

# **RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CONTRAPRESTACIONES DE LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO (TCU): EL DESPLAZAMIENTO DE LAS TASAS EN EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

*Carolina Blasco Delgado  
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Burgos*

*Jorge Berzosa Alonso de Linaje  
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, jurista y politólogo  
Funcionario*

- 1. EL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO (TCU): SITUACIÓN ACTUAL.**
  - 1.1. La creciente importancia del servicio en el contexto de la movilidad sostenible.**
  - 1.2. Competencias y regulación del TCU: el papel de las Entidades Locales.**
  - 1.3. Financiación y déficit del TCU: la relevancia de las tarifas del usuario.**
- 2. LA GENERALIZACIÓN DE LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS NO TRIBUTARIAS (PPPNT) EN LA FINANCIACIÓN DE UN SERVICIO COACTIVO.**
  - 2.1. Razones para afirmar el carácter coactivo del TCU.**
  - 2.2. El modo de gestión del servicio como criterio determinante de la contraprestación: la relevancia de las PPPNT y el desplazamiento de las tasas.**
- 3. IMPACTO DE LA DESVINCULACIÓN DEFITIVA DE TASAS Y PPPNT: CONSECUENCIAS EN SU TRAMITACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO.**
  - 3.1. El desplazamiento de la tasa en el TCU en favor de las PPPNT: novedades en la tramitación de las tasas en supuestos de gestión directa por la propia Entidad local.**
  - 3.2. Las particularidades del establecimiento de PPPNT en el TCU: tramitación y régimen jurídico.**
    - 3.2.1. Regulación mediante ordenanza general: consultas previas e informes técnicos.**
    - 3.2.2. La singularidad de las PPPNT en los supuestos de gestión directa mediante personificación privada.**
    - 3.2.3. La complejidad de las PPPNT derivadas de la gestión indirecta. Compatibilidad con el principio de legalidad.**
- 4. REFLEXIÓN FINAL**

## **1. EL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO (TCU): SITUACIÓN ACTUAL.**

El Transporte Colectivo Urbano (TCU) se ha consolidado como un instrumento fundamental dentro de las políticas de descarbonización de los entornos urbanos, promoviendo una movilidad respetuosa con el medio ambiente, desplazando el uso del vehículo privado y garantizando desplazamientos sostenibles. La promoción de la movilidad urbana ha sido, desde hace décadas, un objetivo prioritario de los servicios públicos gestionados por la administración local, dado sus indudables beneficios sociales y económicos. El TCU contribuye a la cohesión territorial al facilitar la accesibilidad y conectar de manera equitativa a los residentes de diferentes áreas municipales, asegurando su acceso a lugares de trabajo, servicios sanitarios y centros educativos, lo que a su vez fomenta el desarrollo económico de los espacios urbanos. Estas características han convertido al TCU en un servicio público obligatorio y esencial en municipios con más de 50.000 habitantes, consolidando el derecho individual y colectivo a la movilidad sostenible como un servicio de interés general.

El sector privado ha intervenido activamente en la prestación de estos servicios, mediante distintas modalidades previstas en la legislación de contratos públicos, como las concesiones administrativas, así como a través de formas organizativas con personificación privada, tales como sociedades mercantiles públicas o sociedades mixtas. Sin embargo, la participación del sector privado en la prestación del servicio ha planteado desafíos respecto a la naturaleza jurídica de las contraprestaciones económicas exigidas, en particular, la imposición de tasas. La configuración tributaria de las tasas se enfrentaba a importantes obstáculos en contextos de colaboración público-privada, ya que la recaudación directa por el prestador privado, la afectación exclusiva a la financiación del servicio, y la determinación de la cuantía conforme a las tarifas pactadas en los procedimientos de contratación, no se ajustaban plenamente a la caracterización de los tributos.

Asimismo, las limitaciones de las tasas para incorporar bonificaciones o adaptar su aprobación a través de ordenanzas fiscales generaban rigideces en la gestión privada de estos servicios. Esta situación propició a lo largo del tiempo diversos intentos de replantear la condición de tasas de las contraprestaciones en sectores como el transporte público, la gestión del agua y la gestión de residuos, lo que llevó a la introducción de las denominadas prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias (PPPNT), concebidas como tarifas en el ámbito contratos.

El debate sobre la naturaleza tarifaria o tributaria de estas contraprestaciones se resolvió, en última instancia, a favor de las PPPNT. La última reforma de la normativa de contratación pública supuso un cambio significativo al establecer que la contraprestación a satisfacer por estos servicios dependería de la modalidad de gestión. En los supuestos de gestión indirecta mediante concesiones u otras fórmulas organizativas con participación de personificaciones privadas, las tasas fueron reemplazadas en gran medida por las PPPNT, relegando así el carácter tributario que las había definido históricamente. Esta modificación ha generado un vacío normativo que conlleva una notable inseguridad jurídica respecto a la normativa aplicable a las nuevas modalidades de prestaciones.

En una primera fase, las PPPNT replicaron el régimen jurídico de las tasas; no obstante, la jurisprudencia ha ido aclarando que, al no ser tributos, no están sujetas a los principios que rigen la materia tributaria, salvo la exigencia común de su regulación mediante ordenanza local. Esta situación ha generado incertidumbre en el ámbito municipal a la hora de proceder a la regulación de las PPPNT en el marco de los servicios de TCU.

Además, este contexto de inseguridad se combina con las necesidades de transformación de un servicio deficitario, que requiere de importantes inversiones para mejorar su eficiencia y sostenibilidad, y al mismo tiempo, garantizar su asequibilidad para la ciudadanía, siendo una herramienta clave para la transición hacia una movilidad urbana sostenible.

El presente trabajo tiene como objetivo abordar las implicaciones jurídicas derivadas de esta evolución normativa, y proponer directrices para superar las dificultades en la regulación de las PPPNT, atendiendo a la jurisprudencia más reciente y con la finalidad de asegurar el respeto al principio de legalidad consagrado en el artículo 31.3 de la Constitución Española.

### **1.1. La creciente importancia del servicio en el contexto de la movilidad sostenible.**

En los últimos años, la movilidad sostenible se ha convertido una prioridad en las políticas públicas en todos los niveles territoriales. La mejora de unos desplazamientos, cada vez menos contaminantes y que no contribuyan al cambio climático, ha provocado modificaciones normativas hacia la movilidad sostenible, en general, y en el transporte público colectivo, en particular, por cuanto este medio de transporte es mucho más sostenible que el transporte privado.<sup>1</sup>

Hay que destacar la importancia de la movilidad sostenible, convirtiéndose en uno de los derechos prioritarios de ciudadanos. Así, el concepto de Derecho al transporte público y la movilidad urbana se ha recogido en el artículo XIII de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de Naciones Unidas (2005), en donde se señala que “[l]as ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad).”

En España, en los últimos años se ha aprobado normativa para conseguir una movilidad más sostenible<sup>2</sup> y, en la actualidad, se encuentra en tramitación en el Congreso el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible que destaca en su exposición de motivos que “[e]n concreto, para contribuir a la descarbonización del sector de la movilidad, y plenamente alineado con esta ley, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 apuesta, entre otras medidas, por el cambio modal, la reducción de los tráficos, el uso del transporte público colectivo, la movilidad sostenible y la electrificación de los consumos energéticos del sector del transporte.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> En la línea de avanzar hacia una movilidad más sostenible están MATAS PRAT, A. y PERDIGUERO GARCÍA, J., “El transporte público urbano: financiación y uso.”, *Papeles de Economía Española*, núm. 171, 2022, que señalan que “[e]l avance hacia la descarbonización en las ciudades debe pasar por un trasvase de viajeros del transporte privado al público. La distribución de los viajes entre modos de transporte en las ciudades españolas muestra que existe margen para ello.”

<sup>2</sup> Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, en su exposición de motivos señala que “[e]l sector del transporte tiene que ser parte de la respuesta al cambio climático y posicionarse en el nuevo modelo de desarrollo para aprovechar las oportunidades que abre la nueva realidad económica y social. En materia de movilidad sin emisiones, se establece que se adoptarán medidas para alcanzar en 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sub>2</sub>”.

<sup>3</sup> Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XV Legislatura, 23 de febrero de 2024, núm. 9-1.

Para visualizar la importancia del TCU es preciso recordar que anualmente se contabilizan más de 1.500 millones de viajeros en transporte urbano regular en autobús y más de 1.100 millones en metro<sup>4</sup>, además de estimarse en unos 7.000 millones de euros anuales<sup>5</sup> el coste del servicio de transporte colectivo urbano de viajeros, según la Asociación de Empresas Gestoras de los Transportes Urbanos Colectivos (ATUC), la cual está integrada por las empresas de buses, metros y ferrocarriles, públicas y privadas, responsables del TCU de las principales ciudades de ámbito estatal.

La configuración del modelo del TCU, con el autobús como medio de transporte más usado en los municipios, es muy heterogénea y, como se analizará, las consecuencias jurídicas de sus formas de gestión impactan en la configuración de las contraprestaciones de los usuarios, la cual conviene desarrollar al haberse detectado una evolución muy rápida en la normativa y en la jurisprudencia, que puede generar conflictos en la gestión de los municipios.

Existen en la actualidad más 120 municipios que prestan el servicio de TCU, y como ejemplo de esta heterogeneidad en la forma de prestación, se puede analizar cómo gestionan el servicio los municipios de más de 300.000 habitantes<sup>6</sup>. En estos municipios de mayor tamaño, no hay ninguno que preste el servicio mediante gestión directa propiamente dicha, aunque a través de sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal lo prestan hasta siete municipios: Autobuses de Córdoba, S.A. (AUCORSA) – Empresa Malagueña de Transportes, Sociedad Anónima Municipal. (EMT Málaga) – Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A. (EMT Madrid) – Empresa Municipal de Transportes de Valencia, S.A.U. (EMT Valencia) – Empresa Municipal de Transportes Urbanos de Palma de Mallorca, Sociedad Anónima. (EMT Palma) – Guaguas Municipales, S.A. (Las Palmas de Gran Canaria). (Guaguas) – Transportes Urbanos de Sevilla, Sociedad Anónima Municipal, M.P. (TUSSAM).

Además, existen otros cuatro municipios de más de 300.000 habitantes que gestionan el servicio público de transporte urbano de viajeros de forma indirecta a través de concesiones a empresas privadas o de economía mixta (Zaragoza, Murcia, Bilbao, Alicante). Por otro lado, el municipio de Barcelona, en cuyo territorio el transporte urbano se presta mediante una empresa pública dependiente del Área Metropolitana, Entidad Local en que participan, junto a la ciudad de Barcelona, otros diez municipios.

Si se desciende a los municipios de 150.000 a 300.000 habitantes, además de municipios que prestan el servicio a través de sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal, como Autobuses Urbanos de Valladolid, S.A. (AUVASA) o mediante gestión indirecta con concesión a empresas privadas (Salamanca, Logroño, ...), siendo pocos los

---

<sup>4</sup> Datos de 2022, según las estadísticas del INE, contenidas en el OBSERVATORIO DEL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA EN ESPAÑA. Informe anual 2023. Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 2023. Vid. <[<\[<sup>5</sup> Vid. <\]\(https://otle.transportes.gob.es/inform/es/2023/21a-movilidad/26-transporte-metropolitano/264el-transporte-urbano-y-metropolitano-en-espana-de-acuerdo-con-lasestadisticas-del-ine#:~:text=As%C3%AD%20seg%C3%BA%20las%20estad%C3%ADsticas%20del,en%20medios%20de%20transporte%20colectivos.>, consultado el 16 de septiembre de 2024.</a></p></div><div data-bbox=\)](https://otle.transportes.gob.es/inform/es/2023/21a-movilidad/26-transporte-metropolitano/264el-transporte-urbano-y-metropolitano-en-espana-de-acuerdo-con-lasestadisticas-del-ine#:~:text=As%C3%AD%20seg%C3%BA%20las%20estad%C3%ADsticas%20del,en%20medios%20de%20transporte%20colectivos.>, consultado el 16 de septiembre de 2024.</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>6</sup> Vid. TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe de fiscalización de los contratos adjudicados por las sociedades mercantiles municipales que gestionan el transporte colectivo urbano de viajeros en autobuses en los municipios con más de 300.000 habitantes, ejercicio 2021. Informe núm. 1.553*, Madrid, 2023. <

municipios que prestan el servicio mediante gestión directa propiamente dicha como las ciudades de Burgos, Santander o Parla.

Como puede observarse, coexisten muchas formas de gestión por parte de los municipios, pero hay que analizar con detenimiento la normativa reguladora de este servicio público, que, como veremos más adelante, el régimen jurídico será determinante para fijar las características de la financiación del servicio, en general, y de las contraprestaciones del usuario, en particular.

