

LA DELIMITACION CONDICIONADA DEL CASCO URBANO A EFECTOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE TRANSPORTES POR CARRETERA

SUMARIO: I. Razón del comentario.—II. Los hechos.—III. Sentido del fallo.—IV. El casco urbano y cómo se delimita.—V. La validez jurídica de la condición.—VI. La actuación municipal anterior a la aprobación del Plan.—VII. Los servicios tolerados y su situación.—VIII. El alcance de los actos administrativos impugnados.

I

RAZÓN DEL COMENTARIO.

El número 40 de esta REVISTA ha iniciado, con buen criterio, la publicación de la Sección titulada «Documentos y Dictámenes». Aparece en el indicado número un dictamen interesante y del más alto valor doctrinal del Profesor GARRIDO FALLA. Según se expresa en los antecedentes del supuesto dictaminado, el asunto se hallaba a la sazón pendiente del fallo del Tribunal Supremo. Había concluido la fase de alegaciones del proceso, y en los razonamientos del dictamen se alude a la postura del Abogado del Estado en el escrito de contestación a la demanda.

Tal vez algún lector tenga interés en conocer el ulterior resultado del recurso contencioso-administrativo de que se trata, y, si ello es así, bien puede merecer un comentario la sentencia de la Sala III del Tribunal Supremo que le puso fin, y cuya fecha es la de 27 de marzo de 1961.

II

LOS HECHOS.

Los antecedentes, un tanto complejos, del recurso contencioso son los siguientes:

1. Deseando el Ayuntamiento de M. municipalizar el servicio de transporte de viajeros dentro de su término municipal, en 3 de noviembre de 1952 solicitó del Ministerio de Obras Públicas que todo él se de-

clarase casco urbano, a los efectos prevenidos en la Ley de Ordenación de los Transportes por Carretera de 27 de diciembre de 1947.

La Jefatura Provincial de Obras Públicas advirtió que la petición afectaba a diversos servicios regulares, entre ellos los de M. a T. y M. a C., por lo que la Orden ministerial que recayó en 24 de marzo de 1953, después de recoger esta circunstancia en su motivación de hecho, accedió a declarar que los servicios establecidos en la zona señalada en el plano presentado..., así como los que se establecieran, tenían carácter de urbanos y, en consecuencia, de la exclusiva competencia municipal, si bien por existir servicios regulares habrían de quedar a salvo sus derechos, por lo cual el Ayuntamiento de M. debería someter al Ministerio de Obras Públicas plan de coordinación de los servicios que precisara establecer con los existentes.

2. Firme esta Orden ministerial, el Ayuntamiento de M. solicitó del Ministerio de Obras Públicas, con fecha 14 de febrero de 1955, que se declarase que no venía obligado a presentar el Plan de Coordinación; porque los servicios existentes no eran regulares, sino tolerados y en precario, y que los que se otorgaran con posterioridad no pudieran tomar y dejar viajeros en la zona urbana.

Esta petición fué informada en contra por la Jefatura de Obras Públicas, porque los servicios existentes eran regulares, habiendo instado su convalidación, a la que tenían derecho, y porque la competencia para dar la orden de cese de los que estuvieran en precario correspondía al Ministerio de Obras Públicas y no al Ayuntamiento.

En 15 de junio de 1955 resuelve el Ministerio la petición del Ayuntamiento, declarando necesaria la presentación del Plan de Coordinación, por existir servicios regulares, entre los que cita, por vía de ejemplo, los de M. a S. y O. a P. de L., y en cuanto a las líneas nuevas, sólo podía acogerse la tesis del Ayuntamiento para los servicios establecidos con posterioridad al 26 de junio de 1946, o para las peticiones referente a servicios de nueva creación.

La Orden de 15 de junio de 1955 no fué impugnada por el Ayuntamiento.

3. En el Plan de Coordinación presentado con fecha 30 de junio de 1955 omitió el Ayuntamiento de M. los servicios entre M. y C. y M. y T., en trámite de convalidación, por entender que eran tolerados y no regulares, y que no tenía obligación de coordinar con ellos.

Así las cosas, y sin que el Ministerio de Obras Públicas diera su aprobación al Plan que el Ayuntamiento le había sometido, éste acordó en sesión plenaria de 30 de abril de 1956 hacerse cargo de todos los servicios de viajeros que existían en el interior de la zona declarada casco urbano, a partir de las cero horas del siguiente día 1 de mayo, y requerir a los explotadores de los mismos en quienes no concudiese la condición de concesionarios de servicios regulares de transportes, para que cesaran en la prestación de sus servicios.

Este acuerdo se notificó a los explotadores de las líneas de M. a T. y M. a C., quienes a partir del 1 de mayo de 1956 dejaron de prestar

servicio, pues en el momento en que dicho día se disponían a realizar la primera salida, la Guardia Municipal llegó a tiempo de impedirlo, y los viajeros fueron invitados a tomar los autobuses nuevos que el Ayuntamiento había adquirido.

