



R. CASACION núm.: 511/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo
Gonzalez

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA

PROVIDENCIA

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. César Tolosa Tribiño, presidente

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D^a. Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D^a. Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 24 de junio de 2021.

La Sección de admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acuerda la inadmisión a trámite del recurso de casación preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Redondela, contra la sentencia de 19 de octubre de 2020 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictada en el recurso de apelación núm. 7118/2020, por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 89.2 de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa/LJCA impone para el escrito de preparación, conforme al artículo 90.4.b) de la LJCA.



Y ello, por falta de fundamentación suficiente de que concurren alguno o algunos de los supuestos, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 88 del mismo texto legal, como así exige el art. 89.2 f) LJCA. Toda vez que, pese a la invocación del artículo 88.2.b, c, h) y artículo 88.3.a) LJCA, no despliega los argumentos necesarios para entender por debidamente cumplimentada esta carga procesal con relación, en particular, a las alegaciones en torno a los requisitos de notificación/publicidad de los acuerdos municipales a efectos de su impugnación por los ayuntamientos vecinos, sin que a la sazón, las manifestaciones en torno a la transparencia, se vean acompañadas de denuncia sobre concretas infracciones normativas.

Con imposición de las costas procesales a la parte recurrente, si bien la Sección de admisión fija la cantidad de 2000 euros, más IVA, si procede, como cantidad máxima a reclamar por todos los conceptos, en favor de la parte recurrida y personada.

Contra la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90.5 LJCA, no cabe recurso alguno.

Lo acuerda la Sección y firma el Magistrado Ponente. Doy fe.

T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3 - 003
A CORUÑA

MQ

N.I.G: 36057 45 3 2018 0000252
Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0007118 /2020
Sobre DERECHO ADMINISTRATIVO
De D/ña. CONCELLO DE VIGO (PONTEVEDRA)
Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO
Procurador: BEGOÑA ALEJANDRA MILLAN IRIBARREN
Contra D/ña. CONCELLO DE REDONDELA (PONTEVEDRA)
Abogado: JESUS LORENZO CUERVO
Procurador: JULIO JAVIER LOPEZ VALCARCEL

D./ D^a. MARIA LUISA DIAZ SANCHEZ, Letrado de la
Administración de Justicia de T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3 003,
de los de A CORUÑA.

POR EL PRESENTE HAGO CONSTAR: Que en los autos de RECURSO
DE APELACION n° 0007118 /2020 ha recaído , del tenor literal:
T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3
A CORUÑA

SENTENCIA: 00230/2020

PONENTE: D^a. CRISTINA MARIA PAZ EIROA

RECURSO: RECURSO DE APELACION 7118/2020

APELANTE: CONCELLO DE VIGO (PONTEVEDRA)

Procurador: BEGOÑA ALEJANDRA MILLAN IRIBARREN

Letrado: LETRADO DEL AYUNTAMIENTO

APELADO: CONCELLO DE REDONDELA (PONTEVEDRA)

Procurador: JULIO JAVIER LOPEZ VALCARCEL

Letrado: JESUS LORENZO CUERVO

EN NOMBRE DEL REY

La Sección 003 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la

SENTENCIA

Ilmos. Sres. e Ilma. Sra

Francisco Javier Cambón García presidente
Juan Bautista Quintas Rodríguez
Cristina María Paz Eiroa

En la ciudad de La Coruña, a 19 de octubre de 2020.

Vistos los autos de recurso de apelación seguidos ante esta Sala con el número 7118/2020, interpuesto por el Ayuntamiento de Vigo contra la sentencia de 05/02/2020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N° 1 de Vigo en el Procedimiento Ordinario 131/2018; siendo parte apelada el Ayuntamiento de Redondela.

Es Ponente la Ilma. Sra. Doña Cristina María Paz Eiroa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Juzgado de lo Contencioso-administrativo N° 1 de Vigo dictó sentencia el 20/01/2020 en el Procedimiento Ordinario 131/2018 con el fallo que sigue: "Que debo estimando como estimo sustancialmente la demanda interpuesta por el CONCELLO DE REDONDELA frente al CONCELLO DE VIGO, en Procedimiento Ordinario n° 131/2018, debo declarar y declaro contraria al ordenamiento jurídico la exigencia del empadronamiento como condición para la obtención de la nueva tarjeta de transporte (sea integrada en la PassVigo o suministrada de modo independiente) es contraria al ordenamiento jurídico. / No se efectúa expresa imposición de las costas procesales".

SEGUNDO.- El Ayuntamiento de Vigo interpuso recurso de apelación mediante escrito razonado conteniendo las alegaciones en que se fundamentaba el recurso y suplicando que "con estimación do recurso de apelación interposto, a revogue e no seu lugar dite outra pola que se inadmita e subsidiariamente desestime integramente o recurso interposto".

TERCERO.- El Juzgado dictó resolución admitiendo el recurso y dio traslado del mismo a las demás partes. El Ayuntamiento de Redondela presentó escrito de oposición al recurso de apelación pidiendo su desestimación.