## **1.2. Competencias y regulación del TCU: el papel de las Entidades Locales.**

El concepto de transporte, utilizado en los artículos 148.1.5 y 149.1.21 CE, se refiere fundamentalmente a las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías.<sup>7</sup>

La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres recogía en su texto un apartado que regulaba los transportes urbanos. Estos artículos fueron declarados inconstitucionales<sup>8</sup> porque de acuerdo con el artículo 149.1.21 CE corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma y a las Comunidades Autónomas les corresponde, a su vez, la competencia sobre los transportes que se desarrollen íntegramente en su territorio (art. 148.1.5 CE). Por tanto, el desarrollo normativo sobre los transportes urbanos corresponde a las Comunidades Autónomas, al producirse estos íntegramente en su territorio.<sup>9</sup>

Por otro lado, es importante remarcar que en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (LRBRL) establece competencias que deben desarrollar las

---

<sup>7</sup> Vid. La Sentencia Tribunal Constitucional 245/2012, de 18 de diciembre de 2012, FJ 16, remarca que el objeto fundamental de esta materia es la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro.

<sup>8</sup> Vid. Sentencia Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio de 1996, sobre los arts. 113 al 118 relativo a los Transportes urbanos señala que “[s]egún se desprende del párrafo segundo del art. 2 de la L.O.T.T., el propio legislador reconoce que carece de competencia en lo que al transporte urbano se refiere. Siendo ello de este modo, y teniendo en cuenta que el Estado no puede legislar sobre cualquier materia o asunto, ni aun con el propósito de crear Derecho supletorio, sino solo respecto a los que constitucional y estatutariamente tenga reservados, es clara la inconstitucionalidad de estos artículos por falta de atribuciones.”

<sup>9</sup> Así, las Comunidades Autónomas, conforme a sus Estatutos de Autonomía, tienen competencia exclusiva sobre el transporte terrestre que discurra íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma, siendo, por tanto, el criterio territorial del radio de acción del transporte decisivo. En este sentido, en caso de que el transporte transcurra sobre el territorio de más de una comunidad autónoma su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE).

En la reciente Sentencia Tribunal Constitucional 88/2024, de 5 de junio de 2024, se vuelve a señalar con claridad el ámbito competencial de los transportes terrestres, “[d]e manera que a las comunidades autónomas les corresponde la competencia sobre transportes intraterritoriales, que comprende la facultad de dictar todas las normas relativas a la materia de su competencia. En el caso de los transportes intracomunitarios, el Estado no puede incidir sobre su ordenación, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte (STC 118/1996, FJ 1), por ejemplo, el previsto en el artículo 149.1.13 CE (entre otras, STC 118/1996, FFJJ 10, 11 y 12). (...)

*El transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario razón por la cual la competencia para su regulación corresponde a las comunidades autónomas que han asumido competencia exclusiva en la materia. En consecuencia, no puede el Estado invocar el título competencial del artículo 149.1.21 CE para dictar normas directamente aplicables en los correspondientes territorios [SSTC 118/1996, FJ 37 y 33/2014, de 27 de febrero, FJ 7 a)].”*

Entidades Locales. Así, las competencias sobre el transporte colectivo urbano de viajeros se encuentran contenidas en el artículo 25.2 en donde se señala que *[e]l Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*

*(...) g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.”*

Además, en el artículo 26.1.d) obliga a los municipios con población superior a 50.000 habitantes señalando que deberán prestar, en todo caso, los servicios de transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Pero la importancia del servicio se refuerza con lo contenido en el artículo 86.2 de la Ley en el que se señala que *“[s]e declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. 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 del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.”*

La cuestión sobre un posible conflicto de competencias entre la normativa de ámbito local con el ámbito competencial autonómico, ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional señalando que *“la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado a los entes locales, permitiendo la autonomía local configuraciones legales diversas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9). La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que «al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de “libertad de configuración”, pero deben graduar “el alcance o intensidad de la intervención local ‘en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias’” [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]. (...) En el ejercicio de dicha competencia la comunidad autónoma debe graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. No se puede negar que la regulación del transporte urbano de viajeros tiene incidencia en los intereses locales.”<sup>10</sup>*

Así, no parece que los desarrollos normativos autonómicos hayan regulado con demasiada intensidad el transporte colectivo urbano desposeyendo a los municipios de su autonomía local otorgada por la LRBRL, no existiendo, por tanto, un conflicto de competencias.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Vid. Sentencia Tribunal Constitucional 88/2024, de 5 de junio de 2024.

<sup>11</sup> SARMIENTO ACOSTA, M.J, hace un análisis importante sobre las competencias, la normativa autonómica y local y la jurisprudencia en esta materia. En una de sus conclusiones señala que “[d]e la jurisprudencia del Tribunal Supremo se extrae asimismo la conclusión de que los municipios no solo intervienen en el transporte urbano a través de una serie de competencias que abarcan la ordenación, gestión, inspección, control o sanción, sino —y esto es también muy significativo—, que deben intervenir en otras formas de transporte que inciden en el territorio municipal para dar cumplimiento al mandato del artículo 2.2, LRBRL (cfr. STS de 17 de abril de 2000). Dicha intervención, aunque de menor intensidad que la que se reconoce sobre el transporte urbano, debe tener la suficiente entidad para que el Ayuntamiento,

### 1.3. Financiación y déficit del TCU: la relevancia de las tarifas del usuario.

Uno de los aspectos sustanciales de los servicios públicos es su modo de financiación. El Tribunal Constitucional<sup>12</sup> ha afirmado que “[c]ontemplando esa larga evolución, puede concluirse que la decisión de financiar un determinado servicio con tasas o impuestos, es una opción puramente política acerca de si se restringe su acceso a los usuarios imponiendo tasas, o si se presta con carácter general e indiscriminado financiándolo con impuestos. Y si resulta imposible hallar criterios sustantivos en razón del servicio que conduzcan a un determinado modo de financiación entre tasa e impuesto, igualmente imposible es hacerlo entre tasa y precio público; o más ampliamente, entre tributo y precio. La historia financiera de todos los ordenamientos demuestra el carácter meramente histórico y coyuntural de los modos de financiación, registrándose constantemente el paso de uno al otro respecto a un mismo servicio.”

El TCU es un servicio cuyos costes de explotación son elevados y está reconocido normativamente como un servicio deficitario. Para hacer frente a los costes de explotación, los ingresos se basan en tres pilares fundamentales: las contraprestaciones de los usuarios, comúnmente llamadas tarifas, las subvenciones públicas, que pueden ser estatales, autonómicas y locales, y otros ingresos comerciales menores (publicidad, enajenaciones, etc.)

Los ingresos tarifarios se sitúan entre el 40 % y el 60% de los costes de explotación del servicio y el resto prácticamente está cubierto por las subvenciones públicas.<sup>13</sup> Este difícil

---

que asume el gobierno y la administración del municipio (art. 19.1, LRBRL), pueda pronunciarse sobre asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses.”

*Vid.* SARMIENTO ACOSTA, M.J., “Competencias de la Administración local sobre transportes urbanos: situación actual y perspectivas de futuro ante la reforma del régimen local de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 47, 2014.

<sup>12</sup> *Vid.* La Sentencia Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre de 1995, destacaba previamente a su conclusión que “[l]legados a este punto, no deja de sorprender que el legislador aborde una cuestión que se remonta a los orígenes de la Hacienda Pública moderna. La polémica sobre si hay servicios públicos que necesariamente exijan un determinado modo de financiación, puede rastrear ya desde Adam Smith, cubriendo todo el siglo XIX, y, alcanzando hasta bien entrada la presente centuria.

*Y más sorprendente resulta aún que al legislador haga caso omiso de que no se ha llegado a una solución satisfactoria para establecer esa correlación necesaria entre un determinado servicio o actividad del ente público y el modo en que debía ser financiado.”*

<sup>13</sup> *Vid.* MATAS PRAT y PERDIGUERO GARCÍA, J., *op. cit.*, señalan que “[e]l avance hacia la descarbonización en las ciudades debe pasar por un trasvase de viajeros del transporte privado al público. La distribución de los viajes entre modos de transporte en las ciudades españolas muestra que existe margen para ello. Para conseguirlo son necesarias tanto políticas que favorezcan al transporte público como aquellas que penalizan al transporte privado. Entre las primeras, la subvención al transporte público para ofrecer un servicio suficientemente atractivo en términos de precio y calidad está fundamentada tanto en términos de eficiencia como distributivos.

Las ratios de cobertura de costes por ingresos tarifarios se sitúan en un rango entre el 40 por 100 y el 60 por 100, cifra similar a la de otras ciudades europeas. La mayor parte de esta subvención se asume con fondos de los presupuestos ordinarios de las distintas administraciones.

Una parte minoritaria proviene del Estado, mientras las Comunidades Autónomas costean los servicios ferroviarios y los entes locales asumen de manera mayoritaria el déficit del transporte de superficie. La continuidad de la subvención se enfrenta a restricciones presupuestarias que, sobre todo en períodos de crisis, obligan bien a subir precios, bien a reducir la calidad.”

Según el TRANSYT, CENTRO DE INVESTIGACIÓN DEL TRANSPORTE UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID, *Observatorio de Movilidad Metropolitana, Informe OMM 2021 - Avance*

equilibrio entre ingresos tarifarios y subvenciones públicas está en la actualidad puesto en cuestión, con puntos de vista contrapuestos que están provocando cambios sin un claro rumbo.

Si bien, por un lado, el Observatorio de Movilidad Metropolitana pone de manifiesto que “[s]e aprecia una disminución de los ingresos por tarifas en casi todas las áreas metropolitanas entre 2013 y 2022, siendo la reducción media del 9,7%”, concluyendo que, “se observa, a nivel europeo, una generalización de las políticas orientadas a tarifas bajas en el transporte público, como una herramienta para reducir de modo drástico los viajes en coche”<sup>14</sup>,

Por otro lado, otras entidades resaltan la necesidad de abordar cambios en la financiación del transporte colectivo urbano por ser insuficientes sus ingresos tarifarios. Así, se recoge en el último informe de la Fundación Correll, fundación sin ánimo de lucro dedicada a la promoción y desarrollo del transporte por carretera, en el que señala que “[a]demás de tener una dependencia creciente de las subvenciones públicas, existen diferentes barreras en torno a la correcta financiación del sector del transporte público terrestre en España, como: la insuficiencia en la tarificación para cubrir los costes de explotación, las altas necesidades de cobertura de red, el aumento de costes unitarios (debido a las crecientes exigencias de calidad, sostenibilidad, seguridad o accesibilidad), y el déficit normativo (siendo España el único país de su entorno europeo, a fecha del estudio, sin una legislación general aprobada en materia de financiación del transporte público, que regule las aportaciones de las Administraciones Públicas con criterios justos, homogéneos y previsibles).”<sup>15</sup>

En esta misma línea se manifiesta DELGADO JALÓN *et al.* cuando señala que los problemas de la financiación del transporte urbano colectivo están, entre otros, en unos insuficientes ingresos tarifarios, unidos a los recortes presupuestarios que determinan una menor disponibilidad de subvenciones de las distintas administraciones públicas.<sup>16</sup>

Hay que recordar que el TCU, especialmente el autobús, depende, tanto de la subvención/financiación de la propia Entidad Local que lo presta, como de la subvención del Estado para poder financiar el déficit generado por los insuficientes ingresos tarifarios. Es tal la importancia de esta subvención que existe una previsión contenida en la disposición adicional quinta del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el

---

2022, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2023, los ingresos tarifarios en varias ciudades metropolitanas se cifraron en un 39 % respecto de los costes de explotación, pero esta cifra está afectada por el incremento de las subvenciones vinculadas al COVID.

En 2017, la COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL señaló que, en términos medios, los ingresos tarifarios representan entre un 36% y un 45% de los costes operativos de las empresas que prestan el servicio de transporte público urbano en España.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*, Madrid, 2017. Vid. <<https://www.iduam.org/blog/wp-content/uploads/2017/07/Informe-final-Comisi%C3%B3n-Reforma-SFL-TEXTO-DEFINITIVO-24-07-17.pdf>> Consultado el 22 de septiembre de 2024.

<sup>14</sup> TRANSYT, CENTRO DE INVESTIGACIÓN DEL TRANSPORTE UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID, *Observatorio de Movilidad Metropolitana, Informe OMM 2021 - Avance 2022*, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2023.

<sup>15</sup> Vid. IDOM; *Análisis del sistema de financiación del transporte público terrestre en España*, Fundación Correll, Madrid, 2022.

