pois, unha solución xurídica coherente cos orzamentos institucionais da época, onde a autonomía local brillaba pola súa ausencia e a prepotencia da Administración estatal era aceptada sen obxección sería por parte da mesma xurisprudencia do Tribunal Supremo. De sorte que a conclusión que se extraía era que o servizo de transporte de viaxeiros dentro da zona urbana correspondía ao Concello, e fóra da zona urbana —pero dentro do termo

62 Cit., p. 547.

63 Cit., p. 548.

Abunda SALAS na doutrina da época, que distinguía entre zona urbana “real” e zona urbana “ficticia”, e como a mesma doutrina do Tribunal Supremo recolleu esta atinada dicotomía (STS de 7 de xuño de 1968). E outra STS de 21 de marzo de 1970 aludía á natureza probatoria (sic) e posteriormente declarativa da delimitación da zona urbana que tiña o primeiro suposto do precepto regulamentario transcrito, e do carácter “constitutivo” do segundo suposto (op. cit., p. 548).

64 Na doutrina científica comézase a enfatizar moito máis a necesidade de controlar a discrecionalidade administrativa a través dun conxunto de medios e técnicas entre as cales están as que se mencionan na referida STS de 19 de xuño de 1969 (feitos determinantes, finalidade, competencia, principios xerais do Dereito, etc.). Véxase, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de goberno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962, pp. 159-208, e *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, Madrid, 2ª ed. 1981.

municipal— a competencia pasaba ao Ministerio de Obras Públicas, e ao Concello correspondíalle soamente a modesta posición de concesionario da Administración do Estado (art. 9 da Lei de transportes de 1947).

Pero se os Concellos carecían de verdadeira relevancia, menos tiña a Deputación provincial, pois a Lei de transportes por estrada citada no lles recoñecía competencia algunha, seguindo unha leña na que as Deputacións Provinciais minguaban funcións públicas de forma inexorable<sup>65</sup>. *Todo iso daba unha situación na cal as Corporacións locais non tiñan competencias significativas, algo que se compadecía mal coa propia realidade do transporte urbano, que reclama que o ente local —que é o que ten o coñecemento preciso e fundado das condicións, os problemas e as aspiracións da colectividade para prestar o servizo— teña funcións substantivas en orde a satisfacer as necesidades dos cidadáns en materia de transporte.*

## 4.2 As competencias municipais a partir da LRBRL

### 4.2.1 Formulación xeral antes da Lei 27/2013

Como xa se advertiu, a posición e as funcións das entidades locais mudaron de forma substancial coa aprobación da Constitución Española, pois esta recoñece e garante a autonomía local, o que se traduce tecnicamente na necesidade de atribuir un conxunto significativo de competencias aos municipios, as provincias e as illas (cfr. arts. 137, 140 e 141), para que esa autonomía sexa unha realidade obxectivable, e non un simple nome. A xurisprudencia do Tribunal Constitucional xa o recoñeceu en bastantes sentenzas nas que se subliña o profundo cambio experimentado no noso Ordenamento xurídico<sup>66</sup>. Xa destacamos, así mesmo, o elenco de competencias que, con carácter xeral, poden exercer as entidades locais (competencias propias, delegadas e encomendadas, arts. 7, 8, 27 e 37, LRBRL, fundamentalmente). Pois ben, partindo destas premisas podemos afirmar que as competencias locais sobre transporte urbano estaban recollidas na LRBRL da forma seguinte:

- o artigo 25.2.ii) dispón que o municipio exercerá “en todo caso” competencias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, nas seguintes materias: “*Transporte público de viaxeiros*”;
- o artigo 26 sinala cales son os servizos mínimos que, en función á poboación de dereito, han de prestar os municipios; e no apartado 1.d) establece que nos Municipios con poboación superior a 50.000 habitantes debe existir “*Transporte colectivo urbano de viaxeiros*”<sup>67</sup>;

65 De feito un autor particularmente autorizado neste tema, M. BAENA DE ALCÁZAR, *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo Español*, op. cit., p. 98, aseveraba: “(...) a partir de 1924 é constante da lexislación española que a competencia das Deputacións provinciais é practicamente inexistente e a municipal límitase aos transportes dentro da zona urbana das poboacións”.

66 Cfr., entre outras, SSTC 214/1989, de 21 de decembro; 159/2001, de 5 de xullo; 240/2006, de 20 de xullo; 134/2011, de 20 de xullo; 132/2012, de 19 de xuño, 103/2013, de 25 de abril e STC 143/2013, de 11 de xullo.

67 Debe terse en conta que este servizo debe prestarse polo municipio, pero cabe que se preste por municipios asociados (mancomunidades) ou que, mesmo, se dispense este deber. Así o dicía textualmente o artigo 26.2, LRBRL, antes da modificación producida pola referida Lei 27/2013: “*Os Municipios poderán solicitar da Comunidade Autónoma respectiva a dispensa da obriga de prestar os servizos mínimos que lles correspondan segundo o disposto no número anterior cando, polas súas características peculiares, resulte de imposible ou moi difícil cumprimento o establecemento e prestación dos devanditos servizos polo propio Concello*”. Por outra parte, é tamén obrigado que as Ad-

- o artigo 86.3, dentro doutro contexto, o da iniciativa nas actividades económicas dos entes locais, preceptúa que: “*Se declarará reserva en favor das entidades locais das seguintes actividades ou servizos esenciais: abastecemento e depuración de augas; recollida, tratamento e aproveitamento de residuos; subministro de gas<sup>68</sup> e calefacción; matadoiros, mercados e lonxas centrais, transporte público de viaxeiros (...)*”.

Trátase de tres preceptos elocuentes sobre o papel que o servizo público de transporte de viaxeiros ten para o lexislador básico estatal, o que permite xa colixir que:

- a) está configurado na lexislación básica, o que se impón á lexislación das Comunidades Autónomas, xa que estas no exercicio da súa potestade lexislativa non poden alterar o fixado pola LRBRL. Así é, xustamente, o xogo da dicotomía lexislación básica-lexislación de desenvolvemento<sup>69</sup>;
- b) trátase dun servizo esencial ou mínimo que debe ser prestado nos municipios de máis de 50.000 habitantes. Non estende, por tanto, os seus efectos ao transporte privado;
- c) é unha reserva declarada para as entidades locais, o que revela a transcendencia que para o lexislador básico estatal ten o transporte público de viaxeiros como servizo esencial para a comunidade local; hoxe por hoxe parece que esa esencialidade é indiscutible debido á configuración económica e social existente; e
- d) a terminoloxía empregada non é idéntica; así no artigo 25.2.ll) alúdese a “transporte público de viaxeiros”, no 26, en cambio, dise que debe existir o servizo de “transporte colectivo urbano de viaxeiros”, e no 86.3 declarase reserva para transporte público de viaxeiros. Este detalle ponnos na pista de que, como destacan E. CARBONELL PORRAS e T. CANO CAMPOS, “*as leis declaran que son servizos públicos de titularidade municipal os transportes públicos urbanos que teñan carácter regular e permanente e sexan de uso xeral. Isto é, os transportes de viaxeiros con itinerario, calendario e horario prefixado que se prestan de forma continuada e poden ser empregados por calquera que o desexe. Os devanditos requisitos só son predicables dos transportes urbanos colectivos de viaxeiros, é dicir, os realizados con regularidade, continuidade e permanencia, mediante un tipo de vehículos (autobuses)*”<sup>70</sup>. Por outra parte, é obser-

ministracións superiores — isto é, Deputacións provinciais e, no seu caso, Comunidade Autónoma— presten asistencia para estes servizos mínimos.

Polo demais, esta obriga pode ser, así mesmo, requirida polos veciños, xa que o seu estatuto legal —cfr. art. 18.1.g), LRBRL— permítello, en coherencia cos seus mesmos deberes (contribucións económicas, etc.).

68 Respecto do subministro do gas, téñase en conta que a Lei 34/1998, de 7 de outubro, do sector de hidrocarburos, derogou o que afecta a este subministro.

69 Sobre o engarzamento entre a lexislación básica e a lexislación de desenvolvemento as análises son numerosas, vid, só a título exemplificativo, I. DE OTTO, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, pp. 109 e 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 e ss.; J. L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica...*, op. cit., pp. 88 e ss., e 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.

70 Cit., pp. 1700 e 1701.

Por iso é o municipio o que debe establecer ou crear o servizo público, que resulta obrigatorio cando conte con máis de 50.000 habitantes (art. 26, LRBRL), e, por tanto, esixible polos veciños en exercicio dos seus dereitos (art. 18.1.g), LRBRL), o cal pódese materializar a través da impugnación do orzamento ou ben solicitando o establecemento deste servizo. Hai que respectar os requisitos de competencia e procedemento para o establecemento; por tanto, será o Pleno do Concello o órgano competente para iso (art. 22.2.f), LRBRL), así como para determinar a forma de xestión; competencia que, ademais, é indelegable (cfr. STS de 16 de outubro de 2001).

vale moita máis precisión que a redacción da LRL de 1955, que enfocaba a materia nuns termos moi amplos e moi pouco operativos na práctica.

#### 4.2.2 A posición da lexislación sectorial; en particular, da lexislación autonómico: STC 118/1996, de 27 de xuño<sup>71</sup> e STS de 17 de abril de 2000

A lexislación sectorial, por tanto, ten que partir destes parámetros normativos para asegurar a súa validez dentro do marco fixado polo vixente Ordenamento xurídico.

Neste sentido debe lembrarse que a inicial redacción da LOTT de 1987 establecía no seu artigo 113.1 que *“Os Municipios serán competentes con carácter xeral para a xestión e ordenación dos servizos urbanos de transportes de viaxeiros que se leven a cabo dentro dos seus respectivos termos municipais. A estes efectos consideraranse servizos urbanos aqueles que discorran integramente por solo urbano ou urbanizable, definido de conformidade coa lexislación urbanística ou estean exclusivamente dedicados a comunicar entre si núcleos urbanos diferentes situados dentro dun mesmo termo municipal”*. Este precepto, xunto con outros<sup>72</sup>, foi declarado inconstitucional pola STC 118/1996, de 27 de xuño, por motivos estritamente competenciais, ao considerar o intérprete supremo da Constitución que o Estado carece de título para aprobar unha norma sobre transporte urbano que é, con carácter xeral, un transporte intracomunitario. Non obstante, o criterio material que manexa o artigo 113.1 LOTT non deixa de ter interese, xa que algunhas das Leis das Comunidades Autónomas, tamén, consideran que o transporte urbano é aquel que discorre polos solos urbano e urbanizable, de acordo coa clasificación que fai a lexislación urbanística aplicable<sup>73</sup>. Por outra parte, é unha mostra de como a lexislación sectorial é a que atribúe a competencia sobre a materia, se ben é verdade que por esta interpretación do sistema de competencias que fixo o Tribunal Constitucional (STC 118/1996, cit.), o papel do Estado en sentido estrito se reduce.

Se isto é así, é palmario que o lexislador competente será o autonómico, que deberá respectar os títulos competenciais do Estado. Neste extremo é ilustrativa STS de 17 de abril de 2000<sup>74</sup>, que declarou:

*“Como pon de relevo a sentenza constitucional 118/1996, de 27 de xuño, ditada en relación coa Lei 16/1987 de Ordenación dos Transportes Terrestres, “aínda sendo certo que a Comunidade Autónoma recorrente ten competencia exclusiva sobre os transportes que discorran íntegra e exclusivamente polo seu territorio, non o é me-*

71 Vid sobre o papel desta 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. Tamén o estudo deste mesmo 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 eles, os artigos 114, 115, 116, 117 e 118, dedicados ao transporte urbano. O FX. 37 da citada STC consideraba que o Estado non pode invocar o título competencial do artigo 149.1.21, CE para ditar normas directamente aplicables nos correspondentes territorios, e, por conseguinte, os artigos 114 a 118, LOTT son inconstitucionais, e, por tanto, nulos, pois a regulación da materia non corresponde ao Estado.

73 Hai que notar que a vixente lexislación estatal sobre o solo non clasifica a este como urbano, urbanizable e non urbanizables, senón que optou por regular as “situacións do solo”, cunha clara intencionalidade a efectos de valoración do mesmo. Véxanse os artigos 12 e 23 e 24, do Real Decreto Lexislativo 2/2008, de 20 de xuño, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei de Solo, reformada pola Lei 8/2013, de 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbana, que entre outras cousas modifica o artigo 12.3, referido á situacións do solo, e adicióna o apartado 4. O tema, non obstante, excede do obxecto deste estudo, e abunda con esta concisa referencia.

74 N.º de recurso 1945/1992.



*nos que na regulación destes transportes poden incidir outros títulos competenciais que correspondan ao Estado en virtude das respectivas atribucións constitucionais". Entre estes títulos atópanse as bases do réxime xurídico da Administración local (art. 149.1.18º CE), que non poden ser descoñecidas pola lexislación autonómica na materia.*

*A Lei de Bases do Réxime Local dispón no seu artigo 25.2 que "o municipio exercerá, en todo caso, competencias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, nas seguintes materias:...II Transporte público de viaxeiros"; engadindo no artigo 26.1 que "os municipios por si ou asociados deberán prestar, en todo caso, os servizos seguintes:... d) Nos municipios con poboación superior a 50.000 habitantes: Transporte colectivo urbano de viaxeiros". E conclúe o artigo 86.3 sinalando que "Se declara a reserva en favor das Entidades Locais das seguintes actividades ou servizos esenciais:... transporte público de viaxeiros".*

*Neste círculo xurídico, é patente que a lexislación autonómica non pode descoñecer a competencia dos municipios en materia de transporte urbano de viaxeiros, pois do contrario lesionaría o artigo 137 da Constitución que lles atribúe autonomía "para a xestión dos seus respectivos intereses". Agora ben, como sinala o Tribunal Constitucional na súa sentenza de 28 de xullo de 1981, "Ante todo resulta claro que a autonomía fai referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía non é soberanía —e aínda este poder ten os seus límites—, e dado que cada organización territorial dotada de autonomía é unha parte do todo, en ningún caso o principio de autonomía pode opoñerse ao de unidade, senón que é precisamente dentro deste onde acada o seu verdadeiro sentido". Esa mesma sentenza pon de manifesto as dificultades que entraña concretar o interese respectivo en relación a cada materia, habida conta de que sobre a mesma poden incidir varios poderes autónomos. Nestes casos, a distribución de competencias farase en función do interese predominante ou ben creando fórmulas de coordinación entre os distintos poderes concorrentes.*

*Desde outra perspectiva, tamén debe recoñecerse que, á marxe do transporte urbano de viaxeiros, as outras formas de transporte por estrada inciden en territorio municipal e, de feito, afectan aos entes locais. De aquí que, en relación cos mesmos, aínda que non coa intensidade daquel, deba atribuírselles, en certos casos, intervención co fin de dar cumprimento ao mandato contido no artigo 2º.2 da Lei de Bases do Réxime Local, cando se trate de asuntos que afecten "directamente ao círculo dos seus intereses"; cal sexa esta intervención e a forma da mesma dependerá do maior ou menor grao de incidencia do servizo no interese municipal, arbitrando os mecanismos de coordinación e cooperación que rexen as relacións interadministrativas, e que se regulan no capítulo II, título V da mencionada lei".*

