



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

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

MQ

**N.I.G:** 36057 45 3 2018 0000839  
**Procedimiento:** AP RECURSO DE APELACION 0007130 /2020  
**Sobre** DERECHO ADMINISTRATIVO  
**De D/ña.** CONCELLO DE MOS (PONTEVEDRA)  
**Abogado:** JERONIMO ANGEL ESCARIZ COVELO  
**Procurador:** MARIA DEL ROSARIO CASTRO CABEZAS  
**Contra D/ña.** CONCELLO DE VIGO (PONTEVEDRA)  
**Abogado:** LETRADO AYUNTAMIENTO  
**Procurador:** JUAN ANTONIO GARRIDO PARDO

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

**POR EL PRESENTE HAGO CONSTAR:** Que en los autos de RECURSO DE APELACION n° 0007130 /2020 ha recaído , del tenor literal:

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

**SENTENCIA:** 00222/2020

**PONENTE:** D. JUAN CARLOS FERNANDEZ LOPEZ

**RECURSO:** RECURSO DE APELACION 7130/2020

**APELANTE:** CONCELLO DE MOS (PONTEVEDRA)

Procurador: MARIA DEL ROSARIO CASTRO CABEZAS

Letrado: JERONIMO ANGEL ESCARIZ COVELO

**APELADO:** CONCELLO DE VIGO (PONTEVEDRA)

Procurador: JUAN ANTONIO GARRIDO PARDO

Letrado: LETRADO DEL AYUNTAMIENTO

**EN NOMBRE DEL REY**

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

**SENTENCIA**

**Ilmos. Sres.Magistrados.**



FRANCISCO JAVIER CAMBON GARCIA  
JUAN BAUTISTA QUINTAS RODRIGUEZ  
JUAN CARLOS FERNANDEZ LOPEZ

A Coruña, 16 de octubre de 2020.

**VISTOS** por la Sala, constituida por los magistrados relacionados al margen, los autos del recurso de apelación número 7130/2020, interpuesto por la representante procesal del Ayuntamiento de Mos contra la sentencia del titular del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número Dos de Vigo de 13.02.20, que declaró la inadmisibilidad del recurso que formuló frente a la resolución presunta desestimatoria de la reclamación que presentó ante el Ayuntamiento de Vigo, sobre tarifas del transporte colectivo urbano de viajeros del municipio de Vigo. Ha sido parte apelada el Ayuntamiento de Vigo.

Interviene como ponente el magistrado ilustrísimo señor don JUAN CARLOS FERNÁNDEZ LÓPEZ.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Al entender que las tarifas que abonaban los usuarios por el transporte colectivo urbano de viajeros del municipio de Vigo vulneraban el principio de igualdad, al contemplar ventajas para quienes estuvieran empadronados en ese municipio, en detrimento de los de otros municipios, como el de Mos, presentó su alcalde una reclamación que no fue respondida, por lo que acudió su letrado a la vía jurisdiccional, donde recayó sentencia del titular del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número Dos de Vigo de 13.02.20, que declaró la inadmisibilidad de tal recurso, por ser extemporáneo, carecer de legitimación activa quien lo interpuso y por haber impugnado un acto firme y consentido.

**SEGUNDO.-** Disconforme el letrado de la actora con esta resolución judicial, interpone un recurso de apelación, al que se ha opuesto el de la adversa.

**TERCERO.-** Mediante providencia de 30.09.20 se ha señalado el día 16.10.20 para la votación y fallo, que ha tenido lugar en esa fecha.

**CUARTO.-** Se han observado todas las prescripciones legales.

Es ponente el magistrado don Juan Carlos Fernández López.





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La gestión del transporte colectivo urbano de viajeros del municipio de Vigo se prestaba de forma indirecta, mediante la concesión otorgada desde el año 1995 a la sociedad mercantil "VITRASA". Unos años después -el 17.01.14-, alteró la entidad local las tarifas, para contemplar una bonificación en favor de los usuarios empadronados en su término municipal, y, pasados cuatro años -el 05.03.18-, el alcalde del Ayuntamiento de Mos presentó una reclamación al de Vigo, con petición de que cesase en el cobro de tarifas bonificadas en favor de los usuarios empadronados en ese municipio, en detrimento de los que lo estaban en otros diferentes, al entender que esa diferencia de trato era manifiestamente contraria a derecho; nada se resolvió.