CUARTO.- La Sala, por providencia de 06/10/2020, señaló el día 16/10/2020 para la votación y fallo.

QUINTO.- En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- No aceptamos los fundamentos jurídicos de la sentencia apelada.

SEGUNDO.- La sentencia declara que la entidad local recurrente está legitimada para interponer el recurso contencioso-administrativo -fundamento jurídico segundo-; rechaza que el recurso se haya interpuesto contra actos firmes y consentidos -fundamento jurídico tercero-; y estima el recurso al concluir que la exigencia del empadronamiento como condición para la obtención de la nueva tarjeta de transporte es contraria al ordenamiento jurídico -fundamento jurídico cuarto-.

La apelante alega, en primer lugar, "error en la valoración de la prueba en relación a la inadmisibilidad por la existencia de un acto firme y consentido". Repite con su contestación que el recurso es inadmisibile porque se interpuso contra actividad no susceptible de impugnación por no haber sido recurrida en tiempo y forma, al amparo de lo dispuesto en el artículo 69.c), en relación con los artículos 51.1.c) y 28 de la LRJCA. Procede que el tribunal decida sobre la cuestión antes de entrar a resolver sobre el objeto principal del pleito.

TERCERO.- El objeto del recurso contencioso-administrativo es "la discriminatoria actuación (ACTUACIÓN MATERIAL) del Ayuntamiento de Vigo de exigencia del empadronamiento en esa Ciudad en orden a que los usuarios puedan disfrutar de la tarifa reducida en el servicio de transporte colectivo de viajeros, no ajustada a Derecho y lesiva para el Ayuntamiento de Redondela (por afectación directa del coste de desplazamiento del personal a su servicio a y en la Ciudad de Vigo, Ciudad a la que está vinculada en muchos ámbitos de la actividad oficial) y para todos sus vecinos (con especial incidencia en los de la Parroquia de Chapela)" -palabras del escrito de interposición-.

La demandada ya alegó al contestar y repite ahora al apelar que el recurso es inadmisibile porque se interpuso contra

actividad, los acuerdos municipales de 17/01/2014 y 29/12/2017, no susceptible de impugnación por no haber sido recurrida en tiempo y forma, al amparo de lo dispuesto en el artículo 69.c), en relación con los artículos 51.1.c) y 28 de la LRJCA. Al su escrito de contestación acompañó, como documentos 1 y 5, certificación respectiva de los acuerdos.

Según el documento 1, la Junta de Gobierno Local, en la sesión de 17/01/2014, adoptó -"9.- REQUISITOS PARA A OBTENCIÓN DO BILLETE XERAL BONIFICADO (TARXETA VERDE) DO TRANSPORTE URBANO COLECTIVO DE VIAXEIROS. EXPDTE. 256/449"- el siguiente acuerdo: "Para a obtención da tarxeta verde que permite a utilización do transporte público urbano coa tarifa reducida xeral (tarxeta verde o bonobus normal) a partir da data de adopción do presente Acordo, se esixirá o empadramento no Concello de Vigo". Resulta que la exigencia del empadronamiento impugnada no es una "actuación material" sino acordada por acto administrativo expreso firme y consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma.

La sentencia debió declarar la inadmisibilidad del recurso prevista en el artículo 69.c), en relación con los artículos 51.1.c) y 28 de la LRJCA, como opuso el Ayuntamiento de Vigo al contestar y repite al apelar.

Procede aceptar el primer argumento del recurso de apelación. La estimación de la causa de inadmisibilidad por impugnarse actos carentes de las condiciones precisas para ello excluye el examen de otras causas de inadmisibilidad y la decisión sobre el fondo.

El recurso de apelación ha de ser estimado y la sentencia revocada.

CUARTO.- No se imponen las costas porque se estima totalmente el recurso -artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa-.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta sala ha decidido.

Estimar el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Vigo contra la sentencia de 05/02/2020 dictada

por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N° 1 de Vigo en el Procedimiento Ordinario 131/201. Revocar la sentencia.

Declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

No imponer las costas.

Contra esta sentencia cabe interponer, bien ante el Tribunal Supremo, bien ante la correspondiente Sección de esta Sala, el recurso de casación previsto en el artículo 86 de la Ley Jurisdiccional, que habrá de prepararse mediante escrito a presentar en esta Sala en el plazo de treinta días y cumpliendo los requisitos indicados en el artículo 89.2 de dicha ley.

Así se acuerda y firma.

Concuerda bien y fielmente con su original al que me remito y, para que así conste, extiendo y firmo la presente certificación.

En A CORUÑA, a veinte de octubre de dos mil veinte.

EL/LA LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

MARIA LUISA DIAZ SANCHEZ

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjuicio, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 VIGO

SENTENCIA: 00042/2020

-

Modelo: N11600
LALÍN, 4-5ª PLANTA (EDIFICIO ANEXO)
Teléfono: 986 81 74 40 Fax: 986 81 74 42
Correo electrónico:

Equipo/usuario: MV

N.I.G: 36057 45 3 2018 0000252
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000131 /2018 /
Sobre: ADMON. LOCAL
De D/Dª: CONCELO DE REDONDELA
Abogado: JESUS LORENZO CUERVO
Procurador D./Dª:
Contra D./Dª CONCELO DE VIGO
Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO
Procurador D./Dª PAULA LLORDEN FERNANDEZ-CERVERA

SENTENCIA N°: 42/20.