<sup>16</sup> Vid. DELGADO JALÓN, M.L., SÁNCHEZ DE LARA, M.A. y GÓMEZ ORTEGA, A., “Financiación del servicio público de transporte urbano: un estudio empírico en las empresas españolas”, *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 2013.

que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), en la que se señala que *[l]os Presupuestos Generales del Estado de cada año incluirán crédito en favor de aquellas entidades locales que, cualquiera que sea la forma de gestión, tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano. La distribución del crédito, que estará determinada por las correspondientes leyes, podrá efectuarse a través de alguna de las siguientes fórmulas: a) Establecimiento de contratos-programa. b) Subvenciones destinadas a la financiación de inversiones de infraestructura de transporte. c) Subvenciones finalistas para el sostenimiento del servicio, otorgadas en función del número de usuarios de este y de su específico ámbito territorial.*”

La subvención anual actual del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a las Entidades Locales tiene los siguientes criterios de reparto: el 85 por ciento del crédito en función del déficit medio por título de transporte emitido, el 5 por ciento en función de la longitud de la red municipal en trayecto de ida y expresada en kilómetros, el 5 por ciento en función del número total de viajeros atendidos durante el ejercicio anterior y el último 5 por ciento en función de criterios medioambientales.

Como se ha señalado con anterioridad, los expertos buscan nuevas fórmulas de financiación del transporte colectivo urbano para mejorar la eficiencia del sistema. La Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local propuso en 2017<sup>17</sup> la elaboración de una Ley estatal sobre el modelo de financiación del transporte urbano colectivo, que sirviera de referencia a todas las Administraciones públicas. Asimismo, propuso modificar los criterios de distribución de la subvención que actualmente se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, eliminando cualquier referencia al déficit de explotación e incorporando variables medioambientales y otras relacionadas con la renovación de flota, la eficiencia, ...

En aplicación de esas recomendaciones, en el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, que se encuentra en tramitación, se establece un apartado sobre la contribución del Estado a la financiación de la movilidad sostenible, en donde se *“recogen los conceptos en los que se basará la metodología de cálculo para la determinación de la cuantía de las subvenciones de los costes operativos, que se desarrollará reglamentariamente. Para favorecer la eficiencia en la prestación y el uso de los recursos públicos, se opta por vincular la subvención a parámetros de producción o demanda directamente relacionados con los costes operativos, y no subvencionar un porcentaje del importe de estos costes, pues estos podrían incorporar ineficiencias o distorsiones que se deben combatir.”*

Con el fin de controlar los ingresos tarifarios del servicio y evitar un déficit excesivo, el Proyecto de Ley recoge unos límites cuantitativos para el otorgamiento de las subvenciones estatales. Así, señala que *“al menos el 75 % de los costes operativos del servicio público de transporte público colectivo urbano de viajeros, por lo tanto, habrá de sufragarse necesariamente con cargo a las tarifas abonadas por las personas usuarias, otros ingresos comerciales o a las aportaciones de otras administraciones. Los ingresos procedentes de las tarifas abonadas por las personas usuarias deberán cubrir como mínimo el 25 % de los costes operativos.”*

---

<sup>17</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL. *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*, Madrid, 2017. Vid. <<https://www.idluam.org/blog/wp-content/uploads/2017/07/Informe-final-Comisi%C3%B3n-Reforma-SFL-TEXTO-DEFINITIVO-24-07-17.pdf>>, consultado el 22 de septiembre de 2024.

Sobre la base de los datos aportados anteriormente, en España se recaudan cifras cercanas a 3.000 millones de euros anuales en los ingresos debidos a las contraprestaciones de los usuarios, conformando la actividad económica principal del servicio de transporte colectivo urbano. Por tanto, conocer con detenimiento el régimen jurídico de estas, se convierte en un aspecto esencial de la actividad financiera de los municipios.

## **2. LA GENERALIZACIÓN DE LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS NO TRIBUTARIAS (PPPNT) EN LA FINANCIACIÓN DE UN SERVICIO COACTIVO.**

### **2.1. Razones para afirmar el carácter coactivo del TCU.**

El transporte colectivo urbano (TCU), conforme a la legislación de régimen local, se configura como un servicio de prestación obligatoria y esencial, cuya titularidad y reserva de gestión corresponde a la Administración pública. Además, se le reconoce tradicionalmente como un servicio deficitario, lo que ha suscitado interrogantes sobre la naturaleza jurídica de la contraprestación económica exigida a los usuarios por su utilización y su régimen normativo aplicable, al ser elementos determinantes para la viabilidad financiera del servicio. La correcta identificación de la naturaleza de dicha contraprestación resulta indispensable para definir las fórmulas de financiación adecuadas, así como los procedimientos administrativos diferenciados que deben observarse para su establecimiento, dado el carácter coactivo inherente a la prestación de servicios públicos, que exige su creación y regulación conforme con arreglo a la ley, concretado en el ámbito local en la aprobación mediante ordenanza.

La prestación de servicios municipales se encuentra en continua evolución, en un intento de adaptarse a las necesidades de los ciudadanos y contribuir a la mejora de su calidad de vida. Sin embargo, su implementación está sujeta a la disponibilidad de recursos financieros suficientes y a las limitaciones impuestas por el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que rigen las Entidades Locales (EELL). En este contexto, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), introdujo modificaciones sustanciales en el régimen competencial de las entidades locales, reformando el artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL), al delimitar las materias de competencia municipal y reducir el ámbito de los servicios de prestación obligatoria. No obstante, el transporte colectivo urbano se mantuvo como un servicio de prestación obligatoria para los municipios con una población superior a 50.000 habitantes.

Por otra parte, la naturaleza obligatoria del transporte urbano se refuerza con su carácter esencial y la reserva de gestión establecida en el artículo 86.2 de la LRBRL<sup>18</sup>, que consolida su carácter como servicio público de titularidad pública, impidiendo su liberalización total y estableciendo un marco jurídico específico que garantiza la intervención pública en su prestación. Esta normativa se entremezcla con las recientes reformas en materia de contratación y financiación pública, que han modificado las posibilidades de financiación del servicio en función de su modelo de gestión, del

---

<sup>18</sup> El apartado 2 del artículo 86 dispone: “[s]e declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.”

generando nuevos retos en cuanto a la delimitación del régimen jurídico aplicable a las contraprestaciones económicas exigidas a los usuarios, ya que estas deben ajustarse a los principios de proporcionalidad y equidad sin desvirtuar su carácter de servicio público.

En consecuencia, la reciente evolución legislativa y jurisprudencial impone la necesidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo y sistemático del régimen jurídico aplicable a la prestación del TCU en el ámbito municipal, con especial énfasis en la regulación de las contraprestaciones económicas exigidas a los usuarios. Dicho análisis resulta indispensable para asegurar la conformidad del régimen de prestación con el principio de legalidad, así como su coherencia con las exigencias de sostenibilidad financiera y eficiencia en la prestación de servicios que establece el ordenamiento jurídico vigente.

Como se ha expuesto, la definición del modelo de gestión y financiación de las actividades y servicios públicos constituye, *stricto sensu*, una decisión de naturaleza política. No obstante, este proceso de determinación se ve condicionado por dos factores esenciales que inciden en la caracterización jurídica de la contraprestación exigida: el primero de ellos es la coactividad inherente al servicio público, la cual determina el grado de obligatoriedad en el cumplimiento de la obligación de pago; el segundo se refiere a la modalidad de gestión, entendida como la relación entre la entidad responsable de la prestación del servicio y el sujeto que percibe la contraprestación del usuario, aspecto que incide directamente en la naturaleza jurídica de la obligación económica, ya sea configurada como tributo, tarifa u otra forma de prestación patrimonial regulada conforme al marco normativo aplicable.

En cuanto a la coactividad, esta se identifica con la inexistencia de una libertad real y efectiva para decidir la asunción de la obligación de pago. Dicho carácter coactivo se manifiesta, entre otros supuestos, cuando el servicio en cuestión es considerado indispensable para la vida de los particulares. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, estableció que la coactividad se aprecia cuando “(...) *el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares, de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social. La dilucidación de cuándo concurren estas circunstancias deberá atender a las características de cada caso concreto (...)*”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional señaló que, en segundo término, “*deben considerarse coactivamente impuestas las prestaciones pecuniarias que derivan de la utilización de bienes, servicios o actividades prestadas o realizadas por los entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho*”. Sin embargo, el Tribunal matiza que el nivel de coactividad derivado de una situación de monopolio público es de menor intensidad que el que resulta de la indispensabilidad del servicio, aunque “*no por ello puede considerarse irrelevante ni subsumirse en ese requisito, pues, aunque los servicios o las actividades no sean obligatorios ni imprescindibles, lo cierto es que si sólo son los entes públicos quienes los prestan, los particulares se ven obligados a optar entre no recibirlos o constituir necesariamente la obligación de pago de la prestación*”.

La doctrina constitucional más reciente sobre esta materia, recogida en la STC 63/2019, de 9 de mayo de 2019, reitera dichos argumentos, destacando que “(...) *ni en la STC 185/1995, ni tampoco en las posteriores, se delimitan con precisión ni de antemano cuáles son los supuestos en los cuales la actividad o el servicio resulta indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social*”. Por ello, a fin de regular el precio del servicio, resulta imprescindible definir el contexto en el que

se desarrolla la prestación, otorgando un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades competentes en la configuración del servicio.

Cabe señalar que la prestación de servicios en régimen de monopolio constituye un criterio más objetivo que la indispensabilidad del servicio -dado que esta última puede variar a lo largo del tiempo y depender de las circunstancias subjetivas de cada usuario-. No obstante, la relevancia que ha adquirido el transporte público colectivo en el contexto de las políticas de movilidad sostenible impulsadas por la Comisión Europea permite sostener, como se expondrá a continuación, que su carácter indispensable para la satisfacción de las necesidades colectivas es un aspecto que, previsiblemente, se mantendrá en el largo plazo.<sup>19</sup>

El interés que actualmente despierta el TCU como instrumento para mejorar la movilidad en los entornos urbanos no debe hacer olvidar que este servicio ha sido históricamente uno de los tres servicios obligatorios, junto con el abastecimiento y depuración de agua, así como el transporte, tratamiento y aprovechamiento de residuos. Estas tres características consolidan su consideración como un servicio esencial y reservado, lo que ha sostenido, a lo largo de los años, su carácter *imprescindible* y, en consecuencia, la *coactividad* del servicio.

En defensa de este argumento, se puede alegar que la Administración ha establecido servicios mínimos de transporte urbano colectivo en situaciones de huelga, reconociendo la esencialidad de este servicio para los ciudadanos y garantizando su derecho a la movilidad. Este aspecto ha sido igualmente respaldado por la jurisprudencia en el contexto de impugnaciones de los servicios establecidos por la autoridad competente.<sup>20</sup> Además, durante el estado de alarma decretado por la emergencia sanitaria del COVID-19, el transporte urbano colectivo mantuvo su funcionamiento, considerándose *imprescindible* para hacer frente a la crisis, de forma proporcionada a la gravedad de la situación, y con el objetivo de no suspender derechos fundamentales, tal como establece el artículo 55 de la Constitución Española.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Estas políticas se enmarcan en la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, aprobada en diciembre de 2021, que deriva del Pacto Verde Europeo, elaborado por la Comisión Europea en diciembre de 2019 y, de la Estrategia de Movilidad Inteligente y Sostenible Europea, aprobada un año después, que sentó las bases para la transformación del sistema de transporte, haciéndolo más resistente a crisis futuras, con la exigencia de una reducción del 90% de las emisiones en 2050 gracias a un sistema de transporte inteligente, competitivo, seguro, accesible y asequible.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de febrero de 2022, sobre retos para núcleos urbanos, después de la pandemia de COVID-19, apunta a la importancia del desarrollo sostenible y del transporte público sostenible y asequible para la cohesión económica, social y territorial de la Unión, la calidad de vida de sus poblaciones y el logro de los objetivos europeos de neutralidad climática para 2050.

<sup>20</sup> En efecto, otro argumento que redundaría en beneficio de la consideración de servicio indispensable es la jurisprudencia existente sobre servicios mínimos en casos de convocatoria de huelga al poner de manifiesto este carácter esencial del mismo. Así la Sentencia del TSJ de Castilla y León 442/2022, de 6 de abril de 2022, Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid, (rec. 564/2021) desestima el recurso de apelación interpuesto por el Comité de Empresa de AUVASA ante su desacuerdo con los servicios mínimos de transporte colectivo urbano establecidos ante una convocatoria de huelga, afirma que “(...) no es precisa la acreditación de la esencialidad del servicio afectado por la huelga; el servicio de transporte urbano colectivo es notorio que afecta al derecho de movilidad de los ciudadanos y que es esencial pues sin tal transporte la ciudadanía no puede moverse con normalidad por la ciudad al ser el único medio de transporte colectivo existente en ella”.

<sup>21</sup> Vid. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en su artículo 14.1.c) señala que “[l]os servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios y marítimo de competencia

Ahora bien, el carácter indispensable de un servicio o actividad es una circunstancia en constante evolución y, por ello, cualquier situación puede afectar a los requisitos que hoy aseguran su coactividad. Esta posibilidad requiere un análisis del entorno en el que se desarrolla el transporte urbano colectivo, para aseverar en el momento de regular su contraprestación si es indispensable o imprescindible para la vida privada y social de los particulares.

