

El Consejo de Redacción de esta REVISTA, bajo la presidencia de don Jesús FUEYO ALVAREZ, Director del Instituto de Estudios Políticos, en su sesión del día 5 de abril, acordó, a propuesta del Secretario, don Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, la introducción en la REVISTA de una nueva Sección titulada «Documentos y Dictámenes», en la que han de recogerse, por un lado, los documentos de tipo oficial cuya difusión sea particularmente interesante, y por otro, dictámenes privados o de organismos oficiales que aúnen a su interés práctico un reconocido valor dogmático.

DICTAMEN que emite el Dr. D. Fernando GARRIDO FALLA, Catedrático de Derecho Administrativo, a petición del Ayuntamiento de M. sobre competencia municipal sobre transportes mecánicos por carretera dentro del casco urbano. (Madrid, noviembre de 1960.)

#### ANTECEDENTES.

1. Con fecha 24 de marzo de 1953 el Ministerio de Obras Públicas, y a petición del Ayuntamiento de M., dictó Orden ministerial por la que se delimitaba la zona que había de tener carácter de «casco urbano» a los efectos de aplicación de la Ley de 27 de diciembre de 1947 sobre ordenación de transportes mecánicos por carretera y del Reglamento dictado para su ejecución de 9 de diciembre de 1949. Como consecuencia, se declaraba que los servicios *establecidos* en la zona señalada, *así como los que se establezcan*, tienen el carácter de urbanos, siendo, por tanto, de la exclusiva competencia municipal, «si bien por existir servicios regulares han de quedar a salvo sus derechos, por lo cual el Ayuntamiento de M. deberá someter a este Ministerio Plan de Coordinación de los servicios que precisase establecer, con los existentes».

2. En solicitud de aclaración de la mencionada O. M., el Ayuntamiento de M. elevó escrito al Ministerio de Obras Públicas, en el que pedía: 1) que se le declarase exento de presentar el interesado Plan de Coordinación, ya que no existían servicios regulares de transportes previamente concedidos en la zona afectada por el casco urbano; 2) que a las concesiones de servicios regulares que se otorguen con posterioridad a la tan repetida O. M. de 24 de marzo de 1953 y que atraviesen

el perímetro o casco urbano a que se refiere la misma, se les prohíba tomar y dejar viajeros entre puntos o lugares enclavados en el casco o zona urbana en cuestión.

Dicho escrito fué contestado por resolución de la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera de 15 de junio de 1955, en la que, en relación con ambas cuestiones planteadas, se acordaba: 1) la necesaria presentación del Plan de Coordinación de los servicios municipales proyectados «con los ya establecidos y otorgados por los organismos competentes de este Ministerio», puesto que se afirmaba la existencia de servicios regulares preexistentes; 2) en cuanto a la prohibición de transportar viajeros, por parte de los servicios regulares concedidos por el Ministerio, entre puntos comprendidos dentro del casco urbano, que «esta reserva sólo cabría aplicarla para aquellos servicios que sean tramitados como nuevos, es decir, que se hayan establecido con posterioridad al 22 de junio de 1956, o bien aquellas peticiones de nueva creación». De acuerdo con estas consideraciones, se desestima el escrito presentado por el Ayuntamiento.

3. El Ministerio de Obras Públicas dictó Orden con fecha 27 de enero de 1956 adjudicando definitivamente la concesión del servicio público regular de transportes por carretera entre M. y S. a favor de don L. G.

Contra esta O. M. interpuso recurso contencioso-administrativo el Ayuntamiento de M., con la pretensión de que se dejase sin efecto aquella parte de la Orden recurrida en virtud de la cual se otorgaba al concesionario la facultad de tomar y dejar viajeros entre los lugares comprendidos dentro del perímetro o casco urbano del Ayuntamiento de M., tal y como se había fijado por el propio Ministerio de Obras Públicas en su Orden de 24 de marzo de 1953.

4. En relación con este asunto, el Ayuntamiento acordó en sesión plenaria hacerse cargo de todos los servicios de viajeros que existían hasta esa fecha en el interior de la zona declarada «casco urbano», a partir de las cero horas del día 1 de mayo siguiente, requiriéndose a los explotadores de los mismos en quienes no concurriese la condición de ser concesionario de servicios regulares de transportes, para que cesaran en la prestación de sus servicios. Este acuerdo se notificó en forma a los explotadores de las líneas M. a T. y M. a C., las cuales habían sido calificadas como «toleradas».

El acuerdo municipal citado se ejecutó efectivamente, cesando los notificados de prestar sus servicios, sin que interpusieran recurso administrativo ni contencioso-administrativo de ninguna clase. La única actuación legal fué la iniciada ante el Juzgado de Primera Instancia de M. en reclamación de indemnización de daños y perjuicios al Municipio por haberlos privado del uso y disfrute de la autorización o concesión que decían tener para la prestación del servicio. Pero dicho procedimiento no fué admitido a trámite por el Juzgado al haber estimado la excepción dilatoria de incompetencia de jurisdicción alegada por el Ayun-

tamiento. Apelado el auto del Juzgado, fué confirmado por la Audiencia Territorial, quedando firme.