A transcripción foi un pouco longa por resultar crucial para encadrar no seu xusto sentido a competencia autonómica. A STS certeramente di que, en primeiro lugar, hai que ter en conta os títulos do Estado, como xa referimos noutro lugar deste estudo, pero, ademais, cómpre dar cumprimento ao principio de autonomía local, e se é patente a competencia dos municipios en materia de transporte urbano de viaxeiros, tamén o é que é necesario outorgarlle algunha intervención aos entes municipais en relación coas outras formas de transportes por estrada que inciden en territorio municipal e de feito afectan aos entes

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

loais. Os casos do transporte sanitario ou do transporte funerario son elocuentes<sup>75</sup>. *Esta afirmación é moi importante, xa que remite á necesaria intervención do municipio<sup>76</sup> —por medio dunha autorización, un informe, unha participación nun plan, etc.<sup>77</sup>— nas outras formas de transporte que incidan no termo municipal, xa que o artigo 2.2, LRBRL así o impón. Non abonda, entón, con conferir competencias sobre transporte urbano de viaxeiros para cumprir coa autonomía local, senón que, en relación con outras modalidades de transporte, o municipio non pode ser un “convidado de pedra”<sup>78</sup>.*

#### 4.2.3 Aproximación xeral sobre a situación na lexislación autonómica

Neste contexto —de evidente complexidade— o lexislación autonómico ten plena lexitimidade para organizar o transporte, pero non unha liberdade omnímoda: títulos competenciais do Estado e autonomía local constitucionalmente garantida limitan a súa regulación, e de feito poden orixinar a invalidez do regulado no caso de traspasar ou descoñecer tales limitacións<sup>79</sup>. Pódese dicir que, ao igual que aconteceu co urbanismo e a ordenación do territorio a raíz da STC 61/1997, de 20 de marzo, que orixinou unha aprobación masiva de Leis autonómicas sobre esta materia nos anos posteriores, a STC 118/1996, xa mencionada, serviu de detonante para a aprobación de moitas Leis sobre transporte urbano, e a

75 Debe repararse que con relación ao *transporte sanitario* os Concellos dos municipios onde estean residenciais os vehículos deben emitir un informe previo favorable, que se entenderá favorable se non é realizado no prazo de trinta días desde que se solicitou (art. 135.2, ROTT), e que para o *transporte funerario*, aínda que o artigo 139 ROTT estableza que é a Comunidade Autónoma a que outorga a autorización, sinala que “*previa proposta ou informe vinculante realizado polo Concello en que haxan de domiciliarse as autorizacións*”. Outórgase, pois, unha intervención de certa entidade ao municipio. Véxase, así mesmo, STS de 12 de abril de 2000, entre outras.

Á parte disto, non hai que omitir a competencia dos municipios para determinar as paradas dos servizos interurbanos nas vías urbanas, respecto das cales teñen a competencia para emitir un informe previo ou proposta, con audiencia do concesionario e ponderando a incidencia na prestación dos servizos incluídos na concesión do tráfico urbano (art. 75, ROTT), nin tampouco a competencia que o ordenamento lles recoñece en materia de tráfico e circulación de vehículos polas vías urbanas; se ben neste caso o soporte atópase no artigo 25.2.g), LRBRL e noutra Lei sectorial, a Lei de Tráfico e Seguridade Vial. Pois ben, corresponde aos municipios determinar os lugares nos que os vehículos de transporte público sexa interurbano ou urbano, poidan parar para permitir a subida e baixada de viaxeiros (cfr. sobre este punto, E. CARBONELL PORRAS e T. CANO CAMPOS, cit., pp. 1725–1727). Outro asunto é se ese informe do Concello para a parada do servizo interurbano debe ter carácter *vinculante* ou *non*. Un Decreto aragonés (159/1998, de 1 de setembro), recoñece o carácter vinculante do informe municipal.

76 Así mesmo a STS de 20 de decembro de 2000 declarou: “*A nosa xurisprudencia anterior declarou que as competencias municipais en materia de transportes terrestres se exercen de acordo co disposto pola lexislación das Comunidades Autónomas, podendo citarse ao respecto a Sentenza de 17 de xullo de 1998 a cal declara tamén que cando os servizos de transporte de viaxeiros transcendan o ámbito municipal é necesario que se leve a cabo unha actuación coordinada coas entidades de orde superior, como son as Comunidades Autónomas (...)*”.

77 Interesante resulta o que establece a Lei 15/2002, de 28 de novembro, de Transporte Urbano e Metropolitano de Castela e León, segundo a cal os modos de coordinación son: a) A constitución dunha Entidade metropolitana, de acordo coa lexislación de réxime local; b) a aprobación de Plans Coordinados de Explotación elaborados de acordo co establecido nesta Lei; e c) a fixación dos puntos de parada urbana dos servizos interurbanos (art. 18), e logo cando regula a elaboración dos Plans Coordinados de Explotación de competencia municipal dispón que “*Corresponde aos Municipios, de oficio, a instancia dos operadores de transporte interesados ou a requirimento da Consellería competente en materia de transportes, elaborar, tramitar e aprobar os Plans Coordinados de Explotación que non superen o ámbito territorial das súas competencias. Se afectaren a servizos públicos de titularidade da Comunidade de Castela e León será necesario informe vinculante da mesma que se emitirá polos órganos competentes*” (art. 20.1 da Lei 15/2002). Obsérvase como a técnica de *informe vinculante* é escollida para a coordinación.

78 A LOTT atribúe, así mesmo, aos Municipios a competencia para o *establecemento de estacións*, as cales necesitan o pertinente proxecto para valorar unha serie de extremos — situación, coordinación con outros medios de transportes, etc. — (cfr. arts. 128, 129 e 130); esta competencia debe exercerse nos seus propios termos e, cumpridos os requisitos previstos no artigo 60, LRBRL, permite mesmo a subrogación da Comunidade Autónoma (cfr., ademais, o art. 184, ROTT). Neste contexto, a STS de 15 de abril de 2000 declarou que dentro das competencias municipais de xestión e ordenación do transporte urbano de viaxeiros “*inclúense con claridade as estacións de autobuses ás que o lexislador considera unha actividade auxiliar e complementaria do transporte*”.

79 Como é lóxico, a través dos medios e as técnicas procesais correspondentes, como o recurso de inconstitucionalidade (art. 162 CE) ou o conflito en defensa da autonomía local (arts. 75 bis e seguintes da LOTC).

súa coordinación co interurbano. Non todas son iguais nin teñen o mesmo nivel técnico<sup>80</sup>, pero é claro que o punto de arranque, como mesmo algunhas citan nas súas *Exposicións de Motivos*, é a aludida STC.

Pasemos ao exame dalgúñas normas:

#### 4.2.3.1 Andalucía

Nesta rexión aprobouse a Lei 2/2003, de 12 de maio, de Ordenación dos Transportes Urbanos e Metropolitanos de Vehículos en Andalucía. Prevé as competencias da Comunidade Autónoma e dos municipios, e nesta dirección establece que os municipios terán competencias, con carácter xeral, para a planificación, ordenación, xestión, inspección e sanción dos servizos urbanos de transporte público de viaxeiros que se leven a cabo integramente dentro dos seus respectivos termos municipais, sen prexuízo das competencias da Comunidade Autónoma; agora ben, imponse a coordinación cando estes servizos urbanos afecten a intereses públicos que transcendan os puramente municipais ou poidan servir á satisfacción de necesidades de transporte metropolitano (art. 4). Considera que son transportes urbanos “os que se desenvolvan integramente dentro dun mesmo termo municipal” (art. 7), e regula con algún detalle (Título III, dedicado aos instrumentos de ordenación e coordinación), medios e formas de coordinación (Plan de Transporte Metropolitano, Programas, Consorcio, etc.).

#### 4.2.3.2 Aragón

Nesta Comunidade aprobouse a Lei 14/1998, de 30 de decembro, dos Transportes Urbanos da Comunidade Autónoma de Aragón, a cal, na súa *Exposición de Motivos*, destaca que os Concellos son os “*máximos responsables da xestión do transporte público urbano de viaxeiros*”, aínda que ao Goberno de Aragón lle corresponden as funcións de coordinación e control dos devanditos transportes e a conexión cos interurbanos, así como a creación de áreas de transporte que corresponden a máis dun termo municipal e aqueles transportes que poidan afectar ao sistema xeral do transporte público.

O artigo 2 desta Lei, dedicado ás definicións, dispón que se considera transporte urbano “aquel que discorre integramente dentro dun mesmo termo municipal”, e o artigo 3 clasifica os transportes públicos urbanos de viaxeiros en regulares —os que se realizan dentro dun itinerario preestablecido e con suxeición a calendario e horarios prefixados—, e discretionais —que se leven a cabo sen suxeición a itinerario, calendario nin horario, e a súa contratación faise por coche completo—. Atribúense expresamente competencias aos municipios no artigo 6, que establece:

- “1. *Os municipios son competentes, con carácter xeral, para a ordenación, xestión, inspección e sanción do transporte público urbano de viaxeiros que se leve a cabo dentro dos seus respectivos termos municipais.*
2. *As autorizacións estatais ou autonómicas de transporte de mercadorías, así como de transporte privado complementario de viaxeiros, habilitarán tamén para realizar*

80 Neste estudo non se abordarán todas para non desbordar o seu contido, pero si as máis significativas e as que teñen un indubidable valor xurídico para aprehender a realidade desta materia no ámbito autonómico.



transporte urbano dentro *do ámbito ao que as mesmas estean referidas. En relación cos referidos transportes, os municipios terán competencia sobre os aspectos relativos á súa repercusión na circulación, tráfico urbano, seguridade vial, protección civil e medio ambiente*".

Obsérvase que tras o recoñecemento expreso da competencia municipal nuns termos case idénticos aos que empregan outras normas autonómicas, alúdese a esferas de actuación competencial doutras Administracións, pero recalcando a competencia municipal sobre circulación, tráfico urbano, etc. Ligado co exposto atópase a coordinación, que se establece nos seguintes termos: artigo 8: "*Cando os servizos urbanos de viaxeiros afecten a intereses que transcendan os puramente municipais, as competencias exercitaranas os municipios de forma coordinada, segundo o que establezan as normas da Comunidade Autónoma de Aragón referentes a tráfico autorizado e prohibido e, no seu caso, a itinerarios, horarios e tarifas, de maneira que non se produzan agravios comparativos entre usuarios de distintos municipios, nin competencia desleal entre empresas prestatarias de diferentes servizos*"; e o artigo 9 regula as denominadas "áreas de transporte" cando sexa necesaria unha coordinación entre varios municipios; coordinación que pode revestir distintas formas (art. 9.2: convenios<sup>81</sup>, entidade pública, etc.), e que se suxeita á LRBR, como non podía ser doutra forma.

#### 4.2.3.3 Canarias

Nesta Comunidade insular aprobouse a Lei 13/2007, de 17 de maio, de Ordenación do Transporte por Estrada de Canarias ("BOE" núm. 143, de 15 de xuño), que é unha extensa e prolixa norma que aborda o transporte por estrada e as actividades complementarias. No seu Título Primeiro regula a organización administrativa do transporte conforme ás peculiaridades xeográficas e organizativas do sector neste Arquipélago, e distingue a grandes trazos as competencias da Comunidade Autónoma (art. 6), dos Cabidos Insulares (art. 7) e dos Concellos (art. 8). De acordo con esta premisa metodolóxica prevé que aos Concellos lles corresponde as competencias que lle atribúa como propias a lexislación de réxime local, as que lle deleguen os Cabidos Insulares e, no seu caso, a mesma Comunidade Autónoma de Canarias, a participación na delimitación e regulación de zonas de prestación conxunta e áreas sensibles en transporte público en taxis. Á parte diso tamén establece o artigo 8.2 da precitada Lei que os municipios de cada illa participarán na organización administrativa que faga efectiva a integración insular do transporte público regular de viaxeiros. Trátase dunha clasificación xeral que concreta pouco o alcance das competencias municipais, polo que é evidente que haberá que indagar noutros preceptos, como veremos a continuación.

Nesta Lei do Arquipélago Canario ten particular interese a conexión que se lle confire ao transporte coa planificación urbanística, e así o artigo 35 dispón que os Plans Xerais de Ordenación Municipal "*levarán aparelados un estudo da demanda da mobilidade, o tráfico e do transporte público do municipio denominado estudo municipal de mobilidade*"; este

81 Hai que notar que o convenio entre Administracións é un instrumento de cooperación, que non de coordinación; concepto xurídico distinto, xa que a cooperación supón igualdade e voluntariedade entre os suxeitos (Administracións Públicas) que a levan a cabo, mentres que a coordinación implica o exercicio de certos poderes directivos por parte do ente coordinador sobre os coordinados. Esta distinción é necesaria, se ben no noso Ordenamento xurídico, pola novidade e o pouco arraigamento en termos históricos destes conceptos, ás veces confúndense. Véxase, en xeral, R. FERNÁNDEZ MONTALVO, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Deputación de Barcelona. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, p. 21 onde se analizan os conceptos de colaboración, cooperación e coordinación na LRBR.

estudo debe prever medidas específicas para conseguir a continuidade entre os distintos modos de transporte dentro do mesmo termo municipal, con proposición de medidas para a planificación, a regulación, etc.

Polo que se refire expresamente ao transporte urbano, o artigo 57 defíneo como aquel *“que se desenvolva en núcleos consolidados de poboación, dentro dun mesmo termo municipal, así como o que comunique entre si núcleos poboacionais diferentes situados no mesmo ámbito territorial municipal segundo se estableza regulamentariamente”*. O municipio asume competencias para a regulación, planificación, administración, financiamento e xestión onde se desenvolva o transporte urbano. Con carácter xeral —prosegue o artigo 57.2 da referida Lei—, os municipios serán competentes para a xestión, inspección e sanción<sup>82</sup> do transporte público urbano de viaxeiros que se leve a cabo dentro dos seus respectivos termos municipais. Tamén serán competentes para a ordenación dos servizos, así como o establecemento do réxime tarifario con suxeición á normativa xeral sobre prezos.

A Lei prevé a delegación interadministrativa de competencias a favor dos municipios (arts. 7 e 27, LRBRL e 57.3 desta norma), o financiamento do transporte urbano por outras Administracións e a integración no servizo público de transporte insular integrado *“previo acordo das administracións promotoras co Cabido correspondente”* (art. 57.4).

#### 4.2.3.4 Castela-A Mancha

A Lei 14/2005, de 29 de decembro, de Ordenación do Transporte de Persoas por estrada en Castela-A Mancha (vixente ata o 2 de decembro de 2012), regulou tamén esta materia, cun nivel de pormenor destacable cando prevé a competencia dos Municipios, pois o artigo 7 sinala:

*“Corresponde aos municipios, coa asistencia, no seu caso, das Deputacións Provinciais, o exercicio das seguintes funcións:*

- a. *A ordenación e xestión dos transportes públicos de persoas que transcorran integramente dentro do seu termo municipal, sen prexuízo das facultades de coordinación e ordenación xeral dos transportes públicos de persoas que corresponden á Administración da Xunta de Comunidades de Castela A Mancha no ámbito da Comunidade e das funcións que esta última poida delegar ou encomendar ás entidades locais.*
- b. *A tramitación e outorgamento de autorizacións relativas aos servizos de transporte públicos de persoas de ámbito municipal, tanto regulares como discrecionais ou á demanda e de uso xeral ou especial, así como o exercicio das funcións de control, inspección, vixilancia e sanción relacionadas cos mesmos.*
- c. *A creación da organización administrativa necesaria que faga efectiva a integración rexional do transporte público regular de persoas viaxeiras, sen prexuízo da participación na mesma doutras Administracións circunscritas ao ámbito municipal.*

<sup>82</sup> Esta competencia para impoñer sancións prevese concretamente no artigo 111.2 da Lei 13/2007, de 17 de maio.