4. Por este hecho se inició en el Juzgado de M. el correspondiente sumario, que fué declarado concluso a los varios meses, sin que llegara a dictarse auto de procesamiento contra personas determinadas.

Sobreseído el sumario, en el que los explotadores de las líneas referidas no ejercitaron la acción penal, los titulares de la línea de M. a T. iniciaron juicio de mayor cuantía contra el Ayuntamiento de M., en reclamación de daños y perjuicios.

Se admitió a trámite la demanda, y personado el Ayuntamiento, éste propuso, dentro de los seis primeros días de los veinte que se le concedieron para contestarla, excepción dilatoria de incompetencia de jurisdicción.

Sustanciado el incidente, por auto de 12 de septiembre de 1957 se declaró la incompetencia de la jurisdicción ordinaria y se previno a los demandantes que acudieran a la contencioso-administrativa, si lo estimaban oportuno.

El auto del Juzgado fué objeto de apelación, de la que se desistió ante la Audiencia, sin que más tarde los interesados ejercitaran acción alguna ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pues únicamente se limitaron a hacer llegar al Ministerio de Obras Públicas sus quejas y reclamaciones por la suspensión de los servicios acordada por el Ayuntamiento de M.

5. La Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera resolvió, en 29 de enero de 1958, a la vista del Plan de Coordinación del Ayuntamiento, que eran cinco los servicios regulares afectados por la obligación de coordinar: dos de ellos, cuyos titulares habían renunciado a sus derechos; un tercero, concedido por Orden ministerial de 27 de enero de 1956, pendiente de recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento, y supeditado, por tanto, a lo que en su día fallara el Tribunal Supremo, y los dos restantes, los de M. a C. y M. a T., que eran los que habían sido suspendidos por acuerdo municipal de 30 de abril de 1956.

Respecto a éstos, el Ayuntamiento comunicaría haber llegado a un acuerdo con sus titulares, y, de no ser posible, la salvedad de derechos se realizaría coordinando estos servicios con los municipales, de forma que no se produjeran competencias.

Esta Resolución del Centro directivo se hizo firme, pues aunque el Ayuntamiento la impugnó en vía administrativa ante el Ministerio, la impugnación se declaró inadmisibile, sin que contra la Orden ministerial de 14 de noviembre de 1958, que dejó subsistente aquélla, se interpusiera recurso contencioso-administrativo.

6. Como el Ayuntamiento de M. no diera cumplimiento a la Resolución de 29 de enero de 1958, y el recurso contencioso-administrativo

contra la concesión efectuada por Orden de 27 de enero de 1956 fuera desestimado, el Ministerio de Obras Públicas dictó la Orden de 17 de julio de 1959 (equivocadamente se le atribuyó fecha 2 de julio al notificarla), en la que concedió al Ayuntamiento un plazo de tres meses para que comunicara haber llegado a un acuerdo con los titulares de los tres servicios que habían de ser objeto de coordinación (los dos que el Ayuntamiento había suspendido, más el que la Resolución de 29 de enero de 1958 había supeditado al fallo de la jurisdicción contencioso-administrativa), o bien presentara un Plan con el que no se produjeran competencias, ya que, de otra suerte, se dejaría en suspenso la aplicación de la Orden de 24 de marzo de 1953, que había delimitado el casco urbano, debido al incumplimiento de sus condiciones por el Ayuntamiento.

Contra esta Orden ministerial y contra la de 29 de octubre del mismo año, que desestimó la reposición intentada, inició el Ayuntamiento de M. recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

III

SENTIDO DEL FALLO.

La sentencia que en su día recayó en el nuevo recurso contencioso interpuesto por el Ayuntamiento de M. acogió la alegación de inadmisibilidad aducida por el Abogado del Estado al contestar a la demanda.

En el primer Considerando se hace el planteamiento del tema debatido, y en los tres restantes se razona en torno a cada una de las Ordenes ministeriales de 24 de marzo de 1953, 15 de junio de 1955 y 14 de noviembre de 1958, las que, al no haber sido objeto de impugnación jurisdiccional, quedaron firmes.

En los dos Considerandos siguientes, el Tribunal Supremo se expresa así:

«Que la Orden primera de las aquí recurridas (la segunda es sólo denegatoria de su reposición) se ha limitado a exigir de la Corporación demandante que presente o los acuerdos o la coordinación anteriormente exigidos, con advertencia de que si en el plazo que se le fija no lo hace, se dejará en suspenso la aplicación de la Orden de 24 de marzo de 1953, por incumplimiento de sus condiciones por el mencionado Municipio, a cuya observancia se supeditó lo dispuesto en dicha Orden.

