

**CONCEJALÍA DELEGADA DE MOVILIDAD, PROTECCIÓN CIUDADANA,
AGENDA URBANA, SOSTENIBILIDAD Y FONDOS NEXT GENERATION
SERVICIO DE MOVILIDAD**

Expediente: 13227/2024

Asunto: Expediente de aprobación de ordenanza municipal reguladora de la prestación patrimonial de carácter público no tributario del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros mediante gestión indirecta

Trámite: emisión de informe jurídico

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por acuerdo de 22 de marzo de 2024 adoptado en expediente nº 51417/2023 de la Junta de Gobierno Local se dispuso requerir a la Administración autonómica la autorización de la actualización de tarifas del servicio de transporte colectivo urbano de viajeros de este Ayuntamiento, que es gestionado indirectamente, de conformidad con las prescripciones contenidas en el Decreto 365/2009, de 3 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos en materia de precios autorizados de ámbito local en Andalucía.

SEGUNDO.- Remitida la referida solicitud al órgano competente autonómico, por este se dictó Resolución el pasado 12 de abril (recepción municipal de fecha 15 e abril) en la que, sintéticamente, se acuerda el ARCHIVO de dicha solicitud en atención a la inexistencia en este Ayuntamiento de la Ordenanza a que se refiere el art. 20.6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por R.D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Según la resolución autonómica citada la inexistencia de dicha Ordenanza conlleva, asimismo, la falta de solicitud del preceptivo informe a que se refiere el párrafo tercero del precepto indicado (que deberá emitirse, se entiende, por la actual Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego), conminando a que solo una vez cumplimentada dicho trámite del art. 20.6 TRLHL, se proceda a reactivar el procedimiento contenido en el Decreto 365/2009.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- A la vista de lo anterior, es manifiesta la necesidad de regular la prestación patrimonial de carácter público no tributario, que se denominarán tarifas *ex art. 289.2 de la Ley 9/2017, de 29 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)*, al desarrollarse en este municipio mediante gestión indirecta la prestación del servicio transporte colectivo urbano de viajeros, obligatorio para aquellos municipios con más de 50.000 habitantes (art. 26.1.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -LRL).

Código seguro de verificación: **8SCOQ10Q31R207QMGSE1**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Conforme de **GARCIA-VILLANOVA BURITA GUSTAVO /VICESECRETARIO GENERAL** 08-05-2024 14:40:07
Firmado por **JIMENEZ FERNANDEZ FRANCISCO JAVIER /JEFE/A DE SERVICIO ADMINISTRATIVO E** 08-05-2024 13:24:24

Contiene 2
firmas digitales



Pag. 1 de 8



**CONCEJALÍA DELEGADA DE MOVILIDAD, PROTECCIÓN CIUDADANA,
AGENDA URBANA, SOSTENIBILIDAD Y FONDOS NEXT GENERATION
SERVICIO DE MOVILIDAD**

SEGUNDO.- En tal sentido, y por mandato del art. 20.6 TRLHL, estas contraprestaciones económicas en servicios gestionados indirectamente deben contar con una regulación propia. Para ello, los municipios cuentan con la potestad reglamentaria reconocida expresamente en el art. 4.1.a) LRL.

El proyecto de Ordenanza propuesto cuenta con una Exposición de Motivos, siete artículos, una disposición adicional única y una disposición final.

TERCERO.- La competencia cuya contraprestación económica ha de ser objeto de regulación se configura como competencia propia de los municipios conforme al art. 7.1 en relación con el reconocimiento contenido en el art. 25.2 LRL, apartado II), LRL, que atribuye el ejercicio de la competencia de Transporte público de viajeros en los términos que marque la legislación estatal y autonómica. A tal efecto, la articulación de su ejercicio y la configuración de dicha prestación patrimonial de carácter público no tributario atinente a dicho servicio se contiene, a los efectos que aquí interesan, en el ya indicado art. 20.6 TRLHL, introducido por la D.F.12ª LCSP, y en la Disposición Adicional 43ª de este mismo cuerpo legal, en el que se contiene el reconocimiento de la “Naturaleza jurídica de las contraprestaciones económicas por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos en régimen de Derecho privado” disponiendo lo siguiente:

Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos, de forma directa mediante personificación privada o gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, mediante sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de derecho privado.

CUARTO.- Innecesariedad de apertura de procedimiento de consulta pública previa ex art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

La doctrina del Tribunal Supremo (Sala Tercera) sobre el particular está recogida en el FºJ 7º de la STS 5029/2023, de 16 de noviembre. Según esta:

“La consulta previa a la que se refiere el art 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es obligatoria respecto de las ordenanzas locales que, como las reguladoras de



**CONCEJALÍA DELEGADA DE MOVILIDAD, PROTECCIÓN CIUDADANA,
AGENDA URBANA, SOSTENIBILIDAD Y FONDOS NEXT GENERATION
SERVICIO DE MOVILIDAD**

prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, no afecten a materias de la Disposición Adicional primera LPACAP, salvo que pueda prescindirse de dicho trámite por causas legalmente previstas.