En Vigo, a cinco de febrero de dos mil veinte.

Vistos por el Ilmo. Sr. D. LUIS-ÁNGEL FERNÁNDEZ BARRIO, MAGISTRADO-JUEZ del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Vigo los presentes autos de Procedimiento Ordinario, seguidos con el número 131/2018, a instancia del CONCELO DE REDONDELA, representado por el Letrado Sr. Lorenzo Cuervo, frente al CONCELO DE VIGO, representado por la Procuradora Sra. Llordén Fernández-Cervera y defendido por el Sr. Letrado de sus Servicios Jurídicos; con el siguiente objeto:

Ausencia de respuesta del Concello demandado al requerimiento previo remitido por el demandante el 12.2.2018 acerca de la actividad administrativa emprendida por la Administración municipal demandada consistente en la exigencia del empadronamiento en Vigo para poder disfrutar de la tarifa reducida en el servicio de transporte urbano colectivo de viajeros.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- De la oficina de reparto del Decanato de los Juzgados de Vigo, se turnó a este Juzgado escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo formulado por la representación del CONCELO DE REDONDELA

frente al CONCELLO DE VIGO impugnando la actuación administrativa arriba referenciada.

SEGUNDO.- Admitido a trámite, se acordó sustanciarlo por los cauces del procedimiento ordinario.

Tras la recepción del expediente, se formalizó en tiempo y forma la demanda, donde la parte actora terminaba suplicando se dictase sentencia por la que se declare que la actividad administrativa consistente en exigir el empadronamiento en Vigo para desfrutar de la tarifa reducida en el servicio de transporte urbano colectivo de viajeros contraria a Derecho; con imposición de costas.

TERCERO.- La defensa del Concello contestó a la demanda, en forma de oposición a su estimación, además de aducir causas de inadmisibilidad.

Se fijó la cuantía del pleito en indeterminada.

Se recibió a prueba, tras lo cual se presentaron los respectivos escritos de conclusiones escritas.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Del planteamiento contenido en la demanda

La base de la pretensión deducida por la Corporación demandante estriba en la ausencia de respuesta al requerimiento previo formalizado por su Alcaldía ante la Xunta de Gobierno Local del Concello de Vigo por llevar a cabo actuación material contraria al ordenamiento jurídico estableciendo el criterio de empadronamiento como condición para poder disfrutar de tarifa bonificada en el transporte colectivo urbano de viajeros.

El objeto de este proceso cuenta con el antecedente inmediato del acuerdo adoptado en sesión extraordinaria y urgente de la Xunta de Gobierno Local del Concello de Vigo de fecha 5 de diciembre de 2017 que aprobó las Instrucciones para la solicitud, expedición y uso de la Tarjeta PassVigo.

A su vez, este acuerdo municipal vino precedido de la suscripción el 4 de agosto de ese año de un Convenio de colaboración entre el Concello, la entidad Abanca y la empresa concesionaria de la prestación del servicio público municipal de transporte colectivo de viajeros (Vitrasa) que perseguía la finalidad de desenvolver el proyecto de innovación tecnológica para la mejora de los procesos de gestión, prestación, utilización, información, comunicación y pago de los diferentes servicios públicos municipales mediante la implantación de un nuevo dispositivo móvil multifuncional sin contacto; esto es, lo que se traduciría en la tarjeta PassVigo.

Este nuevo instrumento, personal e intransferible, se caracteriza por incorporar tecnología sin contacto que permite la validación y pago para el uso de diversos servicios municipales, comenzando con el del transporte

urbano de viajeros, sustituyendo a la anterior tarjeta verde.

Para la obtención de esta tarjeta, la norma octava de las Instrucciones exige, además de acreditar la identidad del solicitante, los siguientes requisitos:

-Para todas las solicitudes: solicitud debidamente cumplimentada mediante impreso normalizado, en papel o en soporte digital a través de una página web específica.

-Fotografía tamaño carné del titular en los servicios o perfiles que así lo exijan.

-Aquella otra documentación complementaria requerida por la normativa específica de cada servicio municipal.

En la memoria interna de la tarjeta quedarán registrados los datos personales del titular (nombre, NIF y fecha de nacimiento), los relativos a los servicios asociados a ella, el saldo y los últimos movimientos, toda vez que se trata de un instrumento de prepago (que requiere la previa carga por parte del usuario para el pago de los servicios adscritos).

En el Anexo II se incorpora el modelo de impreso de solicitud, en el cual ninguna referencia se contiene acerca de la exigencia de empadronamiento.