»Que, a la vista de lo que queda relacionado en cuanto a la actuación administrativa anterior a la Orden que motiva la actual *litis* y de lo dispuesto en la misma, se observa que su contenido dispositivo estrictamente reproduce y confirma lo ya ordenado y consentido, confirmación que se hace a efectos de que todo ello tenga la debida ejecución en garantía de los intereses municipales y de los derechos de titulares de líneas existentes y anteriores a la demarcación del casco urbano, lo cual obliga a estimar como fundada la alegación de inadmisibilidad del

recurso que se ha formulado por el representante de la Administración, porque el artículo 40 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 excluye del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa «los actos que sean reproducción de otros anteriores que sean definitivos y firmes y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma», requisitos que se dan en los que ahora se impugnan.»

IV

EL CASCO URBANO Y CÓMO SE DELIMITA.

Al proclamar el artículo 1.º de la Ley de Ordenación de los Transportes por Carretera de 27 de diciembre de 1947, que se regirán por lo dispuesto en ella los transportes de viajeros y mercancías 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, deja indirectamente establecida, aunque por vía de excepción, la competencia municipal en materia de transportes por carretera.

La atribución normal de facultades en esta materia corresponde a la Administración del Estado, quien las ejerce a través del Ministerio de Obras Públicas, y sólo cesa esta competencia, no dentro del término municipal, como sería obligado entender si no existiera otro precepto distinto del artículo 101, apartado e), de la Ley de Régimen Local, sino en un ámbito más reducido, cual es el casco urbano de las poblaciones.

Como en esta zona no se restringe por efecto de una Ley especial la competencia del Municipio, fijada por la Ley de Régimen Local, es obvio que el mismo puede ejercerla sin requerir la previa aquiescencia de la Administración del Estado.

Por casco urbano habrá de entenderse, conforme al artículo 1.º del Reglamento de 9 de diciembre de 1949, el conjunto de población agrupada sin soluciones de continuidad en su edificación superiores a los 500 metros.

Con este criterio, a primera impresión matemático y simplista, todos los posibles problemas de delimitación del casco urbano debieran quedar reducidos a una sencilla medición de distancias entre grupos de edificios habitados, con lo cual los Ayuntamientos mantendrían siempre su zona de competencia frente a la Administración del Estado, incluso a través del recurso contencioso-administrativo.

Ahora bien, el mismo Reglamento admite que surjan casos de duda o que se trate de poblaciones diseminadas en un mismo término municipal. Entonces es el Ministerio de Obras Públicas el que, oído el Ayuntamiento respectivo, debe fijar los límites de la zona de actuación municipal.

La razón de que sea el Ministerio y no el Ayuntamiento el que tenga

que hacer la delimitación es doble: de un lado, la primacía de que siempre debe gozar la Administración del Estado sobre la Local e Institucional, y de otro, que, en materia de transporte por carretera, la atribución de facultades a la Administración del Estado es la regla general, mientras que la competencia del Municipio es precisamente la excepción.

Pero si esto es así, no es menos cierto que el Ministerio de Obras Públicas, con fundamento en la facultad delimitadora que el artículo 1.º del Reglamento de 9 de diciembre de 1949 le atribuye, puede hacer una voluntaria dejación de parte de su competencia en favor de los Municipios, sin más que resolver los llamados casos dudosos o de población diseminada, en el sentido en que lo solicite el Ayuntamiento respectivo.

Supóngase un término municipal en el que existan, entre otras, dos poblaciones de importancia, separadas entre sí varios kilómetros por carretera, sin que a lo largo de ésta se agrupen las edificaciones, y únicamente existan casas aisladas, cada una de ellas a menos de medio kilómetro de la más próxima.

Es evidente que allí habrá dos cascos urbanos distintos, pero no uno sólo, por cuanto que a lo largo de la carretera de separación no existe población agrupada. No obstante, si el Ayuntamiento tiene interés en que se declare un solo casco urbano a la zona formada por las dos poblaciones y la carretera de unión, y lo solicita del Ministerio de Obras Públicas, éste puede muy bien acceder a la petición, después de obtenida la certeza de que con ello no se causan perjuicios a los intereses generales ni a los particulares.

Nada impide, por tanto, admitir, a los fines de este comentario, y sin pretensión alguna dogmatizante, la existencia de dos clases de casco urbano: el real y el posiblemente ficticio. El primero, como tiene su fundamento en los límites físicos de la población, o no necesita declaración expresa, o el propio Ayuntamiento se basta para hacerla.

Si dentro de la zona del casco urbano real el Ministerio de Obras Públicas hubiera otorgado alguna concesión anterior, el Ayuntamiento podría reclamar de aquél los expedientes administrativos correspondientes a los servicios de transporte concedidos, sin más que aportar un plano a escala demostrativo de que entre los grupos de población integrantes del casco no existe distancia superior a los 500 metros.

Es el segundo el que, por no fundarse en una realidad comprobable en cualquier momento, necesita una declaración del Ministerio de Obras Públicas, con audiencia del Ayuntamiento interesado, declaración que puede dar lugar a una ampliación de la zona de actuación municipal, caso de rebasarse los límites del casco real.