- d. *A adecuación das infraestruturas dos transportes que sexan da súa competencia ás necesidades dos mesmos de acordo, no seu caso, coas previsións contidas nos instrumentos de planificación dos transportes que afecten ás devanditas infraestruturas.*
- e. *A emisión de informe preceptivo en relación coas paradas urbanas dos servizos de transporte interurbano de persoas.*
- f. *A colaboración coa Consellería competente en materia de transporte na inspección e vixilancia dos servizos de transporte interurbano cando transcorran por zonas urbanas. As competencias municipais exerceranse sen prexuízo do que dispoñan as normas rexionais e estatais que regulen os devanditos transportes.*
- g. *A participación, a través dos medios que se prevexan, na definición da política xeral dos transportes e na planificación dos mesmos.*
- h. *Nos termos previstos na Lei 1/1994, de 24 de maio, de Accesibilidade e Eliminación de Barreiras en Castela A Mancha, velar pola accesibilidade e supresión de barreiras nos medios de transporte público”.*

A xestión dos servizos de transporte de ámbito municipal asúmese pola Administración autonómica, e os que non preste esta levaranse a cabo “*por medio de instrumentos de coordinación e colaboración constituídos ao efecto entre os Municipios afectados e a Xunta de Comunidades de Castela-A Mancha*” (art. 12). A Lei desta Comunidade prevé un órgano consultivo e de participación (art. 11, o “*Consello Rexional de Transportes de Castela-A Mancha*”), así como instrumentos de planificación para a coordinación e integración dos servizos (Plans Coordinados de Servizos<sup>83</sup> e Plans de Mobilidade, art. 16).

Destaca desta norma a mención expresa da asistencia das Deputacións Provinciais, en coherencia polo demais co disposto no artigo 36 LRBRL, algo que outras Leis doutras Comunidades Autónomas sinxelamente non mencionan, así como que toma como punto de referencia para delimitar o transporte o termo municipal, e non a clasificación entre solo urbano e urbanizable. Por outra parte, prevé expresamente a posibilidade de delegar e encomendar funcións ás entidades locais por parte da Comunidade, así como mecanismos de colaboración e coordinación de certa entidade (órganos de consulta e participación, informe preceptivo en relación de paradas urbanas dos servizos de transporte interurbano de persoas, plans, colaboración na inspección, etc.). É sen dúbida unha normativa minuciosa que comprende a gran cantidade de factores que o complexo modelo de distribución de competencias establece.

---

83 A tramitación dos Plans Coordinados de Servizos lembra moito o procedemento de elaboración e aprobación dos Plans Xerais de Ordenación Urbana, e é moi posible que o lexislación tivese como canon este procedemento, pois, segundo dispón o artigo 18 da Lei de Castela-A Mancha, corresponde aos Municipios elaborar e aprobar os Plans Coordinados de Servizos “que non superen o territorio municipal”, pero é a Consellería competente en materia de transportes a que os aproba definitivamente. Hai, pois, a fase de iniciativa, aprobación inicial, aprobación provisional — que corresponde aos Concellos — e logo a aprobación definitiva que compete á Comunidade Autónoma (a Consellería competente en materia de transportes), que é xustamente onde se concentra a coordinación. Debe lembrarse que, precisamente, no ámbito do urbanismo a competencia para aprobar definitivamente os plans xerais que teñen os órganos das Comunidades Autónomas é concibida como un caso de coordinación Vid. STS de 18 de maio de 1992 e as monografía de J. DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993, e de J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996, onde se destaca que a aprobación definitiva é un instrumento de coordinación da discrecionalidade municipal con decisións superiores —refírese, de Administracións superiores—.

#### 4.2.3.5 Castela e León

Así, a Lei 15/2002, de 28 de novembro, de Transporte Urbano e Metropolitano de Castela e León, tras afirmar na súa *Exposición de Motivos* a necesidade de regular esta materia polo baleiro normativo que produciu a referida STC 118/1996, de 27 de xuño, prevé no seu artigo 2 (“Competencias dos Municipios”) o seguinte:

“1. *Corresponde aos Municipios o exercicio das seguintes funcións:*

- a) *A ordenación e xestión dos transportes urbanos de viaxeiros que transcorran integramente dentro do seu territorio, sen prexuízo das facultades de coordinación e ordenación xeral dos transportes de viaxeiros que corresponden á Comunidade de Castela e León e das funcións que esta última poida delegar ou encomendar ás entidades locais.*
- b) *A tramitación e outorgamento de títulos habilitantes relativos aos servizos de transporte urbano de viaxeiros da súa competencia, tanto regulares como discrecionais, así como o exercicio das funcións de control, inspección, vixilancia e sanción relacionadas cos mesmos.*
- c) *A emisión de informe preceptivo en relación coas paradas urbanas dos servizos de transporte interurbano de viaxeiros.*
- d) *A colaboración, no seu caso, coa Consellería competente en materia de transporte na inspección e vixilancia dos servizos de transporte interurbano cando discorran por zonas urbanas.*

2. *As competencias municipais exerceranse con suxeición ao disposto nas normas da Comunidade de Castela e León e do Estado que regulen os devanditos transportes”.*

Trátase dunha competencia propia (art. 7.1, LRBRL) do municipio que se exerce no seu territorio —en realidade, tecnicamente, *termo municipal* sería máis correcto (art. 12.1, LRBRL<sup>84</sup>)—, se ben é certo que a propia Lei de Castela e León prevé a posibilidade de delegar e encomendar funcións por parte da Comunidade Autónoma, en coherencia co que xa analizamos máis atrás (arts. 7.2, 8, 27 e 37, LRBRL). Competencia que, ademais, se exerce sobre un concreto ámbito material que define a propia Lei no seu artigo 8.1 “Aos efectos da presente Lei, considéranse servizos de transporte urbano de viaxeiros os que discorran integramente por solo clasificado como urbano ou urbanizable, de conformidade coa normativa urbanística, ou estean exclusivamente dedicados a comunicar núcleos de poboación ubicados nas devanditas clases de solo situados dentro dun mesmo termo municipal”<sup>85</sup>. A competencia abrangue, pois, unha pluralidade de funcións, unhas de alcance ordenador e

84 En efecto, o artigo 12.1, LRBRL di textualmente: “O termo municipal é o territorio en que o concello exerce as súas competencias”. E o artigo 11.2 do mesmo corpo legal afirma que os elementos do Municipio son o territorio, a poboación e a organización.

85 A *Exposición de Motivos* desta Lei de Castela e León aclara que o concepto do que debe entenderse como transporte urbano, e di que se establece “de acordo cos criterios establecidos pola maioría das Comunidades Autónomas no sentido de considerar como urbanos os transportes que transcorren por solos urbanisticamente clasificados como urbanos ou urbanizables ou ben aqueles que unen núcleos de solo coa devandita clasificación”.

Obsérvese que non se usa, pois, o concepto de “zona urbana”, moito máis deficiente e problemático, como advertimos xa ao estudar a evolución histórica.

executivo<sup>86</sup>, e outras cunha menor intensidade (informe preceptivo, pero non vinculante, ou colaboración na inspección e vixilancia)<sup>87</sup>.

#### 4.2.3.6 Cataluña

Nesta Comunidade aprobouse desde hai xa bastante tempo unha normativa xeral sobre o transporte de viaxeiros. A Lei 12/1987, de 28 de maio, sobre regulación do transporte de viaxeiros por estrada mediante vehículos a motor dispón no seu artigo 29 que os municipios exercerán competencias de planificación, ordenación e xestión dos transportes públicos urbanos de viaxeiros de conformidade coa lexislación de réxime local e o disposto na propia Lei catalá. Considérase transporte urbano ao que discorra integramente por solo urbano ou urbanizable dentro do mesmo termo municipal; o que supuxo que non se acolleu o tradicional concepto de núcleo urbano, pero tampouco o de termo municipal completo. Pola súa parte, o Estatuto de Autonomía catalán (Lei Orgánica 6/2006, de 19 de xullo) prevé no seu artigo 84.2.h) que os gobernos locais de Cataluña teñen en todo caso competencias propias sobre (...) *“a circulación e os servizos de mobilidade e a xestión do transporte de viaxeiros municipal”*. O Tribunal Constitucional, na súa polémica Sentenza 31/2010, de 28 de xuño (FJ 37), confirmou a constitucionalidade do precepto, co argumento de que a falta dunha expresa mención no precepto estatutario da competencia estatal ex art. 149.1.18 CE *“nin vicia ao devandito precepto de inconstitucionalidade, nin pode impedir de ningunha maneira o exercicio desa competencia estatal”*.

#### 4.2.3.7 Galicia

Nesta Comunidade Autónoma acolleuse un concepto de transporte urbano parecido ao que manexaba a LOTT. A Lei 6/1996, de 9 de xullo, de coordinación dos servizos de transportes urbanos e interurbanos por estrada de Galicia (“BOE”, núm. 203, de 22 de agosto de 1996), destaca na súa *Exposición de Motivos* que *“a presente Lei asume implicitamente o principio xeral contido na Lei estatal 16/1987, de ordenación dos transportes terrestres: Principio de competencia local en canto á xestión e ordenación dos servizos urbanos, enténdéndose por tales os que discorren integramente por solo urbano e urbanizable, ou os que estean dedicados de forma exclusiva a comunicar entre si núcleos urbanos distintos dentro dun mesmo termo municipal”*; concepto que volve reiterar no seu artigo 2.i), dedicado ás definicións, que dispón: *“Transporte urbano: Aquel que discorre integramente por solo urbano ou urbanizable, definido de conformidade coa lexislación urbanística de Galicia, ou estea dedicado de forma exclusiva a comunicar entre si núcleos urbanos distintos dentro dun mesmo termo municipal”*.

Esta Lei galega, sen dúbida tendo como punto de referencia o mapa municipal propio desta Comunidade Autónoma, distingue, con base ao preceptuado no artigo 26.1.d), LRBRL os municipios de máis de 50.000 habitantes daqueles outros que non acaden esa cifra de poboación de dereito. Faino para articular a coordinación, outorgando máis capacidade aos

---

86 O artigo 14.1 da referida Lei destaca que os *“Concellos poderán outorgar autorizacións habilitantes para realizar transporte discrecional de viaxeiros con carácter exclusivamente urbano”*.

87 Podemos destacar que os Municipios teñen competencia para ditar Ordenanzas en materia de transporte urbano de viaxeiros (art. 49, LRBRL, e disposición adicional terceira da Lei 15/2002), para o outorgamento de licenzas —como a de autotaxi— (art. 24, Lei 15/2002), para exercer funcións de inspección (art. 36) e de sanción (art. 50), etc. Para desenvolver as devanditas competencias exercen, como é natural, as potestades que o Ordenamento lles recoñece como Administracións Públicas de carácter territorial (cfr. art. 4.1, LRBRL).



municipios de máis de 50.000 habitantes. A *Exposición de Motivos* da precitada norma, despois de xustificar a elección dos medios ou formas de coordinación en orde á eficacia<sup>88</sup>, sinala:

*“Á hora de determinar os instrumentos e alcance da coordinación pártese dunha distinción elemental entre municipios de máis ou menos 50.000 habitantes; os primeiros están obrigados, de acordo co artigo 26.1.d) da Lei estatal 7/1985, a prestar servizos públicos de transporte colectivo urbano, obriga esta que non existe para os municipios de menos de 50.000 habitantes. Ali onde hai obriga legal de prestación de servizos de transporte público recoñécese tamén un maior grao de autonomía local, o que determinará, consecuentemente, que as facultades de coordinación da Xunta sexan máis limitadas. Máis extenso será o poder de coordinación, en cambio, nos supostos en que a Lei non impuxo directamente a obriga de prestación de servizos de transporte”.*

E esta coordinación, que a Lei galega regula tomando como fundamento o artigo 59.1 e 2 LRRL,ponse en marcha cando un Concello ou a Xunta de Galicia acorden a iniciación dun expediente de novo establecemento ou ampliación de servizos de transporte público urbanos ou interurbanos. Cando a poboación de dereito sexa inferior a 50.000 habitantes, o Concello elabora un informe preceptivo e vinculante sobre o itinerario en núcleo urbano e as paradas urbanas do servizo interurbano ampliado (*Exposición de Motivos*, e art. 4), e resolverá definitivamente a Consellería competente. Pero naqueles casos de municipios con máis de 50.000 habitantes a coordinación farase a través dos plans de explotación, que parten da iniciativa municipal (art. 6), pero que se aproban definitivamente pola Consellería competente por razón da materia (art. 12). Esta aprobación, segundo aclara a *Exposición de Motivos*, para ser compatible coa autonomía local, “só pode denegarse por causas taxadas: Defectos na tramitación do plan de explotación, incompatibilidade do plan coas normas locais, autonómicas ou estatais mencionadas máis arriba, vulneración do equilibrio financeiro das concesións ou sacrificio desproporcionado do interese económico dos titulares de autorizacións de transporte regular de uso especial”. É obvio, polo tanto, que esa denegación debe estar motivada axeitadamente, e pode ser impugnada ante os Tribunais da orde contencioso-administrativa.

En conclusión, a Lei galega que analizamos parte da base do concepto de solo urbano e urbanizable, e regula con certo detalle a coordinación do transporte urbano co interurbano, o que é explicable nunha Comunidade Autónoma como a galega, na que o predominio de pequenos municipios é evidente, co que o papel da Xunta de Galicia debe ser esencial para satisfacer as necesidades de transporte colectivo de viaxeiros dos cidadáns galegos.