En la actualidad, no puede negarse que el transporte colectivo urbano ha adquirido gran proyección, en tanto que, se considera un instrumento necesario para hacer realidad una de las políticas prioritarias de la Unión Europea: la movilidad sostenible en el entorno urbano.<sup>22</sup> En el centro de estas políticas se sitúa el ciudadano, y la movilidad sostenible se considera un derecho individual y social, precisando además que la movilidad es esencial para que las personas puedan acceder al trabajo y a los servicios públicos esenciales como la educación y la sanidad, además de estar vinculada a la libre circulación y a la facilidad de los desplazamientos, impactando de manera relevante en la calidad de vida de las personas<sup>23</sup>. En este contexto, el transporte público colectivo es clave para reducir el número de vehículos privados los atascos y las emisiones<sup>24</sup>. Sin lugar a duda, todas estas razones, que se reiteran en las regulaciones autonómicas más recientes<sup>25</sup>, contribuyen a acreditar el carácter indispensable del transporte urbano colectivo y, por consiguiente, su carácter coactivo.

Asegurada la coactividad de este servicio es conveniente abordar si su prestación en el momento actual se desarrolla en régimen de monopolio. En este sentido, la respuesta podría ser múltiple, ya que la legislación autonómica puede prever formas diferenciadas de prestación, tanto en lo que se refiere a su ofrecimiento exclusivo por la Administración pública como en lo relativo al régimen de autorizaciones de transporte de viajeros en el ámbito urbano y su entorno. Para ello, es preciso señalar que el carácter esencial del servicio no implica su prestación en régimen de monopolio y que su definición como servicio reservado no excluye la concurrencia o colaboración con el sector privado<sup>26</sup>.

---

*autonómica o local que están sometidos a contrato público u OSP, o sean de titularidad pública, mantendrán su oferta de transporte.*

*El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y las autoridades autonómicas y locales con competencias en materia de transportes podrán establecer un porcentaje de reducción de servicios en caso de que la situación sanitaria así lo aconseje, así como otras condiciones específicas de prestación de los mismos.*

*Al adoptar estas medidas se tendrá en cuenta la necesidad de garantizar que los ciudadanos puedan acceder a sus puestos de trabajo y los servicios básicos en caso necesario.”*

<sup>23</sup> Estos objetivos se desprenden del texto del Proyecto de Ley de Ley de Movilidad Sostenible, *op. cit.*, actualmente en tramitación, ya que esta norma es uno de los compromisos asumidos por el Estado español para optar a los apoyos financieros comunitarios del marco de recuperación y resiliencia.

<sup>24</sup> *Vid.* <<https://www.transportes.gob.es/transporte-terrestre/que-es-movilidad-sostenible>> Consultado el 20 de septiembre de 2024

<sup>25</sup> Por ejemplo, la Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de movilidad sostenible de Euskadi, participa de todos estos planteamientos, que se concretan en su artículo 3.1, dedicado a los principios de actuación de las administraciones vascas, entre los que se hace referencia en su letra a) a “*la consideración de la movilidad sostenible y la accesibilidad universal como derecho individual y colectivo que requiere un sistema de transporte integrado, eficiente, seguro e inclusivo*”, así como, en su letra d), a “*la promoción del transporte público y colectivo en defensa del interés social y medioambiental y del progreso económico*”.

<sup>26</sup> En este sentido, la explicación de MORENO VIDA sobre las consecuencias de la liberalización de los servicios básicos o esenciales, recuerda que con carácter general “[l]a complejidad cada vez mayor de las Administraciones Públicas (...) ha tenido como consecuencia que se haya producido una radical evolución

Tras una exhaustiva revisión de la normativa autonómica<sup>27</sup> se puede afirmar que, a pesar de la diversa configuración de la legislación sectorial en esta materia y de la fecha de su aprobación -muchas de ellas incluso aprobadas en el siglo XX-, con carácter general no se prevén en ellas mecanismos para la autorización de transporte regular colectivo paralelo al ofertado por la Administración local en el ámbito previendo como formas de

---

de la prestación de dichos servicios básicos o esenciales, que han dejado de configurarse como un servicio público reservado a la Administración para abrirse a la colaboración entre el sector público y el sector privado (...) y directamente al sector privado, pudiendo ser prestados también por las empresas privadas bajo el régimen de libre mercado. La consecuencia es que la Administración ya no es el único sujeto que tiene atribuidas obligaciones de servicio público, sino que también lo son determinados sectores económico privados por la actividad que desarrollan”. La autora, a continuación, recuerda que dentro de esas actividades o servicios se encuentra el sector del transporte.

MORENO VIDA, M.N., “La gestión privada en los servicios esenciales para la comunidad y las garantías para su mantenimiento”, *Temas Laborales*, núm. 135, 2016, págs. 216 y 2017.

<sup>27</sup> Sirvan como ejemplo de normativa autonómica que refuerza el carácter de servicio público de titularidad de la Administración, el artículo 7 de la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, donde “[s]e declara servicio público de titularidad de la Administración, de conformidad con lo previsto en la presente ley y en la legislación estatal aplicable: a) El transporte público regular de viajeros por carretera de uso general urbano”, el artículo 19 de la Ley 1/2014, de 17 de noviembre, de Transporte de Viajeros por Carretera de la Comunidad Autónoma de Cantabria, donde señala que “[l]os transportes públicos urbanos regulares de viajeros de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración local, debiendo permitirse su utilización a todas aquellas personas que lo deseen y cumplan las condiciones reglamentariamente establecidas para ello”, el artículo 10 de la Ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del Transporte Urbano por Carretera de La Rioja, que señala que “[l]os transportes públicos urbanos regulares permanentes de uso general de viajeros tienen el carácter de servicios públicos de titularidad municipal, debiendo ser admitidas todas aquellas personas que deseen utilizarlos y que cumplan las condiciones establecidas” o el artículo 13 de la Ley 10/2015, de 24 de marzo, por la que se establece el sistema competencial en el transporte urbano e interurbano de la Región de Murcia, que señala que “[e]l establecimiento, modificación, adjudicación y prestación de los servicios de transporte público regular de viajeros de uso general, en cuanto que constituyen un servicio de interés público y son de titularidad municipal.”

Hay que tener en cuenta que diversas leyes autonómicas establecen el modelo de gestión en la concesión administrativa, pero la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su informe 13/2018, de 30 de mayo, aclara las dudas entre la concesión administrativa y la concesión de servicios de la actual regulación contractual señalando que “para deslindar un contrato administrativo de una concesión demanial debe atenderse a la prevalencia de la obtención de un interés público o finalidad pública frente al interés privado en la explotación de un negocio o realización de una actividad que requiera la ocupación privativa de un bien de dominio público o de un bien patrimonial de la Administración. En este sentido, la existencia de un fin público que trascienda el puramente patrimonial llevará necesariamente a calificar la relación como contractual: será la finalidad perseguida por la Administración y la causa expresada lo que llevará a calificar una relación jurídica como contrato público o como negocio jurídico patrimonial”.

Así, el artículo 15.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) establece que el contrato de concesión de servicios es “aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio”.

Siendo, por tanto, el transporte colectivo urbano de viajeros competencia de las entidades locales, la denominada concesión administrativa de las normativas autonómicas debe ser adaptada a la nueva forma de gestión indirecta de la LCSP de concesión de servicios.

*Vid.* El artículo 17 de la Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de los Transportes Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde se señala que “[l]a prestación de los servicios de transporte regulares permanentes de uso general se realizará, como regla general, por la empresa a la que se atribuya la correspondiente concesión administrativa.”

gestión la prestación directa o a través de los contratos de la LCSP, pero sin que en ningún caso la Administración pierda la titularidad del servicio. De este modo, las distintas regulaciones autonómicas aseveran su carácter público de este servicio, recogiendo autorizaciones exclusivamente para el transporte discrecional -no sometido a horarios y recorridos estables- así como para el turístico y dando por hecho la titularidad municipal del mismo.

De todo lo expuesto se desprende que el carácter coactivo del servicio obliga a exigir por su uso una PPPNT, dejando al margen la posibilidad de exigir precios públicos o privados. Por ello, es difícil encontrar argumentos para justificar los motivos que han llevado a algunos municipios a establecer precios públicos por su prestación<sup>28</sup>. En efecto, el artículo 41 LRBRL dispone que “[l]as entidades locales podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el artículo 20.1.B) de esta ley.”<sup>29</sup> La redacción de este artículo es heredera de la jurisprudencia constitucional en la materia<sup>30</sup> y, por consiguiente, la existencia de cualquiera de las circunstancias -indispensabilidad o prestación en régimen de monopolio-, obstaculizan la libertad de decisión del usuario del servicio, excluyendo el precio público de la ecuación.

Probablemente, la facilidad en la tramitación del precio público, la delegación de la competencia para su aprobación en el gobierno municipal, la inaplicabilidad de los principios de justicia material del tributo, han llevado a algunos municipios a refugiarse

---

<sup>28</sup> En este sentido, por ejemplo, el Ayuntamiento Santander tiene aprobado los Precios Públicos Nº 9-P sobre Prestación de los servicios de Transporte Público Urbano (B.O.C. Extraordinario Nº 91, 30 de diciembre de 2023), Ávila ha aprobado la Ordenanza Nº 44 sobre Precio Público por la Prestación del Servicio de Transporte Urbano Colectivo de Viajeros (BOP Ávila Nº 184, 22 de septiembre de 2022) o Chiva ha aprobado la ordenanza reguladora del Precio Público por la Prestación de Servicios de Transporte Público (BOP Valencia Nº 169, 1 de septiembre de 2021).

<sup>29</sup> Por su parte, el artículo 20 del TRLRHL conforme al artículo 2 de la LGT, establece:

*“1. Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.*

*En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por:*

*A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.*

*B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:*

*a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:*

*Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.*

*Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.*

*b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.”*

<sup>30</sup> Es necesario remarcar que, si bien las Sentencias del Tribunal Constitucional señalan que el servicio debe ser “*indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social*”, el TRLRHL señala que sean servicios “*imprescindibles para la vida privada o social*”, utilizándose tanto indispensable como imprescindible de forma sinónima.

en su utilización de forma reciente, lo que no parece posible a la vista de las condiciones de exclusividad en las que se desenvuelve este servicio.

En defensa de esta forma de actuar en algunas Entidades Locales se puede alegar que la propia Dirección General de Tributos (DGT) ha sido muy laxa en la contestación a consultas relativas a la naturaleza jurídica de la contraprestación del TCU. Así, en una de sus últimas consultas vinculantes abrió la posibilidad de calificar las prestaciones exigidas a los usuarios del servicio de transporte colectivo urbano con cuatro tipos distintos de contraprestación en función de la forma de gestión de este servicio, lo que contrasta con la rotundidad con la que ha aseverado el carácter coactivo de otros servicios públicos como la gestión de residuos sólidos urbanos<sup>31</sup> o el abastecimiento de agua<sup>32</sup>, que comparten con el transporte de viajeros su carácter obligatorio, esencial y reservado. En este sentido, la mencionada consulta vinculante<sup>33</sup> contesta a la cuestión planteada sobre la naturaleza jurídica de tasa, contraprestación patrimonial de carácter público no tributario, precio público o precio privado a que da lugar el uso de este servicio ofreciendo estas opciones:

*“- Si la prestación de este servicio como competencia del Ayuntamiento es de carácter coactivo para los ciudadanos, es decir, cumple los requisitos del artículo 20, apartados 1 y 2 de TRLRHL (no es de solicitud o recepción voluntaria para los administrados o dicho servicio no se presta por el sector privado), la prestación patrimonial que se establezca deberá configurarse como:*

*Tasa: Si se presta directamente por el propio Ayuntamiento por sus propios medios, sin personificación diferenciada.*

*Prestación patrimonial de carácter público no tributario: si se presta mediante alguna de las formas de gestión directa con personificación diferenciada (como es la sociedad mercantil local o la entidad pública empresarial) o mediante gestión indirecta a través de las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos (como es la concesión administrativa).*

*Precio público: si se presta directamente por el Ayuntamiento.*

*Precio privado: si se presta mediante alguna de las formas de gestión directa con personificación diferenciada o mediante gestión indirecta.”*

Es cierto que esta contestación se produce de manera temprana, posterior a la reforma que en este ámbito provocó la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), y que la consulta era de carácter abierto, sin que requiriera un posicionamiento previo que afectara al desarrollo del resto de la consulta, el carácter coactivo del servicio mencionado impide, como se ha defendido en este trabajo, calificar la contraprestación exigida como precio público o privado.