En resumen, al casco urbano real le avala un hecho físico, mientras que al posiblemente ficticio le ampara un acto administrativo.

Si fuera preciso encuadrar en una de las dos clases aludidas el casco urbano señalado por la Orden ministerial de 24 de marzo de 1953 a instancia del Ayuntamiento de M., habría de hacerse dentro del casco posiblemente ficticio.

El hecho de que el Ayuntamiento acudiera al Ministerio de Obras

Públicas revela ya una duda sobre su propia competencia, y la circunstancia de pretender que todo el término municipal, formado por varias poblaciones, se declarase casco urbano —y en esto ni el Ayuntamiento se quedó corto en pedir ni el Ministerio en conceder—, abona sobradamente la probabilidad de una ficción.

V

LA VALIDEZ JURÍDICA DE LA CONDICIÓN.

Cuando la persona que provoca un acto administrativo ostenta un derecho frente a la Administración, no es posible que ésta limite con cláusulas accesorias los efectos del acto que se dispone a emitir en reconocimiento de aquel derecho.

Pero si quien acude a la Administración no es más que el simple titular de un interés legítimo, nada puede impedir que aquellas cláusulas entren a formar parte del contenido del acto administrativo.

Como la delimitación del casco urbano real no necesita que se haga por la Administración del Estado, ya que descansa en un hecho comprobable fácilmente, no puede limitarse o restringirse la competencia municipal dentro de la indicada zona. Y aun en el caso de que fuera necesaria una declaración del Ministerio de Obras Públicas, tampoco éste podría condicionar dicha declaración, porque el libre ejercicio de la competencia municipal dentro del casco urbano, en materia de transportes por carretera, es un derecho del Ayuntamiento respectivo, que la Administración del Estado viene obligada a respetar.

El medio de que el Ayuntamiento dispone para obtener ese respeto consiste en el ofrecimiento de la realidad misma de una población agrupada sin soluciones de continuidad superiores al medio kilómetro.

Sucede lo contrario en los casos de duda o de poblaciones diseminadas en un mismo término municipal (casco urbano posiblemente ficticio). Aquí la situación de duda impide considerar al Ayuntamiento respectivo como titular de un verdadero derecho antecedente al ejercicio de su competencia, en materia de transportes por carretera, dentro de una zona concreta, por cuanto falta la determinación del territorio sobre el que haya de ejercerse la competencia.

No existe el presupuesto fáctico de un casco urbano definido, y si éste surge por obra de un acto administrativo, que puede llevar consigo el voluntario traspaso de competencia de la Administración del Estado a la Municipal, es obvio que ese traspaso voluntario no sólo pueda, sino que deba condicionarse, cuando así lo exijan los intereses públicos o particulares afectados.

Que los Ayuntamientos no ostentan un derecho subjetivo a que el casco urbano se defina en la forma que ellos propongan, para los casos de duda o de población diseminada, se advierte con sólo tener en cuenta que la Orden ministerial que recaiga sólo podrán impugnarla con éxito

en la vía contencioso-administrativa, previa demostración de que entre los distintos grupos de población no existe una distancia superior a los 500 metros. Y si tal supuesto se da, se trataría indudablemente de un casco urbano real, cuya declaración expresa ni es necesaria ni hay por qué solicitarla del Ministerio de Obras Públicas.

Cuando el Ayuntamiento de M. solicitó que todo su término municipal se declarase casco urbano, la Jefatura de Obras Públicas advirtió que la petición afectaba a varias líneas de transporte en funcionamiento.

El Ministerio de Obras Públicas pudo, en vista de ello, haber denegado la petición, por no cumplirse los requisitos exigidos en la primera parte del párrafo segundo del artículo 1.º del Reglamento de 9 de diciembre de 1949.

Prefirió, no obstante, limitar voluntariamente su competencia en favor del Ayuntamiento de M., pero impuso a éste la obligación de someter al Ministerio un Plan de Coordinación que dejase a salvo los derechos de los titulares de líneas anteriores.

La Orden ministerial de 24 de marzo de 1953, que accedió a la petición del Ayuntamiento, aunque con la limitación indicada, no sólo se hizo firme al ser consentida, sino que, en el momento de dictarse, era correcta jurídicamente hablando.

El Ministerio de Obras Públicas que la dictó amplió, a su costa, la competencia del Ayuntamiento de M., con base en un precepto reglamentario que le permitía extender los límites del casco urbano real de aquél.

Obró dentro de su competencia, de la que hizo parcial, voluntaria y válida dejación, y la cláusula accesoria que introdujo tiene su fundamento en la discrecionalidad misma del acto administrativo dictado.

Antes de la Orden de 24 de marzo de 1953, el casco urbano de M. no se extendía a todo su término municipal. Y si comenzó a extenderse a todo él por virtud de aquella Orden, no es posible que la misma invadiera la esfera de actuación municipal, porque ni lógica ni cronológicamente pueden separarse la nueva demarcación del casco urbano y la limitación a que la misma se dejó sometida.