Sin embargo, el modelo específicamente confeccionado para la solicitud de la tarjeta (que, en aquel momento, solo se utilizaba para el transporte urbano) sí incorpora un requisito añadido: la cumplimentación de una casilla que permite al Concello comprobar el empadronamiento del solicitante y, de no autorizar esa consulta automática, la necesidad de presentar el documento acreditativo de esa circunstancia.

En esta línea, en el enlace de internet dispuesto al efecto

<http://www.vitrassa.es/php/index.php?pag=tarifas/tarifas&tarifa=5> se indicaba que, junto con la fotocopia del DIN o equivalente deberá acompañarse certificado de empadronamiento.

A esa página web se accedía desde la oficial del Concello de Vigo (https://sede.vigo.org/expedientes/tramites/tramite.jsp?id_tramite=326&lang=es), dedicada a la "Solicitud de la Tarjeta de Transporte Normal (Bonobús)", que -expresamente se indica- está dirigida a "cualquier persona".

En cambio, en la página <https://passvigo.vigo.org/solicitar-tarjeta> se resaltaba como requisito de obtención el hallarse empadronado en Vigo.

El Concello de Redondela señala como objeto de impugnación una "actuación material", porque no consta un acto administrativo que contenga la especificación del presupuesto del empadronamiento en Vigo como condición para la obtención de la nueva tarjeta; requisito que, además, sería contrario al ordenamiento jurídico.

La tarifa ordinaria del transporte urbano se estableció, para el ejercicio de 2018, en 1,35 €.

Para los titulares de la Tarjeta PassVigo, el coste es de 0,89 €.

Además, existen las siguientes bonificaciones:

- Estudiante: 0,86 €
- Pensionista I: gratuito
- Pensionista II: gratuito
- Universitario: 0,67 €
- Social: 0,69 €
- PMR en silla de ruedas y acompañante: gratuito.

En este punto, conviene referir que la cláusula 63 del Pliego de Condiciones económico-administrativas y Prescripciones Técnicas de la concesión del servicio público regular de transporte urbano colectivo de viajeros en autobús de uso general de Vigo señala que la tarifa será la que apruebe el Concello en cada momento, conforme a las disposiciones legales en vigor, reservándose la facultad de aprobar otras tarifas menores y distintas de la denominada tarifa ordinaria, en función del número de billetes, horario, etc., o de cualquier otra condición que pueda establecer, incluyendo transbordos.

SEGUNDO.- De la legitimación activa

En primer término, la representación procesal del Concello de Vigo aduce la falta de legitimación activa del de Redondela, por no encontrar amparo ni en la regulación específicamente dedicada a las entidades locales en el art. 19.1 de la Ley de la Jurisdicción, ni en ningún tipo de acción pública (urbanística o ambiental) o popular, como tampoco en el mecanismo de la acción vecinal del art. 68.2 de la LRBL.

Como guía de la resolución de este óbice, ha de acudirse a la reciente doctrina jurisprudencial recaída acerca de la legitimación para recurrir, principiando por el razonamiento explicitado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2019, con cita de las dictadas el 13 de diciembre de 2005 y el 20 de marzo de 2012: para apreciar el requisito de la legitimación en una determinada persona física o jurídica, es preciso, salvo en los excepcionales supuestos en los que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la existencia de una acción pública, que exista un interés legítimo en la pretensión ejercitada, que debe ser identificado en la interposición de cada recurso contencioso administrativo. Así, la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, implica la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca

automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto.

En suma, la jurisprudencia existente define el interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 LJCA, como "la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta".

Esa misma Sentencia se encarga de prevenir que esa concreta relación entre la persona física o jurídica y la pretensión ejercitada en cada proceso explica el carácter casuístico que presenta la legitimación, que también fue puesto de relieve en las STS de 24 de mayo de 2006 y 26 de junio de 2007, por lo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos, sino que habrá de indagarse en cada caso la presencia del interés legítimo de la parte, a cuyo fin sirve el proceso.

También es interesante mencionar la STS de 17 de septiembre de 2018, donde se indica que, en principio, toda la actuación de una Administración Pública en defensa de sus intereses y derechos ha de reputarse como propia de su naturaleza, esto es, como la de un poder público que tiene a su cargo intereses generales que proteger y fomentar.

En esta línea, al Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de octubre de 2017 recuerda que la legitimación activa de una entidad local no se corresponde exclusivamente con el supuesto contemplado en el artículo 19.1 e) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa "para impugnar aquellos actos y disposiciones que afectan al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u órgano público, en defensa de sus potestades y competencias", ya que también, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.1 a) del referido cuerpo legal, como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución, se extiende a recurrir en la vía contencioso-administrativa aquellos actos que atañen a intereses de carácter local, aunque no supongan una invasión de las competencias municipales, que se vincula a la noción de "ostentar un derecho o interés legítimo".

Como se indicó por este órgano judicial con ocasión de la adopción de las medidas cautelares, los perjuicios derivados del mantenimiento de la exigencia del empadronamiento se generarían continuamente a un número indeterminado de personas. Ha de tenerse en cuenta que, aunque únicamente el Concello de Redondela se ha postulado como demandante, el ámbito personal de afectados no se circunscribe a los residentes en Chapelá, ni tampoco a los vecinos del término municipal redondelano, sino que alcanza de modo global e indiscriminado a cualquier persona que, con independencia de su lugar habitual de

residencia, tuviere interés en obtener una bonificación en el uso del transporte urbano vigués.

