

## LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE URBANO COLECTIVO EN ESPAÑA

Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ\*

SUMARIO: I. *La ciudad*. II. *El transporte urbano colectivo*.  
III. *Conclusiones*.

### I. LA CIUDAD

No hay duda que el transporte colectivo de viajeros urbano y metropolitano es una de las principales necesidades del ciudadano. Lo cierto es que todo lo referente al transporte ha dejado de ser un tema específico de técnicos, para convertirse en una cuestión de interés social.

En la actualidad el transporte, al igual que la vivienda o la enseñanza, es un tema clave de la vida política y social. Los ciudadanos valoran la movilidad urbana como un bien, entendiendo que la demanda de transporte supone siempre un problema colectivo y social, con un conflicto continuo entre la población por ocupar la oferta disponible.

Ante la creciente dedicación de tiempo para desplazarse en las aglomeraciones metropolitanas, el coste económico que supone, las incomodidades que conlleva, la contaminación ambiental originada por los coches y el mayor consumo de espacio público a favor del viario, se hace evidente la complejidad que rodea al transporte urbano.

Su desenvolvimiento se produce en la ciudad, y es por este espacio físico por donde debo comenzar mi intervención.

#### 1. *Su consideración como totalidad*

La consideración de la ciudad como totalidad concreta, y por ello forzosamente multidimensional y polifacética, es una concepción de la rea-

\* Profesor titular de Derecho administrativo, Universidad de Almería (España).

lidad urbana que pretende ser omnicompreensiva, sin que quede ningún aspecto o variable fuera de su consideración.

Tradicionalmente las voces latinas *urbis* y *civitas* han sintetizado admirablemente la doble dimensión esencial de los hechos urbanos, esto es, su dimensión física y construida, y su dimensión política y social. Pero modernamente, al englobar la ciudad un radio cada vez más amplio de la realidad, se le entrecruzan e interfieren otras dimensiones o aspectos que la complican cada vez más. Así, los aspectos sanitarios o circulatorios, entre otros, pueden tener tanta naturaleza de legitimidad al reflexionar sobre el fenómeno urbano como las otras dimensiones tradicionales.

Con el decurso histórico se ha ido desarrollando un proceso de complicación y enriquecimiento tanto de la problemática de la ciudad como de la actuación urbanística, tanto de la toma de conciencia como de su intervención para resolverla, con lo que se han ido revalorando, descubriendo y diversificando variables como la higiénica, la circulatoria, la psicológica, la paisajística, la plástica, la económica, la métrica, la orgánica y tantas como adjetivaciones operativas puedan concebirse en la ciudad.

En ese proceso, al mismo tiempo que se fue tomando conocimiento de la complejidad, de la independencia, del movimiento dialéctico entre las partes o aspectos, fue posible llegar a la concepción totalizadora de la realidad urbana que la explica como proceso de conocimiento genético-estructural de la totalidad concreta.

La totalidad concreta como concepción significa un proceso indivisible cuyos elementos son: la destrucción de la pseudoconcreción, es decir, de la aparente y fetichista objetividad del fenómeno, y el conocimiento de su auténtica objetividad; en segundo lugar, el conocimiento del carácter histórico del fenómeno, en el cual se manifiestan de modo peculiar la dialéctica de lo singular y lo general humano, y por último el conocimiento del contenido objetivo y del significado del fenómeno, de su función objetiva y del lugar histórico que ocupa en el seno del todo social.

## *2. Su consideración como un sistema biológico*

Un conjunto está formado de partes infinitamente pequeñas que son perfectas, que son a su vez un conjunto, un sistema reducido a lo esencial. La célula condiciona el conjunto; la célula debe ser un sistema puro.

El conjunto sólo vive por la célula. La célula tiene eficacia debido a que es admisible en el conjunto. ¡La vida, la vida! Apreciamos su brillo mediante un profundo descenso a la esencia de las cosas.<sup>1</sup>

El término biología conviene eminentemente a la arquitectura y el urbanismo: biología, cualidades de una arquitectura y un urbanismo vivientes. Biología que administra planos y secciones de los edificios, coordinando los volúmenes, respondiendo a funciones; biología que proporciona flexibilidad y armonía a las circulaciones. La vida se desarrolla desde el interior hacia el exterior, se expande abierta a la luz y ofrendándose al espacio.

La arquitectura y el urbanismo proceden de esta regla unitaria: del interior al exterior, regla que juzga con severidad en torno suyo. Desde ese momento, he ahí el espacio edificado designado por elementos reunidos con fines útiles y que son otros tantos órganos, coherentes como en los organismos naturales<sup>2</sup>.

El análisis del sistema ciudad nos lleva a la determinación de una característica de la misma, es un sistema orgánico,<sup>3</sup> y por tanto abierto. Incluso encontramos expresiones populares, que manifiestan esa consideración de ciudad como ser vivo (por ejemplo, pulmones o arterias de la ciudad), lo que demuestra una vez más que la concepción sistémica de la realidad responde a la naturaleza de las cosas.

Admitiendo que la ciudad es un cuerpo vivo, su estudio puede ser objeto de una biología urbana que analice sistemáticamente, no tan sólo sus órganos y funciones, sino también su ciclo vital. Que las ciudades tienen un ciclo vital, es evidente, porque toda cosa humana tiene su fin, y porque un ser vivo nunca es estacionario, sino que cuando no crece declina.

<sup>1</sup> Le Corbusier, *La ciudad del futuro*, Buenos Aires, Ediciones Infinito, 1971, p. 181.

<sup>2</sup> Le Corbusier, *Cómo concebir el urbanismo*, Buenos Aires, Ediciones Infinito, 1976, p. 48.