Otra cosa hubiera sido si la obligación de coordinar se hubiera impuesto en un acto administrativo posterior al que declaró casco urbano a todo el término municipal.

Por virtud del primer acto, el Ayuntamiento hubiera adquirido una mayor competencia territorial en materia de transportes por carretera, y toda ulterior intromisión en la competencia municipal ya ampliada, por parte de la Administración del Estado, hubiera podido ser rechazada por el Ayuntamiento de M.

Es obvio, por otra parte, que la obligación de coordinar con los servicios preexistentes no podía tener el alcance de imponer al Ayuntamiento de M. el mantenimiento indefinido de dichos servicios, ya que éstos ni ganaban ni perdían en su consideración jurídica por el hecho del traspaso de la competencia.

Y si primero la Administración del Estado se hallaba facultada para

expropiar los derechos de sus titulares, la misma facultad expropiatoria había de corresponder después al Ayuntamiento de M.

Por tanto, municipalizado con monopolio el servicio de transporte por carretera, en el nuevo casco urbano, al amparo del artículo 166 de la Ley de Régimen Local, la obligación de coordinar se cumpliría precisamente mediante la expropiación forzosa de los derechos correspondientes a los distintos explotadores de líneas preexistentes, ya que la indemnización justa que el Ayuntamiento habría de pagar sería el medio más adecuado de dejar a salvo aquellos derechos, finalidad esencial de la obligación impuesta en la Orden de 24 de marzo de 1953.

Y la verdadera razón de que el Ministerio de Obras Públicas no haya aludido a la posibilidad legal de acudir a la expropiación forzosa, no está en su intención de excluirla, sino precisamente en que el Ayuntamiento de M. en ningún momento exteriorizó su intención de utilizarla.

En cuanto a la naturaleza de la cláusula accesoria impuesta, pudiera pensarse que se trata de una cláusula modal —traspaso inmediato de competencia con ulterior obligación de coordinar—, aunque, dados los términos empleados, es más defendible la tesis de que se está en presencia de una condición suspensiva.

En efecto, el Ayuntamiento de M. quedaba obligado a dejar a salvo los derechos de los explotadores de servicios regulares preexistentes, pero no de una manera genérica, para lo cual no era necesaria una declaración expresa en tal sentido, sino sometiendo al Ministerio de Obras Públicas un Plan de Coordinación de los servicios que precisara establecer con los ya existentes; lo que quería decir que, antes de establecer esos servicios, había de redactar el Plan, y una vez redactado, someterlo al Ministerio de Obras Públicas para que éste lo aprobara.

Si el Plan no se redactaba, o no obtenía la aprobación ministerial, no le estaba permitido al Ayuntamiento de M. el establecimiento de servicios de transporte por carretera dentro del nuevo casco urbano, con lo que el traspaso de la competencia quedaba suspendido hasta la aprobación del Plan de Coordinación, y así vino a entenderlo el Ayuntamiento hasta el año 1956.

VI

LA ACTUACIÓN MUNICIPAL ANTERIOR A LA APROBACIÓN DEL PLAN.

El artículo 361 de la Ley de Régimen Local, que declara inmediatamente ejecutivos los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones Locales, deja a salvo los casos en que sea necesaria aprobación o autorización gubernativa.

Como la Orden de 24 de marzo de 1953 impuso al Ayuntamiento de M. la obligación de someter al Ministerio de Obras Públicas un Plan de Coordinación de los servicios que precisara establecer con los existentes, el ejercicio de la competencia municipal en materia de transporte por carretera, dentro del nuevo casco urbano, quedaba supeditado

a la previa aprobación por el Ministerio de Obras Públicas del Plan de Coordinación que el Ayuntamiento habría de someterle, y, al propio tiempo, los actos que se dictaran antes de la aprobación del Plan estarían dentro de la excepción a la ejecutividad contenida en el artículo 361 antes citado, ya que es evidente que si la aprobación no se obtenía primero, resultaba obligado el tratar de obtenerla después.

En consecuencia, el Ayuntamiento de M. no podía imponer el inmediato cumplimiento de sus acuerdos, caso de adoptarlos, a los explotadores de líneas anteriores, porque al venir condicionado el ejercicio de su competencia en los términos que se dejan expuestos, el patente vicio originario de los acuerdos que prescindieran de la limitación impuesta era suficiente para destruir la presunción de legitimidad sobre la que descansa el principio de ejecutividad de los actos administrativos, máxime si este principio quedaba excluido por efecto de lo dispuesto en una norma expresa.

Cierto que al no acudir los titulares de los servicios suspendidos por el acuerdo de 30 de abril de 1956 a la jurisdicción contencioso-administrativa, ni a raíz de concluido el sumario que se tramitó, ni después de hacerse firme el auto de incompetencia de la jurisdicción civil, ha podido quedar prescrita la correspondiente acción indemnizatoria de que se hallaban asistidos, por los perjuicios derivados de la suspensión.