Si bien es cierto que el Concello demandante no es - ni puede ser- titular de una tarjeta de transporte, sí representa el interés general de sus ciudadanos (potenciales beneficiarios de aquélla), sobre los que tiene obligación de velar, como todo el Título I de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local se encarga de recordar. "Su legitimación ha de ser admitida", se concluyó allí.

En la Sentencia dictada el 17 de diciembre de 2018, en apelación contra el meritado Auto de medidas, se amplificó lo que sigue:

-La actuación cuya suspensión se pretende comporta la afectación del círculo de intereses cuya gestión se le encomienda como Administración municipal. En este sentido, se expone por dicha Administración que la exclusión de los no empadronados del acceso a la PASSVIGO, y por ende, de la tarifa reducida asociada a su empleo, le supone un perjuicio inmediato, al alterar la situación preexistente e incrementar el coste de los desplazamientos a y desde Vigo del personal a su servicio, manifestando que dicha Corporación debe sufragar el coste de tales desplazamientos realizados por motivos de trabajo.

-Otro título legitimador viene referido al interés general de los vecinos de Redondela en el mantenimiento de la situación preexistente derivada del convenio de 20 de noviembre de 1991 firmado por los Concellos de Redondela y Vigo, en el que se expone el problema de comunicación entre la parte alta y baja de la parroquia de Chapela y que la concesionaria de transporte urbano de viajeros de Vigo tiene líneas que atienden a las necesidades de ambas partes, comunicándola con Vigo, pero sin comunicación entre sí. En virtud de ese convenio el Concello de Vigo manifestaba que no tiene inconveniente en que el Concello de Redondela gestione ante la empresa concesionaria del transporte urbano de Vigo la cobertura de todas las necesidades de comunicación de los habitantes de parroquia Chapela.

Tras ese convenio el 4 de noviembre de 1993 el Director Xeral de Transportes de la Consellería de Ordenación del Territorio e Obras Públicas de la Xunta de Galicia dictó resolución aprobatoria del Plan de Coordinación de los Servicios de Chapela (Redondela)-Vigo, en cuyos antecedentes se expresa la necesidad de que en la zona de influencia de Vigo, por lo que respecta a los tráficos que se generan entre Chapela (Redondela) y Vigo y viceversa, las necesidades de desplazamiento deban recibir tratamiento similar a las corrientes de tráfico urbanos. Ambos Concellos mostraron su conformidad a dicho Plan, por el que se autorizó a la concesionaria del transporte público urbano de viajeros de Vigo (VITRASA) para que dentro del servicio que tiene autorizado por la carretera autonómica PO-223 hasta el límite del término municipal de Vigo, prolongue por la

misma vía hasta Chapela (término municipal de Redondela) 32 expediciones a partir de las 6,15 horas con frecuencia de 30 minutos. En el nuevo tramo podrá realizar paradas para dejar o tomar viajeros con origen/destino Vigo.

-El Concello de Redondela y sus vecinos no son propiamente unos terceros ajenos al ámbito de la prestación del servicio municipal de transporte urbano colectivo de viajeros del Concello de Vigo, ya que en virtud de ese convenio interadministrativo y de ese Plan de Coordinación se extendió el ámbito de la prestación del servicio de la concesionaria municipal de transporte urbano más allá del término municipal de Vigo para llegar al término municipal de Redondela, lo que demuestra una conexión más intensa de los vecinos del término municipal de Redondela en relación con el uso de ese servicio que la que pudiera tener cualquier tercero ajeno al mismo. El Concello de Redondela está legitimado para la defensa de las cuestiones que afecten a la ejecución de los convenios suscritos por dicha Administración, y en este caso se denuncia una alteración en las condiciones económicas de acceso de los vecinos del término municipal de Redondela al servicio de transporte urbano de Vigo, servicio del que eran usuarios en virtud de una actuación convenida por ambas Administraciones.

-El hecho de que una persona usuaria del servicio y titular de la anterior tarjeta verde estuviese también legitimada para solicitar la medida cautelar no excluye la legitimación del Concello de Redondela, en defensa de un interés patrimonial propio y de los intereses generales de sus vecinos, máxime cuando los mismos son usuarios del servicio de transporte urbano de Vigo en virtud de un convenio de colaboración que ampara la extensión del ámbito de prestación de ese servicio hasta el término municipal de Redondela, convenio firmado por el Concello de Redondela, que por tanto no es un tercero ajeno a las cuestiones relacionadas con la prestación de ese servicio.

De todo lo razonado se deduce que la corporación municipal recurrente estaba facultada sin género de dudas a formular, primero, el requerimiento potestativo que establece el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción como trámite previo a la interposición de un recurso contencioso administrativo, y después para interponer el recurso jurisdiccional.