5. Teniendo en cuenta el punto de vista que se refleja en las anteriores incidencias, el Ayuntamiento de M. presentó a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas el Plan de Coordinación requerido en la primeramente citada O. M. de 24 de marzo de 1953. A su vista, la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera se pronunció mediante su resolución de 29 de enero de 1958. En ella se afirma (contrastando con criterios manifestados oficialmente en otras ocasiones) que son realmente cinco los servicios públicos regulares de transporte por carretera afectados por los planes de coordinación presentados por el Ayuntamiento de M. De ellos, hay dos que por haber renunciado expresamente a sus derechos, quedan fuera de discusión. Por lo que se refiere a los otros servicios, la meritada resolución disponía: 1.º, que habían de quedar a salvo los derechos de los titulares de los servicios M. a C y M. a T., por lo que los que estableciese el Ayuntamiento habían de coordinarse con ellos; 2.º, que, en cuanto al servicio M. a S. (concedido por la O. M. de 27 de enero de 1956), puesto que en aquellos momentos se encontraba pendiente de resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento, había que estar a los términos de la sentencia que se dictase por el Tribunal Supremo.

Contra tal resolución interpuso el Ayuntamiento recurso de alzada y nulidad, que fué resuelto por la O. M. de 14 de noviembre de 1958, que, sin entrar en el fondo del asunto, lo declara inadmisibile por faltar el dictamen previo de Letrado que, según la opinión del Ministerio de Obras Públicas, exige la Ley de Régimen Local como requisito previo al ejercicio por las Corporaciones locales de toda clase de acciones y recursos. Esta última O. M. no fué objeto de recurso contencioso-administrativo.

6. De nuevo vuelve a pronunciarse el Ministerio mediante la Orden ministerial de 2 de julio de 1959, en la que se resuelve: 1.º, conceder al Ayuntamiento un nuevo plazo de tres meses para que comunique al Ministerio un nuevo Plan de Coordinación con los titulares de los servicios concedidos por el Ministerio, de tal forma que sean salvaguardados sus derechos; 2.º, que si en el citado plazo no se presenta el Plan de Coordinación, se dejaría en suspenso la aplicación de la O. M. de 24 de marzo de 1953, por la que se declaró la zona que había de considerarse casco urbano de M., «por el incumplimiento de sus condiciones por el Ayuntamiento de dicha población».

El Ayuntamiento interpuso recurso de reposición, que fué resuelto por la O. M. de 29 de octubre de 1959 en sentido desestimatorio.

Las OO. MM. de 2 de julio y 29 de octubre de 1959 han sido recurridas por el Ayuntamiento ante la Sala 3.ª del Tribunal Supremo en vía contencioso-administrativa. La demanda formalizada al efecto ha sido contestada por el Abogado del Estado, siendo éste el estado procesal de la cuestión cuando se solicita la presente consulta.

## CONSULTA.

Se desea conocer cuáles son los derechos que asisten al Ayuntamiento para oponerse a las pretensiones del Ministerio de Obras Públicas, reflejadas en las Ordenes de 17 de julio y 29 de octubre de 1959; y posibilidades de éxito que pueda tener el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra ellas y en sustanciación ante el Tribunal Supremo.

## DICTAMEN.

Para responder debidamente a la consulta que se formula es necesario el análisis previo de una serie de cuestiones sucesivas.

**I. Carácter de la competencia que el Ayuntamiento posee sobre los transportes mediante autobuses dentro de su casco urbano.**

1. La vigente Ley de Régimen Local (texto refundido de 24 de junio de 1955) enumera en su artículo 101 las competencias municipales. Entre los fines a conseguir como propios se señalan los «transportes terrestres» (núm. 2, e). Precisamente porque estamos en presencia de una competencia municipal cabe la municipalización de estos servicios, incluso en régimen de monopolio, tal como está previsto en el artículo 166, 1, de la propia Ley.

Es evidente que muchos de los servicios enumerados como de la competencia municipal se hallan sujetos, no obstante, a la disciplina de leyes estatales. Esto determina una doble incidencia de competencias (estatal y municipal) que en nuestro Derecho se resuelve normalmente a favor de la competencia estatal, no sólo por consecuencia de una inspiración centralizadora que en ciertas materias no puede negarse, sino, además, en aplicación del principio jurídico de que la Ley especial postula una aplicación preferente frente a la general. Es así como, por ejemplo, la afirmación de la competencia municipal sobre los transportes subterráneos (igualmente afirmada en el art. 101, 2, e), de la Ley) queda vacía de contenido frente a la específica legislación sobre ferrocarriles secundarios (Ley de 26 de marzo de 1908, Reglamento de 27 de marzo de 1908 y Ley de 23 de febrero de 1912). En relación con el Metropolitano de Madrid, ésta es, al menos, la doctrina que con toda rotundidad se señala en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1920.