<sup>3</sup> Beaujeu-Garnier, J. y Chabot, G., *Tratado de geografía humana*, Barcelona, Vicens-Vives, 1970, p. 119: "La agrupación de los hombres en las ciudades permite el mejor ejercicio de determinadas formas de actividad. Estas actividades constituyen la función... El término función ha sido tomado de la fisiología; asimila una ciudad a un órgano; fue imaginado por F. Ratzel en 1891 y es utilizado desde entonces por todos los geógrafos y urbanistas". Véase Le Corbusier, *A propósito del urbanismo*, Barcelona, Poseidón, 1980, p. 58: "Las ciudades son un fenómeno biológico. Tienen un corazón y unos órganos indispensables para el cumplimiento de las funciones que les están destinadas". Incluso esta teoría organicista se ha aplicado a la sociología de la ciudad. Véase Alomar Esteve, G., *Teoría de la ciudad*, Madrid, 1947, p. 35.

Como subsistemas orgánicos del sistema ciudad podemos identificar: el subsistema director (la cabeza pensante de la ciudad), que estaría constituido por los órganos de gobierno y administración municipales; el subsistema nervioso, que sería el encargado de recoger y transmitir al subsistema director toda la información relativa al estado de la ciudad. En este subsistema nervioso quedarían comprendidos, en primer lugar, aquellos organismos de la administración municipal que se encuentran en contacto directo con la ciudad; en segundo lugar, las diversas formas de participación ciudadana, que pueden ser orgánicas o funcionales; en tercer lugar tenemos el motor de la ciudad: el corazón de la ciudad. El subsistema mercantil, el mundo de los negocios y de la empresa, suele estar localizado en el centro de la ciudad; la ciudad cuenta también con un subsistema respiratorio: parques, jardines y demás zonas verdes actúan como verdaderos pulmones para la ciudad; otro subsistema sería el circulatorio. En la ciudad existe un sistema de vías circulatorias que permite llegar a cualquiera de sus partes. En este subsistema se engloban únicamente aquellas vías destinadas al tránsito por el interior de la ciudad: calles y avenidas (estén o no abiertas al tráfico de vehículos).

La ciudad es un sistema abierto que intercambia constantemente materiales con el medio. Requerirá por ello de un subsistema que se encargue de llevar a cabo tales intercambios. Este subsistema, por continuar la terminología biológica, podremos denominarlo subsistema digestivo. Está compuesto por un subsistema receptor y por un subsistema excretor. Este sistema digestivo es el que recibe los materiales nuevos que entran en la ciudad (*inputs* o *incurso*s), y el que expulsa los materiales que han de partir hacia el exterior (*outputs* o *excursos*). El subsistema excretor estaría formado por aquellos elementos destinados a expeler los *excursos* generados en la ciudad. La red de alcantarillado, los desagües de las viviendas, la recogida y el tratamiento tanto de los residuos sólidos urbanos o “basuras” como de los residuos industriales, las plantas de depuración del agua que sale de la ciudad, etcétera.<sup>4</sup>

También los hombres pueden ser considerados como *inputs* u *outputs* de la ciudad, pues también ellos entran o salen de metrópolis, nacen y se mueren en la ciudad. Para ellos habrá que establecer, pues, mecanismos específicos de entrada y salida en la ciudad que sean acordes con la natu-

<sup>4</sup> Alenza García, J. F., *El sistema de la recogida y tratamiento de los residuos sólidos y urbanos*, tesis doctoral, Pamplona, 1996, pp. 136-140.

raleza especial del hombre. Habrá que construir cómodos y rápidos medios de transporte, autopistas amplias y seguras, y también habrá que prever maternidades y cementerios para aquellos que no entren o salgan de la ciudad por sus propios medios.

### 3. *Urbanismo y transporte*

Nos encontramos ante un hecho irreversible: algunas ciudades crecen a un fuerte ritmo, y además, algunas se unen entre sí. Cualquier intento de definir su dimensión óptima o cualquier medida encaminada a detener su expansión es rápidamente anulada por esta desbordante tendencia a la concentración urbana. Ello, por otra parte, acarrea graves problemas de servicios públicos, pues su demanda se incrementa de tal manera, que hace necesaria una reestructuración rápida de los mismos, al objeto de poder garantizar los niveles exigidos.

Las causas del crecimiento de las ciudades son muy variadas: es una consecuencia de la política centralizadora desarrollada por los gobiernos; es la revolución en el campo de la comercialización de productos, el desarrollo de la ciencia del mercado, la publicidad, el trasvase de la factoría a la oficina; en una palabra, el desarrollo del sector terciario es lo que determina la gran concentración urbana que se produce a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

No debemos olvidar la decisiva influencia que en el desarrollo de la ciudad tuvo la evolución de la tecnología del transporte. El tranvía eléctrico, el metro, el ascensor, y posteriormente, el automóvil, supusieron un gran cambio en las dimensiones de la ciudad, al acortar distancias en tiempo y permitir la dispersión en torno al núcleo primitivo de la ciudad.

La ciudad en un primer momento estaba configurada en razón a las posibilidades de desplazamiento a pie. La llegada del ferrocarril supuso la aparición de núcleos de población alrededor de las estaciones próximas a la ciudad principal, que posteriormente se integrarían en ella. Más tarde el autobús y el tranvía, con una velocidad media superior, extendieron el radio de las ciudades. La misma consecuencia tuvo la puesta en marcha del transporte colectivo subterráneo y el automóvil.

En este sentido, urbanismo y transporte son dos fenómenos que ya desde un punto de vista histórico van íntimamente ligados. Son dos variables que hay que tratarlas conjuntamente, no de forma aislada: “Los

transportes y los edificios no son cosas distintas, sino dos aspectos del mismo problema”, afirmaba el informe Buchanan. Si, por una parte, el transporte influye sobre el desarrollo de las ciudades, es evidente que la forma de éstas determinará también cuál es la estructura de la red de transporte más adecuada.

Es decir, tenemos que considerar el transporte en una doble vertiente: a) como función del uso del suelo, adaptándose a las necesidades existentes en una ciudad ya estructurada; b) como generador de su propia demanda, posibilitando el crecimiento de la ciudad en la dirección en que una nueva vía de comunicación quede abierta.