No se trata de invocación abstracta de legitimación, ni de un control genérico de la legalidad, sino de una legitimación derivada del interés, a través de la cual, el ayuntamiento pretende que sea evaluada y puesta en tela de juicio una medida que afecta al coste de los desplazamientos del personal a su servicio, y a la ejecución de un convenio de colaboración suscrito por esa entidad local.

Ese título legitimador que amparaba la adopción de medidas cautelares se mantiene incólume a lo largo del proceso principal, dado que ese interés legítimo -

inicialmente preliminar- no ha desmerecido con posterioridad.

TERCERO.- De la configuración del objeto del recurso, vía de hecho, acto consentido y extemporaneidad

Seguidamente, se alega en la contestación a la demanda que no existe ninguna actividad material, sino un Acuerdo de la Xunta de Gobierno Local de 17 de enero de 2014, firme y consentido, que aprobó el requisito del empadronamiento para la obtención del billete general bonificado, al que siguió el de 29.12.2017 que revisó las tarifas para 2018 y que tampoco fue impugnado.

Se ha de rechazar ese óbice, acudiendo a lo que se razonó en el Auto de medidas cautelares y a lo que se ha indicado en el Fundamento Jurídico 1º de esta resolución: el objeto del proceso y cuenta con el antecedente inmediato del acuerdo adoptado en sesión extraordinaria y urgente de la Xunta de Gobierno Local del Concello de Vigo de fecha 5 de diciembre de 2017 que aprobó las Instrucciones para la solicitud, expedición y uso de la Tarjeta PassVigo. Acuerdo municipal vino precedido de la suscripción el 4 de agosto de ese año de un Convenio de colaboración entre el Concello, la entidad Abanca y la empresa concesionaria de la prestación del servicio público municipal de transporte colectivo de viajeros (Vitrasa) para la implantación de un nuevo dispositivo móvil multifuncional sin contacto, que se traduciría en la tarjeta PassVigo.

Es en el impreso normalizado de solicitud de esa tarjeta -que, se itera, en aquel momento solo comprendía el uso del transporte colectivo urbano- donde se introdujo el requisito del empadronamiento para poder disfrutar de las bonificaciones.

A la hora de acordar las medidas cautelares, se desconocía cuándo se había introducido ese requisito complementario (que no constaba ni en el Convenio, ni en las Instrucciones, ni en el modelo incorporado a éstas), y qué acto administrativo había servido de soporte a esa innovación, y que por eso el Concello de Redondela señalaba como objeto de impugnación una "actuación material", porque no constaba un acto administrativo que contuviese la especificación del presupuesto del empadronamiento en Vigo como condición para la obtención de la nueva tarjeta.

Lo cierto es que, llegados al final del proceso, no se ha constatado la existencia de acto administrativo alguno en el que se plasme la obligatoriedad del empadronamiento como requisito de la nueva tarjeta, que sí se contenía en el modelo específicamente confeccionado para su solicitud.

Retomamos la Sentencia de la Sala gallega de 17.12.2018, cuando pone el foco en una triple consideración:

1ª. En los acuerdos de la Junta de Gobierno Local de aprobación de la revisión de tarifas del servicio público regular de transporte urbano colectivo de viajeros, se resuelve sobre el precio del billete ordinario (1,35 euros para 2018) y sobre el precio de los bonos, entre los cuales figura el bono bus normal (0,89 euros para 2018), y otro tipo de bonos (específicos para determinados colectivos). Nada se dice sobre los requisitos para utilizar el bono bus normal ni si el acceso al mismo está reservado a los empadronados en el Concello de Vigo.

2ª. Antes de la entrada en funcionamiento de la tarjeta PassVigo existía otro medio de pago electrónico (denominado en las actuaciones "tarjeta verde"), que se podía adquirir y utilizar por cualquier persona interesada, estuviera o no empadronada, siendo el uso de esa tarjeta el que permitía disfrutar de la tarifa reducida del "bono bus normal" (0,87 euros para 2017 y 0,89 euros para 2018). Así se deduce del planteamiento del Concello peticionario de la medida cautelar y del propio auto apelado, el cual señala lo siguiente en su fundamento jurídico quinto: "la incorporación del requisito del empadronamiento en Vigo para la obtención de la nueva tarjeta supone un quebranto económico para un número indeterminado de personas que venían utilizando la anterior tarjeta verde (a la que se sustituye por la PassVigo), que además de perder el saldo de que dispusieran en la misma, se verán privados del uso de un medio de transporte público en igualdad de condiciones que los vigueses". El Concello de Vigo no ha desvirtuado que antes de la entrada en funcionamiento de la nueva tarjeta, cualquier persona, empadronada o no, podía adquirir la tarjeta de pago que permitía disfrutar de la tarifa reducida del bono bus normal.