Ocurre, empero, que en materia de transporte mediante autobuses es cabalmente la legislación específica estatal la que viene a afirmar esa impresión favorable a la competencia municipal que ya se deduce *prima facie* de la antes aludida legislación local. En efecto, la Ley de 27 de diciembre de 1947 sobre la ordenación de los transportes mecánicos por carretera declara en su artículo 1.º: «Se regirán por las normas establecidas en la presente Ley los transportes de viajeros y mer-

cancias realizados en vehículos automóviles que circulen sin camino de rodadura fijo o sin medios fijos de captación de energía, por las carreteras y caminos públicos del Estado, Provincia o Municipio, *fuera del casco urbano de las poblaciones*». Se deducen de aquí dos consecuencias: *a)* el criterio de delimitación de competencias se establece independientemente del carácter del dominio (estatal, provincial o municipal) a que pertenece la carretera o vía sobre la que se establece el servicio; *b)* la competencia municipal queda definida, *a sensu contrario*, con toda claridad: abarca a los servicios de transportes (excluidos ferrocarriles, tranvías y trolebuses) que se presten dentro del casco urbano de las poblaciones.

Este criterio legal se reitera en el artículo 1.º del Reglamento de 9 de diciembre de 1949, que, por lo demás, intenta aclarar qué debe entenderse por casco urbano: «El conjunto de población agrupada, sin que existan en su edificación *soluciones de continuidad* que excedan de 500 metros». Ahora bien, como pudieran plantearse algunas dudas en cuanto a la apreciación de estas «soluciones de continuidad», el Reglamento añade: «En caso de duda acerca de lo que, a efectos del transporte, debe entenderse por casco urbano, y, sobre todo, *en los casos de poblaciones diseminadas en un mismo término municipal*, el Ministerio de Obras Públicas, oído el Ayuntamiento respectivo, señalará los límites a que ha de extenderse la aplicación de este Reglamento y los de la zona de actuación municipal».

Una consecuencia deriva de todo esto: nuestras Leyes configuran una esfera de competencia municipal propia en materia de transportes; ni el Estado puede intervenir—sin desprecio de estas reglas de competencia—en lo que se reserva como propio de la actuación municipal, ni, viceversa, el Ayuntamiento puede invadir la esfera de atribuciones estatales. La única intervención que a este respecto se concede al Estado (Ministerio de Obras Públicas) por vía unilateral, aunque oyendo previamente al Ayuntamiento, es la de la declaración de los límites del casco urbano «en los casos de duda». Pero, entiéndase bien: esta intervención no es *constitutiva* de la competencia municipal, sino meramente *delimitativa*. Es la Ley la que atribuye tal competencia.

Por lo demás, la solución de la Ley de Transportes por Carretera de 1947 no es innovadora en nuestro Derecho: la consagración de la competencia municipal sobre el transporte por carretera por territorio del casco urbano (que siempre ha sido un concepto más restringido que el de término municipal) se contiene igualmente en nuestro Derecho anterior: Real Decreto-Ley de 22 de febrero de 1929; Reglamento de 22 de junio de 1929 (art. 140); Código de Circulación de 1934 (artículos 138 y 165).

2. La competencia que se acaba de afirmar como propia del Municipio es plena y total y comprende, desde luego, el conjunto de atribuciones y facultades que normalmente van sobreentendidas en el uso técnico-jurídico de tal vocablo. No se trata, por tanto, de una simple competencia para municipalizar, que derivaría del artículo 166 de la vigente Ley de Régimen Local y que hace posible esta fórmula en rela-

ción con otros servicios respecto de los que la competencia es típicamente estatal, como, por ejemplo, ferrocarriles urbanos y suburbanos. En el caso de los transportes por carretera existe—hay que repetirlo—bastante más que una simple posibilidad de municipalizar: el Municipio tiene la competencia plena y la titularidad del servicio, pudiendo, por ende, explotarlo directamente (fórmula municipalizadora), pero también concederle.

3. A la luz de las anteriores consideraciones deben esclarecerse los efectos jurídicos que produjo la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 24 de marzo de 1953, por la que se señalaron los límites del casco urbano del Municipio de M. Por de pronto, queda así determinada la esfera de exclusiva competencia municipal directamente protegida por la declaración que se contiene en el artículo 1.º de la Ley sobre Transportes por Carretera de 1947. Esto quiere decir que, en relación con posibles concesiones que previamente hubiese otorgado el Ministerio para trayectos que ahora vienen a quedar integrados en el definitivo casco urbano, se produce una *traslación de competencias* del Ministerio al Ayuntamiento, con todos los obligados efectos que tal fenómeno postula.