A efectos de una ordenanza local, son causas legalmente previstas para prescindir del trámite de consulta previa, las contenidas en el primer párrafo del apartado cuarto del art 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al tener carácter de legislación básica; y, en su caso, las que establezca la correspondiente legislación autonómica”.

Entre las causas contenidas en el párrafo primero del art. 133.4 Ley 39/2015 se incluyen "razones graves de interés público" para prescindir del trámite. Precisamente, en la misma STS 5029/2023 (FJ 6º) el TS casa la sentencia de TSJ de Galicia por considerar:

“Por otro lado, porque la sentencia de instancia omite cualquier consideración en torno al primer párrafo del apartado 4 del art 133 LPACAP -este sí, de carácter básico- en el que se encuentra la excepción relativa a que concurran razones graves de interés público para prescindir del trámite de consulta pública. Ciertamente, el Ayuntamiento no parece invocar explícitamente y bajo esa formulación, la excepción de interés público; sin embargo -insiste-, en que la ordenanza regula prestaciones que ya se venía prestando y alude, asimismo, a la necesidad de alcanzar lo que denomina una solución ágil a problemas que le surgen en su funcionamiento diario respecto de este tipo de prestaciones de naturaleza pública.

Evidentemente, desde la perspectiva de la financiación del servicio público de abastecimiento de agua, nos encontramos ante una nueva realidad jurídica derivada de la Ley de Contratos del sector público. Ahora bien, es indudable que los servicios vinculados al ciclo integral del agua se venían prestando y el Ayuntamiento recurrente deberá seguir haciéndolo conforme a la normativa expuesta.

Desde esta perspectiva, estimamos que concurre un marcado interés público en la regularidad y prestación de los servicios a los que se refiere la Ordenanza impugnada -los servicios vinculados al ciclo integral del agua-, interés público que debió considerarse a los efectos de ponderar la ausencia de dicha consulta previa.

Resultan muy ilustrativos los términos de la LRRL cuando, con relación al abastecimiento de agua potable a domicilio y a la evacuación y tratamiento de aguas residuales, el artículo 25.2.c) considera el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales como una materia

Código seguro de verificación: **8SCOQ10Q31R207QMGSE1**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Conforme de **GARCIA-VILLANOVA BURITA GUSTAVO /VICESECRETARIO GENERAL** 08-05-2024 14:40:07
Firmado por **JIMENEZ FERNANDEZ FRANCISCO JAVIER /JEFE/A DE SERVICIO ADMINISTRATIVO E** 08-05-2024 13:24:24

Contiene 2
firmas digitales



Pag. 3 de 8



**CONCEJALÍA DELEGADA DE MOVILIDAD, PROTECCIÓN CIUDADANA,
AGENDA URBANA, SOSTENIBILIDAD Y FONDOS NEXT GENERATION
SERVICIO DE MOVILIDAD**

respecto de la cual el municipio ejercerá en todo caso competencias propias; o asimismo, cuando con relación, nuevamente, al abastecimiento domiciliario de agua potable, su artículo 26 conmina a los municipios a prestar, en todo caso, ese servicio; o, en fin, cuando el segundo apartado del artículo 86 LRBRL declara la reserva en favor de las Entidades Locales, entre otros, del abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, que considera como una actividad o servicio esencial.

Y es aquí, cuando cobra razón la argumentación del Ayuntamiento recurrente que enfatiza en la necesidad de garantizar el funcionamiento diario de un servicio esencial, señalando explícitamente en su escrito de interposición del recurso, que el trámite de la consulta previa "retrasaría en exceso la entrada en vigor de normativa de gran relevancia para garantizar el correcto funcionamiento de la actividad municipal."

En este contexto, pues, cabe valorar que estamos en presencia de un servicio esencial, de prestación obligatoria por el municipio y que, evidentemente, venía ya siendo prestado por el Ayuntamiento. Tales circunstancias ahondan en la necesidad de garantizar la continuidad y regularidad de unos servicios tan esenciales, como los vinculados al ciclo integral del agua, centrándose lo novedoso de la regulación en la modificación del mecanismo de financiación del servicio, a partir de las tarifas preexistentes por efecto de la Ley de Contratos del Sector Público que, en realidad, viene a abrir una etapa de transición, por cuanto comporta la necesidad de adaptar la normativa a la nueva naturaleza jurídica (prestación patrimonial de carácter público no tributario) determinada por aquella ley.