#### 4.2.3.8 A Rioxa

Nesta rexión aprobáronse dúas Leis. A Lei 8/2005, de 30 de xuño, reguladora do transporte urbano por estrada da Rioxa, e a Lei 8/2006, de 18 de outubro, de transporte interurbano

<sup>88</sup> Di textualmente que se “preferiu, seguindo o disposto no artigo 114.2 (...), a coordinación a través dun único procedemento dentro do cal exercen competencias, mediante proposta, informe ou resolución, tanto da Xunta como os distintos concellos, dando cabida neste procedemento, tamén, aos órganos estatais con competencias concorrentes sobre a mesma materia”. E iso fai no invocando a eficacia administrativa. Por iso descarta outras fórmulas de colaboración —que, como xa se indicou, é dogmáticamente distinta á coordinación, algo que a Lei non aclara suficientemente— de natureza convencional, “polas súas probadas dificultades para a esixibilidade do seu cumprimento”, así como os consorcios ou as entidades metropolitanas, para evitar o incremento da burocracia.

por estrada. A *Exposición de Motivos* da primeira Lei di que é preciso aprobar esta norma para facer fronte ás lagoas existentes sobre o sector, e que se “*estende as competencias municipais sobre os transportes públicos de pasaxeiros que transcorran integramente polos respectivos termos municipais eliminando as limitacións existentes na anterior lexislación*”; o que quere dicir que non se emprega o criterio de zona urbana senón o de termo municipal para establecer o alcance da competencia dos municipios. Por outra parte, a mesma Exposición destaca que “*a competencia municipal se estende tanto ás diversas clases de transporte regulares como aos discrecionais aínda que é evidente que no ámbito municipal teñen unha importancia secundaria determinados servizos regulares, como os especiais ou os de carácter temporal, e os transportes discrecionais en vehículos de máis de nove prazas son case inexistentes*”. O artigo 4 reflicte estes propósitos, xa que dispón:

*“1 Os municipios son competentes para a ordenación normativa, xestión, inspección e sanción do transporte público de viaxeiros que se leve a cabo integramente dentro dos seus respectivos termos municipais.*

*2. O transporte público de viaxeiros comprende as seguintes modalidades:*

*a) O transporte público regular, permanente e temporal, de uso xeral e especial.*

*b) O transporte público discrecional de viaxeiros en vehículos de dez ou máis prazas.*

*c) O transporte público en vehículos autotaxis.*

*3. Nos termos establecidos na lexislación estatal e autonómica, os municipios poderán establecer e xestionar Estacións de viaxeiros, destinadas a concentrar as saídas e chegadas ao núcleo de poboación dos vehículos de transporte público (...).”*

Por tanto, trátase dunha competencia que se manifesta en distintas funcións, como acontece noutras Leis: ordenación normativa, xestión, inspección e sanción<sup>89</sup>. E así mesmo, como se establece noutras normas autonómicas sobre o sector regúlase con algún detalle tanto a cooperación entre Administracións (art. 5) como a coordinación (art. 6), con previsión expresa da posibilidade de crear entidades públicas nas que participen os distintos municipios ou entidades afectadas, ou a necesaria coordinación por parte da Comunidade Autónoma “*cando os servizos de transporte municipal afecten a intereses que transcendan os puramente municipais*”. Neste sentido, a Lei 8/2006, xa referida, recolle tamén a coordinación entre a Administración autonómica e a local (art. 5), e prevé os Plans de Mobilidade para organizar o conxunto de servizos en áreas urbanas e zonas nas que se considere necesario garantir unha oferta axeitada de transporte mediante a integración e coordinación de servizos de transporte; estes plans teñen un contido —cfr. art. 7, Lei 8/2006<sup>90</sup>—, que, en substancia, responde ao que prevé todo instrumento de planificación, isto é, un diagnóstico da situación, un pronóstico, uns obxectivos e orde de prioridades, e unhas medidas para acadar —ou tratar de acadar— eses obxectivos. Prevé esta Lei rioxana os Plans de Mobilidade de ámbito intermunicipal, que se aproban definitivamente polo Consello de Goberno da

89 Noutros apartados da Lei, en coherencia con esta atribución competencial, desenvólvese máis como actúan estas funcións; así no artigo 32 para o exercicio da inspección, no artigo 42, para determinar a competencia sancionadora, etc.

90 Sinala este precepto que deben conter, entre outras cousas, o ámbito territorial, a análise da demanda e da oferta, as medidas para mellorar e garantir a coordinación, etc.

Rioxa (art. 8), e os Planes de Mobilidade de ámbito intramunicipal, que se aprobarán polos Plenos das Corporacións (art. 8.2).

Importante resulta tamén a estes efectos o que dispón o artigo 8 (“Órganos de xestión”), que permite que a Comunidade Autónoma da Rioxa exerza as súas competencias sobre transporte interurbano de forma exclusiva ou ben doutras formas, mediante as entidades e fórmulas de colaboración previstas na lexislación vixente en materia de réxime xurídico e procedemento administrativo. Tamén se recoñecen as chamadas “concesións zonais” (art. 33) que comprenderán todos os servizos regulares permanentes ou temporais e de usos xeral ou especial que haxan de prestarse nunha determinada zona. Estas concesións deberán axustarse a un plan de explotación (art. 34).

En consecuencia, trátase dunha normativa que segue os criterios xa vistos noutras Leis autonómicas nas que se trata de conxugar harmonicamente as competencias sobre o transporte urbano e o interurbano a través dos instrumentos e mecanismos de cooperación e coordinación.

#### 4.2.3.9 Madrid

Esta Comunidade ditou a Lei 20/1998, de 27 de novembro, de Ordenación e Coordinación dos Transportes Urbanos da Comunidade de Madrid, a cal se presenta como unha norma que pretende completar o baleiro normativo que orixinou a STC 118/1996, de 27 de xuño e conferir seguridade xurídica aos distintos actores que interveñen no transporte. Debe destacarse, por outro lado, que nesta Autonomía a cooperación e a participación se articula a través do Consorcio Rexional de Transportes Públicos Regulares de Madrid; organismo de gran relevancia para este sector.

En canto á competencia municipal dispónse no artigo 4 (“Órganos competentes”), que:

- “1. Os municipios son competentes, con carácter xeral, para a ordenación, xestión, inspección e sanción dos servizos urbanos de transporte público de viaxeiros que se leven a cabo dentro dos seus respectivos termos municipais. A estes efectos considéranse servizos urbanos aqueles que discorran integramente por solo urbano, definido pola lexislación urbanística, así como os que estean exclusivamente dedicados a comunicar entre si núcleos urbanos diferentes situados dentro dun mesmo termo municipal.
2. Non obstante a regra xeral exposta no apartado anterior, a Comunidade de Madrid poderá estender a consideración de transporte urbano a servizos distintos aos expresados no punto anterior, sempre que os mesmos se presten integramente dentro do correspondente termo municipal.
3. Cando os servizos aos que se refire o apartado 1 do presente artigo afecten a intereses que transcendan os puramente municipais, as competencias dos correspondentes Concellos exerceranse de forma coordinada coas das entidades de ámbito superior, segundo o que, no seu caso, establezan as correspondentes normas da Comunidade de Madrid.
4. As competencias municipais sobre os transportes de viaxeiros exerceranse con suxeición ao disposto nas normas da Comunidade de Madrid e do Estado que regulan os devanditos transportes”.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Este precepto é parecido a outros que regulan noutras Comunidades Autónomas este sector, pero obsérvase que circunscribe o ámbito ao “solo urbano” definido na lexislación urbanística. Non alude, por conseguinte, ao solo urbanizable. Ademais, a competencia do municipio esténdese á ordenación, xestión, inspección e sanción, con funcións relativas á aprobación de Ordenanzas (cfr. art. 6.1), o outorgamento de autorizacións habilitantes (art. 8.3, e 9), a fixación de tarifas (art. 13.1), e o exercicio das potestades de inspección e, no seu caso, de sanción (art. 17).

É salientable a necesidade de coordinación cando se afecte a intereses supramunicipais, en coherencia co que di a LRRL (art. 10); coordinación que atopa canle a través do Consorcio Rexional de Transportes, ao igual que acontece noutras Comunidades Autónomas.

#### 4.2.3.10 Navarra

A Lei Foral 7/1998, de 1 de xuño, reguladora do Transporte Público Urbano por Estrada, comeza por resaltar na súa *Exposición de Motivos* o respecto que ten o concepto de transporte urbano con relación ás competencias das entidades locais, “*aínda que con iso —di—, se aparte doutros antecedentes normativos*”. O artigo 2 pronúnciase en termos parecidos aos que usan outras Leis autonómicas cando establece. “*Os municipios son competentes con carácter xeral para a ordenación, xestión, inspección e sanción dos servizos urbanos de transporte público de viaxeiros. A estes efectos considéranse servizos urbanos aqueles que discorran integramente dentro do respectivo termo municipal*”<sup>91</sup>. Por conseguinte, teñen funcións para ditar Ordenanzas sobre este tipo de transporte, outorgar licenzas (art. 20, por exemplo) ou impoñer sancións (art. 31)<sup>92</sup>. É salientable que o artigo 3 lles atribúe a función de propoñer<sup>93</sup> o réxime tarifario aplicable ao órgano competente en materia de prezos da Administración da Comunidade Foral. Polo demais, para aquel transporte que sobrepase o ámbito do termo municipal, a Administración autonómica poderá establecer un réxime específico que asegure a existencia dun sistema harmónico de transporte, que pode supoñer mesmo a creación dunha entidade pública (é o termo que usa a Lei Foral, art. 5), algo que como se verá máis adiante se converteu en regra común para articular a cooperación e a coordinación interadministrativa.

Neste contexto dise no artigo 21 que nas zonas nas que exista interacción ou influencia recíproca entre os servizos de transporte de varios municipios, de forma tal que a axeitada ordenación de tales servizos transcenda o interese de cada un dos mesmos, a Administración da Comunidade Foral poderá establecer *Áreas Territoriais de Prestación Conxunta* nas que os vehículos debidamente autorizados estarán facultados para a prestación de calquera servizo, xa teña carácter urbano ou interurbano, que se realice integramente dentro das devanditas áreas. Para o establecemento de *Áreas Territoriais de Prestación Conxunta* pre-

91 O artigo 7.1 da Lei Foral establece: “*Os transportes públicos regulares permanentes de uso xeral de viaxeiros teñen o carácter de servizos públicos de titularidade municipal, tendo igual dereito á súa utilización todos os cidadáns que reúnan os requisitos que en cada caso se establezan*”.

92 O artigo 31.2, último inciso, desta Lei, dispón: “*As competencias municipais en relación co transporte de mercadorías e o privado complementario de viaxeiros circunscribíranse aos aspectos relativos á súa repercusión na circulación e tráfico urbano*”.

93 Obsérvase que alude a propoñer, que non establecer. O alcance desta función é, pois, moi limitado. Artigo 3.1: “*O réxime tarifario aplicable aos servizos de transporte público urbano de viaxeiros proporase polos municipios, previa audiencia das asociacións representativas dos titulares das autorizacións e dos consumidores e usuarios, ao órgano competente en materia de prezos da Administración da Comunidade Foral*”.

quisarase do informe favorable de, polo menos, as dúas terceiras partes dos municipios que se propoña incluír nas mesmas.

En resumo, xunto á atribución aos municipios das competencias sobre o transporte urbano estrito artículase a coordinación do que supere o ámbito do termo municipal.

#### 4.2.3.11 País Vasco

Nesta Comunidade aprobouse a Lei 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viaxeiros por estrada (“BOE, núm. 279, de 19 de novembro de 2011), a cal concibe ao transporte público de viaxeiros como un *“sector estratéxico e básico para o desenvolvemento e cohesión social, económica e territorial da Comunidade Autónoma e destinado a satisfacer as necesidades globais de mobilidade da poboación, todo iso baixo o prisma do desenvolvemento sostible”* (cfr. *Exposición de Motivos* da Lei). O obxecto da Lei é a regulación do transporte de viaxeiros urbano e do interurbano (art. 1.1), e define ao transporte urbano en función do seu radio de acción nos seguintes termos: *“Son urbanos os que transcorren integramente dentro do mesmo termo municipal, tendo o resto dos transportes a consideración de transporte interurbano”* (art. 2.2).

O artigo 4 relativo ao “réxime competencial”, despois de establecer que son as Deputacións Forais as que outorgarán as autorizacións administrativas para o transporte interurbano, así como a súa inspección directa, dispón polo que concirne aos Concellos:

*“3. Os concellos son competentes, dentro do ámbito do transporte urbano, para a ordenación, xestión, inspección e sanción dos servizos de transporte público de viaxeiros, outorgamento dos correspondentes títulos habilitantes e fixación do réxime tarifario con suxeición ao disposto na lexislación aplicable ao respecto. Igualmente, ostentarán as competencias que se establecen no capítulo IX, en relación coas estacións de viaxeiros”.*

Ademais, o artigo 41 que está dedicado ao réxime xurídico do transporte urbano prevé, como ocorre con outras normas doutras Comunidades Autónomas, a necesidade de coordinación *“Cando os servizos urbanos de transporte de viaxeiros afecten a intereses que transcendan os puramente municipais, as competencias dos correspondentes concellos exerceranse de forma coordinada coas das entidades de ámbito superior”* (art. 41.2).

E o artigo 45 prevé a iniciativa para o establecemento das estacións dos concellos, que a exercerá ben de oficio ou a instancia de parte<sup>94</sup>.

En suma, varios son as conclusións que se extraen da regulación da Lei vasca. En primeiro lugar, e de forma singular, entende como transporte público urbano a todo o que discorre polo termo municipal. Obsérvase que non circunscribe o devandito transporte ao solo urbano e urbanizable, ou solo exclusivamente urbano. En segundo termo, a competencia comprende un conxunto de funcións sobre ordenación (ordenanzas) xestión (outorgamento de títulos administrativos), fixación de tarifas (art. 48.2), inspección (art. 50.1), e sanción (art. 60), coa referida mención para o establecemento das estacións (art. 45).

<sup>94</sup> O artigo 45.2 desta Lei vasca establece, así mesmo: *“A construción e explotación das estacións realizarase normalmente polos concellos a través de xestión indirecta mediante concesión administrativa outorgada por concurso a entidades ou empresas interesadas na mesma, seguindo criterios e regras que se determinarán regulamentariamente (...)”.*



É un réxime con notas características propias<sup>95</sup> que prescinde, por tanto, da clasificación do solo —urbano, urbanizable e non urbanizable— que establece ordinariamente a lexislación urbanística doutras Comunidades Autónomas; isto, estritamente considerado, é un exceso, pois é ben sabido que dentro dun termo municipal non todo o solo é urbano. Non hai, entón, unha identificación entre transporte “urbano” e solo “urbano”.

#### 4.2.3.12 Comunidade Valenciana

Nesta rexión aprobáronse varias normas de relevancia para o transporte urbano<sup>96</sup> que trataron de canalizar a coordinación e a colaboración dos transportes. Emblemática resulta a Lei 1/1991, de 14 de febreiro, de ordenación do transporte metropolitano de Valencia, que estableceu o chamado “Plan de Transporte Metropolitano” que *organizou os transportes públicos de viaxeiros* (art. 1.2)<sup>97</sup>. Máis recentemente, debe destacarse a Lei 6/2011, de 1 de abril, da Generalitat, de Mobilidade da Comunidade Valenciana, cuxo artigo 3, referido á competencia administrativa, prevé que de acordo co establecido na propia Lei, e na lexislación aplicable en materia de réxime local, corresponde á Administración local:

- a) a promoción de patróns equilibrados de mobilidade urbana, en especial con relación aos desprazamentos a pé e noutros medios non motorizados;
- b) a planificación, execución e mantemento das infraestruturas de transporte urbano, de acordo co previsto ao respecto na mesma Lei e na lexislación urbanística e de réxime local, e
- c) a provisión dos servizos de transporte público dentro dos núcleos urbanos<sup>98</sup>.