Procediendo por vía analítica, podríamos lograr la siguiente enumeración de tales efectos jurídicos:

a) La titularidad originaria sobre los servicios de transporte por carretera corresponde ahora al Ayuntamiento, pues así lo exige la competencia municipal que se ha predicado;

b) Las nuevas concesiones a favor de empresas privadas que, para el establecimiento de tales servicios, pueden otorgarse, las habrá de hacer precisamente el Ayuntamiento y no el Ministerio de Obras Públicas;

c) En cuanto a las antiguas concesiones, la solución que lógicamente se impone es que el Municipio venga a subrogarse *ope legis* en el papel de concedente. Sucediendo, por consiguiente, en tal situación jurídica (con los inherentes derechos y obligaciones) al Ministerio;

d) Si el Municipio pretendiese municipalizar el servicio, haciendo uso de la posibilidad abierta por la Ley de Régimen Local y de acuerdo con el procedimiento que se establece en los artículos 45 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, entonces, y como consecuencia de cuanto se ha dicho: a') no necesitará solicitar concesión del Ministerio de Obras Públicas; b') en cuanto a los servicios previamente concedidos por el Ministerio de Obras Públicas, podrá respetarlos en sus propios términos, o expropiarlos—al amparo del artículo 51, apartado b), del Reglamento de Servicios—si la municipalización es con monopolio; c') carece de todo sentido hablar de una competencia del Ministerio para obligar a coordinar unos servicios (explotados directamente por el Municipio o por concesionarios) que están fuera del círculo de sus competencias.

4. De las afirmaciones que acaban de hacerse, algunas son tan evidentes que ni siquiera exigen demostración. Así, está claro que el Ministerio de Obras Públicas no puede, después de la O. M. de 1953, otor-

gar concesiones precisamente en la zona constituida por el casco urbano; asimismo, en las municipalizaciones que el Ayuntamiento realice no tendrá por qué figurar éste como concesionario del Estado.

Hay, en cambio, otras conclusiones que, si desde el punto de vista lógico-jurídico son tan irrefutables como las citadas, chocan de tal forma con la que parece ser postura y arraigada creencia del Ministerio de Obras Públicas, que nos exigen ulteriores razonamientos. Son las que atañen a la situación de los antiguos concesionarios y, por ende, a la obligación del Ayuntamiento de coordinar con los servicios explotados por los mismos.

A) La hipótesis de que existan en el casco urbano de M. concesionarios de servicios públicos *regulares* de transportes se plantea ahora sólo a efectos dialécticos; pues se va a demostrar que, aun en el caso de que existieran, la competencia sobre tales servicios corresponde al Ayuntamiento.

En efecto, si la Ley de Ordenación de Transportes de 1947 y el Reglamento de 1949 respetan la competencia municipal para los servicios que se presten dentro del «casco urbano» del Municipio, se está prohibiendo al mismo tiempo, de rechazo, toda ingerencia estatal en la esfera jurídica así acotada. Lo único que ocurre—y por eso el problema se plantea—es que la definición de casco urbano que se contiene en el artículo 1.º, párrafo 2.º, del Reglamento, no es rígida (como si se dijese, por ejemplo, que el casco urbano está constituido por un radio de tantos kilómetros, según el número de habitantes del Municipio), sino que es variable y está en función del crecimiento y aglomeración de las edificaciones que se realicen en el término municipal. Esto da lugar a que las situaciones establecidas hayan de ser sometidas, a veces, a revisión, con la intervención que, para los casos de duda, el Reglamento atribuye al Ministerio de Obras Públicas. Pero en el bien entendido de que la fijación de los nuevos límites del casco urbano comporta automáticamente la consecuencia jurídica de una nueva delimitación de las esferas de competencia municipal y estatal. Y como la competencia es, en este sentido, *excluyente e impenetrable*, quíerese decir que ello lleva acarreado un problema de transmisión de atribuciones a favor del organismo que queda subrogado en la situación del anterior. Es el mismo fenómeno que se plantearía si se modificasen los límites entre términos municipales, entre provincias o—saltando al plano internacional—entre Estados: la entidad favorecida en tal caso con una ampliación de sus límites territoriales sucedería automáticamente a la perjudicada en el ejercicio de la jurisdicción y atribuciones sobre el territorio cuyo estatuto cambia.

La consecuencia que se deriva del anterior razonamiento resulta entonces incontrovertible: supuesto que hubiese concesionarios del Estado de servicios regulares de transporte en el que hoy es casco urbano de M., éstos han quedado *automáticamente* convertidos, y por la simple operatividad de los ya citados preceptos de nuestro Ordenamiento vigente, en *concesionarios del Ayuntamiento*, sin que la modificación subjetiva (cambio de concedente) que en la relación jurídica se ha operado, altere,

de suyo, el resto del condicionamiento jurídico de la concesión. Se entiende, por tanto, que el Ayuntamiento está perfectamente autorizado por las Leyes para dirigirse al Ministerio de Obras Públicas en reclamación de los expedientes que existan en relación con concesiones de tal tipo. Esto es además lo que sanciona nuestra práctica administrativa: cuando un Departamento ministerial tiene en su poder documentación y expedientes acerca de materias cuya traslación a distinto organismo se ordena por las disposiciones vigentes, remite tales expedientes al nuevo organismo.