Pero esto no deja sin sentido, por inactual, la obligación de coordinar, ya que el acuerdo municipal de referencia no podía ser adoptado, y menos ejecutado, sin que antes el Ministerio de Obras Públicas aprobara el Plan de Coordinación del Ayuntamiento. Y como, a pesar de ello, se adoptó y ejecutó, sin que recayera aprobación ministerial al Plan del Ayuntamiento, la competencia para dar el orden de cese de los servicios de M. a T. y M. a C. seguía radicando en el Ministerio de Obras Públicas, exactamente igual que si no se hubiera dictado la Orden de 24 de marzo de 1953, porque el Ayuntamiento no podía apoyarse en una parte de ella y desconocerla o quebrantarla en otra.

Para que el traspaso de la competencia fuera efectivo, había de cumplirse primero la limitación impuesta. El Ayuntamiento no la cumplió, pues no esperó a obtener la aprobación del Plan de Coordinación, ni pudo apoyarse en la teoría del silencio positivo, desconocida en el Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Fomento de 23 de abril de 1890, y, al disponer el cese de los servicios, invadió la competencia del Ministerio de Obras Públicas, siendo precisamente este Ministerio el que desconoce, porque puede hacerlo, el indebido cese dispuesto por el Ayuntamiento, con lo que la situación de los titulares de las líneas suspendidas debe ser la misma que tuvieron el 30 de abril de 1956, salvo en lo relativo al derecho a ser indemnizados por la cesación, que por hacer referencia únicamente a su relación directa con el Ayuntamiento de M., pudiera haber prescrito a causa de su pasividad.

Se trata, pues, de una actuación municipal viciada de incompetencia, que no puede vincular a la Administración del Estado, como titular de las facultades que el Ayuntamiento asumió antes de dar cumplimiento a la obligación de la que dependía el traspaso de aquéllas.

Y aunque el Plan de Coordinación había sido elevado al Ministerio de Obras Públicas antes de la adopción del acuerdo de 30 de abril de 1956, es lo cierto que el Ayuntamiento conocía que había dejado excluidos del mismo los servicios de M. a T. y M. a C., por lo que, sin la aprobación ministerial del Plan, no venía facultado para disponer su cese.

VII

LOS SERVICIOS TOLERADOS Y SU SITUACIÓN.

Las líneas de transporte de viajeros de M. a T. y M. a C. fueron autorizadas con el carácter de toleradas, al amparo del Decreto de 8 de abril de 1936, cuyo artículo 1.º sólo permitía conceder servicios tolerados en los casos de pueblos o zonas aisladas o en aquellos otros en que, sin llegar al aislamiento, su utilidad fuera indiscutible e indispensable, debiendo concederse preferentemente los que encauzaran el tráfico hacia las líneas férreas, y desecharse indefectiblemente los de mera utilidad o conveniencia.

Particularidad esencial de los servicios tolerados era la de que su titular quedaba obligado a cesar en la prestación del mismo, o a modificarlo, tan pronto como se le ordenara, sin derecho a reclamación ni indemnización de ningún género (art. 5.º, g).

La Ley de 27 de diciembre de 1947 no recoge la modalidad de los servicios tolerados, aunque es indudable que tales servicios quedaron sometidos al régimen de las disposiciones transitorias 1.ª y 2.ª de dicha Ley.

Bajo la denominación de autorizaciones anteriormente otorgadas, empleada por la transitoria 1.ª, había que comprender, entre otras, las que amparasen la prestación de los servicios tolerados, ya que nunca estos servicios podían ser objeto de una concesión administrativa.

Pues bien, esta disposición sometía a los preceptos de la Ley las autorizaciones anteriores de servicios definidos en ella como regulares, que se hallaran subsistiendo al tiempo de su entrada en vigor, y las declaraba vigentes a precario hasta que tuviera lugar la adjudicación definitiva por concurso.

La disposición transitoria 2.ª concedía en los concursos un derecho de tanteo a los titulares de autorizaciones anteriores que siguieran explotando los servicios, siempre que la autorización de que disfrutaran fuera anterior al 22 de junio de 1946.

Por tanto, a partir de la entrada en vigor de la Ley de 27 de diciembre de 1947, los antiguos servicios tolerados pasaron a ser regulares, siempre que reunieran los requisitos exigidos en el artículo 4.º —itinerario determinado, calendario y horario fijos y negocio industrial independiente—, sin más diferencia que la de necesitar una adjudicación mediante concurso para la plena equiparación con aquéllos.

La nota de precariedad quedaba atenuada, con la consiguiente me-

jora para la situación de los titulares del servicio. En efecto, según el Decreto de 8 de abril de 1936, el titular de un servicio tolerado se obligaba a cesar en la prestación tan pronto como se le ordenara, pero con la Ley de 27 de diciembre de 1947 las autorizaciones anteriores de servicios definidos por ella como regulares subsistirían a precario hasta la adjudicación definitiva por concurso, en el que podrían ejercitar un derecho de tanteo si su autorización era anterior al 22 de junio de 1946.