Agora ben, logo o artigo 22 desta Lei acolle, como outras Leis autonómicas sobre este sector, o concepto de termo municipal, posto que dispón que os Concellos son as autoridades de transporte competentes na provisión de servizos público de transportes “dentro dos seus termos municipais”, de acordo co establecido na lexislación de réxime local, o previsto na mesma Lei valenciana, a normativa que a desenvolva e os instrumentos de coordinación que de acordo coa devandita normativa se establezan para asegurar a integración do transporte. Por iso na Lei establécese que os Concellos teñen competencia para formular os Plans Municipais de Mobilidade (art. 10), exercer funcións en materia do servizo de taxis, cando os municipios teñan unha poboación de máis de 20.000 habitantes non integrados

95 O País Vasco ten singularidades moi marcadas en materia de réxime local que funden as súas raíces na mesma historia desa Comunidade. Véxase, por exemplo, a disposición adicional primeira da CE, así como a disposición adicional segunda da LRBRL. Para unha análise teórica destas singularidades pode consultarse, entre outros, S. MUÑOZ MACHADO, *El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Lustel, Madrid, 1ª ed. 2006, pp. 238 e ss. Tamén, 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 exemplo, a Lei 1/1991, de 14 de febreiro, de ordenación do transporte metropolitano de Valencia, ou a máis próxima no tempo Lei 9/2000, de 23 de novembro, de constitución da Entidade Pública do Transporte Metropolitano de Valencia —vixente ata o 24 de maio de 2013—. a Lei 1/2013, de 21 de maio, da Generalitat de medidas de restructuración e racionalización do sector público empresarial e fundacional suprimiu a “Axencia Valenciana de Mobilidade Metropolitana” como consecuencia da posta en práctica de políticas de reaxuste e restrición do gasto público.

97 No *Preámbulo* desta Lei de 1991 xa se facía referencia ás múltiples estruturas administrativas, e evitouse a “*creación dunha nova Administración Pública de tipo consorcial, xa que en definitiva a imaxe de autoridade unitaria que este modelo persegue pode verse alcanzada igualmente mediante o encontro das Administracións titulares dos servizos nunha Comisión “ad hoc”, na que a actuación mancomunada das mesmas dá lugar ao “Plan de Transporte Metropolitano”*.”

98 Obsérvase como a Lei desta Comunidade usa o concepto de “núcleos urbanos”, distinto do de termo municipal ou a clasificación entre solo urbano e urbanizable, que é tradicional no noso Dereito Urbanístico.

en áreas de prestación conxunta (art. 44.4), para inspeccionar (art. 93) ou para impoñer sancións despois do correspondente procedemento sancionador (art. 107.3, que a atribúe, mesmo, a un concreto órgano do Concello: o Alcalde). Trátase dunhas competencias municipais que se desenvolven nun marco no cal a coordinación imponse pola súa propia natureza (art. 73, que prevé distintos informes), xa que a Comunidade Autónoma asume unha posición moi relevante en todo o sector do transporte e a mobilidade<sup>99</sup>, proba do cal é que un servizo que tradicionalmente estivo residenciado nos Concellos, como o do taxi, agora ten un alcance autonómico<sup>100</sup> (art. 44).

É destacable, en congruencia coa crecente preocupación pola contaminación atmosférica, as aglomeracións e outros problemas que leva consigo o uso maioritario do automóbil privado, a opción por potenciar a mobilidade a pé e por medio da bicicleta<sup>101</sup>. E neste novo escenario insírense os chamados “Plans de Mobilidade”, entre os cales deben mencionarse os Plans Municipais de Mobilidade, que, como todo instrumento de planificación, deberá proceder ao diagnóstico da situación, o pronóstico da evolución da materia, a fixación duns obxectivos e a implantación das medidas axeitadas para acadar tales obxectivos.

O artigo 10 da Lei valenciana di:

- “1. Os plans municipais de mobilidade incluírán unha análise dos parámetros esenciais que definan a mobilidade no momento en que se formulen, os obxectivos en relación coa súa evolución a medio e longo prazo e aquelas determinacións necesarias para acadar os devanditos obxectivos.
2. A definición de parámetros e obxectivos sinalados no punto anterior acompañarase dos indicadores que se estimen pertinentes en relación co volume total de desprazamento e o seu reparto modal, e os niveis asociados de consumos enerxéticos, ocupación do espazo público, ruído e emisións atmosféricas, particularizando as de efecto invernoiro. A evolución destes últimos parámetros tenderá á súa redución progresiva de acordo cos ritmos e límites que regulamentariamente se establezan en relación co desenvolvemento das políticas enerxéticas e ambientais.

99 O artigo 3.1 desta Lei é elocuente: “Corresponde á Generalitat:

- a) A potestade normativa en relación coa mobilidade das persoas, dos servizos de transporte público e das súas infraestruturas dentro da Comunitat Valenciana.
- b) A planificación, execución e mantemento das infraestruturas de transporte interurbano, agás aquelas que sexan de interese xeral do Estado.
- c) A provisión dos servizos de transporte público interurbano de viaxeiros dentro da Comunitat Valenciana.
- d) A potestade inspectora e sancionadora en relación coas súas competencias”.

100 Así dise textualmente no Preámbulo da Lei 6/ 011, de 1 de abril: “(...) hoxe en día a operación do servizo de taxi non se comprende se se cingue a un só termo, xa sexa metropolitano ou rural. Convén polo tanto regular tal servizo como autonómico, con independencia das excepcións que se formulan de cara a articular unha axeitada transición desde a situación actual (...)”.

101 Tanto no Preámbulo da Lei como no seu mesmo articulado destácase especificamente esta opción en virtude da que a mobilidade a pé e en bicicleta teña un papel relevante. “En poucas palabras —refíre o devandito Preámbulo—, trátase de avanzar cara un patrón máis equilibrado de mobilidade no que os desprazamentos a pé e en bicicleta e o transporte público teñan un papel cada vez máis relevante tanto no corazón dos espazos metropolitanos como nos ámbitos cada vez máis amplos aos que se estende a mobilidade cotiá” Os artigos 5 (desprazamentos a pé e en bicicleta), 6 (fomento dos desprazamentos peonís), 7 (actuacións específicas en relación co uso da bicicleta) e 8 (estacionamentos de bicicletas) son reveladores da transcendencia que ten esta opción para o lexislador.

En concreto, non só se alude á necesidade de promover a creación de sistemas públicos de aluguer de bicicletas (art. 7.4), senón que os edificios de uso residencial de nova creación deberán contemplar localizacións específicas, seguras e resgardadas, para un número de bicicletas ao menos igual ao dobre do número de vivendas, nunha situación que permita o acceso cómodo e fácil desde a rede viaria (art. 8.1).

3. *As determinacións dos plans de mobilidade estenderanse ao deseño e dimensionamento das redes viarias e de transporte público, ás infraestruturas específicas para peóns e ciclistas, ás condicións de seguridade e eficacia para a circulación peonil e ciclista, ao sistema de estacionamento e aos aspectos da ordenación urbana relevantes á hora de determinar aspectos cuantitativos e cualitativos da demanda de transporte, tales como as densidades urbanísticas, a integración de usos, a localización de servizos e outros usos atractores de transporte, e outros semellantes.*
4. *Os municipios de máis de 20.000 habitantes ou aqueles que teñan unha capacidade residencial equivalente formularán un plan municipal de mobilidade no prazo de catro anos a partir da entada en vigor desta lei.*
5. *Procederá igualmente nos devanditos municipios a redacción dun plan municipal de mobilidade ou a revisión do existente con motivo da formulación ou revisión do Plan Xeral, ou cando se introduzan nel modificacións relevantes en relación coa demanda de desprazamentos nos termos que regulamentariamente se establezan. A devandita obriga estenderase igualmente aos municipios de poboación inferior aos 20.000 habitantes naqueles casos en que o instrumento urbanístico correspondente prevexa acadar a devandita capacidade residencial ou crecementos superiores ao 50% das unidades residenciais, ou do solo para actividades produtivas.*
6. *No suposto previsto no punto anterior, os plans de mobilidade formularanse conxuntamente co instrumento urbanístico ao que acompañen, correspondendo a súa aprobación definitiva ao órgano competente en relación co devandito instrumento, previo informe favorable da Consellería competente en materia de transportes.*
7. *Os plans municipais de mobilidade serán sometidos a información pública nos termos que regulamentariamente se establezan, de conformidade, en calquera caso, co establecido na Lei 11/2008, de 3 de xullo, da Generalitat, de Participación Cidadá da Comunidade Valenciana, e na súa normativa de desenvolvemento. Tras a súa aprobación serán públicos e a administración que os promova asegurará a súa publicidade mediante procedementos telemáticos. Igualmente establecerá un sistema de seguimento dos seus indicadores, procedendo á revisión do plan no caso de que se advirtan desviacións significativas sobre tales previsións, cando proceda reformular os obxectivos iniciais ou con motivo de calquera outra circunstancia que altere significativamente o patrón de mobilidade.*
8. *Os concellos terán a obriga de redactar plans de mobilidade naqueles ámbitos concretos do seu termo municipal cunha problemática de mobilidade específica tales como centros históricos, zonas de concentración terciaria, estadios deportivos, zonas comerciais, de turismo e de ocio nocturno, zonas de elevados fluxos de compradores ou visitantes, zonas acusticamente saturadas e outras zonas con usos determinados como transporte, carga e descarga de mercadorías.*
9. *As accións municipais en relación tanto coa mobilidade como cos restantes elementos que a condicionen cinguiranse á estratexia marcada nos correspondentes plans. Anualmente o concello elaborará e fará público un informe sobre o grao de avance das actuacións nel previstas e sobre a programación para o seguinte exercicio”*



Obsérvase pois o detalle de carácter case regulamentario co que se regula este tipo de plan e a súa relación coa planificación urbanística. Todo iso supón o realce das funcións dos municipios nunha materia particularmente complexa por concitarse na mesma varios títulos competenciais (urbanismo, transportes, etc.).

d) algunhas conclusións sobre esta indagación xurídica:

Do establecido polas distintas leis autonómicas analizadas, sen ánimo exhaustivo, pódense extraer algunhas conclusións como:

- i) aínda que nunha etapa inicial, e probablemente por influencia do establecido na LOTT, acolleuse polo lexislador sectorial autonómico o punto de referencia do solo urbano e urbanizable para determinar a competencia sobre o transporte urbano, logo se escolleron outros conceptos máis extensos como o de termo municipal; isto sen dúbida estende o alcance da materia, xa que o termo municipal é o territorio de todo o municipio (art. 12, LRBRL), e como é lóxico pode estar clasificado non só como solo urbano e urbanizable, senón tamén como solo rústico. Este cambio, por conseguinte, non é inocuo, senón que ten repercusións evidentes;
- ii) debido ao anterior, pódese tamén inferir que non hai un criterio uniforme para determinar o concepto, e, por ende, para sinalar o alcance da competencia;
- iii) obsérvase unha preocupación do lexislador autonómico pola coordinación e a colaboración, se ben é verdade que debido á natureza do sector do transporte, que ten a súa xustificación en satisfacer as necesidades e aspiracións dos colectivos locais e rexionais, a coordinación ten unha maior relevancia en orde a asegurar a correcta prestación dos servizos de transporte urbano e interurbano. Neste extremo son destacables os distintos informes que se impoñen, así como os diferentes plans que se regulan para articular a coordinación e acadar, por tanto, unha axeitada prestación do servizo, e
- iv) o sector do transporte está asediado e condicionado por outros sectores, que se foron substantivando co tempo como consecuencia non só das novas circunstancias das aglomeracións urbanas, senón tamén da decidida tutela por parte do Ordenamento xurídico de determinados valores como o medio ambiente, a eliminación das barreiras arquitectónicas ou a protección da calidade de vida. Neste apartado é de inexcusable cita a política impulsada pola Unión Europea en orde a procurar cidades máis habitables onde os automóviles privados non sexan os únicos que condicionen o devir do transporte. Hoxe preocupa —e moito— a mobilidade, e foméntase o uso da bicicleta e a protección do camiñante como alternativa a unha situación que require unha enérxica rectificación (a masificación absolutamente irracional e insá do automóbil privado). Neste aspecto a lexislación valenciana ten un papel relevante.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

## 5 Unha cuestión complementaria: a coordinación<sup>102</sup> e a proliferación das denominadas “autoridades do transporte público”

Unha cuestión particularmente importante para o adecuado exercicio das competencias públicas sobre transporte, e, en especial, das que desenvolven os Concellos sobre o transporte público de viaxeiros é a coordinación e conexión entre transporte urbano e transporte interurbano. O artigo 10.2, LRBRL permite a aplicación desta técnica organizativa respecto das actividades o servizos locais “*que transcendan o interese propio das correspondentes entidades, incidan ou condicionen relevantemente os das devanditas Administracións ou sexan concorrentes ou complementarios destas*”. Trátase dunha materia complexa determinada por múltiples factores; uns de natureza institucional, organizativa e competencial, e outros de carácter conxuntural, e variable, por tanto, no tempo e no espazo, como sucede cos procedementos de colonización interior, a maior ou menor importancia de determinados sectores económicos (turismo, etc.), os fluxos migratorios, etc. Centrándonos no problema da coordinación administrativa, advertimos como a lexislación autonómica emprega distintas fórmulas, unhas de carácter orgánico (creación de consorcios, entidades de distintos tipo, etc.) e outras de índole formal ou funcional (convenios, plans, programas)<sup>103</sup>. Todas elas tratan de responder ao problema da prestación axeitada, eficiente e eficaz deste importante servizo; pero todas elas, así mesmo, con importantes inconsistencia debido a unha regulación non moi clara, así como a unha tensión permanente como resultado do intrincado marco competencial no cal tanto as Comunidades Autónomas como as Entidades locais exercen as súas competencias, en ocasións, de forma inadecuada por excesivamente unidireccional, isto é, entendendo que as súas competencias son “súas” e “só súas” e eludindo a proximidade, a colaboración e o necesario respecto ás fórmulas de coordinación apuntadas e incumprindo, por tanto, o principio de lealdade institucional e as súas lóxicas consecuencias, previstas no artigo 4, LRJAP e PAC.

Por suposto que este non é o lugar para tratar extensamente as distintas fórmulas de coordinación (cfr. arts. 10.2 e 57, LRBRL), que ofrecen sen dúbida moito interese xurídico. Abonda con resaltar que unha cousa é a cooperación —que se desenvolve nun plano de voluntariedade e igualdade— e outra é a coordinación, que se ben non é equiparable á xerarquía administrativa, desenvólvese noutro plano no que o ente coordinador ten certos poderes directivos (STC 214/1989, entre outras). Agora ben, nun sector económico da importancia do transporte, que move, como xa dixemos, miles de millóns de euros ao ano, a cuestión é aínda máis complicada, porque é necesario dar intervención á iniciativa privada, que non soamente achega unha perspectiva propia, complementaria e distinta á estritamente pública que ofrecen as Administracións, senón que xestiona un gran número de

102 Véxase, J.J. SUAY RINCÓN, “La competencia de coordinación”, no vol. colectivo, *La provincia en el sistema constitucional*, Deputación de Barcelona - Civitas, Madrid, 1991, pp. 169-197. Neste traballo pódense atopar as distintas posicións doutrinais e as respostas do Dereito Positivo sobre esta técnica administrativa.