En consecuencia, todas estas circunstancias, presididas por la necesidad de garantizar la continuidad y regularidad de los servicios vinculados al ciclo integral del agua, pergeñan, a juicio de esta Sala, unas razones de interés público lo suficientemente relevantes como para prescindir del trámite de consulta previa -en el caso que nos ocupa-, a tenor del párrafo primero del apartado cuatro del art 133 LPACAP, siendo este el parámetro de enjuiciamiento a través del cual debió analizarse la argumentación del Ayuntamiento.

Visto lo anterior, tratándose el transporte colectivo urbano de una materia sobre la que el municipio ejerce en todo caso competencias (art. 25.2.11) LRBRL), que tiene el carácter de servicio mínimo obligatorio para el Ayuntamiento de Granada (art. 26.1 d LRBRL) y se presta desde hace décadas, para el que se pretende una nueva ordenanza con el fin de adaptar la financiación del servicio a la realidad jurídica derivada de la LCSP pasando de tasa municipal a prestación patrimonial no tributaria por la gestión indirecta del servicio (art. 20.6 TRLHL) , entiendo que existe un marcado interés municipal en la regularidad y prestación del servicio de bus urbano que nos permite prescindir del trámite de consulta previa por razones

Código seguro de verificación: **8SCOQ10Q31R207QMGSE1**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Conforme de **GARCIA-VILLANOVA BURITA GUSTAVO /VICESECRETARIO GENERAL** 08-05-2024 14:40:07
Firmado por **JIHENEZ FERNANDEZ FRANCISCO JAVIER /JEFE/A DE SERVICIO ADMINISTRATIVO E** 08-05-2024 13:24:24

Contiene 2
firmas digitales



Pag. 4 de 8



**CONCEJALÍA DELEGADA DE MOVILIDAD, PROTECCIÓN CIUDADANA,
AGENDA URBANA, SOSTENIBILIDAD Y FONDOS NEXT GENERATION
SERVICIO DE MOVILIDAD**

graves de interés público (art. 133.4 LPAC).

Ello sin perjuicio del cumplimiento de trámites previstos en los arts. 49 y 70.2 LBRL para la aprobación de las ordenanzas, y la petición de informes a que haya lugar conforme al párrafo 3º del art. 20.6 TRLHL.

QUINTO.- Normativa sustantiva en la materia.

El art. 19. 1 y 2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, dispone lo siguiente:

1. El régimen tarifario de los servicios públicos de transporte de viajeros de titularidad de la Administración vendrá determinado en los correspondientes contratos de gestión de servicio público.

2. La estructura de la tarifa de los transportes señalados en el punto anterior se ajustará a las características del servicio de que en cada caso se trate, teniendo en cuenta lo que al efecto se determina en esta ley y en las disposiciones de la Unión Europea en materia de servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, y, en su caso, en las normas reglamentarias dictadas para su ejecución y desarrollo.

Las tarifas así establecidas, junto con las demás compensaciones, económicas o de otra índole, a que, en su caso, tenga derecho el contratista, deberán cubrir la totalidad de los costes de explotación del transporte en las condiciones señaladas en el correspondiente contrato de gestión de servicio público y permitirán una adecuada amortización de aquellos activos necesarios para su prestación y que hayan de ser aportados por el contratista, así como, un razonable beneficio empresarial, en circunstancias normales de productividad y organización. A tal efecto, la Administración deberá desestimar la contratación de tales servicios con quienes oferten prestarlos aplicando precios que no cumplan la referida condición. La desestimación de una oferta no se hará sin permitir su justificación por parte del licitador que la presentó.

Por su parte, el art. 85 LRL dispone que Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente, bien de modo directo o indirecto, y en este último caso mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos regulado actualmente en la LCSP.

En la concesión del servicio público de transporte urbano colectivo la remuneración del concesionario viene fijada por una tarifa, cuya naturaleza jurídica es la de prestación patrimonial de carácter público no tributario, que percibe del usuario. Al respecto, la tarifa aparece como eje medular del régimen económico-



**CONCEJALÍA DELEGADA DE MOVILIDAD, PROTECCIÓN CIUDADANA,
AGENDA URBANA, SOSTENIBILIDAD Y FONDOS NEXT GENERATION
SERVICIO DE MOVILIDAD**

financiero del servicio concedido.

El art. 284.1 LCSP dispone que la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato de concesión de servicios, los servicios de su titularidad o competencia siempre que sean susceptibles de explotación económica por particulares. Asimismo, el art 289.1 de este mismo cuerpo legal dispone que el concesionario tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato, entre las que se incluirá, para hacer efectivo su derecho a la explotación del servicio, una retribución fijada en función de su utilización que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración.