La disposición transitoria 4.^a del Reglamento de 9 de diciembre de 1949 previno que la solicitud de la concesión definitiva habría de presentarse en un plazo máximo de dos años.

Al decir la Jefatura Provincial de Obras Públicas y el propio Ministerio que los servicios de M. a T. y M. a C. habían instado su convalidación, a la que tenían derecho, quisieron expresar que habían presentado la solicitud de concesión definitiva dentro de las circunstancias prevenidas reglamentariamente.

Pedir prueba sobre este punto a la Administración del Estado no es ortodoxo dentro de una relación de Derecho administrativo, en la que actúa a favor de aquélla una presunción de veracidad, susceptible de ser destruída por el otro sujeto de la relación, sea Administración indirecta o particular.

Si, pues, debe admitirse el hecho de la oportuna petición de la concesión definitiva, resulta que ni el propio Ministerio de Obras Públicas podía disponer el cese de los antiguos servicios tolerados, sin indemnización alguna, más que en el supuesto de que, después de celebrado el correspondiente concurso, no hicieran uso los titulares anteriores de su posible derecho de tanteo.

En el caso de disponer el cese con anterioridad al concurso, los titulares podrían invocar a su favor la disposición transitoria 1.^a de la Ley, que les autorizaba a continuar en precario hasta el momento de la adjudicación definitiva.

Por consiguiente, carece de relieve la distinción, que con tanto empeño ha querido hacer el Ayuntamiento de M., entre servicios regulares y tolerados, para excusarse, en cuanto a los últimos, de su obligación de coordinar, pues los titulares de los antiguos servicios tolerados tenían derecho a seguir prestándolos hasta el momento de la adjudicación definitiva, que estaba pendiente de celebrarse cuando fué dictada la Orden ministerial de 24 de marzo de 1953. Y, cuando menos, el servicio de M. a T., por razón de la fecha en que se autorizó, ostentaba a su favor el derecho de tanteo, a ejercitar en el concurso, y sólo si hiciera dejación del mismo pudiera imponérsele el cese sin indemnización.

Al disponerse a transferir al Ayuntamiento de M. la competencia en materia de transporte por carretera en todo el término municipal, por hacerse coincidir con él el casco urbano, el Ministerio de Obras Públicas no podía ya —supuesto que el Ayuntamiento había de cumplir la obligación que se le imponía—, convocar los concursos para la adjudicación definitiva de los servicios de M. a T. y M. a C.

Tampoco podían ni el Ministerio ni el Ayuntamiento de M. desco-

nocer el derecho de los titulares de ambos servicios a continuar en precario hasta la adjudicación definitiva de los mismos, ni el de uno de ellos, por lo menos, a ejercitar el tanteo cuando la concesión definitiva se llevara a cabo.

Y esos derechos —de escasa entidad, si se quiere, pero derechos al fin—, al igual que los de mayor contenido a favor de otras personas, son los que la Orden de 24 de marzo de 1953 quiso obligar a respetar al Ayuntamiento de M., cuando le previno de la necesidad de coordinar con los servicios regulares anteriores.

VIII

EL ALCANCE DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNADOS.

La Orden ministerial de 17 de julio de 1959, que por error fué designada al notificarla como de 2 de julio, apremia al Ayuntamiento de M. para que cumpla en un plazo de tres meses la obligación que le impuso la de 24 de marzo de 1953.

Esta obligación había de ser realizada mediante convenio con los titulares de los servicios anteriores, o bien con la formulación de un Plan de Coordinación con el que no se produjeran competencias.

Se alude en primer lugar al convenio, porque ya tenía entonces conocimiento del Ministerio de Obras Públicas de que dos de los titulares de anteriores servicios habían renunciado a sus derechos, y si todos los demás renunciaban a los suyos respectivos, gratuita u onerosamente, resultaría innecesario el Plan de Coordinación dispuesto en la primitiva Orden ministerial.

Al exigir la redacción del Plan, se ajustó estrictamente el Ministerio a los términos de la Orden que delimitó el casco urbano de M.

La fijación de un plazo de tres meses no tuvo sentido innovador, pues si habían transcurrido más de seis años sin que el Ayuntamiento cumpliera enteramente la obligación que se le impuso, el no señalarle plazo era tanto como aprobar su pasividad e inducirle a permanecer en la misma.

Concreta además la Orden de 17 de julio de 1959 los tres servicios con los que el Ayuntamiento de M. había de convenirse o coordinar: uno de ellos, el impugnado en su concesión por el Ayuntamiento, mediante recurso contencioso-administrativo que fué desestimado, y los dos restantes, los de M. a T. y M. a C., que venían prestándose antes de 24 de marzo de 1953, en virtud de unas autorizaciones administrativas anteriores a la Ley de 27 de diciembre de 1947, y cuya validez extendió dicha Ley hasta el momento de la adjudicación definitiva de los respectivos servicios.