3ª. El Concello de Vigo estableció como requisito para adquirir la tarjeta PASSVIGO el empadronamiento en esa ciudad, pero sin que haya dictado ningún acto administrativo que haya dado cobertura a esa exigencia, cuya existencia solo se comprueba en el modelo confeccionado para la solicitud de esa nueva tarjeta. Debe destacarse que el Concello de Vigo no niega la previsión de ese requisito del empadronamiento para adquirir la tarjeta, y tampoco afirma que exista otro soporte que permita acceder a la tarifa reducida asociada al uso del bono bus normal... En consecuencia, lo pretendido por el Concello de Redondela no implica la alteración o modificación de ningún acto previo no recurrido, ya que no discute el contenido de los acuerdos aprobatorios de las tarifas, en cuanto no pretende la modificación de éstas ni discute su cuantía. Su pretensión cautelar va referida a una cuestión (la exigencia del requisito del empadronamiento para hacer uso del medio de pago del servicio público de transporte urbano de viajeros que permite disfrutar de la tarifa reducida asociada al mismo) no regulada en dichos acuerdos, y el Concello de Vigo no ha identificado ni la ordenanza que la regule ni el acto

administrativo previo que le dé cobertura. La alegación de la apelante de que los diversos bono-bus o tarifas bonificadas fueron establecidas con las correspondientes condiciones por diversos convenios entre Concello y la concesionaria VITRASA y por acuerdos municipales aprobados desde el año 1984 (pensionistas), 1987 (estudiantes), personas con movilidad reducida (2005), bono social (2008), con diversas modificaciones, y en términos equivalentes a otras ciudades gallegas, no da respuesta concreta al interrogante planteado en el auto: cuál es el acto administrativo expreso, convenio o disposición general previos que, de forma concreta y específica, estableciesen como requisito de acceso a la tarifa reducida por el bono bus normal el empadronamiento en el Concello de Vigo. Y tampoco se ha desvirtuado que la actuación material de la exigencia de dicho requisito (al introducirla en el formulario de solicitud) implica una variación respecto a la situación anterior en cuanto a la forma de acceso a la anterior tarjeta de pago (la denominada tarjeta verde), ya que no se ha alegado -y menos acreditado- que la misma estuviese ya reservada a los empadronados. Por este motivo, debe considerarse falto de justificación el alegato de que "Las condiciones de acceso u obtención (por solicitud) de las diversas bonificaciones en la tarifa están establecidas también con anterioridad por actos expresos, y no hubo en este punto ninguna modificación ni reclamación de los usuarios en los últimos años." Es cierto que no hubo ninguna modificación de disposición general (ordenanza) ni ningún acto administrativo expreso que hubiera introducido una modificación en las condiciones de acceso a la tarifa reducida. Eso es precisamente lo que le reprocha el auto apelado a la actuación del Concello aquí apelante. Pero lo que no desvirtúa el Concello de Vigo es que las condiciones de acceso a la tarifa bonificada, a pesar de esa omisión de acto expreso o de disposición general, sí variaron (por la vía de hecho) con ocasión de la introducción de la nueva tarjeta PASSVIGO. Y ello porque no acredita que antes de esa implantación solo los empadronados en Vigo pudieran disfrutar de la tarifa bonificada por el empleo de la tarjeta verde; y no niega que fuera condición de acceso a la nueva tarjeta PASSVIGO el empadronamiento en la ciudad de Vigo, así como tampoco alega que exista otro soporte material que permita a un no empadronado en Vigo acceder a la tarifa reducida asociada al empleo del bono bus normal. En estas condiciones, el alegato del Concello de Vigo debe decaer, ya que no desvirtúa que, al menos como actuación material en el establecimiento de los requisitos de la solicitud de obtención de la nueva tarjeta de pago del servicio, sí ha introducido un cambio en las condiciones de acceso a una determinada tarifa reducida que implica un quebranto económico para una pluralidad de ciudadanos. Y dicha alteración no implica afectación de los acuerdos aprobatorios de las tarifas, que nada regulaban sobre esta

cuestión, ni de disposiciones previas, que no contemplaban de forma específica ese requisito, o por lo menos el Concello de Vigo no ha identificado qué concreto acto administrativo previo o qué concreta disposición general preveía la exigencia de ese requisito del empadronamiento.

CUARTO.- Del fondo del asunto

Despejado cualquier impedimento procesal, ha de comenzarse indicando que el art. 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local expresa que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materias de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad y transporte colectivo urbano, resultando este último obligatorio en los Municipios con población superior a 50.000 habitantes (art. 26.1.d).

A este respecto, es acertada la cita (contenida en el informe de la Secretaría del Concello de Redondela acompañado como documento 12 de la demanda) de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 41/2016, de 3 de marzo, donde se interpreta que ese art. 25.2 identifica las materias dentro las que el municipio debe tener -en todo caso- competencias -propias-, pero que no atribuye competencias, sino que introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. Este precepto funciona como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local (STC 214/1989).

Por lo tanto, el ejercicio de esa competencia municipal está sujeto al cumplimiento de las normas generales y básicas -estatales y autonómicas- que disciplinan este determinado servicio público.

No en vano el art. 80.2.m) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, cuando asigna, en todo caso, la competencia del transporte público de viajeros a los municipios, lo hace bajo la premisa de que se ejercicio tendrá lugar en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Previsión que en modo alguno choca con el deber general de los vecinos de utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales de acuerdo con las normas aplicables.