103 Prevense así mesmo as Áreas de prestación *conxunta* (cfr., por exemplo, art. 27 da Lei 8/2005, de 30 de xuño, reguladora do transporte urbano por estrada da Rioxa) e as *concesións zonais* (art. 33 da Lei 8/2006, de 18 de outubro, de transporte interurbano por estrada da Rioxa), que son aquelas que dá a Administración autonómica co obxectivo de explotar a xeneralidade dos transportes de viaxeiros nunha área dun territorio mediante unha rede suxeita a un plan.

medios de transporte. Por iso tanto no ámbito internacional<sup>104</sup> —e, en particular, no europeo (Berlín, Ámsterdam, Atenas, Glasgow, Leeds, Liverpool, etc.)<sup>105</sup>— como no ámbito nacional vaise impondo a noción de “Autoridade do Transporte Público” como un concepto novo de gobernanza do sector que se afasta un tanto dos vellos canons formalistas de relación vertical e xerarquica<sup>106</sup>. Nesta dirección os profesores Pablo MARTÍN URBANO, Aurora RUIZ RÚA e Juan Ignacio SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, no seu traballo “El sistema de transporte público en España: una perspectiva interregional”<sup>107</sup>, afirman que “o propósito de actuación das ATP é xestionar a mobilidade metropolitana a partir doutras bases: mediante a negociación e o diálogo entre institucións públicas non xerarquizadas e interdependentes, a integración funcional das diferentes actuacións e servizos, e coa vontade política de concertación institucional, todo o cal constitúe a única garantía para o éxito”. Agora ben, non todas as Autoridades desempeñan as mesmas funcións. Mentres unhas exercen un gran número de cometidos (planificación territorial, programación financeira, ordenación tarifaria, construción de infraestruturas, prestación de servizos e avaliación), outras só exercen algunhas, como planificación ou ordenación tarifaria.

O concepto de Autoridade Pública de Transporte é amplo, e nel pódense inserir distintas modalidades xurídicas que responden á idea básica da cooperación e a negociación, desbotando, pois, as solucións baseadas na xerarquía e a imposición. Non é este o lugar nin o momento para analizar a súa eficacia, pero si cómpre sinalar que a práctica fixo que se empreguen:

- a) A fórmula das “Mancomunidades de Municipios”, de base asociativa na medida que é o resultado do exercicio do dereito a asociarse que teñen todos os municipios (art. 44, LRBRL). Exemplo: a Mancomunidad Área Intermunicipal de Vigo;
- b) As Entidades Metropolitanas nos municipios de grandes aglomeracións urbanas con vinculacións económicas e sociais que fan necesario planificar e coordinar determinados servizos (art. 43, LRBRL). Exemplo: Área Metropolitana de Barcelona<sup>108</sup>;
- c) Consorcios interadministrativos, que teñen moito éxito e un potencial evidente para a xestión do transporte. É a estrutura organizativa máis usada, que asume funcións como a coordinación e o control, a planificación, a prestación de servizos, o marco tarifario, determina as compensacións e subvencións para os distintos modos de transportes e informa sobre todos os servizos. Considérase que ten máis axilidade e eficacia que as mancomunidades e as Áreas Metropolitanas<sup>109</sup>. Ademais, de acordo co artigo 87.1, LRBRL permítense que no consorcio poidan participar non só Administracións Públicas senón “entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese

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. o documento “Calidad y corresponsabilidad en el transporte público de viajeros por carretera”, Fundación CETMO, 2008.

106 Neste sentido é emblemática, como xa advertimos, a Lei valenciana 1/1991, de 14 de febreiro, que articula a coordinación a través do *Plan de Transporte Metropolitano* e da *Comisión do Plan de Servizos do Transporte Metropolitano*.

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

108 Lei 7/1987, de 4 de abril. É destacable, así mesmo, o Decreto 48/1997, de 18 de febreiro, polo que se crea o Consorcio Autoridade do transporte Metropolitano de Barcelona.

109 Cfr. o documento, xa citado, “Calidad y corresponsabilidad en el transporte público por carretera”.

*público, concurrentes cos das Administracións públicas*". Exemplo: o Consorcio de Transportes de Mallorca<sup>110</sup> ou a Autoridade Única do Transporte de Gran Canaria;

- d) Entidades públicas empresariais, que son organismos públicos previstos na LOFAXE (arts. 53 a 60) e na LRBRL (art. 85.2, LRBRL), e que se caracterizan por someterse tanto ao Dereito Público —nalgúns extremos—, como ao Dereito Privado, sobre todo no que concirne á realización de actividades e servizos suxeitos a contraprestación económica. Exemplo: a entidade pública empresarial de Murcia (suprimida pola Lei de medidas tributarias, administrativas e de reordenación do sector público rexional a partir de 2013);
- e) Entidades atípicas respecto das cales o Ordenamento non se acolle a unha das figuras xa ben configuradas dogmáticamente (consorcios, mancomunidades de municipios, entidades públicas empresariais, etc.), senón que opta por establecer un réxime xurídico particular non encadrable nas figuras ou modelos máis coñecidos e utilizados. Así sucede, por exemplo, co que dispón a Lei Foral 8/1998, de 1 de xuño, que recolle a Mancomunidad da Comarca de Pamplona, que se define como unha entidade con personalidade xurídica propia e capacidade de obrar na cal se integran os municipios por un prazo mínimo de nove anos; pero esta "Mancomunidad" non parece ser consecuencia do dereito de asociación dos municipios (art. 44, LRBRL), polo que é evidente que a súa natureza xurídica é pouco clara<sup>111</sup>. O mesmo sucede coa entidade creada pola Lei 9/2000, de 23 de novembro, de Valencia, que é unha Entidade de Dereito Público pero que actúa sometida ao Dereito privado á que se encomenda que faga efectiva a cooperación entre as Administracións Públicas nos servizos de transportes públicos regulares de viaxeiros aos que se refire a Lei 1/1991, de 14 de febreiro, de transporte metropolitano da área de Valencia<sup>112</sup>; este control logo pasará á *Axencia Valenciana de Mobilidade Metropolitana*, que como xa sinalamos, foi suprimida pola Lei 1/2013, de 21 de maio, de medidas de reestruturación e racionalización do sector público empresarial e fundacional da Generalitat Valenciana.

Caben, mesmo, outras formas funcionais para garantir esa xestión participada, negociada e que implique a todas as Administracións con competencias, pero é claro que son as máis empregadas as que se referiron. Todas teñen as súas vantaxes e inconvenientes, pero a idea de colaboración é manifiesta en todas.

---

110 Tamén son destacables os Consorcios Rexional do Transporte de Madrid, creado pola Lei 5/1985, de 16 de maio, que exerce todas as competencias propias e delegadas da Comunidade de Madrid e dos Concellos que se adheriran voluntariamente ao mesmo, de Asturias (Lei 1/2002, de 11 de marzo, de creación do Consorcio de Transportes de Asturias), e de Bilbao (Lei 44/1975, de 30 de decembro). Sobre o de Madrid, véxase 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-setembro 1992), pp. 321-332.

111 Vid. E. CARBONELL PORRAS e T. CANPO CAMPOS, cit., p. 1732.

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

## 6 Novas perspectivas normativas: acerca da Lei de racionalización e sustentabilidade da administración local<sup>113</sup>

### 6.1 Reforma da administración local, crise económica e realidade política

Despois dunha etapa positiva do réxime local no Estado autonómico na cal se asentaron as bases dunha Administración local democrática e coautonomía, sen prexuízo de notorias inconsistencias relativas ao financiamento e ao exercicio de moitas competencias (o problema das chamadas “competencias impropias”, as dificultades de moitos Concellos, etc.), e que foron postas de manifesto polas Federacións de municipios e provincias, e en parte paliadas polo lexislador en leis que se aprobaron dentro do marco do denominado Pacto Local, é o certo que a partir do ano 2007<sup>114</sup> o panorama mudou substancialmente. O discurso que xira arredor da descentralización, o incremento de competencias e o aumento de financiamento xa non é suficiente, e a reforma da Administración local, que é unha asignatura pendente da vixente democracia española, debe desenvolverse nun escenario moi diferente do que existía na primeira metade da década de 2000-2010. Por un lado, hai deficiencias e inconsistencias, como xa se dixo, moi claras que se agudizaron coa crise (quebra técnica de moitos municipios, problemas gravísimos de corrupción, que irritan sobremanera á opinión pública nun momento no cal se lle piden sacrificios descomunais á poboación, dilución de responsabilidade por unha distribución competencial claramente mellorable, exceso de municipios e de organismos públicos sen unha contrastada utilidade para o cidadán, verdadeiro dono da cousa pública, etc.). Por outro, a devandita crise económico-financeira golpea ao sector público de maneira intensa, de forma que xa se formulan abertamente propostas de gran calado como a fusión ou eliminación de municipios, a supresión de determinadas organizacións que non teñen unha xustificación obxectiva e razoable, a avaliación dos servizos públicos prestados, a redución do número de concelleiros, a mesma supresión das Deputacións provinciais<sup>115</sup> ou das Mancomunidades de Municipios, a redución drástica do persoal eventual, etc. Son todas propostas de groso calibre que de plasmarse en Dereito positivo implicarían unha transformación importante da Administración local.

É verdade que moitas críticas son completamente certas, pois baséanse en datos e feitos reais, contrastados por informes e sentenzas xudiciais firmes (Informes do Tribunal de Con-

113 Esta Lei 27/2013, de 27 de decembro, leva un significativo título “*de racionalización e sustentabilidade da Administración Local*” (“BOE” núm. 312, de 30 de decembro de 2013), e supón o intento dunha modificación de gran calado da Administración local. Tivo varias versións, se ben os elementos basilares son os mesmos desde o principio: redimensionamento da autonomía local cunha “rebaixa” das competencias locais; fomento da fusión de municipios, aplicación do principio de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, avaliación de servizos, énfase no papel do interventor, propósito de reducir entidades locais menores e mancomunidades, limitación do persoal eventual ou, en fin, reforzamento das Administracións locais intermedias como as Deputacións provinciais, Cabidos Insulares ou Consellos das Illas Baleares.

114 Aínda que por motivos políticos se discutiu o ano concreto do comezo da crise, parece ser que foi 2007 o ano clave do inicio. Vid. R. TAMAMES, *¿Cuándo y cómo acabará la crisis. Tractatus logicus economicus*, Turpial, Madrid, 1ª ed. 2011, p. 18

115 Neste sentido, desde unha formulación económica, R. TAMAMES, *¿Cuándo y cómo acabará la crisis?...*, cit., pp. 133 e 134: “(...) os déficits e endebedamentos das CC.AA expresan un desbordamento por duplicación das accións públicas, o que existe unha reforma profunda da LOFCA (Lei Orgánica de Financiamento das CC.AA) e do propio gasto que realizan as Comunidades e a Administración Xeral do Estado, sen esquecer os Concellos. Finalmente, a reforma administrativa debe acabar coa redundancia de 42 Deputacións Xerais nas CC.AA con máis dunha provincia, e debe facerse un programa de concentración dos 8.100 municipios españois, para que non sexan máis dun milleiro”. Pola súa parte, o que fora Ministro das rexións na transición política, en concreto, no primeiro Goberno democrático, prof. Manuel CLAVERO ARÉVALO sinala, así mesmo, que se pode producir un adelgazamento “*se se suprimisen as deputacións —respectando a singularidade das do País Vasco— e se as súas funcións pasaran á Administración periférica das Comunidades Autónomas*” (Vid. *El Mundo* de 16 de xuño de 2013, p. 15).

tas, Informe do Valedor do Pobo, sentenzas xudiciais firmes en múltiples casos de corrupción, etc.), pero tamén é moi claro que hai outras que pasan de contrabando e non poden admitirse como válidas, xa que confunden a parte co todo e a causa coa consecuencia; ou, simplemente, son denuncias e críticas ideolóxicas que parten da base dunha satanización do sector público, cun desprezo a todo empregado público, e dunha concepción parcial, nesgada, e, por tanto, falsa da realidade dos problemas que se formulan. Por tanto, para unha axeitada regulación da Administración local o primeiro que procede é detectar ben o problema, diagnosticalo sen prexuízos nin dogmatismos, e, por conseguinte, non deformalo, desprazalo ou caricaturizarlo. Desde un punto de vista constitucional hai datos inexcusables que supoñen: a) o recoñecemento da Administración local, ademais coa autonomía e suficiencia financeira (arts. 137, 140, 141 e 142, CE); b) a articulación da Administración local coa autonómica e coa estatal<sup>116</sup>; c) a existencia dun estatuto funcional, baseado no mérito e a capacidade (arts. 103.3 e 149.1.18ª CE), e d) a configuración dunha Administración local democrática, representativa (STC 103/2013, de 25 de abril), e participativa<sup>117</sup>, que teña no servizo ao cidadán o seu alfa e omega. Estas bases son, pois, irrenunciáveis. A partir de aquí as alternativas son moitísimas, pero é obvio que a súa plasmación en Dereito positivo debe estar xustificada, razoada e avalada por datos e feitos obxectivos, non por prexuízos ideolóxicos, nin polo exclusivo mantemento da regra de evitar o déficit público, que, aínda que relevante, non é a única.

Neste contexto, o Goberno da nación saído das eleccións de 20 de novembro de 2011, presentou un plan nacional de reforma, feito público en abril de 2012, que persegue, entre outras cousas, a reordenación municipal, a eliminación de duplicidades e a redución do gasto público<sup>118</sup>. Por conseguinte, entre os obxectivos destacan tres: 1) delimitar axeitadamente as competencias dos municipios e eliminar as chamadas “competencias impropias”, 2) eliminar duplicidades e solapamentos de competencias, para o cal inténtase dispoñer un marco no cal as Deputacións Provinciais, os Cabidos ou os Consellos Insulares, así como as Comunidades Autónomas asuman competencias municipais cando os municipios non as desenvolvan de forma eficaz, e 3) establecer un financiamento sostible das entidades locais, en liña co establecido no artigo 135 CE<sup>119</sup> e a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de es-

116 Debe terse presente que de acordo coa doutrina do Tribunal Constitucional, o réxime local ten unha configuración “bifronte” (vid. J. L. MEILÁN GIL, “La articulación de los ordenamientos local y autonómico”, no vol. recopilatorio *Administración Pública en perspectiva*. Universidade da Coruña - Universidade de Santiago de Compostela - Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 1996, p. 464), e iso permite que non se poida calificar como “intracomunitario” ou “extracomunitario” (cfr. STC 214/1989, de 21 de decembro, FX. 29. Tamén a máis recente, e polémica, STC 31/2010, de 28 de xuño, sobre o Estatuto catalán, FFX 36-41), polo que como di esta mesma Sentenza, nada impide que o Estado poida entaboar relacións directas coas Entidades locais. Esta concepción do Tribunal Constitucional non é compartida, porén, por expertos cualificados, como S. MUÑOZ MACHADO (*Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012, p. 178. “Parece bastante razonable —di este profesor— que se a organización administrativa interior de cada Comunidade Autónoma, incluída a das Administracións locais, debe depender basicamente do que a lexislación autonómica estableza (...)”; polo que considera que o réxime local é “intracomunitario” (p. 180).

117 Cfr. SSTC 132/2012, de 19 de xuño, e 103/2013, de 25 de abril, que precisamente para realzar o principio representativo declarou a inconstitucionalidade do precepto legal que permitía nomear como membros da xunta de goberno local a persoas distintas dos concelleiros. O “principio representativo constitúe o fundamento da autonomía local e por tanto é predicable de todas as entidades locais constitucionalmente garantidas”, e ese principio “foi consagrado para os municipios cunha intensidade especial” (FX 6).