El planteamiento del problema no varía si al aumentar la zona del casco urbano de un Municipio quedan englobados servicios de transportes que hasta entonces tuviesen la condición de «tolerados» por el Ministerio de Obras Públicas. Lo único que ocurre es que ahora el «tolerante» será el Ayuntamiento, disponiendo para la supresión del servicio de las mismas facultades de que antes disponía el Ministerio; viciversa, los derechos que pueda alegar el explotador del servicio para consolidarlo y convertirlo en regular, tampoco varían por consecuencia de la modificación subjetiva que en la relación jurídica se ha producido.

B) Resulta, pues, absurdo hablar de una obligación municipal de coordinar, y mucho menos de una competencia del Ministerio de Obras Públicas para juzgar de esta coordinación. Da la impresión de que el Ministerio no ha percibido en su verdadero alcance lo que significa realmente perder la competencia en una materia determinada. Si en el futuro, por ejemplo, se dictase una disposición atribuyendo al Patrimonio Forestal del Estado la competencia para regular los aprovechamientos de las aguas públicas que discurriesen por los montes integrados en tal Patrimonio, el Ministerio de Obras Públicas captaría rápidamente, sin género de dudas, el alcance práctico de tal medida, y la pérdida de competencias propias que significaría; cuando la traslación de competencias se produce a favor de un Ayuntamiento (como en el caso que se estudia), parece como si la Administración Central despreciase la recta interpretación de los preceptos legales en cuanto de ella pueda desprenderse pérdida de atribuciones. El caso es, sin embargo, sustancialmente análogo: desde la tan repetida O. M. de 1953 que fija el casco urbano de M., el Ministerio de Obras Públicas ha perdido, no sólo la competencia para otorgar nuevas concesiones, sino, rigurosamente hablando, la titularidad de todos los servicios de transporte por carretera que se realizan en dicha zona; por tanto, su condición de concedente en las concesiones ya otorgadas y la facultad de imponer al Ayuntamiento—nuevo y riguroso titular—la obligación de coordinar servicios urbanos. Como antes se dijo, las únicas relaciones jurídicas ya posibles son las que surgen entre el Ayuntamiento, de una parte, y los transportistas de otra.

5. En resumen: en virtud de la competencia exclusiva que el Ayuntamiento tiene para la ordenación de los servicios de transporte por carretera dentro de su casco urbano, puede pedir al Ministerio de Obras Públicas la remisión de cuantos expedientes obran en su poder relativos



a servicios regulares o tolerados, dentro de aquella zona, para dar efectividad a la sustitución de titularidad que, como ya vimos, se ha operado. Si el Ministerio desatendiese tal petición, bien expresamente, bien en virtud de la doctrina del silencio administrativo, el Ayuntamiento podría plantear formalmente la cuestión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, basando su recurso en los argumentos que hasta aquí nos han traído.

## II. *Recurribilidad de las Ordenes ministeriales de 2 de julio y 29 de octubre de 1959.*

6. Las dos Ordenes ministeriales cuya validez actualmente se discute ante la Jurisdicción contencioso-administrativa fueron dictadas, en opinión del Abogado del Estado que defiende en este proceso a la Administración (y así lo afirma en su escrito de contestación a la demanda), en simple ejecución de la de 24 de marzo de 1953, y, además, su contenido es reproducción de la que se dicta en 14 de noviembre de 1958 desestimando el recurso de alzada y nulidad interpuesto por el Ayuntamiento de M. contra la anterior resolución de la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera de 29 de enero de 1958. De esta formá—es la tesis del Abogado del Estado—las cuestiones que ahora se plantean quedaron ya entonces resueltas y consentidas en la vía gubernativa, de lo que derivaría la inviabilidad del actual proceso.

El planteamiento del problema que se hizo anteriormente demuestra rigurosamente la improcedencia de estas alegaciones. Toda la actividad del Ministerio de Obras Públicas, que ahora se impugna, está radicalmente viciada de la nulidad de pleno derecho que el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo consagra en nuestro Derecho: «Los actos de la Administración—se dice en dicho precepto—son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) los dictados por órgano manifiestamente incompetente». La manifiesta incompetencia del Ministerio de Obras Públicas ha quedado claramente demostrada con lo que se ha dicho hasta ahora. El Ministerio no puede, por consiguiente, obligar al Ayuntamiento a formular un Plan de Coordinación con servicios (cualquiera que sea su naturaleza de *regulares* o *tolerados*) que se prestan dentro de su casco urbano. Cualquier intimación ministerial en este sentido es hasta tal punto carente de efectos jurídicos, que respecto de ella no tiene sentido hablar de «consentimiento del interesado» y subsiguiente sanción de sus posibles vicios. Cuantas veces se pronuncie en esta materia el Ministerio, pueden ser otras tantas ocasiones para que el Ayuntamiento intente hacer valer sus derechos. En defensa de sus propias competencias, no tiene sentido hablar del transcurso del plazo para recurrir, pues la competencia es una atribución de orden público compuesta simultáneamente de derechos y deberes y ligada por el Derecho objetivo a su titular de manera más permanente e intransferible que la propiedad misma, pues mientras que contra esta última puede correr el tiempo (a favor de un tercero usacapiante), en cambio, las competencias administrativas son imprescriptibles. Es a la luz de estas con-