Por tanto, es necesario profundizar en la segunda variable que, como se ha expuesto, determina la naturaleza y el régimen jurídico de la contraprestación exigida, es decir, el modo de gestión del servicio. En este sentido, el carácter coactivo del servicio implica que esta decisión debe tomarse dentro del marco de las prestaciones patrimoniales de carácter público, optando por configurarla como tasa o como PPPNT.

---

<sup>31</sup> Consulta Vinculante V1758-20, de 3 de junio de 2020, de la Dirección General de Tributos.

<sup>32</sup> Consulta Vinculante V2314-22, de 22 de noviembre de 2022, de la dirección General de Tributos.

<sup>33</sup> Consulta Vinculante V3265-18, de 26 de diciembre de 2018, de la Dirección General de Tributos.

## 2.2. El modo de gestión del servicio como criterio determinante de la contraprestación: la relevancia de las PPPNT y el desplazamiento de las tasas.

La decisión de quien ostenta el poder tributario para establecer la contraprestación por la utilización del transporte colectivo urbano en el ámbito municipal debe tener en cuenta que su carácter coactivo exige que la contraprestación por su uso se determine con arreglo a la ley como exige el artículo 31.3 CE.

Hasta la entrada en vigor de la LCSP, la única opción para esta situación era su configuración como tasa, pero esta norma cambia esta situación, introduciendo una variación en función de la forma de gestionar el servicio<sup>34</sup>. Así, se deberá utilizar la denominación genérica de prestación patrimonial pública no tributaria para los supuestos en los que la Administración local no presta el servicio con sus propios medios, sino que lo hace bien mediante alguna de las formas de gestión directa del servicio a través de personificación privada, o bien, mediante gestión indirecta a través de alguna de las formas previstas en esta normativa.<sup>35</sup>

Tras un periodo de confusión durante el que se pueden encontrar ordenanzas que establecen tasas, tarifas, PPPNT, precios públicos, o incluso, algunas que obvian cualquier denominación, en la regulación de este servicio se pasa a una fase en la que se inicia la aprobación de ordenanzas reguladoras de PPPNT tratando de emular el régimen jurídico de la tasa. Clarificada la constitucionalidad de las PPPNT<sup>36</sup> y que en algunos

---

<sup>34</sup> La realidad es que la tensión entre tasa y tarifa había tenido una larga tradición en nuestro derecho que había incrementado desde la supresión de la letra a) del apartado 2, del artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), a través de la disposición final quincuagésima octava de Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en la que se quiso dejar claro que la consideración de tasa no dependía de la forma de gestión del servicio que retribuía; en definitiva, un paso más en dirección a la tarifa que en ese momento no llegó a tener consecuencias definitivas pero que se clarificó años después de manera contundente en la reforma de la LCSP.

<sup>35</sup> La disposición adicional cuadragésima tercera de la LCSP señala que “[l]as 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.”

Por otro lado, el artículo 85 de la LRBRL señala las formas de gestión de las Entidades Locales y dispone que “[l]os servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa: a) Gestión por la propia Entidad Local. b) Organismo autónomo local. c) Entidad pública empresarial local. d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. (...) B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.”

<sup>36</sup> Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 63/2019, de 9 de mayo de 2019, que declara la constitucionalidad de las PPPNT de carácter coactivo, explicando en su texto que los preceptos impugnados tan solo incorporan al ordenamiento la denominación de prestación patrimonial de carácter público no tributario, pero esta incorporación no es una novedad, ya que la distinción entre financiación tributaria y mediante tarifas es tradicional en nuestro ordenamiento jurídico.

Las dudas sobre la posible inconstitucionalidad de los preceptos de la de LCSP a través de los que se había ejecutado la reforma fue despejada por el Tribunal Constitucional con cierta agilidad en su Sentencia 63/2019, de 9 de mayo de 2019, señalando que “la Constitución no exige que todos los elementos de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias estén delimitados en una ley, sino que sea una norma legal la que establezca los criterios a partir de los cuáles debe cuantificarse, de acuerdo con los fines y principios de la legislación sectorial en la que en cada caso se inserte. En este caso, se establecen en la ley de contratos los criterios para su determinación, que se anudan al coste objeto del propio contrato,

casos adquieren carácter litigioso. De esta forma, de manera progresiva la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ido desvinculando la PPPNT de la tasa, alejándose así del carácter tributario de estas exacciones, dejando claro que no tienen el mismo *iter* procedimental para su aprobación y que en su configuración no resultan de aplicación los principios informadores de ordenación de los tributos. En efecto, las PPPNT no tienen naturaleza tributaria pero tampoco un régimen jurídico claramente identificado que facilite su regulación. Por ello, el objetivo de este trabajo es tratar de ofrecer pautas que ayuden a configurar esta figura que sigue generando mucha incertidumbre a las EELL en el momento de su ordenación.

Por ello, en primer lugar se procede a abordar sucintamente la regulación de las PPPNT en la LCSP y en la normativa local, ya que el servicio público de transporte colectivo urbano se desarrolla en este ámbito y, posteriormente, en el siguiente apartado, se pretende ofrecer unas líneas orientadoras del régimen jurídico de las PPPNT que permita su ordenación incluso en los supuestos más complejos de gestión indirecta, respetando la exigencia constitucional de que la obligación impuesta sea determinada por los representantes de los ciudadanos en el Pleno municipal sin imposiciones previas.

Como se ha expuesto, las dudas e incertidumbres tienen su origen inmediato en la modificación que se introdujo con cierta precipitación en la LCSP que aclara en su disposición adicional cuadragésima tercera la naturaleza jurídica de las contraprestaciones económicas por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos en régimen de Derecho privado.<sup>37</sup> En este sentido, dispone que “[l]as 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.”

Realmente, este precepto impactó en el ámbito objetivo de las tasas, pues su efecto inmediato fue extraer parte de los supuestos que conformaban hasta entonces su hecho imponible; en concreto, todos aquellos en los que el servicio prestado o actividad realizada era coactiva y su gestión se realizaba en concurso con el sector privado<sup>38</sup>.

---

*pudiendo lógicamente variar en función del mismo. (...) La anterior regulación colma la reserva de ley para este tipo de contraprestaciones.”*

<sup>37</sup> A pesar de la trascendencia del cambio no fue una reforma muy pensada, ya que las PPPNT se incorporaron en la tramitación de la reforma de la actual LCSP, concretamente en el trámite de enmiendas en el Congreso de los Diputados, en concreto por una presentada por el Grupo Parlamentario Mixto en el Congreso de los Diputados que justificaba su propuesta en un doble sentido: “[d]e consolidarse la tesis que sostiene que los ingresos de las empresas gestoras de servicios públicos únicamente puedan ser tasas, se pone en grave riesgo el modelo de gestión privada de este tipo de servicios (por gestión privada se ha de entender no solo la gestión por empresarios sino la gestión por medio de entidades públicas sujetas al derecho privado), que tiene una larga tradición en nuestro país y que se considera un ejemplo en todo el mundo. La atribución de naturaleza tributaria a la totalidad de los ingresos obtenidos con ocasión de la gestión de los servicios públicos puede comprometer seriamente la estabilidad presupuestaria, al resultar necesario internalizar en los presupuestos de las Administraciones Públicas no solo los ingresos sino también los gastos asociados a la prestación de dichos servicios, incluidos aquellos deficitarios, así como el endeudamiento asociado, con la incidencia que ello puede tener para el cumplimiento de los objetivos de endeudamiento y déficit público.”

<sup>38</sup> A raíz de este precepto, la potestad tributaria de los entes públicos era arrinconada por su potestad tarifaria. Esta reforma suscitó una crítica de gran calado en la doctrina financiera que mayoritariamente entendía que el legislador de la LCSP había modificado el régimen jurídico de la tasa recuperando el concepto constitucional de PPPNT con el único fin de obviar las limitaciones que imponía precisamente su naturaleza tributo, desdibujando una categoría consolidada a lo largo de décadas sin una justificación

Para coordinar la regulación de contratos con la normativa tributaria, la disposición undécima de la LCSP introdujo la LGT el concepto de PPPNT a través de la disposición adicional primera que hasta entonces regulaba las exacciones parafiscales<sup>39</sup> reconduciéndolas así al ámbito tributario.<sup>40</sup> Así, no hay duda de que cuando la prestación del servicio público se realiza mediante alguna de las formas de gestión directa con personificación diferenciada (sociedad mercantil o entidad pública empresarial de capital íntegramente público) o a través de gestión indirecta (como es la concesión administrativa o la sociedad de economía mixta), la contraprestación exigida a los usuarios tendrá la condición de prestación patrimonial de carácter público no tributario.<sup>41</sup>

Por lo que se refiere al ámbito local, el TRLRHL, incorporó un apartado en el artículo 20, dedicado a la regulación del hecho imponible de las tasas para incorporar las PPPNT en este contexto: *“6. Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 4 de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante 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, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.*

*Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán*

---

suficiente. Se criticó la vulneración de la reserva de ley en una artimaña en la que tan solo se pretendía huir del Derecho tributario, e incluso, de la aplicación del Derecho público, y algunos autores anunciaron el resurgir de la parafiscalidad que durante tantos años había tratado de erradicar el legislador tributario.

<sup>39</sup> El contenido original de esta disposición establecía que “[l]as exacciones parafiscales participan de la naturaleza de los tributos rigiéndose por esta ley en defecto de la normativa específica.”

<sup>40</sup> Vid. Disposición adicional primera Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), sobre las prestaciones patrimoniales de carácter público, señala que: *“1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.*

*2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.*

*Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley.*

*Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general.”*

*En particular, se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.*

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

<sup>41</sup> En este sentido se ha manifestado TORNOS MÁS, J. cuando señala que “[e]l debate sobre la posible financiación de servicios públicos coactivos mediante tarifas ha finalizado.”

TORNOS MÁS, J.: “La Sentencia de Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2019 sobre las tarifas de los servicios públicos coactivos en la LCSP. Punto final a un largo debate.” Vid. <<https://www.obcp.es/opiniones/la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-9-de-mayo-de-2019-sobre-las-tarifas-de-los>>, consultado el 31 de agosto de 2024.

*mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas”.*

Han transcurrido siete años desde la reforma, y las incertidumbres relativas a la tramitación de la ordenanza a la que se refiere este precepto continúan siendo una constante. El caos existente se evidencia de manera inmediata al realizar un primer análisis de las ordenanzas que han regulado esta materia, así como a través de la reiteración en la doctrina de esta realidad, que parece haber quedado en un estado de ambigüedad. La inclusión de esta materia en el precepto que establece el hecho imponible de la tasa ha llevado a una equiparación del régimen jurídico de la prestación patrimonial de carácter público no tributario (PPPNT) con el de la tasa. Sin embargo, esta equiparación ha suscitado controversias y litigios, los cuales han sido resueltos en casación por el Tribunal Supremo. En su doctrina más reciente, el Alto Tribunal ha seguido la línea marcada por el legislador y la jurisprudencia constitucional, desvinculando de manera contundente las tarifas del régimen jurídico de las tasas.

### **3. IMPACTO DE LA DESVINCULACIÓN DEFITIVA DE TASAS Y PPPNT: CONSECUENCIAS EN SU TRAMITACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO.**

Como se ha señalado, las diferentes posibilidades en la configuración de la gestión de los servicios públicos coactivos generan la obligación de aprobación de contraprestaciones de distinta naturaleza jurídica por su uso que en el ámbito local se concretan en la aprobación de una ordenanza, que tendrá naturaleza fiscal o general, en función del modelo de gestión elegido por el municipio.

Los vaivenes de la normativa y su evolución jurisprudencial han supuesto que la doctrina y muchos municipios hayan tenido dudas sobre el contenido jurídico y posterior tramitación de las contraprestaciones que deben aprobarse<sup>42</sup>. Dudas que muchas de ellas han sido aclaradas por el Tribunal Supremo recientemente y que están configurando el carácter propio y autónomo de la prestación patrimonial de carácter público no tributario.

En este apartado se pretende clarificar cómo realizar una primera aproximación al régimen jurídico de las PPPNT diferenciándolo del de las tasas con las que comparte el presupuesto que genera su exacción –prestación de servicios o realización de actividades que benefician a los particulares cuando tiene carácter coactivo– pero que se diferencian en el elemento subjetivo, en tanto que la prestación directa por la propia Administración o a través de personificación privada, o incluso indirecta, determinan su naturaleza jurídica.

En el primer caso, la contraprestación exigida sería una tasa sometida a los principios materiales de justicia que informan la ordenación de los tributos, mientras que cuando interviene en la prestación una personificación jurídico-privada el resultado será una

---

<sup>42</sup> Para SALGADO GIMENO en relación al contenido y procedimiento de aprobación de las ordenanzas reguladoras de las PPPNT señalaba que “[a]nte la falta de regulación completa por parte del art. 20.6 del TRLRHL, en todo lo no regulado por él deberemos acudir a la aplicación analógica (...) Y esta semejanza como señala el propio Constitucional está en las tasas”. *Vid.* SALGADO GIMENO, R., “Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario”, en MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (coord.), *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*, Wolters Kluwer, Madrid, 2019.

prestación patrimonial no tributaria -tarifa- huérfana en el momento actual de régimen jurídico.