Hasta fechas recientes, las proyecciones de las infraestructuras del transporte se han percibido, tradicionalmente, desvinculadas y autónomas respecto a la administración local. Por otra parte, desde el ámbito de los transportes, la disposición de la ciudad y del territorio era considerada como una estructura preconcebida, interpretada en términos de flujos generados por polos de atracción, independientes de los mecanismos que determinan y modifican la organización funcional y la configuración morfológica. Esta desvinculación entre la disciplina del transporte y la ciudad ha supuesto que en el planteamiento urbano, la movilidad y la localización urbana se mantengan, en general, como dos términos desintegrados, a la vez que se consolida una matriz cultural diversa entre el urbanismo y las infraestructuras. Así, mientras la primera se ocupaba de la estructura física de la ciudad, que produce demanda de movilidad, la segunda organizaba la oferta.

Independientemente del proceso descrito, las metrópolis actuales se han venido estructurando en forma radial y diametral, con un núcleo central y diversas vías de acceso rápido desde la zona circundante al centro. Esta estructura que responde al modelo tradicional de ciudad presenta un máximo de accesibilidad a la zona central y una mayor dificultad de comunicación circunferencial entre cada una de las partes exteriores, al mismo tiempo que produce una gran congestión circulatoria en estas zonas, con los aumentos correspondientes en la duración de los desplazamientos y de los costes de los mismos. Si a estos problemas nada despreciables les añadimos los relativos a la contaminación atmosférica, falta de parques y zonas abiertas, excesiva densidad de población, etcétera, vemos la necesidad de abandonar este tipo de ciudad y su sustitución por otro más acorde con la realidad actual.

Es necesario destacar que los desplazamientos no van a ser una simple acumulación cuantitativa, sino que la “población construye sus viajes”. Si atendemos a las relaciones que se establecen entre la organización espacio-temporal de la producción y la organización espacio-temporal de la reproducción, se pueden distinguir cinco tipos de desplazamientos: desplazamientos en el interior de la producción; desplazamientos de mercancías hacia el mercado; desplazamientos de la fuerza de trabajo (viajes al trabajo); desplazamiento en el ámbito de la reproducción (viajes a la escuela, compras, etcétera), desplazamientos vinculados al consumo improductivo de la plusvalía (viajes por motivo de ocio).

## II. EL TRANSPORTE URBANO COLECTIVO

### 1. *Competencias municipales*

La Ley 7/1985, del 2 de abril, de Bases de Régimen Local, determina en el artículo 25.1: “El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

La Constitución Española de 1978, al no contemplar un listado de competencias locales —como en cambio sí prevé para las comunidades autónomas—, difiere su determinación al legislador ordinario, estado o comunidad autónoma, según la distribución competencial que, a su vez, lleva a cabo la CE entre ellas. Esta circunstancia permite modular a dichas administraciones territoriales el verdadero alcance de las competencias locales. Algún autor incluso ha llegado a manifestar que en este punto la discrecionalidad del legislador sectorial es virtualmente ilimitada, pudiendo cumplir este mandato de la ley básica en la medida en que deba cumplirlo mediante el reconocimiento a favor de los entes locales de modos de intervención prácticamente irrelevantes.

No obstante, tanto el Estado como las comunidades autónomas tienen la obligación de respetar —y por tanto atribuir a los entes locales— el marco competencial que afecte directamente al círculo de sus intereses. El artículo 2.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, en este sentido, hace una remisión-mandato a la legislación sectorial estatal y autonómica, para que concrete y garantice el derecho de las entidades locales a parti-

cipar en la gestión de los asuntos que afecten a sus intereses. Autonomía que debe entenderse referida no a intereses naturales de las entidades locales, sino como el derecho a participar en el gobierno y administración de todos los asuntos que les afecten. Es, pues, un concepto más amplio que el tradicional de “intereses naturales”.

En este sentido, el TC, en sentencia del 28 de julio de 1981, ha establecido:

La Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales de los Entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría en un extremado centralismo. Pero precisamente por ello, la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supra-locales dentro de tales asuntos o materias.

En cuanto al concepto y alcance de los “intereses respectivos”, el TC, en la sentencia 37/1981, del 16 de noviembre, ha puntualizado que:

Como otros tantos conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los intereses respectivos de las Comunidades Autónomas, el de los Municipios o el de las Provincias cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisas para administrarlas. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión. Para el intérprete de la ley, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la ley misma... como repertorio concreto de competencias.

La Ley de Bases de Régimen Local, en el artículo 25.2 precisa: “El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:... II) Transporte público de viajeros”. Además, en el artículo 26 se determina que “1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar en todo caso, los servicios siguientes:... d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros...”.



## *2. Alcance de la competencia municipal en materia de transporte público de viajeros*

El artículo 25.2 II) de la LBRL atribuye ciertamente a los municipios el ejercicio de las competencias relativas al transporte público de viajeros; mas esta atribución no implica la concesión de una patente de absoluta e indiscriminada potestad reguladora en el ámbito del territorio municipal, ya que el mismo artículo expresa que dicha potestad será ejercida “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”, un constante principio inspirador acerca del respeto a las concesiones preexistentes, según aseveran numerosas sentencias del Tribunal Supremo.

Sobre este aspecto, la STS del 18 de julio de 1988 declara explícitamente:

...la competencia de los Ayuntamientos en materia de transportes y de policía de uso de las vías públicas dentro del término municipal tiene efectivamente un solo límite, que necesariamente habrán de respetar, y este límite no es otro que las concesiones estatales, en vigor... y, especialmente la de 2 de octubre de 1992, en la que partiendo de la realidad de la coincidencia del nuevo servicio otorgado por el Ayuntamiento con otro anteriormente objeto de concesión, afirma categóricamente que el acuerdo municipal “al autorizar las ampliaciones de servicios de transporte discutidas, violó los arts. 72 y 113.3 de la Ley 16/87, ya que ese mismo último precepto estipula que cuando los servicios de transporte urbano afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales, las competencias de los Ayuntamientos se ejercerán de forma coordinada con las entidades de orden superior. Y no puede caber duda de que no existe coordinación cuando el ente municipal desconoce la misma expresa limitación a la que condiciona el organismo competente (la Comunidad Autónoma de Galicia, en este caso) la ampliación del núcleo urbano a los efectos de transporte: que se respeten las concesiones de transporte regular de viajeros existentes, así como sus itinerarios, tráficos y paradas (artículo 2o. de la Orden mencionada”).

Resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. La autonomía no es soberanía, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente

dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido. Es evidente la dificultad que entraña concretar el interés respectivo en relación con cada materia, habida cuenta de que sobre la misma pueden incidir varios poderes autónomos. En estos casos la distribución de competencias se hará según el interés predominante, o bien creando fórmulas de coordinación entre los distintos poderes concurrentes.

Respecto al artículo 26, LBRL, debo decir que este precepto contempla un listado de servicios con un carácter de mínimos obligatorios que han de prestar los municipios; sin embargo, el legislador —consciente de la diversa capacidad de gestión y económica de cada municipio— ha diseñado los servicios que deben prestarse atendiendo al número de habitantes, al considerar que a mayor población, más capacidad de gestión y económica. Desde esta perspectiva, este artículo asigna una serie de servicios de prestación obligatoria en todos los municipios, contemplando otros, que también serán obligatorios, en consideración al número de habitantes del ente local.

Además, debo señalar que la Ley 16/1987, del 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, dispone en su artículo 113.1 que los municipios serán competentes con carácter general para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transporte de viajeros que se llevan a cabo dentro de sus respectivos términos municipales, así como, en su artículo 115.1, que el otorgamiento de los títulos habilitantes para la realización de tales transportes corresponderá a los órganos municipales competentes, y en su artículo 117.1 señala que la autoridad local competente establecerá, con sujeción a la normativa general de precios, el régimen tarifario de dichos transportes con consideración en su caso, de la parte del coste de los mismos que deba ser financiado con recursos diferentes a las aportaciones de los usuarios, de todo lo cual se desprende que el transporte público de viajeros realizado dentro del término municipal es competencia del ayuntamiento, pudiendo añadirse que el artículo 127.2 del RSCL dispone que la corporación concedente deberá mantener el equilibrio financiero de la concesión revisando las tarifas y subvención cuando, aun sin mediar modificaciones en el servicio, circunstancias sobrevenidas o imprevisibles determinasen, en cualquier sentido, la ruptura de la economía de la concesión.

### 3. *Gestión de los servicios públicos de competencia local*

Las modalidades de gestión pueden ser clasificadas en directa e indirecta.

La gestión directa de los servicios se presta a través de la propia organización de los entes locales o a través de un control completo económico del gestor, sin que la intervención privada controle parcela de decisión alguna. En este sentido, el riesgo económico es asumido por la administración en su totalidad. La gestión directa puede estar sometida al derecho público (organismo autónomo local) o privado (sociedad mercantil), en lo que se refiere a las relaciones entre ente gestor y usuario.

En la gestión indirecta de los servicios intervienen los particulares, y el riesgo económico o bien lo asume el particular en su integridad o bien es compartido con la administración en los supuestos de gestión mixta. La gestión indirecta está sometida al derecho privado cuando se trata de regular las relaciones entre el gestor del servicio y sus usuarios.

#### *A. Gestión directa*

Las modalidades son las que paso a reseñar.

##### *a. Gestión por la propia entidad local*

Ésta puede ser sin órgano especial de administración o con órgano especial de administración.

En el primer caso, la corporación local interesada asumirá su propio riesgo y ejercerá sin intermediarios y de modo exclusivo todos los poderes de decisión y gestión, realizando el servicio mediante funcionarios de plantilla y obreros retribuidos con fondos del presupuesto propio. Serán atendidos necesariamente por gestión directa sin órgano especial los servicios que impliquen ejercicio de autoridad.

En el caso de que exista órgano especial de administración, los servicios estarán a cargo de un consejo de administración y de un gerente. El consejo de administración asumirá el gobierno y la gestión superior del servicio; pero esta organización no tendrá personalidad jurídica diferente al ente local de que dependan.

### *b. Organismo autónomo local*

El organismo autónomo es un ente creado por la entidad local para gestionar un determinado servicio que se considera que puede ser mejor prestado fuera de la organización de la corporación de que se trate. Tiene personalidad jurídica propia, razón por la cual será titular de derechos y obligaciones sin necesidad de intervención de la administración matriz, todo ello sin perjuicio de la intervención de dicha administración en los órganos directivos del organismo autónomo, así como de las demás previsiones contempladas en los estatutos constitutivos del mismo.

También se gestiona el servicio a través de un organismo autónomo cuando lo exige una ley especial y cuando por compra, donación o disposición fundacional —en este caso, con arreglo a la voluntad del fundador— adquieran de los particulares bienes adscritos a un determinado fin.

En todo caso, será necesario destacar lo que dispone para los mismos y las entidades públicas empresariales locales el artículo 85 bis de la LBRL:

1. La gestión directa de los servicios de la competencia local mediante las formas de organismos autónomos locales y de entidades públicas empresariales locales se regirán, respectivamente, por lo dispuesto en los artículos 45 a 52 y 53 a 60 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en cuanto los resulte de aplicación con las siguientes especialidades:

a) Su creación, modificación, refundición y supresión corresponderá al Pleno de la entidad local, quien aprobará sus estatutos. Deberán quedar adscritas a una Concejalía, Área u órgano equivalente de la entidad local, si bien, en el caso de las entidades públicas empresariales, también podrán estarlo a un organismo autónomo local. Excepcionalmente, podrán existir entidades públicas empresariales cuyos estatutos les asignen la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza.

b) El titular del máximo órgano de dirección de los mismos deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo. En los municipios señalados en el título X, tendrá la consideración de órgano directivo.

c) En los organismos autónomos locales deberá existir un consejo rector, cuya composición se determinará en sus estatutos.

d) En las entidades públicas empresariales locales deberá existir un consejo de administración, cuya composición se determinará en sus Estatutos. El secretario del Consejo de Administración, que debe ser un funcio-

nario público al que se exija para su ingreso titulación superior, ejercerá las funciones de fe pública y asesoramiento legal de los órganos unipersonales y colegiados de estas entidades.