El art. 6.2 de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, dispone que en los casos de gestión indirecta en los que la retribución del contratista se perciba directamente por éste de los usuarios, el coste efectivo vendrá determinado por los ingresos derivados de las tarifas que aquellos abonen, así como, en su caso, por las subvenciones de cobertura del precio del servicio que pudieran corresponder a la entidad local a la que corresponde la titularidad del servicio.

Por lo tanto, en nuestro ordenamiento jurídico puede afirmarse que se encuentra reconocido el principio de “tarifa suficiente”, si bien en el caso que nos ocupa la intervención o participación financiera de la Administración en el servicio concedido viene dado por la formulación del principio de equilibrio económico de la concesión que, como se indica en la memoria obrante en el expediente, el mismo pasa por la actualización de la prestación patrimonial de carácter público no tributario.

SEXTO.- Cumplimiento de los principios de buena regulación.

El proyecto de instrumento normativo se adjuta a los principios de buena regulación contenidos en el art. 129 LPAC, principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, al encontrarse justificada en razones de interés general por responder a una necesidad *ope legis*.

Concurre el principio de proporcionalidad en la medida en que el proyecto de norma se limita a regular los aspectos imprescindibles de las contraprestaciones económicas que han de satisfacerse en la prestación del servicio de transporte público urbano en autobús. En lo relativo a la concurrencia del principio de seguridad jurídica la ordenanza propuesta resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico siendo el instrumento más idóneo para alcanzar los fines que con ella se persiguen, no existiendo posibilidad de una alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones a los interesados;

Código seguro de verificación: **8SCOQ10Q31R207QMGSE1**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Conforme de **GARCIA-VILLANOVA BURITA GUSTAVO /VICESECRETARIO GENERAL** 08-05-2024 14:40:07
Firmado por **JIMENEZ FERNANDEZ FRANCISCO JAVIER /JEFE/A DE SERVICIO ADMINISTRATIVO E** 08-05-2024 13:24:24

Contiene 2
firmas digitales



Pag. 6 de 8



**CONCEJALÍA DELEGADA DE MOVILIDAD, PROTECCIÓN CIUDADANA,
AGENDA URBANA, SOSTENIBILIDAD Y FONDOS NEXT GENERATION
SERVICIO DE MOVILIDAD**

permitiendo, en conclusión, una gestión más eficiente de los recursos públicos

SÉPTIMO.- Competencia municipal para la regulación de la materia

En relación con la normativa aplicable, habrá de considerarse la siguiente:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, señaladamente los artículos ya mencionados de la misma en el presente informe (arts. 7, 25, 26, 49 y 70).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Decreto 365/2009, de 3 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos en materia de precios autorizados de ámbito local en Andalucía.

OCTAVO.- El expediente cuenta como antecedentes con informe de los servicios técnicos municipales justificativo del importe tarifario contenido en la Ordenanza, así como informe de la concesionaria relativo al ejercicio 2023, borrador del Proyecto de Ordenanza y propuesta de la concejalía delegada competente en la materia.

Deberá contar, además, con la fiscalización favorable de la Intervención municipal

NOVENO.- Indicar, finalmente, que una vez aprobado en su caso el Proyecto de Ordenanza, se someterá a aprobación inicial por la Comisión delegada del Pleno competente por razón de la materia, y una vez adoptada se someterá a información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta para la presentación de reclamaciones y sugerencias, y posterior resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro de plazo y aprobación definitiva por el órgano indicado, salvo avocación plenaria de la misma.

En conclusión, se informa favorablemente la propuesta de proyecto de Ordenanza municipal reguladora de la prestación patrimonial de carácter público no tributario del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros mediante



**CONCEJALÍA DELEGADA DE MOVILIDAD, PROTECCIÓN CIUDADANA,
AGENDA URBANA, SOSTENIBILIDAD Y FONDOS NEXT GENERATION
SERVICIO DE MOVILIDAD**

gestión indirecta, lo que se somete a mejor criterio fundado

Sin más que informar

Granada, en el día de la fecha
EL JEFE DEL SERVICIO

Fdo.: Fco. Javier Jiménez Fernández
Técnico de Admón. General

CONFORME
EL VICESECRETARIO GENERAL

Fdo.: Gustavo García-Villanova Zurita

Código seguro de verificación: **8SCOQ10Q31R207QMGSE1**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Conforme de GARCIA-VILLANOVA ZURITA GUSTAVO /VICESECRETARIO GENERAL 08-05-2024 14:40:07
Firmado por JIMENEZ FERNANDEZ FRANCISCO JAVIER /JEFE/A DE SERVICIO ADMINISTRATIVO E 08-05-2024 13:24:24

Contiene 2
firmas digitales



Pag. 8 de 8