### **3.1. El desplazamiento de la tasa en el TCU en favor de las PPPNT: novedades en la tramitación de las tasas en supuestos de gestión directa por la propia Entidad local.**

Como se ha señalado anteriormente, una de las formas de gestión del servicio es la gestión directa por la propia Entidad Local, como ocurre en algunos municipios como Burgos, Santander o Parla, con lo que para la fijación de las contraprestaciones de los usuarios deberá aprobarse la correspondiente tasa mediante una ordenanza fiscal, cuya forma de tramitación se desarrolla en los art. 16 y ss. del TRLRHL, procedimiento conocido por su utilización frecuente en los Ayuntamientos.

Si bien es cierto, la tramitación de las tasas sigue teniendo alguna duda jurídica que el Tribunal Supremo ha ido resolviendo en los últimos años. Así, una de las recientes cuestiones objeto de recurso de casación, es la que pretende determinar si, en la elaboración de las ordenanzas fiscales municipales para la fijación de las tasas o de las ordenanzas para la fijación de las PPPNT, ha de observarse el trámite previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), relativo a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos a través de una consulta pública, con carácter previo a su aprobación inicial.

En este sentido, en la Sentencia del Alto Tribunal<sup>43</sup> se destaca que el art. 17 del TRLRHL, regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales locales y constituye una legislación especial por razón de la materia, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª, apartado 1, de la Ley de la Ley 39/2015<sup>44</sup>, no resulta exigible seguir el trámite de consulta pública previsto en el art. 133.1 LPACAP, como trámite previo al procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales para la fijación de las tasas establecido en el art. 17 y ss. TRLRHL.

---

<sup>43</sup> Vid. STS 227/2023, de 31 de enero de 2023, (recurso de casación núm. 4791/2021). Dicha sentencia recuerda que *“la potestad tributaria local no es una potestad originaria, sino derivada (art. 133.2 CE), que requiere del previo ejercicio por el Estado de la potestad originaria para crear y establecer tributos locales ( art. 133.1 CE), que pueden ser obligatorios o potestativos, pero que, en todo caso, son creados y regulados -con mayor o menor exhaustividad dependiendo de su carácter facultativo u obligatorio- mediante el ejercicio de una potestad normativa que habilita los elementos esenciales de tributo, sin perjuicio del limitado ámbito de ejercicio de la potestad reglamentaria que en este ámbito tributario corresponde a las Entidades Locales.”*

De esta consideración normativa, el Tribunal Supremo expone el porqué de la diferenciación entre la tramitación de una ordenanza fiscal y la ordenanza de carácter reglamentario en la parte de la consulta pública inicial. Por eso remarca que *“el sentido y alcance de la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de norma reglamentaria, que es lo singular y propio de la consulta pública previa del art. 133.1 LPAC no se acomode, en la concisa y genérica forma que dispone el primer inciso del art. 133.1 de la LPAC, a las características de la participación pública en el procedimiento de elaboración de la ordenanza fiscal en el ámbito local, pues esta iniciativa de ordenanza fiscal debe partir, en todo caso, de un conjunto de elementos normativos que resultan previamente impuestos, bien que con extensión variable, por la ley estatal.”*

<sup>44</sup> La Disposición adicional 1ª, apartado 1, de la Ley 39/2015 señala que *“[l]os procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.”*

Aun así, parece que el Tribunal Supremo se inclina por recordar que la exoneración de las consultas previas es una cuestión legal y destaca que todo *“lo expuesto aconseja que la loable finalidad de robustecer los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de ordenanzas fiscales se acometa, si se estimase necesaria reformar los mecanismos de participación pública ciudadana, mediante la oportuna reforma de esta legislación que es especial por razón de la materia, atendiendo a la singular conformación del ejercicio de la potestad reglamentaria local en materia fiscal.”*

Además de las consultas previas, reviste especial importancia para la aprobación provisional del acuerdo del establecimiento de las tasas, la existencia en el expediente de un informe técnico-económico en el que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellas, respectivamente. Es evidente que la singularidad jurídica de la tasa, y su concepción tributaria, implican unas connotaciones de justicia material y de aplicación del principio de equivalencia que deben ser incorporadas al expediente. Este informe técnico-económico es sustancial y debe realizarse con una *“motivación especialísima”*, además *“de forma rigurosa y completa y no meros simulacros”*, de tal forma que su falta o su carácter incompleto determinará la nulidad de pleno derecho de la tasa aprobada.<sup>45</sup>

Una vez fijada la doctrina del Tribunal Supremo por la que la tasa y la PPPNT no comparten características ni, por tanto, procedimiento para su aprobación, queda por resolver qué debe contener el expediente de aprobación de estas últimas por parte de los Ayuntamientos y en qué momento debe hacerse. Cuestión capital en tanto que este tipo de contraprestaciones ha desplazado en el contexto del TCU a la exigencia de tasas debido a que en muy pocos casos se conserva la gestión del servicio por la propia Entidad local.

### **3.2. Las particularidades del establecimiento de PPPNT en el TCU: tramitación y régimen jurídico.**

---

<sup>45</sup> Vid. STS 1600/2017, de 26 de abril de 2017, (recurso de casación núm. 167/2016) señala que: *“[l]a necesidad de informes técnicos financieros realizados de forma exhaustiva y completa ha de predicarse no sólo de los acuerdos de establecimiento de tasa, sino también de cualquier modificación de las cuotas tributarias en materia de tasas, formando parte del expediente de aprobación provisional de la Ordenanza que puede ser examinado por los interesados durante la exposición prevista en el citado art. 17 (TRLRHL)*

*· En segundo lugar, que el informe técnico económico habrá de comprender, en su caso, un estudio financiero y habrá de versar no sólo sobre el valor de mercado o el coste del servicio o actividad sino también sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta, que de esta forma exige una motivación especialísima. Como dice la Sentencia de 19 de diciembre de 2007 de este Tribunal Supremo, en el expediente de modificación de tarifas ha de quedar suficientemente acreditado, en lo que ahora respecta, el importe de los costes del servicio, pues en otro caso no sería posible el control de la regla de equivalencia y supondría permitir la posible indefensión ante actuaciones administrativas arbitrarias.*

*· En tercer lugar, que la falta de Informe o su carácter incompleto determinará la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza. Esa nulidad de pleno derecho no sólo tiene un alcance procedimental, en relación con la voluntad de la formación del órgano colegiado, sino un alcance sustantivo, al garantizar el cumplimiento del principio básico de las tasas, cual es el principio de equivalencia entre lo presupuestado y lo recaudado finalmente. Esta precisión es decisiva porque, según ha reiterado la jurisprudencia, la omisión de trámites procedimentales en la elaboración de disposiciones de carácter general no puede ser invocada en recursos indirectos contra las mismas, pero no ocurre lo mismo cuando, como aquí sucede, se trata además de un requisito sustantivo.*

*En consecuencia, cualquier modificación de la cuantía de las tasas precisará de la necesaria justificación con la elaboración de informes que deben de ser realizados de forma rigurosa y completa y no meros simulacros. En otro caso acarrearía la nulidad de la modificación de la Ordenanza.”*

### 3.2.1. Regulación mediante ordenanza general: consultas previas e informes técnicos.

La participación en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, es un derecho de la ciudadanía otorgado por el artículo 23 de la Constitución Española. Así, la participación directa de los ciudadanos en las normas ha ido ganando terreno en la normativa en los últimos años. En este sentido, el artículo 49 de la LRBRL establece un procedimiento básico para la aprobación de las ordenanzas, el cual se complementa con el artículo 133 de la LPACAP sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de estas<sup>46</sup>

Tal y como se ha señalado con anterioridad, el procedimiento de aprobación de las tasas no necesita del trámite de las consultas previas, pero el hecho de que el legislador haya insertado el concepto de PPPNT en el apartado relativo a las tasas dentro de la TRLRHL, ha generado dudas jurídicas sobre si, por analogía con las tasas, la tramitación de las PPPNT está exenta de las consultas previas contenidas en la LPACAP.

Finalmente, esta controversia ha quedado resuelta recientemente por el Tribunal Supremo en la STS 5029/2023<sup>47</sup>, abordando la normativa vigente, en la que se entremezclan la LRBRL, TRLRHL, LCSP y la LPACAP y las Sentencias del Tribunal Constitucional en relación con esta materia<sup>48</sup>.

En este sentido, la Sala considera que no es posible extender la especialidad prevista para las ordenanzas fiscales con relación a la elaboración de otras ordenanzas o disposiciones generales sobre cualesquiera otras materias que no aparezcan comprendidas en la referida Disposición Adicional primera de la LPACAP. Además, remarca que *“los trámites necesarios para la validez de unas normas concretas -como las Ordenanzas reguladoras de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias-, tienen sus características y reglas de elaboración específicas, siendo su naturaleza jurídica, regulación legal y objetivos, diferentes a las ordenanzas fiscales.”*

De esta forma, la consulta previa a la que se refiere el art 133 de la LPACAP<sup>49</sup> es obligatoria respecto de las ordenanzas locales que, como las reguladoras de PPPNT, no

---

<sup>46</sup> La STC 55/2018, de 24 de mayo, que declara la constitucionalidad solo estos apartados del artículo 133 para las Entidades Locales: *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”* y *“4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.”*

<sup>47</sup> En dicha STS 5029/2023, de 16 de noviembre de 2023, (recurso de casación núm. 7629/2021), se recuerda expresamente que *“[e]l primer párrafo del art. 133, en su primer inciso, que establece la obligatoriedad de una consulta pública (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) es básico, al amparo del art. 149.1.18 CE, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y, como tal, aplicable también a las Administraciones Locales. A partir de aquí, la consulta pública resultaría, en términos generales, obligatoria (...)”*

<sup>48</sup> Vid. STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, y STC 91/2017, de 6 de julio de 2017.

<sup>49</sup> El artículo 133 de la Ley 39/2015, apartado 1º, relativo a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, señala que *“[c]on carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:*

afecten a materias de la Disposición Adicional primera LPACAP, salvo que pueda prescindirse de dicho trámite por causas legalmente previstas.

En consecuencia, hay que recordar que, a los efectos del artículo 133 LPACAP, únicamente tienen carácter básico las del primer párrafo de su apartado cuarto, que es el único que concierne también a la Administración autonómica y local<sup>50</sup>. Así, la norma en ese apartado concreto señala que "[p]odrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen."

Lo interesante de la sentencia del Tribunal Supremo antes citada es que se centra si puede operar la excepción de razones graves de interés público para prescindir del trámite de consultas previas en un caso relativo al abastecimiento de agua potable, servicio de competencia municipal.<sup>51</sup> Así, concluye que un servicio esencial, de prestación obligatoria por el municipio y que, evidentemente, venía ya siendo prestado por el Ayuntamiento, como puede ser el transporte colectivo urbano, con circunstancias vinculadas a la necesidad de garantizar la continuidad y regularidad de este tipo de servicio, son unas razones de interés público lo suficientemente relevantes como para prescindir del trámite de consulta previa, a tenor del párrafo primero del apartado cuatro del art 133 LPACAP.

En este sentido conviene remarcar que el Tribunal Supremo ha buscado un enfoque evitando declarar nula de pleno derecho la aprobación de la PPPTN por no haber tenido

---

a) *Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*

b) *La necesidad y oportunidad de su aprobación.*

c) *Los objetivos de la norma.*

d) *Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias."*

<sup>50</sup> Vid. STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, en su FJ 7 c). Esta cuestión es importante resaltarla, puesto que hay municipios que en la aprobación de las PPPTP han utilizado el apartado 2 del párrafo cuarto, declarado inconstitucional, para eludir las obligatorias consultas previas.

<sup>51</sup> En la STS 5029/2023, de 16 de noviembre de 2023, (recurso de casación núm. 7629/2021) se expone que: "[r]esultan muy ilustrativos los términos de la LRBRL 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 [entre corchetes es nuestro, el artículo 25.2. g) considera el transporte colectivo urbano] como una materia 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 [en el caso del transporte colectivo urbano de viajeros en los municipios con población superior a 50.000 habitantes]; 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 [incluye el transporte público de viajeros], que considera como una actividad o servicio esencial.

*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 [o al transporte colectivo urbano], 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."*

las obligatorias consultas previas abriendo la puerta de par en par para que, en algunos servicios municipales, considerados esenciales, concurren las circunstancias precisas para obviar estas consultas por razones graves de interés público. Esto es llamativo por cuanto puede limitar el concepto de participación de los ciudadanos en la elaboración de las ordenanzas municipales, mientras el mismo Tribunal Supremo insta en sentencia, antes citada respecto de las tasas, a modificar la norma para que pudiera existir esa participación pública en el caso de las ordenanzas fiscales.