e) La determinación o modificación de las condiciones retributivas, tanto del personal directivo como del resto del personal, deberán ajustarse en todo caso a las normas que al respecto apruebe el Pleno o la Junta de Gobierno, según corresponda.

f) Estarán sometidos a controles específicos sobre la evolución de los gastos de personal y de la gestión de sus recursos humanos por las correspondientes concejalías, áreas u órganos equivalentes de la entidad local.

g) Su inventario de bienes y derechos se remitirá anualmente a la concejalía, área u órgano equivalente de la entidad local.

h) Será necesaria la autorización de la concejalía, área u órgano equivalente de la entidad local a la que se encuentren adscritos para celebrar contratos de cuantía superior a las cantidades previamente fijadas por aquélla.

i) Estarán sometidos a un control de eficacia por la concejalía, área u órgano equivalente de la entidad local a la que están adscritos.

j) Cualquier otra referencia a órganos estatales efectuada en la Ley 6/1997, de 14 de abril, y demás normativa estatal aplicable, se entenderá realizada a los órganos competentes de la entidad local.

Las referencias efectuadas en el presente artículo a la Junta de Gobierno, se entenderán efectuadas al Pleno en los municipios en que no exista aquélla.

2. Los estatutos de los organismos autónomos locales y de las entidades públicas empresariales locales comprenderán los siguientes extremos:

a) La determinación de los máximos órganos de dirección del organismo, ya sean unipersonales o colegiados, así como su forma de designación, con respeto en todo caso a lo dispuesto en el apartado anterior, con indicación de aquellos actos y resoluciones que agoten la vía administrativa.

b) Las funciones y competencias del organismo, con indicación de las potestades administrativas generales que éste puede ejercitar.

c) En el caso de las entidades públicas empresariales, los estatutos también determinarán los órganos a los que se confiera el ejercicio de las potestades administrativas.

d) El patrimonio que se les asigne para el cumplimiento de sus fines y los recursos económicos que hayan de financiar el organismo.

e) El régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación.

f) El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención, control financiero y control de eficacia, que serán en todo caso, conformes con la legislación sobre las Haciendas Locales y con lo dispuesto en el capítulo III del título X de esta Ley.

3. Los estatutos deberán ser aprobados y publicados con carácter previo a la entrada en funcionamiento efectivo del organismo público correspondiente.

*c. Entidad pública empresarial local*

Las entidades públicas empresariales son organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

Estas entidades se rigen por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en la LOFAGE, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria (artículo 53, LOFAGE).

Este concepto de entidad pública empresarial será el que hemos de aplicar cuando se haga referencia a las entidades locales.

Las entidades públicas empresariales deberán financiarse con los ingresos que se deriven de sus operaciones y con los recursos económicos siguientes:

- los bienes y valores que constituyen su patrimonio;
- los productos y rentas de dicho patrimonio;
- los ingresos ordinarios y extraordinarios que estén autorizados a percibir, según las disposiciones por las que se rijan;
- cualquier otro recurso que pudiera serle atribuido.
- Excepcionalmente, además:
- las transferencias corrientes o de capital que procedan de las administraciones o entidades públicas;
- las donaciones, legados y otras aportaciones de entidades privadas y particulares.

*d. Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de ésta*

La gestión directa de los servicios económicos podrá serlo en régimen de empresa privada, que adoptará la forma de responsabilidad limitada o de sociedad anónima, y se constituirá y actuará con sujeción a las normas mercantiles, sin perjuicio de las adaptaciones previstas en la

normativa administrativa propia. La junta, por ejemplo, se someterá a lo previsto en la legislación local en cuanto a la convocatoria, quórum de constitución, régimen de debates, quórum de votación, publicación y comunicación de acuerdos; el régimen de impugnación de acuerdos no se regirá por la Ley de Sociedades Mercantiles, sino por las normas de derecho administrativo; y en sus relaciones externas en determinadas cuestiones sobre contratación administrativa, por ejemplo, deberán tener presentes los principios de la contratación pública. Debe precisarse, además, que la actuación en régimen privado de la administración no se atiene a la autonomía de la voluntad, como ocurre con los particulares, sino al principio de legalidad por imperativo constitucional (artículo 9, CE). La corporación afectada será propietaria exclusiva del capital de la empresa, y por tanto también asumirá el riesgo económico total.

En esta materia resulta de interés el artículo 85 ter de la LBRL, adicionado por la Ley 57/2003, del 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local:

1. Las sociedades mercantiles se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, y sin perjuicio de lo señalado en el apartado siguiente de este artículo.
2. La sociedad deberá adoptar una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada, y en la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado íntegramente por la entidad local o un ente público de la misma.
3. Los estatutos determinarán a forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas.

Por tanto, el régimen jurídico por el que se registrarán es el privado, salvo en determinadas materias, que será administrativo —y sólo en aquello que le afecte de forma concreta: normativa presupuestaria, contable, contratación, etcétera—. La forma que debe adoptar la sociedad será la de mercantil de responsabilidad limitada, derivando a los estatutos la regulación de la forma de designación y el funcionamiento de los órganos de dirección, así como la junta general y consejo de administración.

## B. *Gestión indirecta*

Bajo esta modalidad se incluyen las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el artículo 156 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, del 16 de junio.

### a. Concesión

El artículo 85 de la LBRL determina los modos de prestación de los servicios públicos municipales, y entre ellos figura la concesión. La concesión es una forma de gestión de los servicios públicos en la que el empresario adjudicatario del servicio asume la prestación a su propio riesgo y ventura.

Los servicios de competencia de las entidades locales podrán prestarse mediante concesión administrativa, salvo en los casos en que esté ordenada la gestión directa.

La concesión podrá comprender:

- la construcción de una obra o instalación y la subsiguiente gestión del servicio a que estuvieran afectas, o
- el mero ejercicio del servicio público, cuando no requiera obras o instalaciones permanentes o estuvieran ya establecidas.

En toda concesión de servicios se fijarán las cláusulas con arreglo a las cuales se otorgue, que serán las que se juzguen convenientes, y como mínimo las siguientes:

1a. Servicio objeto de la concesión y características del mismo.