Como la Orden de 14 de noviembre de 1958, que dejó subsistente la Resolución de 29 de enero anterior, no fué impugnada por el Ayuntamiento, y la Resolución dictada enumeraba los tres servicios con los

que había de hacerse la coordinación, dos de ellos, desde luego, y el tercero, si el recurso contencioso-administrativo contra la Orden de concesión no prosperaba, al tomar de aquí los tres servicios la Orden de 17 de julio de 1959 no hizo más que reproducir el contenido de la Resolución de 29 de enero de 1958, que se había hecho firme.

La discrepancia entre esta Resolución y la Orden de 15 de junio de 1955 no hay base para sostenerla, ya que la Orden citó, por vía de ejemplo, como servicios regulares, los de M. a S. y O. a P. de L., pero sin decir que fueran los únicos existentes. Además, esta Orden fué la respuesta del Ministerio de Obras Públicas al Ayuntamiento de M. cuando el mismo pidió que se declarase que no venía obligado a presentar Plan de Coordinación. Resolvió, por tanto, sobre la obligación de coordinar, pero no sobre el alcance de la misma.

Y aunque realmente la discrepancia existiera, ello pudiera haber sido motivo para impugnar la Orden que dejó subsistente la Resolución de 29 de enero de 1958, pero nunca para sostener que la Orden de 17 de julio de 1959 no es reproducción de un acto administrativo anterior firme, como la Resolución de 29 de enero de 1958.

En todo caso, la Orden de 17 de julio de 1959 es un acto de ejecución de la de 24 de marzo de 1953, sólo atacable en cuanto de ella se desvíe, al no contemplarse un supuesto específico de ejecución reglada. La Orden de 1953 mandó coordinar con los servicios regulares existentes para que los derechos de sus titulares quedaran a salvo.

Las líneas de M. a T. y M. a C. eran regulares en cuanto a su prestación, y sus titulares tenían unos derechos al tiempo de extenderse el casco urbano a todo el término municipal; luego la coordinación con ellas no podía ser eludida, ya que es evidente que el Ministerio de Obras Públicas no quiso desamparar, en los derechos de mayor o menor entidad que tuvieran, a ninguno de los explotadores de los servicios que se venían prestando.

En cuanto al servicio concedido por Orden ministerial de 27 de enero de 1956, lo fué entre poblaciones situadas en distintos términos municipales, es decir, fuera del casco urbano de M., y, como no tenía la consideración de línea nueva, en los términos que señaló la Orden de 15 de junio de 1955, que adquirió firmeza, la coordinación resultaba obligatoria, desde el momento que no prosperó el recurso contencioso-administrativo del Ayuntamiento, con la pretensión de que este servicio no pudiera dejar y tomar viajeros dentro del nuevo casco urbano de M.

Por último, la conminación de dejar en suspenso la aplicación de la Orden de 24 de marzo de 1953, si el Ayuntamiento de M. no cumplía en el plazo de tres meses ninguno de los términos de la obligación alternativa —convenirse o coordinar—, tanto da que se califique como anuncio de revocación por inexecución de la carga impuesta, como simple paralización de los efectos del acto en la situación de condición pendiente, porque, en cualquiera de los dos casos, la nueva Orden tiende al cumplimiento de la anterior, sin que esta advertencia le imprima una autonomía impugnatoria que sin ella no tendría.

Aparte de esto, la posibilidad de revocar los actos administrativos declaratorios de derechos, por incumplimiento de las cargas impuestas al destinatario de los mismos, no puede negarse a la Administración pública, sin desconocer la situación de prerrogativa en que se halla colocada.

La limitación a la facultad de revocar, que supone el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ha de concretarse a los actos puros y simples, y la Orden de 24 de marzo de 1953 contenía una cláusula accesoria que restringía la declaración efectuada.

Y como la Administración del Estado podía exigir el cumplimiento de dicha cláusula, también se hallaba facultada para suspender o retirar el acto emitido, en el caso de incumplimiento por parte del obligado.

En conclusión, la sentencia que declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo contra las Ordenes ministeriales de 17 de julio y 29 de octubre de 1959, no sólo hizo aplicación adecuada del concepto de acto administrativo que reproduce y ejecuta otro anterior definitivo y firme, sino que, por vía indirecta, prestó un auténtico servicio a la causa de la justicia, por cuanto que, al quedar firmes las Ordenes impugnadas, el Ayuntamiento de M. vendrá obligado a restaurar la situación jurídica que alteró, por desentenderse de la limitación que le fué impuesta, con la transferencia voluntaria de una competencia que venía ostentando el Ministerio de Obras Públicas.

NICOLÁS GÓMEZ DE ENTERRÍA.

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo
de la Audiencia Territorial de Madrid.