Como bien puede observarse, la jurisprudencia del Tribunal Supremo trata de acomodar sus sentencias a lo dispuesto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional diferenciando claramente el concepto de tasa del de PPPNT, pero la exigua normativa para la tramitación y cuantificación de estas últimas están suponiendo importantes dificultades.

Tal y como señala el Tribunal Supremo<sup>52</sup>, *“el momento en que se fija la consulta del artículo 133 LPACAP, denota una clara finalidad: se introduce para garantizar la efectiva proyección en la futura norma de las opiniones de sus destinatarios o de quienes realicen aportaciones, pues dado su carácter previo tienen una real y efectiva posibilidad de emitirlas y de que estas sean ponderadas antes de la aprobación inicial, en lo que ahora interesa, de la Ordenanza. Ello es así porque en tal momento todas las opciones de regulación están abiertas, lo que implica reforzar, en buena medida, la participación contribuyendo, desde luego, a reducir la discrecionalidad administrativa.”*

Por tanto, la aprobación de las contraprestaciones económicas consideradas PPPNT deberán no solo respetar la tramitación de la normativa sino también la participación de los ciudadanos en la aprobación de las ordenanzas y la libertad de los representantes de estos en el Pleno del Ayuntamiento con la mayor información posible para una toma de decisiones sobre servicios públicos esenciales que deben prestarse de forma eficiente y sostenible.

Adicionalmente, hay que tener presente que la toma en consideración de esta cuestión es relevante en tanto que su omisión puede generar la nulidad de la tramitación con las consecuencias que ello conlleva

### 3.2.2. La singularidad de las PPPNT en los supuestos de gestión directa mediante personificación privada.

La LRBRL parece establecer una clara preferencia por la gestión directa por la propia Entidad o Local o mediante un Organismo autónomo local, escasamente utilizadas en el TCU, frente a las formas habituales de gestión directa de personificación diferenciada que se emplean en el TCU.

Para poder utilizar estas formas de gestión deberá estarse a lo contenido en el artículo 85.2. LRBRL que señala que *“[s]olo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) Entidad pública empresarial local y d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) Gestión por la propia Entidad Local y b) Organismo autónomo local, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán*

---

<sup>52</sup> Vid. STS 5029/2023, de 16 de noviembre de 2023, (recurso de casación núm. 7629/2021).

*los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.”*

Pues bien, en el caso de que se configure la gestión del TCU a través de medios propios personificados, la LCSP ha modificado la antigua figura de la encomienda de gestión, habiendo sido sustituida por los encargos a “medios propios personificados” que encuentra su regulación en el artículo 32 LCSP<sup>53</sup>, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en relación con los medios propios.

En el caso en el que la prestación del servicio de TCU se preste de forma directa mediante personificación privada, tales como mediante un Organismo autónomo local, una Entidad pública empresarial local o una Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública, las contraprestaciones recibidas por estas de los usuarios deben tramitarse como PPPNT a través de ordenanza.

Aunque hay que tener en cuenta que contraprestación que abonan los usuarios del servicio tendrá la naturaleza jurídica de tasa, “si la prestación del servicio (...) a través de la sociedad mercantil de capital íntegramente municipal es meramente instrumental, es decir, que quien realmente presta el servicio es el Ayuntamiento, por ser quien se relaciona con los usuarios de tal servicio, tanto para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de la contraprestación satisfecha por los usuarios, que es ingresada en el Presupuesto municipal; como en la propia prestación del servicio (es el Ayuntamiento quien responde ante los usuarios, tramita las altas y bajas, resuelve quejas, incidencias, etc.) y la sociedad mercantil es un mero instrumento del Ayuntamiento y solo se relaciona con este último, a quien factura el coste del servicio, no percibiendo cantidad alguna de los usuarios por la prestación del servicio.”<sup>54</sup>

Las notas diferenciadoras de las PPPNT en estos casos son las mismas que se detallan en el siguiente apartado, si bien en este caso no concurren los conflictos vinculados a un contrato de concesión de servicios a una empresa privada o a una sociedad de economía mixta.

En este contexto, la fijación de las PPPNT se hace a través de la aprobación del Pleno del Ayuntamiento siguiendo el procedimiento de las ordenanzas generales, previa aprobación de la propuesta de las tarifas por el Organismo autónomo local, la Empresa pública empresarial local o la Sociedad mercantil local, siguiendo el procedimiento establecido en sus propios estatutos.

Además, hay que remarcar que las PPPNT propuestas deberán contener los informes técnico-económicos necesarios para que el órgano decisor de estas, en este caso el Pleno

---

<sup>53</sup> El artículo 31 LCSP señala que “[l]os poderes adjudicadores podrán organizarse ejecutando de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, a cambio de una compensación tarifaria, valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, ya sea de derecho público o de derecho privado, previo encargo a esta, con sujeción a lo dispuesto en este artículo, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de medio propio personificado respecto de ellos de conformidad con lo dispuesto en los tres apartados siguientes, y sin perjuicio de los requisitos establecidos para los medios propios del ámbito estatal en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.”

<sup>54</sup> Consulta Vinculante V1758-20, de 3 de junio de 2020, de la Dirección General de Tributos.

del Ayuntamiento, disponga de la información precisa y necesaria para la adopción del acuerdo.

### 3.2.3. La complejidad de las PPPNT derivadas de la gestión indirecta. Compatibilidad con el principio de legalidad.

Otra forma de gestión es la gestión indirecta a través del contrato de concesión de servicios o la adjudicación directa de la concesión de servicios a una sociedad de economía mixta<sup>55</sup>.

En la LCSP surge como novedad el contrato de concesión de servicios, eliminándose el anterior tipo de contrato denominado de gestión de servicios públicos, aunque hay que señalar que, por la larga duración de estos contratos, muchos de los servicios públicos municipales siguen operando bajo esta modalidad. En lo que respecta a los contratos de concesión de servicios, el elemento diferencial frente a los contratos de servicios es que debe haber una transferencia del riesgo operacional de la Administración al concesionario.

Como se ha señalado anteriormente, el procedimiento para la delimitación de las PPPNT no tiene un contenido perfectamente delimitado por la normativa, como sí existe para el caso de las tasas. En este sentido, conviene destacar que el informe técnico-económico, en el caso de las PPPNT, no es un requisito esencial, como lo era en la aprobación de las tasas. Aunque existe una referencia en el artículo 284.2 LCSP que señala que, antes de proceder a la contratación de una concesión de servicios, la Administración debe determinar el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, regulando los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.

Hay que destacar que la potestad tarifaria reside en el Pleno del Ayuntamiento según el artículo 49 LRBRL y no en el órgano de contratación que gestiona el régimen contractual de la concesión. Esto es importante porque puede no coincidir el órgano que aprueba las tarifas con el órgano de contratación, que tiene las competencias que le asigna la LCSP para los contratos de concesión de servicios<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> La LCSP, en su disposición adicional vigésimo segunda, señala que las concesiones de servicios “*podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.*”

<sup>56</sup> Vid. Disposición adicional segunda LCSP. “*Competencias en materia de contratación en las Entidades Locales. 1. Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, los contratos de concesión de obras, los contratos de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su valor estimado no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada. 2. Corresponden al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos mencionados en el apartado anterior que celebre la Entidad Local, cuando por su valor o duración no correspondan al Alcalde o Presidente de la Entidad Local, conforme al apartado anterior. (...) 4. En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias del órgano de contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de*

Por otro lado, en el caso del TCU, las Comunidades Autónomas tienen competencia para la aprobación de precios autorizados, es decir, de las tarifas que se pretenden aprobar en el Pleno, a través de un procedimiento establecido reglamentariamente. Esta autorización/informe preceptivo debería incorporarse al expediente de las PPPNT, aunque hay bastante heterogeneidad en la normativa autonómica en cuanto al momento de remitir la información, el plazo para resolver, el órgano que resuelve o el sentido del silencio administrativo como desarrolla ampliamente sobre precios autorizados URBANEJA VIDALES.<sup>57</sup>

De esta forma, debe establecerse un marco muy respetuoso con las competencias que tiene cada órgano para la fijación de las tarifas, bien en la correspondiente ordenanza, bien en la fijación de precios autorizados o bien como parte de un contrato con un concesionario.

Así, las tarifas deben ser aprobadas previamente a la licitación mediante ordenanza por el Pleno del municipio correspondiente, para posteriormente incluir estas tarifas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas del contrato. De esta forma, se respeta los principios básico democráticos de participación ciudadana, bien directamente o mediante sus representantes electos.<sup>58</sup>

Una de las opciones que, durante la ejecución del contrato de concesión, pudiera ocurrir es que el Ayuntamiento decidiera modificar las tarifas aprobadas como PPPNT y lo hiciera mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza para respetar la potestad tarifaria. Después de su aprobación definitiva, el órgano de contratación debe modificar las tarifas contenidas en el contrato, pero respetando lo contenido en la LCSP sobre la modificación del contrato y mantenimiento del equilibrio económico-financiero.<sup>59</sup>

La LCSP en su artículo 290.5 establece que *“el restablecimiento del equilibrio económico del contrato se realizará mediante la adopción de las medidas que en cada caso procedan. Estas medidas podrán consistir en la modificación de las tarifas a abonar por los usuarios, la modificación de la retribución a abonar por la Administración concedente, la reducción del plazo de la concesión y, en general, en cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.”* Esta redacción relativa a que el órgano de contratación pueda modificar las tarifas a abonar

---

*Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo, siendo el Pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales.”*

<sup>57</sup> URBANEJA VIDALES, L.: “La intervención de precios en el marco de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias”, *Tributos Locales*, nº153, 2021.

<sup>58</sup> Sobre el momento de la aprobación de las tarifas reflexionan TANDAZO RODRÍGUEZ, A. y HERRERA MOLINA, P. *op. cit.* cuando señala que “si los pliegos de las contraprestaciones preceden a la ordenanza ésta pasaría a convertirse en una formalidad vacía y no tendrían sentido los informes de las autoridades competentes en materias de precios ni el trámite de información pública exigidos por la ley.”

<sup>59</sup> El artículo 290 LCSP señala que *“1. La Administración podrá modificar las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios, únicamente por razones de interés público y si concurren las circunstancias previstas en la Subsección 4.ª de la Sección 3.ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la presente Ley.*

*2. Cuando las modificaciones afecten al régimen financiero del contrato, se deberá compensar a la parte correspondiente de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato.”*

por los usuarios supondría una quiebra con la obligación legal de modificar las tarifas a través de ordenanza.<sup>60</sup>

La cuantificación de las tarifas es parte esencial<sup>61</sup> de la aprobación de la ordenanza que regula las PPPNT, la cual representa la voluntad del propio Ayuntamiento a través del Pleno, conteniendo la participación pública de sus ciudadanos, constituyendo en sí la potestad tarifaria. Por otro lado, el expediente que apruebe el contrato de concesión deberá contener la cuantificación de las fijadas por el Pleno y regulará las relaciones jurídicas entre el Ayuntamiento y el concesionario del servicio público.

Para la fijación de las tarifas, tal y como señalaba la STC, “[c]on carácter general, las tarifas se ajustarán al régimen general previsto en el capítulo I del título III del libro primero de la ley (arts. 99 a 102), que establece las reglas para determinar las cuantías (precios) de los contratos del sector público, siendo revisadas con arreglo a lo dispuesto en el capítulo II del mismo título (artículos 103 a 105). De acuerdo con el régimen jurídico legal, las tarifas se fijarán atendiendo al coste, y se fijarán y revisarán de manera específica por parte de la administración [arts. 267.2, 285.1 b) y 290.1 y 5]. La anterior regulación colma la reserva de ley para este tipo de contraprestaciones, pues establece los criterios generales con arreglo a los cuales, en el marco de la legislación de contratos del Estado, deberán revisarse las correspondientes tarifas y sin perjuicio de que la ley de contratos sólo contempla esta posibilidad, de manera que será en todo caso la normativa específica reguladora del servicio sujeto a tarifa la que establecerá las mismas, concretando su configuración. Al no tratarse de tributos, no les resultan de aplicación los principios generales contenidos en el art. 31.1 CE, pero sí estarán sujetas al art. 31.3 CE y, como toda acción pública, a los principios generales del ordenamiento (art. 103.3 CE) y, en concreto, a la regulación específica que haya llevado a cabo el legislador sectorial en su caso, en la definición del servicio público.”<sup>62</sup>

Con base en esto, los criterios generales para determinar las tarifas se encuentran contenidos en la LCSP, pero conviene recordar que, en los contratos de concesión de servicios, las prestaciones económicas recibidas por el concesionario podrán ser una retribución fijada en función de su utilización que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración. Es decir, que el valor estimado del contrato, podrá obtenerse de las tarifas de los usuarios en su totalidad, de la contraprestación del Administración en su totalidad – lo que no generará PPPNT – y una mezcla de los dos.