2a. Obras e instalaciones que hubiere de realizar el concesionario y quedaren sujetas a reversión, y obras e instalaciones a su cargo, pero no comprendidas en aquélla.

3a. Obras e instalaciones de la corporación cuyo goce entregare al concesionario.

4a. Plazo de la concesión, según las características del servicio y las inversiones que hubiere de realizar el concesionario, sin que pueda exceder de cincuenta años.

5a. Situación respectiva de la corporación y del concesionario durante el plazo de vigencia de la concesión.

6a. Tarifas que hubieren de percibirse del público, con descomposición de sus factores constitutivos, como base de futuras revisiones.



7a. Clase, cuantía, plazos y formas de entrega de la subvención al concesionario, si se otorgare.

8a. Canon o participación que hubiere de satisfacer, en su caso, el concesionario a la corporación.

9a. Deber del concesionario de mantener en buen estado las obras e instalaciones.

10a. Otras obligaciones y derechos recíprocos de la corporación y el concesionario.

11a. Relaciones con los usuarios.

12a. Sanciones por incumplimiento de la concesión.

13a. Régimen de transición, en el último período de la concesión en garantía de la debida reversión o devolución, en su caso, de las instalaciones, bienes y material integrantes del servicio.

14a. Casos de resolución y caducidad.

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto del 17 de junio de 1955, *BOE* del 15 de julio, núm. 196) establece los elementos fundamentales del ejercicio de la concesión, que en este supuesto son aplicables al transporte urbano colectivo.

En particular precisa que serán nulas las concesiones que se otorguen sin ajustarse a las formalidades que se establecen en el texto articulado, y para lo no dispuesto en ellos en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales; las cláusulas por las que la corporación concedente renuncie a fiscalizar el servicio o imponer modificaciones al rescate si lo aconseja el interés público o a declarar la caducidad en casos de infracción grave; las cláusulas que establezcan la irrevisabilidad de las tarifas en el transcurso de la concesión, o confieran al concesionario, derecho de preferencia a la gestión del servicio una vez extinguido el plazo de la otorgada (artículo 116).

Cuando algún particular solicitara por su propia iniciativa la concesión de un servicio deberá presentar una memoria sobre el que se tratara de establecer y en la que justifique la conveniencia de prestarlo en régimen de concesión. La corporación examinará la petición y, considerando la necesidad o no del establecimiento del servicio y la conveniencia para los intereses generales de su gestión por concesión, la admitirá a trámite o la rechazará de plano. Si se pidiera subvención de fondos, la corporación deberá expresar, en el supuesto de admisión, si acepta o rechaza en principio la cláusula y, en caso afirmativo, la partida del presupuesto a cuyo cargo hubiera de imputarse (artículo 117).

La corporación encargará a sus técnicos la redacción del proyecto correspondiente o convocará concurso de proyectos, durante el plazo mínimo de un mes y en la forma dispuesta por el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales. Si optara por la última solución, en las bases del concurso podrá ofrecer: a) adquirir el proyecto, mediante pago de cierta suma; b) obligar al que resultara adjudicatario de la ejecución de aquél a pagar su importe, y c) derecho de tanteo sobre la adjudicación, a tenor de lo preceptuado en el párrafo 2 del artículo 123 (artículo 118).

En el supuesto de que se hubiera convocado concurso de proyectos, la corporación elegirá, con arreglo a las bases del mismo, el que fuera más conveniente a los intereses públicos, en el cual podrá introducir las modificaciones que considere oportunas (artículo 119).

Si el concurso otorgara alguno de los beneficios a que se refieren los apartados anteriores del artículo 118, el proyecto elegido será tasado contradictoriamente por peritos, nombrados uno por la corporación y otro por el adjudicatario, y si mediara discordia la resolverá el jurado provincial de expropiación.

En la tasación se incluirán los gastos materiales de toda índole que ocasionara la redacción del proyecto, así como los honorarios del facultativo que lo hubiera redactado, con arreglo a las tarifas que los rigieran o, en su defecto, a lo que fuera uso y costumbre para trabajos semejantes; incrementado por el interés de dicha valoración, al 4 por 100, desde su presentación, por un 10 por 100 de beneficio y por los gastos de tasación (artículo 120).

Una vez aprobado por la corporación el proyecto que, redactado por particulares o por la misma corporación, hubiera de servir de base a la concesión del servicio, se convocará licitación pública para adjudicarla. Podrá tomar parte en la licitación cualquier persona, además de los presentadores de proyectos en el concurso previo si se hubiera celebrado. Si el proyecto previera la subvención con fondos públicos al concesionario, la corporación podrá disponer que la licitación verse sobre la rebaja en el importe de aquélla. En otro caso, y en el de igualdad en la baja, la licitación se referirá al abaratamiento de las tarifas tipo señaladas en el proyecto y, si se produjera empate, sucesivamente a los siguientes extremos; ventajas a los usuarios económicamente débiles; mayor anticipación en el plazo de reversión si la hubiera; y más rendimientos para la administración, en forma de canon o participación en los beneficios. La corporación podrá, sin embargo, disponer que la licitación se refiera simultánea-

mente a todos o varios de los extremos señalados u otros que ordenara, asignando a cada uno de ellos uno o más puntos, fijados en las bases de la convocatoria, para efectuar la adjudicación a quien obtuviera la puntuación más alta. En los supuestos regulados, los licitadores presentarán, en plicas separadas, sus propuestas relativas a cada uno de los extremos que sucesivamente comprendiera la licitación, indicando en el sobre a cuál de ellos se refiere para limitar la apertura a los que fueran relevantes (artículo 122).

El peticionario iniciador a que alude el artículo 117 tendrá derecho de tanteo si participara en la licitación y entre su propuesta económica y la que hubiera resultado elegida no existiera diferencia superior a un 10 por 100.

El propio derecho corresponderá en iguales circunstancias al titular del proyecto que hubiera resultado elegido en el concurso previo de proyectos, de haberse elaborado, si en las bases se le otorgara como premio tal derecho, a tenor de lo previsto en el artículo 118. Podrá ejercerse este derecho en el acto de la apertura de plicas, que se prolongará al efecto treinta minutos después de la adjudicación provisional.