sideraciones capitales como debe negarse virtualidad jurídica a los argumentos del Abogado del Estado. Resulta, por lo demás, incongruente que en la contestación que se examina se mantenga curiosamente esta misma tesis en relación con las actuaciones del Ayuntamiento a partir del acuerdo del Ayuntamiento pleno de 30 de abril de 1956, encaminadas a hacer cesar los servicios de M. a T. y de M. a C, y que, en cambio, no se advierta que es cabalmente el Ministerio de Obras Públicas el que ha actuado fuera de las competencias que la Ley le atribuye.

En definitiva, las Ordenes ministeriales recurridas de 2 de julio y 29 de octubre de 1959 contienen una *nueva conminación* dirigida al Ayuntamiento para que presente a la aprobación ministerial un determinado Plan de Coordinación. Estando dictadas estas resoluciones fuera del círculo de sus propias competencias, y siendo nulas de pleno derecho cuantas con anterioridad hayan sido dictadas con la misma finalidad, no existe ningún obstáculo jurídico para que el Tribunal Supremo examine el fondo de la cuestión planteada al margen de la excepción de inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado. Las cuestiones de competencia, por ser de orden público, como reiteradísimo tiene declarada nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa, han de examinarse en primer lugar por el Tribunal sentenciador.

7. Pero ocurre, además, que las Ordenes recurridas no son la mera reproducción de otras anteriores consentidas. En primer lugar, y por lo que toca a la primitiva O. M. de 24 de marzo de 1953, está clara la diferencia de contenido. En tal Orden, aparte de declarar la extensión del casco urbano de M., sólo se hace la declaración abstracta de que «queden a salvo los derechos de los servicios regulares ya existentes». En las que ahora se recurren, en cambio, se declara que tienen tal condición de servicios regulares los de M. a C. y M. a T., aparte de incluirse en la obligación de coordinar con el servicio de M. a S.

Es cierta la afirmación del Abogado del Estado de que todas las resoluciones que se han dictado posteriormente por el Ministerio lo son en ejecución de la O. M. de 24 de marzo de 1953. Ahora bien, esta afirmación hay que tomarla en toda su integridad y referida, por consiguiente, asimismo a la resolución de 29 de enero de 1958, que dió lugar al recurso resuelto por la O. M. de 14 de noviembre de 1958. Aun suponiendo la competencia del Ministerio de Obras Públicas para exigir del Ayuntamiento la redacción de un Plan de Coordinación con servicios que están dentro de su casco urbano, lo único que podría hacer el Ministerio es obligar a coordinar—como dice la Orden de 1953—con servicios regulares existentes; pero en el bien entendido de que la condición de *servicio regular* no se adquiere por el simple hecho de que el Ministerio lo diga en resoluciones como las que se están discutiendo. En este punto el dilema está claro: o los servicios M. a C y M. a T. presentan su título administrativo de concesión, o el Ayuntamiento—cabalmente apoyándose en la Orden de 1953—no tiene por qué tenerlos en cuenta al formular el Plan de Coordinación.

Está claro que es esta una cuestión sobre la que debe pronunciarse el Tribunal Supremo con motivo del recurso planteado.

8. Por último, basta con la simple comparación de las Ordenes recurridas con las anteriormente dictadas por el Ministerio para que se compruebe la falta de identidad entre las mismas. En primer lugar, en la O. M. de 2 de julio de 1959 se impone al Ayuntamiento un plazo de tres meses que supone la introducción de un elemento nuevo en la ejecución de la O. M. de 24 de marzo de 1953. En segundo lugar, y sobre todo, hay una amenaza de revocación de la O. M. de 1953 en cuanto en ella se declara la extensión del casco urbano de M., que constituye de suyo tema central para un proceso contencioso-administrativo. Procede, por tanto, que nos detengamos en algunas consideraciones respecto de este extremo.

Por lo visto, el Ministerio de Obras Públicas cree que la determinación del casco urbano de los Ayuntamientos es algo que la Ley le atribuye discrecionalmente, incluso con facultades revocatorias. No comprende que lo que debe entenderse por casco urbano, en cuanto presupuesto fáctico de la competencia municipal, es algo que está objetivamente configurado en la Ley, y que la intervención ministerial, en los casos de duda, no es *constitutiva*, sino meramente *comprobativa*. En otras palabras; un determinado núcleo de edificaciones constituye casco urbano, no porque lo diga el Ministerio de Obras Públicas, sino porque se den las circunstancias (edificaciones sin solución de continuidad de más de 500 metros) señaladas en la Ley.