Para garantizar el control de la Administración de los ingresos y gastos del contrato de concesión, el concesionario deberá llevar una contabilidad diferenciada respecto de estos, y que deberá estar a disposición permanentemente de la Administración, quedando debidamente reflejados todos los ingresos derivados de las contraprestaciones pactadas.

---

<sup>60</sup> Si se hiciese una modificación contractual realizada por el órgano de contratación para la variación de las tarifas sin haber realizado previamente la modificación de estas mediante ordenanza, podría ocurrir que al llevar la ordenanza de las PPPNT al Pleno posteriormente, éste considerase rechazar la modificación.

<sup>61</sup> Así se refiere STC 63/2019, de 9 de mayo de 2019, cuando se señala que; “es cierto que la cuantía «constituye un elemento esencial de toda prestación patrimonial con lo que su fijación y modificación debe ser regulada por ley», ello no significa, sin embargo, «que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los elementos determinantes de la cuantía; la reserva establecida en el art. 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infra ordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador» [STC 19/1987, FJ 6 c); en el mismo sentido, STC 233/1999, FJ 19].”

<sup>62</sup> Vid. Sentencia Tribunal Constitucional 63/2019, de 9 de mayo de 2019.

Hasta ahora se han señalado las reglas generales que fija la LCSP para la relación contractual del Ayuntamiento y el concesionario, pero la cuantificación concreta de las tarifas que debe realizar el Ayuntamiento debe tener en cuenta la regulación específica que haya llevado a cabo el legislador sectorial en su caso, en la definición del servicio público, como señaló la antes citada STC.

De esta forma, si tenemos en cuenta la legislación sectorial del transporte público de viajeros para analizar los principios sobre los que se deben sustentar las tarifas, hay que recordar que cada comunidad autónoma es competente en esta materia y ha establecido su propia regulación, generando un grupo heterogéneo de reglas en función del territorio en el que se desarrolle el transporte urbano. Las normativas autonómicas desarrollan unos principios básicos para el establecimiento de las tarifas, con características propias, que se alejan de los principios informadores de los tributos. Así, se atiende a mecanismos de tarifa social y otras ayudas en función de la renta personal y familiar, atendiendo al número de hijos, las familias monoparentales, la edad de las personas usuarias, la discapacidad de las mismas u otras situaciones de vulnerabilidad.<sup>63</sup>

Además, en actualidad, como ya se ha señalado, se está tramitando en las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible<sup>64</sup>, que entre su articulado refiere en relación con las tarifas que “[p]odrán considerar a las personas con discapacidad y sus acompañantes a la hora de fijar las tarifas de los servicios de transporte.”

Como hemos visto, la legislación sectorial en transporte colectivo urbano circunscribe con mayor concreción la cuantificación de las tarifas a aprobar incluyendo reducciones por motivos sociales o económicos. En este sentido, la consulta vinculante V1758-20 de la Dirección General de Tributos<sup>65</sup>, que considera que la cuantificación final de las

---

<sup>63</sup> Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León. Así, por ejemplo, la citada Ley señala en su artículo 13 que “[l]a Administración será la responsable de establecer, con sujeción a la normativa general de precios, el régimen tarifario de los servicios de transporte público regular de viajeros y el de los servicios de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo. Estas tarifas podrán establecer cuantías únicas, límites máximos y límites mínimos.”

(...) 2. El régimen tarifario de los servicios públicos de viajeros de titularidad de la Administración vendrá determinado en los correspondientes contratos, pudiendo establecerse, en función de las características de cada contrato, diferentes modalidades tarifarias. La Administración autonómica fomentará la introducción y mantenimiento de un título tarifario que tenga validez en toda la red de transporte público de viajeros de Castilla y León.

3. Las tarifas del apartado anterior junto con las demás compensaciones económicas a que, en su caso, tuviera derecho el contratista, deben configurarse con el objetivo de asegurar la equidad, la calidad, la continuidad, la seguridad y el equilibrio económico del servicio. Deberán cubrir, en todo caso, la totalidad de los costes de explotación del transporte en las condiciones señaladas en el correspondiente contrato, y permitir una adecuada amortización, así como un razonable beneficio empresarial, en circunstancias normales de producción.

4. El procedimiento para la revisión de tarifas se regirá por la normativa vigente en la materia, pudiendo la Administración introducir mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente del contratista, especialmente en lo relativo a aquellos componentes que modulen las revisiones en función de la calidad del servicio.

5. La Administración incorporará mecanismos de tarifa social y otras ayudas en función de la renta personal y familiar, atendiendo al número de hijos, las familias monoparentales, la edad de las personas usuarias, la discapacidad de las mismas u otras situaciones de vulnerabilidad.”

<sup>64</sup> Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, *op. cit.*

<sup>65</sup> La consulta vinculante V1758-20, de 3 de junio de 2020, de la Dirección General de Tributos, señala que “[e]n el caso de que la prestación tenga la naturaleza de PPPNT, hay que tener en cuenta el criterio del Tribunal Constitucional manifestado en la sentencia nº 63/2019, de 9 de mayo de 2019, en resolución del

PPPNT se podría modular al alza o a la baja por aspectos como el beneficio industrial, pero en ningún caso con beneficios, exenciones o reducciones de cuotas mientras no se prevean expresamente en el TRLRHL o en una norma de rango legal, puede llevar a error porque a la vista de la jurisprudencia la cuantificación de las tarifas, incluyendo beneficios, exenciones o reducciones, está contenida de forma genérica en la LCSP y, con mayor concreción, en la legislación sectorial aplicable. Así, la remisión que hace a la TRLRHL puede volver a ser motivo de conflicto al buscar analogías, que no existen, entre las PPPNT y las tasas.

#### 4. REFLEXIÓN FINAL

A través de estas páginas se ha pretendido dar noticia de la situación actual de uno de los pilares de la financiación del TCU, como son, las tarifas o PPPNT que se han incorporado a un escenario complejo y en constante evolución, como es el de la movilidad sostenible.

Mientras se debate cuáles deben ser los criterios de reparto de las subvenciones estatales, con clara intención de abandonar el déficit tarifario como criterio determinante, se avanza en la exigencia de un porcentaje mínimo de cobertura del coste por parte de los usuarios para poder acceder a las mismas.

Por otra parte, la irrupción de las PPPNT ha provocado gran desorientación en los gestores locales que enfrentan su regulación a través de ordenanza, ante la ausencia de un régimen jurídico propio que les ofrezca seguridad jurídica. Su progresiva desvinculación de las tasas, cuya configuración sirvió de orientación en un primer momento, demanda unos principios informadores de su ordenación y unas reglas claras para su aplicación que protejan a los usuarios de este servicio.

---

*recurso de inconstitucionalidad nº 739-2018. Así, en el fundamento jurídico 5 señala lo siguiente respecto al alcance de la reserva de ley:*

*“b) El alcance de la reserva de ley es distinto tanto entre las diferentes prestaciones patrimoniales de naturaleza tributaria, como entre las que son tributarias y las que no lo son.*

*Con carácter general, el art. 31 CE exige que se establezcan con arreglo a la ley las «prestaciones patrimoniales de carácter público». Entre ellas se encuentran los tributos, categoría a la que se refieren los arts. 31.1, 133.1 y 3, 134.2 y 7, 142, 156.2 y 157.2 CE. (...). Asimismo, y de acuerdo con la idea de autoimposición y de coactividad, la reserva de ley es de mayor rigidez en el caso de los impuestos, precisamente porque en ellos dicha coactividad es máxima, siendo más flexible en el caso de los tributos denominados «causales», o que obedecen a la idea de equivalencia, como son las tasas y las contribuciones especiales, (...).*

*Es doctrina consolidada que «la intensidad con la que opera aquella reserva de ley es diferente en cada tributo y en cada uno de los elementos esenciales del mismo».*

*c) En el caso de las prestaciones patrimoniales de carácter público en general, sean o no tributarias, se ha reiterado también que el hecho de que la ley permita que normas reglamentarias fijen la cuantía de la prestación patrimonial de carácter público no vulnera por sí misma el principio de reserva de ley, (...).*

*En el específico supuesto de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, lo esencial es que su establecimiento se lleve a cabo bien por la propia ley, bien con arreglo a la misma, (...), lo que exige que sea una norma legal la que establezca los criterios a partir de los cuáles deben cuantificarse, de acuerdo con los fines y principios de la legislación sectorial en la que en cada caso se inserte.”*

*Por tanto, en el caso de PPPNT la correspondiente ordenanza fiscal podrá regular aquellos beneficios, exenciones o reducciones previstos en la ley o aquellos para los que la ley le habilite. Dado que el TRLRHL en la regulación que hace de las PPPNT no establece ningún beneficio específico para las mismas ni habilita para su establecimiento mediante ordenanza fiscal, no es posible el establecimiento de la exención o reducción propuesta.” Vid. <[https://petete.tributos.hacienda.gob.es/consultas/?num\\_consulta=V1758-20](https://petete.tributos.hacienda.gob.es/consultas/?num_consulta=V1758-20)>, consultado el 30 de agosto de 2024.*

Lo que pueda suceder en el futuro con la cuantía de las PPPNT, que ya no está limitada como en la tasa por el coste previsible del servicio, es una incógnita que el paso del tiempo resolverá, si bien es cierto, que el apoyo y protección pública de todos los instrumentos que coadyuvan a la consecución de una movilidad más sostenible, no parecen amenazar a corto plazo las actuales cuantías de las tarifas del transporte público colectivo de viajeros.

## BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL. *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*, Madrid, 2017. Vid. <<https://www.idluam.org/blog/wp-content/uploads/2017/07/Informe-final-Comisi%C3%B3n-Reforma-SFL-TEXTO-DEFINITIVO-24-07-17.pdf>>

DELGADO JALÓN, M.L., SÁNCHEZ DE LARA, M.A. y GÓMEZ ORTEGA, A., “Financiación del servicio público de transporte urbano: un estudio empírico en las empresas españolas”, *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 2013.

IDOM, *Análisis del sistema de financiación del transporte público terrestre en España*, Fundación Correll, Madrid, 2022.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., “Las prestaciones patrimoniales en el ámbito local: origen y regulación actual” en *Anuario de Derecho Municipal 2019*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2020.

MATAS PRAT, A. y PERDIGUERO GARCÍA, J., “El transporte público urbano: financiación y uso.”, *Papeles de Economía Española*, núm. 171, 2022.

MORENO VIDA, M.N., “La gestión privada en los servicios esenciales para la comunidad y las garantías para su mantenimiento”, *Temas Laborales*, núm. 135, 2016.

SALGADO GIMENO, R., “Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario”, en MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (coord.), *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*, Wolters Kluwer, Madrid, 2019.

SARMIENTO ACOSTA, M.J., “Competencias de la Administración local sobre transportes urbanos: situación actual y perspectivas de futuro ante la reforma del régimen local de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 47, 2014.

TORNOS MÁZ, J.: “La Sentencia de Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2019 sobre las tarifas de los servicios públicos coactivos en la LCSP. Punto final a un largo debate.” Vid. <<https://www.obcp.es/opiniones/la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-9-de-mayo-de-2019-sobre-las-tarifas-de-los>>

TRANSYT, CENTRO DE INVESTIGACIÓN DEL TRANSPORTE UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID, *Observatorio de Movilidad Metropolitana, Informe OMM 2021 - Avance 2022*, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2023.

TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe de fiscalización de los contratos adjudicados por las sociedades mercantiles municipales que gestionan el transporte colectivo urbano de viajeros en autobús en los municipios con más de 300.000 habitantes, ejercicio 2021. Informe núm. 1.553*, Madrid, 2023.

URBANEJA VIDALES, L.: “La intervención de precios en el marco de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias”, *Tributos Locales*, nº153, 2021.

## **SENTENCIAS**

Sentencia Tribunal Constitucional 245/2012, de 18 de diciembre de 2012.

Sentencia Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre de 1995.

Sentencia Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio de 1996.

Sentencia Tribunal Constitucional 91/2017, de 6 de julio de 2017.

Sentencia Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018.

Sentencia Tribunal Constitucional 63/2019, de 9 de mayo de 2019.

Sentencia Tribunal Constitucional 88/2024, de 5 de junio de 2024.

Sentencia Tribunal Supremo 1600/2017, de 26 de abril de 2017, (recurso de casación núm. 167/2016).

Sentencia Tribunal Supremo 227/2023, de 31 de enero de 2023, (recurso de casación núm. 4791/2021).

Sentencia Tribunal Supremo 5029/2023, de 16 de noviembre de 2023, (recurso de casación núm. 7629/2021).

Sentencia del TSJ de Castilla y León 442/2022, de 6 de abril de 2022, Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid, (rec. 564/2021).