Si hicieran uso del derecho de tanteo las personas a que se refieren los párrafos anteriores, se otorgará de las dos, a quien hubiera presentado la propuesta más económica, y si existiera empate entre ambas se resolverá por pujas a la llana, en la forma dispuesta en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, partiendo de la propuesta sobre la que se ejercitara el indicado privilegio. En el acta de la licitación se hará constar si se hizo uso o no del derecho de tanteo (artículo 123).

La concesión será otorgada por el ayuntamiento pleno o por la diputación provincial (artículo 124).

Una vez constituida la garantía definitiva y, en su caso, pagado o consignado el valor del proyecto, se formalizará la concesión con arreglo al capítulo IV del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales (artículo 125).

En la ordenación jurídica de la concesión se tendrá como principio básico que el servicio concedido seguirá ostentando en todo momento la calificación de servicio público de la corporación local a cuya competencia estuviera atribuido.

En el régimen de la concesión se diferenciará: a) el servicio objeto de la misma, cuyas características serán libremente modificables por el poder concedente y por motivos de interés público, y b) la retribución eco-

nómica del concesionario cuyo equilibrio, a tenor de las bases que hubieran servido para su otorgamiento, deberá mantenerse en todo caso y en función de la necesaria amortización, durante el plazo de concesión, del coste de establecimiento del servicio que hubiera satisfecho, así como de los gastos de explotación y normal beneficio industrial.

Los actos de los concesionarios realizados en el ejercicio de las funciones delegadas serán recurribles en reposición ante la corporación concedente, frente a cuya resolución se admitirá un recurso jurisdiccional con arreglo a la Ley (artículo 126).

La corporación concedente ostentará, sin perjuicio de las que procedan, las potestades siguientes: 1a. Ordenar discrecionalmente, como podría disponer si gestionara directamente el servicio las modificaciones en el concedido que aconsejara el interés público, y, entre otras: a) la variación en la calidad, cantidad, tiempo o lugar de las prestaciones en que el servicio consista, y b) la alteración de las tarifas a cargo del público y en la forma de retribución del concesionario. 2a. Fiscalizar la gestión del concesionario a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto de la concesión, y dictar las órdenes para mantener o restablecer la debida prestación. 3a. Asumir temporalmente la ejecución directa del servicio en los casos en que no lo prestara o no lo pudiera prestar el concesionario por circunstancias imputables o no al mismo. 4a. Imponer al concesionario las correcciones pertinentes por razón de las infracciones que cometiera. 5a. Rescatar la concesión. 6a. Suprimir el servicio.

La Corporación concedente deberá: 1o. Otorgar al concesionario la protección adecuada para que pueda prestar el servicio debidamente. 2o. Mantener el equilibrio financiero de la concesión, para lo cual: a) compensará económicamente al concesionario por razón de las modificaciones que le ordenara introducir en el servicio y que incrementaran los costos o disminuyeran la retribución, y b) revisará las tarifas y subvención cuando, aun sin mediar modificaciones en el servicio circunstancias sobrevenidas e imprevisibles determinaran, en cualquier sentido, la ruptura de la economía de la concesión. 3o. Indemnizar al concesionario por los daños y perjuicios que le ocasionara la asunción directa de la gestión del servicio, si ésta se produjera por motivos de interés público independientes de culpa del concesionario. 4o. Indemnizar al concesionario por el rescate de la concesión o en caso de supresión del servicio (artículo 127).

### Serán obligaciones generales del concesionario:

1a. Prestar el servicio del modo dispuesto en la concesión u ordenado posteriormente por la corporación concedente, incluso en el caso de que circunstancias sobrevenidas e imprevisibles ocasionaran una subversión en la economía de la concesión, y sin más interrupciones que las que se habrían producido en el supuesto de gestión directa municipal o provincial.

2a. Admitir al goce del servicio a toda persona que cumpla los requisitos dispuestos reglamentariamente.

3a. Indemnizar a terceros de los daños que les ocasionara el funcionamiento del servicio, salvo si se hubieran producido por actos realizados en cumplimiento de una cláusula impuesta por la corporación con carácter ineludible.

4a. No enajenar bienes afectos a la concesión que hubieran de revertir a la entidad concedente, ni gravarlos, salvo amortización expresa de la corporación.

5a. Ejercer, por sí, la concesión y no cederla o traspasarla a terceros sin la anuencia de la corporación, que sólo podrá autorizarla en las circunstancias que señala el párrafo 2 del artículo 52 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales.

La concesión otorgará al concesionario las facultades necesarias para prestar el servicio.

Serán derechos del concesionario: 1o. Percibir la retribución correspondiente por la prestación del servicio. 2o. Obtener compensación económica que mantenga el equilibrio financiero de la concesión en los casos en que concurra cualquiera de las circunstancias a que se refieren los números 2o., 3o. y 4o. del artículo 127. 3o. Utilizar los bienes de dominio público necesarios para el servicio. 4o. Recabar de la corporación los procedimientos de expropiación forzosa, imposición de servidumbres y desahucio administrativo para la adquisición del dominio, derechos reales o uso de los bienes precisos para el funcionamiento del servicio.

La corporación concedente podrá otorgar al concesionario: 1o. Reconocimiento de vecindad a su persona, dependientes y operarios en el municipio de la concesión, para el disfrute de los aprovechamientos comunales. 2o. Utilización de la vía de apremio para la percepción de las prestaciones económicas que adeuden los usuarios por razón del servicio (artículo 128).

El concesionario percibirá, como retribución: a) las contribuciones especiales que se devengarán por el establecimiento del servicio, salvo cláusula

sula en contrario, y b) las tasas a cargo de los usuarios, con arreglo a tarifa aprobada en la forma dispuesta por la legislación vigente.

También podrá consistir la retribución, juntamente con alguno de los conceptos anteriores, o exclusivamente si el servicio hubiera de prestarse gratuitamente, en subvención a cargo de los fondos de la corporación.