Únicamente por haber olvidado esto, que de otra parte es tan elemental, se puede comprender la disparatada pretensión que significa creer que el reconocimiento de los límites de un casco urbano puede condicionarse por el Ministerio con cláusulas y nuevas obligaciones impuestas al Ayuntamiento interesado. Si el Ayuntamiento está o no efectivamente obligado a coordinar sus servicios con los de otros empresarios privados es cuestión ajena, y que debe resolverse con independencia de la de la existencia de su casco urbano. La determinación de este último es inconvencible, a menos que: 1) por vicios en la tramitación del expediente que dió lugar a la Orden de 1953, el Ministerio hubiese instado la lesividad de dicha Orden, acudiendo posteriormente a la vía contencioso-administrativa, o hubiese instado del Consejo de Estado la declaración de manifiesta ilegalidad (art. 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo); en cualquier caso dentro del plazo de cuatro años que, desde luego, aquí han transcurrido ampliamente; 2) por alteración de las circunstancias de hecho, es decir, desaparición de las edificaciones actualmente existentes en la zona considerada casco urbano, hasta el punto de que no se diesen los requisitos exigidos en la Ley de 1947 y Reglamento de 1949 sobre Ordenación de Transportes. Ahora bien, no dándose aquí ninguna de estas hipótesis, la Orden ministerial que se recurre debe ser anulada por el Tribunal Supremo.

III. *Posibles derechos a favor de otros transportistas que deben ser respetados por el Ayuntamiento.*

9. Ya se sentó anteriormente un principio fundamental: la competencia dentro de la zona del casco urbano pertenece exclusivamente al Ayuntamiento, y los derechos de otros concesionarios, si los hubiera, no pueden hacerse valer ante el Ministerio de Obras Públicas (ni éste protegerlos), sino, en su caso, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, en la que el Ayuntamiento desempeñaría obviamente la postura procesal de demandado.

Ahora bien, sólo a efectos dialécticos vamos a admitir que el debate sobre la existencia de otros servicios regulares debe resolverse precisamente por el Ministerio y con motivo de la obligación de coordinar que se impone al Ayuntamiento.

Pues bien, hay que empezar por hacer notar que en las resoluciones anteriores a 1958 el Ministerio ha negado expresamente la condición de servicios regulares a los autorizados entre M. a C. y M. a T. Así expresamente en la resolución de la Dirección General de 3 de enero de 1956. Es únicamente a partir de la resolución de 29 de enero de 1958 cuando el Ministerio empezó a afirmar que «para la aplicación exacta de la Orden de 24 de marzo de 1953 es preciso dejar a salvo los derechos de los titulares de los servicios M. a C. y M. a T». Claro es que en la dicha resolución no se da ningún argumento que demuestre la existencia de tales derechos; esto sólo ocurre con la O. M. de 29 de octubre de 1959, en la que se afirma que los dichos servicios «son efectivamente regulares, de acuerdo con la clasificación señalada en el artículo 4.º de la Ley de Ordenación de Transportes..., y sin que sea posible considerarlos como *tolerados*, puesto que sus titulares tienen en tramitación sus correspondientes proyectos de convalidación, habiéndose acogido a las disposiciones transitorias 2.ª y 4.ª del Reglamento de Ordenación visto». También el Abogado del Estado, en la contestación a la demanda que se ha examinado, insiste en la existencia de un derecho de convalidación a favor de los titulares de los mencionados servicios.

El argumento, sin embargo, no puede ser más insostenible. Si efectivamente se está tramitando en el Ministerio de Obras Públicas un expediente de convalidación de tales servicios «tolerados», habrá que esperar al momento de su decisión para que surjan los derechos a favor de los titulares y, correlativamente, la obligación del Ayuntamiento de coordinar con ellos; pues bien pudiera ocurrir: 1) que los expedientes sean resueltos en su día en el sentido de que la convalidación no procede, o 2) que resueltos favorablemente, sean impugnados mediante el correspondiente recurso contencioso-administrativo por el Ayuntamiento de M. y se obtenga su anulación.

Pero no se trata sólo de esto. Lo verdaderamente desconcertante es que los argumentos legales utilizados para justificar tales expedientes de convalidación son las disposiciones transitorias 2.ª y 4.ª del Reglamento de Ordenación de Transportes por Carretera de 9 de diciembre de 1949. Y es el caso que en tales disposiciones no se hable en absoluto de ex-

pedientes de convalidación, pues lo que en ellas se configura es un *derecho de tanteo* a favor de empresas autorizadas de acuerdo con la legislación anterior y ejercitable en el momento de la resolución de los concursos que se celebren para la definitiva adjudicación de dichos servicios. Por tanto, lo primero que hace falta es que se saque a concurso por el Ministerio de Obras Públicas la adjudicación de las citadas líneas, y sólo entonces podrá ejercitarse el aludido derecho de tanteo por las empresas cuyos intereses con tanto celo defiende el Ministerio de Obras Públicas. Claro es que, aun así, hay dos nuevas dificultades insuperables: *a)* en primer lugar, que habiendo pasado la competencia al Ayuntamiento, tal como antes se demostró, el Ministerio la ha perdido para convocar tales concursos; *b)* que uno de los requisitos que se contienen en la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> del Reglamento es que la autorización del servicio sea anterior a 22 de junio de 1946 y que la solicitud de la concesión definitiva se presente antes de dos años, a partir de la publicación del Reglamento (o sea, antes de 9 de diciembre de 1951). ¿Ha demostrado el Ministerio, o alegado siquiera, que estas dos circunstancias se dan en relación con los dos servicios que nos ocupan?