118 Que é o dogma importante nos últimos anos, e que orixinou uns cambios dun calado inimaxinable ata hai pouco máis dun lustro. Importante resulta destacar que se reformou a Constitución Española polo procedemento de urxencia, conforme ao artigo 167 CE, o 27 de setembro de 2011, cunha nova redacción do artigo 135, cuxo punto primeiro dispón que “Todas as Administracións Públicas adecuarán as súas actuacións ao principio de estabilidade orzamentaria”, e a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade orzamentaria, segue os mesmos criterios.

119 Dentro do contexto de estabilidade e crecemento (o pacto é de 1997), cómpre salientar o *Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza da Unión Europea e Monetaria*, Bruxelas, 2 de marzo de 2012 (Vid. “BOE”, núm. 29, de 2 de febreiro de 2013), que ten como obxectivo “reforzar o pia económico da Unión Económica e Monetaria mediante a adopción dun conxunto de normas destinadas a promover a dis-

tabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, para desta forma conseguir o cumprimento dos principios de estabilidade orzamentaria, sostenibilidade financeira e eficiencia<sup>120</sup>.

Como é obvio, o Goberno da nación trata de levar a cabo esta grande operación tendo en conta un panorama político, xurídico, económico e social farto complexo, no cal non só interveñen axentes internos senón externos, estes últimos, en ocasións, con moito máis poder e forza que os internos. Por tanto, non abonda o consenso ou o achegamento político dos partidos máis significativos no ámbito nacional, senón que é preciso a intervención das Comunidades Autónomas e o cumprimento das esixencias da Unión Europea. Xunto a iso é palmario que debe respectarse a autonomía local, polo que hai que ponderar a aplicación axeitada dos artigos 135<sup>121</sup>, 149.1.13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 18<sup>a</sup>, e tamén, dos artigos 148.1.2<sup>a</sup> e 137, 140, 141 e 142 CE.

Isto comporta que nin o Estado pode obrigar mediante Lei aos municipios a fusionarse ou agruparse, nin tampouco pode establecer mecanismos que de forma sutil ou subrepticia reduzan a autonomía local. Así mesmo, tampouco poden o Estado ou as Comunidades Autónomas vulnerar o previsto na Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de outubro de 1985<sup>122</sup>, ratificada por España por instrumento de 20 de xaneiro de 1988. Iso significa que a regulación sobre Administración local que dite o Estado está desde o comezo moi limitada, se ben é verdade que o artigo 135 CE e a nova Lei Orgánica 2/2012, xa citada, abren novas posibilidades coas que hai que contar. En calquera caso, é evidente que o contexto xurídico existente impón un xogo de equilibrios moi difícil, e de non acadarse o mesmo sempre existe a posibilidade dun recurso ante o Tribunal Constitucional (art. 162 CE)<sup>123</sup>.

Dentro deste escenario é salientable como a Lei 27/2013<sup>124</sup> quere articular un poder supra-municipal máis eficaz no que o papel e as funcións das Deputacións Provinciais, os Cabidos Insulares de Canarias, e os Consellos Insulares das Illas Baleares sexan máis relevantes. Así, na Exposición de Motivos deste Proxecto dise textualmente: "*Outra das medidas adoptadas na Lei é a de reforzar o papel das Deputacións Provinciais, Cabidos, Consellos Insulares ou entidades equivalentes. Isto lévase a cabo mediante a coordinación polas Deputacións de*

---

*ciplina orzamentaria a través dun pacto orzamentario, a reforzar a coordinación das súas políticas económicas e a mellorar a gobernanza da zona euro, avalando así a consecución dos obxectivos da Unión Europea en materia de crecemento sostible, emprego, competitividade e cohesión social"* (art. 1.1); e ese Pacto Orzamentario obriga aos Estados, entre outras cousas, a que a situación orzamentaria das Administracións públicas de cada parte contratante "*será de equilibrio ou de superávit"* (art. 3.1.a). Como é obvio, acadar ese obxectivo é moi complicado e difícil coa estrutura organizativa que se definiu nos últimos trinta e cinco anos en España.

- 120 Neste punto, pois, o Anteproxecto de Lei para a racionalización e sostenibilidade da Administración Local, versión de 22 de decembro de 2012, é reiterativo, pois a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, xa mencionada (art. 2), impón reformas e adaptacións obrigadas, tanto na estrutura como no funcionamento da 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 (out-dec 2012), p. 6, destaca que a adición deses principios á LRBRL ten máis de recordatorio ou "intencionalidade política", que de efectividade e claridade normativas.
- 121 Este precepto, regulado despois da reforma da Constitución do ano 2011, é o que constitúe un título constitucional para a Lei Orgánica 2/2012, e non o artigo 149.1.13<sup>a</sup> CE, como destacou o Tribunal Constitucional (STC 157/2011, de 18 de outubro) e lembra, así mesmo, o Ditame do Consello de Estado, de 26 de xuño de 2013, emitido con ocasión do Anteproxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local.
- 122 Son moitas as análises técnicas que se fixeron sobre esta Carta; pode consultarse, por exemplo, o realizado por L. ORTEGA, "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", *REALA*, núm. 259, 1993, pp. 475-497.
- 123 Lémbrese que tamén pode formularse o conflito en defensa da autonomía local (arts. 75 bis e seguintes da Lei Orgánica 2/1979, de 3 de outubro, do Tribunal Constitucional, redactados conforme á Lei Orgánica 7/1999, de 21 de abril, dentro do marco do Pacto Local).
- 124 Esta Lei non é calquera reforma. É unha modificación de bastante importancia; así o recoñeceu o mesmo Consello de Estado no seu importante Ditame de 26 de xuño de 2013: "*Trátase, en definitiva, dunha reforma substancial que alcanza aos principais aspectos do réxime de organización e funcionamento das entidades locais e que, como tal, pode chegar a comportar un verdadeiro cambio do modelo institucional da Administración Local española"*.

regap

MONOGRÁFICO  
A reforma local e o debate

*determinados servizos mínimos nos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes ou a atribución a estas de novas funcións como a prestación de servizos de recadación tributaria, administración electrónica ou contratación centralizada nos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes, a súa participación activa na elaboración e seguimento nos plans económico-financeiros ou os labores de coordinación e supervisión, en colaboración coas Comunidades Autónomas dos procesos de fusión de municipios”.*

Indubidablemente este novo escenario normativo afecta a todos os sectores, incluído o transporte urbano, que deberá xestionarse de maneira eficaz, eficiente e sostible; obxectivos que se enfatizan de maneira intensa nas reformas que se están a levar a cabo. Ademais, o papel das organizacións supramunicipais cobra especial transcendencia, como xa notamos ao analizar a lexislación sobre o sector de distintas Comunidades Autónomas no que afecta ao transporte interurbano.

## 6.2 Cambio de rumbo no ámbito competencial: artigos 7, 25 e 26, LRBRL

Da redacción desta Lei pódese deducir unha idea clara: hai un cambio importante sobre o alcance das competencias locais, e un “recorte” das chamadas competencias propias. Así, aínda que o artigo 7 segue mantendo a clasificación entre competencias propias e delegadas, o certo é que logo se trata de evitar ou reducir as denominadas sen demasiado rigor como “competencias impropias”<sup>125</sup>, e todas están baixo a *espada de Damocles* da estabilidade orzamentaria e a sostenibilidade financeira, en coherencia coa nova redacción do artigo 135 CE e a Lei Orgánica 2/2012, xa mencionada. Neste extremo o disposto no artigo 25 é revelador, porque se elimina no apartado 1 o sintagma “toda clase” ao aludir ás actividades e servizos que poden prestar os Concellos, e ademais agora suprímense algunhas materias sobre as cales o lexislación sectorial pode conferir competencias propias; así sucede, por exemplo, coa conservación de camiños e vías rurais, a defensa dos consumidores e usuarios, a programación da ensinanza uo a participación na xestión da atención primaria da saúde, entre outras<sup>126</sup>. Ademais, en relación coas competencias delegadas, imponse que estas operacións traslativas de competencias sexan conformes coa lexislación sobre estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, sendo nula a delegación que se faga sen

125 O mesmo Ditame do Consello de Estado, emitido con ocasión do Anteproxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local, de 26 de xuño de 2013, sinala que é preciso depurar o concepto de competencias impropias. Di o supremo órgano consultivo: “(...) procede en primeiro lugar obxectar que se consagre legalmente como expresión para denominar unha categoría formal de competencias a de “competencias impropias”. Trátase, certamente, dun *tertium genus* distinto das competencias propias e das delegadas – de feito non se atopan definidas como tales, senón só pola súa exclusión das outras clases de competencias – e, precisamente por iso e porque o anteproxecto incorpora diversas normas substantivas en relación con tales competencias, non parece apropiado acudir á devandita expresión para referirse a elas. Suxírese por iso asignarlles outra denominación (por exemplo, competencias atribuídas ou competencias por atribución) ou simplemente identificalas como “competencias distintas das propias e das delegadas” (...).” A redacción do Proxecto de 26 de xullo de 2013 parece acoller esta recomendación, que logo se plasmou na redacción final da Lei 27/2013.

126 Véxase neste punto o destacado polo Ditame do Consello de Estado, de 26 de xuño de 2013. Non obstante a redacción experimentou algúns cambios ao longo das distintas versións do Anteproxecto. No documento inicial elaborado no seo do Instituto Nacional de Administración Pública dispoñíase que o municipio ten competencias en materia de “transporte de mercadorías e transporte público de persoas” (art. 25), e no artigo 26 dicíase que os municipios de máis de 50.000 habitantes debían prestar o servizo de transporte colectivo de viaxeiros. O artigo 86 tamén, ao referirse á reserva a favor das entidades locais, dicía “transporte público de viaxeiros”. Na versión de 22 de decembro de 2012 mantívose, pero na versión de 18 de febreiro de 2013 muda, xa que se fala no artigo 25.2.g) do Anteproxecto de “transporte colectivo urbano”, continuando as mesmas expresións no artigo 26 e no 86, LRBRL. Na última versión xusto antes da súa remisión ao Consello de Estado, a de 24 de maio de 2013, mantense o artigo 25.2.g) “transporte colectivo urbano” e o mesmo ocorre coa redacción dos artigos 26 e 86. Na redacción do Proxecto de 26 de xullo de 2013 mantense esta terminoloxía. Logo, é claro que a redacción inicial do Anteproxecto era máis ampla e omnicompreensiva que a que se plasma na versión de 24 de maio de 2013; e hai que notar que o Informe da Comisión Nacional da Competencia de 13 de marzo de 2013, como logo se verá, suxire reformar algúns aspectos desta materia.



respectar este criterio; por outra parte, elimínanse as competencias complementarias que recollía o artigo 28, LRBRL. Se a isto se lle engade que, mesmo, no Anteproxecto se incluía con carácter novidoso o concepto de “custo estándar”, que podía servir de detonante para que determinadas competencias fosen asumidas polas Deputacións provinciais, Consellos e Cabidos Insulares (art. 26)<sup>127</sup>, e que a lista do artigo 25.2 ten carácter limitativo<sup>128</sup>, infírese que as prioridades que antes se citaron mudaron. O discurso agora non enfatiza tanto a descentralización e o incremento de competencias, senón sobre todo o aforro, a sostenibilidade, a eliminación de duplicidades e o recorte, tamén, de funcións locais.

Como afecta isto ao transporte público? Pois ben, desas modificacións de gran calado parece que se salvou o transporte colectivo urbano de viaxeiros (arts. 25.2.g), 26.1.d) e 26.4.f). Hai un matiz que convén, porén, destacar. Mentres que na LRBRL anterior á Lei 27/2013 (art. 25.2.ii) e 86.3) se aludía expresamente a “transporte público de viaxeiros”; a redacción da Lei de 2013 refírese exclusivamente a “transporte colectivo urbano” [(art 25.2. g)]<sup>129</sup>. O que significa que o carácter “público” non se subliña tanto como na redacción anterior. Por outra parte, o criterio para establecer os servizos obrigatorios non muda: son os municipios con poboación de máis de 50.000 habitantes os que deben prestar estes servizos.

Hai que distinguir, pois, o que é a *esixencia de atribución de competencia* (art. 25.2)<sup>130</sup> para que o municipio interveña na xestión dos seus intereses, en coherencia coa autonomía que constitucionalmente ten garantida, *do que é o deber de prestar servizos obrigatorios* (art. 26)<sup>131</sup> que se circunscribe ao “transporte colectivo urbano de viaxeiros” e para os municipios con máis de 50.000 habitantes<sup>132</sup>. Distinto —aínda que conectado de forma directa— é a *reserva para as entidades locais* “do transporte público de viaxeiros” (art. 86.2, LRBRL)<sup>133</sup>. Son tres ámbitos xurídicos distintos: a atribución de competencias, a obriga de prestar un servizo de transporte público determinado para algúns municipios, e a reserva a

127 Logo a redacción final que aparece na Lei 27/2013 non alude ao custo estándar.

128 Así o afirma, así mesmo, a interpretación que fizo o Consello de Estado no Ditame de 26 de xuño de 2013: “(...) o anteproxecto introduce unha importante novidade a través da modificación do artigo 25 da LRBRL, que pasa de establecer un listado aberto de competencias susceptibles de ser legalmente recoñecidas aos Municipios e a enunciar tales competencias de forma exhaustiva e aparentemente pechada”.

129 Certamente, a redacción anterior a 2013 do artigo 26.1.d) falaba de “transporte colectivo urbano de viaxeiros”, pero é obvio que esta denominación había de interpretala de forma conxunta e sistemática cos artigos 25.2.ii) e 86.3, que establecían sen reservas a denominación de “transporte público de viaxeiros”.

130 Unha cosa é a competencia, e outra é a obrigatoriedade de prestación do servizo; aínda que en ocasións se confunden, son conceptual e xuridicamente distintas. A competencia precede á obriga de prestar o servizo, porque é anterior e xenérica, e, como é natural, sen ter a competencia é imposible xuridicamente falando esixir a prestación do servizo. Polo demais, a competencia, como xa comprobamos, maniféstase nun conxunto de funcións —normativas, de inspección, etc.—; mentres que o servizo se desenvolve na esfera da xestión. Confundir, pois, competencia e servizo non é de recibo.

131 Como xa se anticipou, é coherente con este servizo obrigatorio o dereito a esixir por parte dos veciños a prestación, e, no seu caso, o establecemento do correspondente servizo público, no suposto de constituír unha competencia municipal propia de carácter obrigatorio, como é o caso. T. QUINTANA LÓPEZ entendeu que máis que un verdadeiro dereito subxectivo trátase do exercicio dunha acción pública veciñal (“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 a xurisprudencia e a doutrina maioritaria consideran que se trata dun dereito legalmente esixible, (STS de 12 de abril de 2011, e STSX de Castela e León, de 22 de febreiro de 2012) cunha eficacia limitada por razóns orzamentarias. Non obstante, o artigo 169.1 do Texto Refundido da Lei de Facendas Locais, permite impugnar a aprobación provisional dos orzamentos municipais coa finalidade de solicitar a incorporación das partidas necesarias para garantir o establecemento e a efectiva prestación do servizo.