En todo caso, la retribución prevista para el concesionario deberá ser calculada de modo que permita, mediante una buena y ordenada administración, amortizar durante el plazo de la concesión el costo de establecimiento del servicio y cubrir los gastos de explotación y un margen normal de beneficio industrial.

Si como forma de retribución, total o parcial, se acordara el otorgamiento de subvención, ésta no podrá revestir la forma de garantía de rendimiento mínimo ni cualquier otra modalidad susceptible de estimular el aumento de gastos de explotación, y, en general, una gestión económica deficiente por el concesionario y el traslado de las resultas de la misma a la entidad concedente.

La retribución será revisable en los casos a que aluden los artículos 127 y 128 (artículo 129).

#### *b. Gestión interesada*

La administración y el empresario participan en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.

#### *c. Concierto*

El servicio se puede gestionar mediante concierto con otras entidades públicas o privadas y con particulares que vengan realizando prestaciones análogas a las que son objeto del servicio, utilizando los que unas y otros tuvieran establecidos sin que el concierto origine nueva persona jurídica entre las mismas. El concierto podrá establecerse con personas o entidades radicantes dentro o fuera del territorio de la entidad local.

#### *d. Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la entidad local*

En la empresa mixta el capital social está compartido entre la administración local y otros socios, es decir, sólo parte del capital pertenece a la

entidad local. En los supuestos en los que el capital pertenece íntegramente a la corporación, la gestión se lleva a cabo de forma directa.

La relación entre la sociedad y el usuario es, en principio, de derecho privado, si bien no existe una total libertad relacional, ya que por lo general los contratos son de adhesión (aunque en la práctica son contratos de adhesión los que unen las relaciones de la sociedad y el usuario; no obstante, existe una legislación protectora del usuario); y, además, la entidad gestora del servicio ha de prestarlo a todos en general, siempre que reúnan los requisitos exigidos para el servicio de que se trate.

Pero de una forma u otra, lo que sí queda claro es que la obligación esencial de la sociedad es la de prestar el servicio; y, a cambio, la obligación esencial del usuario es la de abonar una tarifa, siempre que el servicio se sufrague a través de este sistema.

#### *D. La reserva a favor de las entidades locales del transporte público de viajeros*

El artículo 86.3 de la LBRL determina:

Se declara la reserva a favor de las Entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros, servicios mortuorios. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además de lo dispuesto en el número 2 de este artículo, la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.

En todo caso, debemos tener presente que la municipalización con monopolio tiende a establecer un régimen general, uniforme y excluyente, pero debe estarse a lo que dispongan las normas de derecho intertemporal, y caso de no respetarse situaciones jurídicas consolidadas conforme al derecho anterior, la indemnización como presupuesto de viabilidad de la nueva situación resulta inexcusable, tal y como ha señalado la STS del 9 de diciembre de 1980.

### III. CONCLUSIONES

Más allá de la explicación de las distintas formas de gestión del transporte urbano colectivo, debo hacer, sin ánimo de ser exhaustivo, algunas consideraciones generales a modo de conclusiones sobre el transporte urbano colectivo.

#### 1. *Económicas*

Es necesario expandir el radio de acción de las empresas concesionarias a sus zonas de influencia.

Es necesario potenciar los estudios agregados sobre transportes, los cuales deben tener en cuenta todas las variables y parámetros existentes que influyen en el sector.

Es necesario evitar en la medida de lo posible los excesos de oferta respecto a las empresas concesionarias.

Debemos abogar por el establecimiento de planes municipales y provinciales que tengan en cuenta todos los medios y su enlace.

Sustitución de los modelos clásicos de transporte (radiales, diametrales, etcétera) que responden a las exigencias de ciudades estáticas, por otros de tipo lineal y que corresponden a una visión dinámica de la ciudad.

#### 2. *Financieras*

Establecimiento de una política de precios públicos que tengan en cuenta los costes del sector y permita autoequilibrio de las empresas. A su vez, estos precios coadyuvarán a una asignación óptima de los recursos.

En los casos en que los precios sean políticos, inferiores al coste, se establecerá paralelamente una política de subvenciones adecuada que elimine los déficit empresariales.

Abogar por la introducción de modelos de equilibrio presupuestario.

#### 3. *Sociales*

Hacer realidad la maximización de la función de bienestar social que el transporte urbano genera en la colectividad. Se trata del principio de que cada ciudadano obtenga el máximo posible de estas unidades con el programa de inversiones de que se dispone.



Reducir en la medida de lo posible los costes sociales que el transporte provoca a la comunidad (contaminación, congestión, fatiga, etcétera).

#### 4. *Administrativas*

Establecimiento de trabas jurídico-administrativas a la libre circulación de vehículos privados en determinadas zonas o calles de las grandes ciudades. Estas limitaciones podrían consistir en las siguientes actuaciones: creación de bandas reservadas a los medios de transporte público, prioridad de los mismos en las intersecciones, prohibición de circular en determinadas calles o zonas, limitación de las plazas de estacionamiento, establecimiento de peajes, etcétera.

Facilitar la creación de entes supramunicipales de transporte urbano, que tengan en cuenta la variedad de medios que abarcan, tanto en la vertiente económica como administrativa, y que coordinen todas las empresas del área.

#### 5. *Necesidades*

Necesidad de coordinar transportes y urbanismo, así como planificación de los distintos sistemas y explotaciones.

Es importante conocer lo más exactamente posible la demanda potencial del transporte colectivo urbano.

Es necesario establecer un marco jurídico adecuado para la prestación del transporte colectivo urbano.

La coordinación de la explotación de un área urbana o metropolitana no exige necesariamente la unidad de empresa, salvo si se derivaran de ella economías de escala: en tal caso debe utilizarse la fórmula jurídica adecuada que compense los intereses afectados.

Se deben crear entes con autoridad única sobre toda el área afectada que garanticen la coordinación de urbanismo, transporte y explotación, sean una o varias las empresas prestatarias del servicio.

Es indispensable establecer el principio del equilibrio presupuestario de las empresas prestatarias del servicio de transporte colectivo urbano, por ser imprescindible para la prestación de un servicio adecuado, en cantidad y calidad.