Respecto a las normas estatales, el art. 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

indica que la tarifa de cada servicio público municipal será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias.

Sectorialmente, el art. 71 de la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres expresa: "Los transportes públicos regulares de viajeros de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración, pudiendo ser utilizados, sin discriminación, por cualquier persona que lo desee en las condiciones establecidas en esta ley y en las normas dictadas para su ejecución y desarrollo."

En parecidos términos se pronuncia el art. 74.Uno de la Ley autonómica 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación, donde se precisa que los transportes públicos regulares de personas de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración, y pueden ser utilizados, sin discriminación, por cualquier persona que lo desee en las condiciones que establece esta ley y demás normativa de aplicación.

Se trata en suma, de atender a las previsiones del Reglamento (UE) n° 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004, donde se asienta el principio de igualdad de todos los usuarios, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por cualesquiera razones; entre ellas, por el lugar de residencia o empadronamiento, incluso dentro del ámbito de la Unión, al punto de que ese es uno de los objetivos que persigue el Reglamento: la no discriminación entre los viajeros en las condiciones de transporte ofrecidas por los transportistas.

De ahí que su art. 4.2 establezca nítidamente que, sin perjuicio de las tarifas sociales, las condiciones contractuales y las tarifas aplicadas por los transportistas se ofrecerán al público en general sin discriminación directa ni indirecta por razones de nacionalidad del cliente final o del lugar de establecimiento de los transportistas o de los proveedores de billetes en la Unión. Obligación que se extiende a todos los viajeros que utilicen servicios regulares para viajeros de categoría indeterminada, cualquiera que sea la distancia recorrida (art. 2, apartado primero y segundo).

Y ello, partiendo de las definiciones que se contienen en el art. 2 del Reglamento (CE) n° 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 del Consejo, donde se entiende por «transporte público de viajeros» los servicios de transporte de viajeros de interés económico general ofrecidos a los usuarios sin discriminación y de forma continua; y por «regla general» la medida que se aplica sin discriminación a todos los servicios públicos de transporte de viajeros

de un mismo tipo en una zona geográfica determinada de la que es responsable una autoridad competente;

Siguiendo con la Ley autonómica 2/2017, su art. 82.4 establece que la Administración podrá autorizar la comercialización de tarifas bonificadas:

a) Bonos de utilización recurrente o para la promoción de la utilización del sistema de transporte público. Estos bonos serán dirigidos al público en general, y no será admisible la introducción de discriminaciones por razones de territorio o residencia ni por razones sociales o de otra índole.

b) Bonos sociales, vinculados a políticas o actuaciones transversales de los poderes públicos en el ámbito social, a cuyo efecto se tomarán en consideración las condiciones específicas de las personas usuarias o de sus unidades familiares, tales como familias numerosas, estudiantes, jubilados o nivel de renta. En ningún caso se podrán establecer bonos sociales atendiendo a criterios exclusivamente territoriales, como la residencia, o a condiciones discriminatorias, como la raza, la religión o la opinión de la persona usuaria.

Pues bien; si la nueva tarjeta de transporte - incorporada a la PassVigo u ofrecida de modo independiente de ella- solo puede ser concedida a personas empadronadas en Vigo, es claro que se atiende a criterios de residencia para disfrutar de la tarifa reducida y de las bonificaciones más arriba reseñadas, lo que contraviene la normativa que se ha dejado reseñada.

Nuevo instrumento que es posterior a la entrada en vigor de la Ley en cuestión, de modo que no se trata de una aplicación retroactiva.

Procede la estimación de la demanda, al concluirse que la exigencia del empadronamiento como condición para la obtención de la nueva tarjeta de transporte (sea integrada en la PassVigo o suministrada de modo independiente) es contraria al ordenamiento jurídico.

QUINTO.- De las costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la L.J.C.A., no procede efectuar expresa imposición, habida cuenta las serias dudas de Derecho que entraña la cuestión enjuiciada.

Vistos los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

Que debo estimando como estimo sustancialmente la demanda interpuesta por el CONCELLO DE REDONDELA frente al CONCELLO DE VIGO, en Procedimiento Ordinario nº 131/2018,

debo declarar y declaro contraria al ordenamiento jurídico la exigencia del empadronamiento como condición para la obtención de la nueva tarjeta de transporte (sea integrada en la PassVigo o suministrada de modo independiente) es contraria al ordenamiento jurídico.

No se efectúa expresa imposición de las costas procesales.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que no es firme pues contra ella cabe interponer Recurso de apelación en el plazo de quince días, contado a partir del siguiente al de su notificación, del que conocerá la Sala de lo Contencioso administrativo del TSJ de Galicia.

Así, por esta Sentencia, definitivamente Juzgando en primera instancia, lo pronuncio, mando y firmo.

E/.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez que la ha dictado, estando celebrando Audiencia Pública y ordinaria en el día de su fecha. Doy fe.-

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal

que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjuicio, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.