132 É dicir, non para todos os municipios, nin se trata de calquera transporte público, senón do “colectivo”, “urbano” (quedando fóra o “interurbano”), e de “viaxeiros”; non, por exemplo, o de mercadorías.

133 A reserva que recolle o artigo 86.2, LRBRL conecta, como é natural, co que dispón o artigo 128.2 CE, segundo o cal “Se recoñece a iniciativa pública na actividade económica. Mediante lei poderase reservar ao sector público recursos ou servizos esenciais, especialmente en caso de monopolio e así mesmo acordar a intervención de empresas cando así o esixir o interese xeral”. Por tanto esta reserva ten os seus límites: lei formal e que se trate de servizos esenciais.

favor das entidades locais do transporte público de viaxeiros. Os tres ámbitos poden cambiar en máis ou en menos, por exemplo, elevar ou rebaixar o albor dos 50.000 habitantes, modular a reserva a favor das entidades locais<sup>134</sup> ou, se se quere tamén polo lexislador, conferir máis ou menos competencias, considerando, ademais, que o único que fai o artigo 25.2 é sinalar materias ou sectores respecto dos cales logo o lexislador sectorial ten que atribuír competencias.

Por conseguinte, o transporte colectivo urbano de viaxeiros segue a ter un papel moi relevante en orde a establecer os servizos esenciais de determinados municipios —en concreto, como xa nos consta, de máis de 50.000 habitantes—, e iso permite colixir que para o lexislador, mesmo nun contexto de restricións orzamentarias pola estabilidade orzamentaria e a sostenibilidade, o transporte colectivo urbano é de indubidable interese público.

### 6.3 A reforma dos artigos 84 bis e 86.2, LRBRL: Publicatio ou xestión privada?

Un extremo que afecta de maneira particular ao sector que analizamos é o que se refire ao intento de favorecemento da iniciativa económica privada, como se observa na redacción dos artigos 84 bis. 1 (*"Sen prexuízo do disposto no artigo anterior, con carácter xeral, o exercicio de actividades non se someterá á obtención de licenza ou outro medio de control preventivo"*), e do artigo 86, que dispón:

*"1. As Entidades locais poderán exercer a iniciativa pública para o desenvolvemento de actividades económicas, sempre que estea garantido o cumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria e da sostenibilidade financeira do exercicio das súas competencias. No expediente acreditativo da conveniencia e oportunidade da medida haberá que xustificarse que a iniciativa non xera risco para a sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal debendo conter unha análise do mercado, relativo á oferta e á demanda existente, á rendibilidade e aos posibles efectos da actividade local sobre a concorrencia empresarial.*

*Corresponde ao pleno da respectiva Corporación local a aprobación do expediente, que determinará a forma concreta de xestión do servizo.*

*2. Declárase a reserva en favor das entidades locais das seguintes actividades ou servizos esenciais: abastecemento domiciliario e depuración de augas; recollida, tratamento e aproveitamento de residuos, e transporte público de viaxeiros, de conformidade co previsto na lexislación sectorial aplicable. O Estado e as Comunidades Autónomas, no ámbito das súas respectivas competencias, poderán establecer, mediante Lei, idéntica reserva para outras actividades e servizos (...)"*.

Debe advertirse que, respecto da redacción establecida no anterior artigo 86.3 (previo, por tanto, á redacción da Lei 27/2013), se reduce o ámbito da reserva, xa que no artigo 86.2

134 Pénsese que en relación precisamente co artigo 86.2, LRBRL, o artigo 22 do Real Decreto-lei 7/1996, de 7 de xuño, liberalizou os servizos mortuorios, e o inciso *"subministro de gas"* foi derogado da primitiva redacción pola disposición derogatoria da Lei 34/1998, de 7 de outubro, do Sector de Hidrocarburos, que suprime a consideración de servizo público no sector do gas. Pola contra, tamén poden incluírse novos servizos se se cumpren os requisitos constitucionais (lei formal-servizos esenciais). A clave, pois, está en determinar o concepto e o contido de tales servizos esenciais. O mesmo Tribunal Constitucional declarou que *"a cualificación da televisión como un servizo público esencial atópase dentro das potestades do lexislador na súa liberdade de configuración normativa converténdose nunha de entre as varias opcións constitucionalmente posibles"* (STC 127/1994, de 5 de maio, FX, 6).

novo se elimina a reserva legal de actividade para as entidades locais en subministro de calefacción e de matadoiros, mercados e lonxas centrais, pero mantense, en cambio, para o abastecemento domiciliario e depuración de augas; recollida, tratamento e aproveitamento de residuos, e, polo que aquí interesa, o *transporte público de viaxeiros*, que para o lexislador, pois, deben asegurarse de forma efectiva polas entidades locais. Neste punto non é ocioso aludir ao que declarou o Informe (IPN 88/13) do Consello da Comisión Nacional da Competencia de 13 de marzo de 2013, sobre o “Anteproxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local”, que se ben valora de forma axeitada a eliminación da reserva dos sectores referidos, en cambio, afirma, no apartado referido a “Observacións”, o seguinte:

*“Mantense, en cambio, a reserva legal a favor das entidades locais nos servizos de abastecemento domiciliario e depuración de augas, recollida, tratamento e aproveitamento de residuos, e o transporte público de viaxeiros. A reserva destes servizos a favor das entidades locais debería compatibilizarse no APL co fomento da competencia efectiva como se indica nos seguintes apartados. Por outro lado, atendendo á posible evolución tecnolóxica na prestación destes servizos de rede e ao grao de interese público que pode subxacer nos mesmos, sería recomendable que o APL establecese a obriga de valorar periodicamente, atendendo aos principios de necesidade e proporcionalidade, a conveniencia de manter a devandita reserva legal.*

*A CNC considera necesario destacar que o presente APL é unha oportunidade dificilmente repetible para potenciar a racionalidade e diversos elementos favorecedores da competencia efectiva nas decisións económicas das entidades locais. Con base no dito, a CNC considera que diversos aspectos da norma resultan susceptibles de profundización, mellora ou precisión para que o proxecto resulte favorecedor da competencia (...).”*

Como é lóxico, este informe enfoca a reforma desde a perspectiva que lle é propia —a competencia no marco da liberdade de empresa nunha economía de mercado—, pero achega sen dúbida unha idea moi interesante relativa ao exame da evolución tecnolóxica, así como a necesidade e a proporcionalidade do transporte público de viaxeiros; é salientable, ademais, a necesidade de considerar a idoneidade das fórmulas de xestión indirecta do servizo referido para dar entrada á iniciativa privada. Pero con todo, é claro que o lexislador segue destacando a transcendencia social na prestación do servizo de transporte de viaxeiros, e esa é a razón pola cal mantén a reserva

## 7 Conclusións

PRIMEIRA. O recoñecemento e a garantía da autonomía local e a subseguinte aprobación da LRBRL e LOREX comportaron un decidido avance para a organización institucional da Administración local (conformación democrática e aumento do seu nivel de competencias). Non obstante, na actualidade as prioridades mudaron de forma substancial, e o que prima é sobre todo a xestión dos servizos públicos de forma axeitada, eficaz e sostible, debido en gran medida á reforma do artigo 135 CE e á aprobación da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

SEGUNDA. Hai unha relación indispensable entre Administración Local —e, en particular, entre o Concello— e transporte público urbano. Porén, durante unha dilatada etapa histórica foi a Administración do Estado a que asumiu as competencias máis relevantes sobre este sector; algo que, polo demais, foi común, xa que noutras áreas ou sectores da acción pública o papel da Administración local foi moi modesto.

TERCEIRA. O transporte é un sector do Ordenamento xurídico de gran relevancia, que implica tanto ao Dereito Privado como ao Dereito Público. Pero o “transporte público urbano” ten o seu encaixe natural no Dereito Público, e, en especial, no Dereito Administrativo, no cal se abordan e tratan de resolverse cuestións de indubidable interese xurídico como as competencias da Administración, o exercicio de potestades administrativas —inspección, sanción, etc.— ou as técnicas de intervención —autorizacións e concesións—, así como o réxime dos bens integrantes do dominio público. Tamén compete ao Dereito Administrativo os mecanismos e instrumentos de cooperación e coordinación, de crecente importancia para os transportes urbanos pola necesidade dunha Autoridade única (v.gr.: Consorcios, Mancomunidades, Entidades atípicas, etc.).

CUARTA. O chamado transporte “intracomunitario” está atribuído ás Comunidades Autónomas (arts. 148.1.5ª e 149.1.21ª, CE), e a partir da Lei Orgánica 5/1987, modificada pola Lei Orgánica 5/2013, de delegación de facultades do Estado en materia de transporte por estrada e por cable, todas as Comunidades Autónomas teñen competencias executivas de indubidable transcendencia práctica, se ben a nova redacción do artigo 10 deixa clara a posible intervención do Estado nalgúns extremos.

QUINTA. Os transportes urbanos son transportes “intracomunitarios”, polo que son as Comunidades Autónomas as competentes para regulalo, e, por conseguinte, son as que atribúen en concreto as competencias municipais en relación co transporte urbano, en congruencia co que dispoñen, polo demais, os artigos 2 e 25.2, LRBRL. De acordo con esta premisa xurídica, absolutamente clara sobre todo despois da STC 118/1996, de 27 de xuño, as Comunidades aprobaron diversas Leis sobre este transporte, as cales confiren funcións de distinto alcance sobre a materia. Pódese extraer, en cambio, unha noción xeral, e é que o normal é que se atribúan competencias sobre ordenación, xestión, inspección e sanción, con distintas modulacións que están en función das diferentes características coas que se configurou o sector polas devanditas Leis autonómicas. Estas competencias, ademais, comprenden un conxunto de potestades (cfr. art. 4, LRBRL), como a sancionadora ou a tarifaria.

SEXTA. Dentro do elenco de competencias que ten a Administración local, tanto na redacción inicial da LRBRL (art. 7) como na Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local —que mantén a dicotomía competencias propias/competencias delegadas—, son as competencias propias as que constitúen o arquetipo de competencia local por antonomasia. Por tanto, dado a relación inescindible entre Administración local (Concello) e transporte urbano de viaxeiros (respecto do cal é evidente o *interese local*, ex art. 2, LRBRL), as Leis autonómicas deben atribuír “competencias propias” aos entes locais sobre transporte urbano. Esas competencias poden modularse, ampliarse ou restrinxirse, xa que o Tribunal Constitucional declarou que a autonomía local non garante un determinado nivel de competencias (STC 32/1981, de 28 de xullo, entre outras), nin este debe quedar petrificado para sempre, ou interpretado en sentido ascendente de forma continua. Por tanto, é constitucionalmente admisible que o lexislador ordinario —sexa estatal ou autonómico,

segundo a distribución constitucional de competencias— poida restrinxir as competencias (así, o Ditame do Consello de Estado de 26 de xuño de 2013). Por outra parte, as competencias propias son susceptibles de coordinación (arts. 7.10, etc. LRBRL).

SÉTIMA. Centrándonos nas competencias sobre transporte urbano, pódese aseverar que foron realmente insignificantes durante un período de tempo dilatado, xa que o que prevía a LRL de 1955 *era unha declaración de capacidade*, non unha competencia estrita. A competencia dos Concellos centrábase no transporte que se desenvolvía na “zona urbana”; concepto que, ademais, se interpretou con gran xenerosidade pola xurisprudencia do Tribunal Supremo para incrementar a posición da Administración do Estado.

OITAVA. A CE de 1978 implicou, como en tantos outros sectores e materias, un cambio radical: os artigos 137, 140, 141 e 142, recoñecen e garanten a autonomía dos municipios e demais entes locais para a xestión dos seus respectivos intereses. A devandita autonomía esixe a atribución de competencias en materia de transporte urbano, conforme aos artigos 2.25.2 e 26, LRBRL, xa que este sector se atopa dentro do círculo de intereses dos municipios polos motivos xa apuntados.

NOVENA. Da xurisprudencia do Tribunal Supremo extráese así mesmo a conclusión de que os municipios non só interveñen no transporte urbano a través dunha serie de competencias que abranguen a ordenación, xestión, inspección, control ou sanción, senón —e isto é tamén moi significativo—, que deben intervir noutras formas de transporte que inciden no territorio municipal para dar cumprimento ao mandato do artigo 2.2, LRBRL (cfr. STS de 17 de abril de 2000). A devandita intervención, aínda que de menor intensidade que a que se recoñece sobre o transporte urbano, debe ter a suficiente entidade para que o Concello, que asume o goberno e a administración do municipio (art. 19.1, LRBRL), poida pronunciar-se sobre asuntos que afecten directamente ao círculo dos seus intereses.

DÉCIMA. Da análise da lexislación autonómica sobre transporte urbano dedúcese que non hai un criterio unívoco, e xeralmente aceptado, para determinar al é o alcance de “transporte urbano”. Algunhas leis toman como punto de referencia o termo municipal (Andalucía, Aragón, Castela-A Mancha, Navarra, País Vasco); outras escolleron o de “núcleos consolidados de poboación” (Canarias), e outras aluden como criterio determinante o que distingue entre solo urbano e urbanizable (Castela-León, Galicia), ou ben optan por establecer que é transporte urbano o que circula por solo exclusivamente urbano (Madrid).

UNDÉCIMA. Sexa cal for o criterio que adopte a lei autonómica, é común establecer mecanismos ou fórmulas de coordinación e cooperación. Neste contexto xurdiu o concepto de Autoridade Pública de Transporte, que asume un modelo de gobernanza novo inspirado na colaboración e a negociación, e, por tanto, afastado dos clásicos patróns de xerarquía e imposición. A esixencia de coordinación inténtase resolver con distintas fórmulas, unhas de carácter orgánico (Consortios, Mancomunidades, entidades públicas empresariais, etc.), outras de carácter funcional (Convenios, informes de distinto alcance, plans, etc.). Non obstante, a experiencia ata o momento presente fixo que sexa o Consorcio a figura con máis potencialidades en orde á planificación, a xestión, o control e a avaliación dos servizos de transportes e a súa correcta inserción cos transportes interurbanos.

DUODÉCIMA. A situación da Administración local e a prestación dos seus servizos pretende cambiarse de forma significativa, de maneira que, como destacou o mesmo Consello de

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Estado no seu Ditame de 26 de xuño de 2013, pode alterarse substancialmente a configuración institucional da Administración local en España. Iso parece que intenta traducirse nun minoramento das competencias propias, e nun fortalecemento das organizacións intermedias como as Deputacións provinciais, Consellos ou Cabidos Insulares, que asumirán as competencias dos municipios se non cumpren con determinados requisitos. Polo que se refire ao transporte urbano, é significativo que: i) se manteña como materia sobre a cal o lexislador sectorial estatal ou autonómico debe conferir competencias; ii) se estableza como servizo obrigatorio para os municipios que contan cunha poboación de dereito de máis de 50.000 habitantes; e iii) mantense así mesmo a reserva —*publicatio*— no artigo 86.2 LRBRL. Non obstante, non pode pasarse por alto que agora se fala non de transporte público urbano, senón de “transporte colectivo de viaxeiros”, concepto que non é idéntico, e é máis reducido que o de transporte urbano, que revela unha nova perspectiva sobre este sector caracterizada pola súa posible privatización, e pola redución do seu ámbito operativo.