10. Cuestión aparte es la relativa al servicio M. a S. La Orden ministerial que otorgó esta concesión en 27 de enero de 1956 fué posterior a la que fijó el casco urbano de M., por lo que debió de abstenerse de permitir que este servicio funcionase parcialmente como urbano. No obstante, tal Orden fué confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1958, por lo que hay que estar a los efectos de cosa juzgada que por consecuencia se han producido. Ahora bien, lo que sí podrá el Ayuntamiento es exigir que el Ministerio de Obras Públicas se atenga a los términos de la concesión primitiva y se oponga a toda nueva ampliación de dicho servicio.

11. Todavía hay que hacer referencia a cuáles son las facultades en manos del Ayuntamiento de M. por consecuencia de la municipalización de servicios de transportes que ha realizado en régimen de monopolio, al amparo del artículo 166 de la Ley de Régimen Local. Con independencia ahora del problema de la competencia originaria sobre todos los servicios prestados en el casco urbano—y cuya solución ya quedó esclarecida—, resulta ahora, por virtud del simple hecho de la municipalización (y, por tanto, aunque se admitiese la absurda tesis de que no se ha producido una traslación de competencias del Ministerio al Ayuntamiento), que sería de aplicar el artículo 51 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que dice así: «Aprobado definitivamente la municipalización o provincialización con monopolio, comportará para la Corporación las siguientes facultades: *a)* impedir el establecimiento de empresas similares, dentro del correspondiente territorio jurisdiccional, y *b)* expropiar las que ya estuvieren instaladas, con rescate de las concesiones».

Obsérvese el amplio campo de posibilidades que ofrece el transcrito precepto. Su aplicación es posible con independencia de quién sea la entidad administrativa concedente, y en tal sentido lo ha apreciado la

doctrina. Ello quiere decir que, de existir efectivamente concesionarios de transportes dentro del casco urbano de M., con auténticos derechos subjetivos a la explotación, tales concesiones pueden ser expropiadas por el Ayuntamiento, y ello tanto en el supuesto de que sean concesiones estatales, como si se entiende (y es nuestra tesis, dada la transferencia de competencias de que hemos hablado) que son concesiones municipales. Ello es obvio y con un ejemplo se verá claro: actualmente el ferrocarril subterráneo que explota la Compañía Metropolitana de Madrid es una concesión del Ministerio de Obras Públicas; pues bien, el Ayuntamiento de Madrid está claro que podría municipalizar este servicio, rescatando la concesión y abonando las indemnizaciones pertinentes.

#### CONCLUSIONES.

1.ª En virtud de la Orden de 24 de marzo de 1953, que delimitó el casco urbano del Ayuntamiento de M., queda establecida la competencia municipal exclusiva sobre los servicios de transporte por carretera dentro de dicho casco municipal.

2.ª El Ayuntamiento de M. puede dirigirse al Ministerio de Obras Públicas en petición de que le sea transferida la competencia sobre las concesiones o autorizaciones de servicios de transportes dentro de su casco urbano, otorgadas por el Ministerio con anterioridad a 1953.

3.ª El Ayuntamiento de M. puede oponerse al establecimiento dentro de su casco urbano de cualquier nueva línea de transporte por carretera (a no ser que el trayecto urbano sea sólo una parte del recorrido total).

4.ª Los servicios simplemente autorizados por el Ministerio de Obras Públicas con anterioridad al Reglamento de 9 de diciembre de 1949 sólo tienen, de acuerdo con las disposiciones transitorias 2.ª y 4.ª de dicho Reglamento, un derecho de tanteo ejercitable al ser resuelto el concurso que se celebre para la adjudicación definitiva del servicio.

5.ª Supuesto que existan concesiones de servicios regulares en el casco urbano de M., el Ayuntamiento puede expropiarlas como consecuencia de la municipalización que ha acordado.

6.ª El Ministerio de Obras Públicas no puede conminar al Ayuntamiento de M. a que presente un Plan de Coordinación respecto de servicios que (concedidos o no) son de la competencia municipal por desarrollarse dentro de su casco urbano.

7.ª Las Ordenes actualmente recurridas en vía contencioso-administrativa no son reiteración de otras anteriores consentidas; cuando menos, ha de discutirse la amenaza que en ellas se contiene a la revocación de la O. M. de 24 de marzo de 1953, que determinó el casco urbano de M.; revocación que no puede, desde luego, realizar el Ministerio.

## BIBLIOGRAFÍA