Frente a la resolución presunta desestimatoria de esa reclamación, acudió el letrado del Ayuntamiento de Mos a la vía judicial, a través de una demanda en la que apeló al principio de igualdad en el pago de las tarifas que, por tener naturaleza tributaria, sólo podrían reducirse o bonificarse por razón de la capacidad económica de los usuarios, pero no en función de su lugar de residencia, como señalaron las sentencias que citó en su apoyo, y de ahí que pretendiera que se dictara sentencia en la que se ordenara al Ayuntamiento de Vigo a que cesara en la utilización del criterio de empadronamiento como condición para poder disfrutar de tal tarifa bonificada.

A esa pretensión se opuso el defensor de la adversa, que comenzó por plantear cuatro motivos de inadmisibilidad, que fueron la extemporaneidad del recurso, la falta de legitimación activa de la actora, el defecto en la proposición de la demanda, al impugnarse un acto firme y consentido, y la carencia sobrevenida del objeto litigioso, al haberse producido una satisfacción extraprocesal; en cuanto al fondo, interesó la desestimación del recurso, por cuanto el municipio recurrente no intervenía, ni contribuía en el transporte cuestionado, que no era interurbano, ni metropolitano, sino urbano, y que fue ajustada a derecho la decisión de fijar tarifas reducidas en favor de diversos colectivos, entre ellos a quienes estuvieran empadronados en Vigo.

Los tres primeros motivos de inadmisibilidad fueron acogidos en la sentencia dictada el 27.11.19, lo que no obstó para que se pronunciara sobre la legalidad de las tarifas que fijó la entidad local, que no consideró que discriminaran de forma negativa a quienes no residieran en su término municipal, dado el conjunto de derechos y deberes que el empadronamiento le confiere al ciudadano, entre ellos el de contribuir al



sostenimiento de los servicios públicos o el de exigir la prestación de los servicios mínimos, que no pueden exigir quienes no son vecinos.

Disconforme con esa sentencia, la ha apelado el letrado del Ayuntamiento de Mos, que hace una breve referencia a los cuatro motivos de inadmisibilidad, para mostrar su discrepancia, al tiempo que insiste en que el criterio del empadronamiento no puede amparar la existencia de tarifas bonificadas en favor de los usuarios empadronados en el municipio de Vigo.

El letrado de esta entidad local se opone al acogimiento del recurso de apelación y se muestra conforme con toda la motivación y las conclusiones de la sentencia apelada.

**SEGUNDO.-** Según se ha indicado, el letrado municipal opuso cuatro motivos de inadmisibilidad, de los que tres de ellos se acogieron en la sentencia apelada, en concreto la falta de legitimación de la actora, la extemporaneidad de su recurso y la existencia de un acto firme y consentido; sobre cada uno de esos motivos razonó el juzgador de instancia, pero se olvidó de incluir el tercero en la parte dispositiva, lo que no obsta para entender que fueron esos tres los obstáculos formales que determinaron la declaración de inadmisibilidad del recurso, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como sostiene la constante jurisprudencia, tal declaración debe ser examinada de forma restrictiva, para no llegar a un resultado excesivamente riguroso, formalista e incompatible con el grado de razonabilidad con que deben ser contempladas las exigencias impuestas por las normas procesales para el acceso a los órganos judiciales (así, las SsTC 19/1981, 126/1984, 48/1998, 207/1998, 63/1999, 7/2001, 143/2002, 170/2002, 186/2002, 6/2003, 188/2003, 3/2004, 154/2004, 64/2005, 282/2006, 148/2007, 75/2008, 133/2009, 25/2010, 23/2011, 155/2012, 220/2012, 194/2013, 209/2013, 186/2015, 91/2016 y 133/2016, así como la STS de 30.01.01 y las de esta sala de 07.02.08 y 18.05.17); con todo, si existe un motivo formal para declarar la inadmisibilidad del recurso, es lícito que los órganos juzgadores no entren en el examen de la cuestión de fondo (SsTC 19/1983, 93/1984, 62/1989, 32/1991, 8/1998, 115/1999, 122/1999, 157/1999 y 167/1999, así como SsTS de 19.09.96 o 07.12.00).

Para declarar tal inadmisibilidad habría bastado con que el juzgador de instancia hubiera apreciado que la entidad local demandante carecía de legitimación activa para recurrir, pero lo cierto es que siguió analizando los demás motivos de forma y fondo, salvo la carencia sobrevenida del objeto procesal por haberse producido una satisfacción extraprocesal, sobre la





cual nada razonan ahora ni el letrado de la apelante, ni el de la apelada.

Así las cosas, tampoco se referirá esta sala a tal motivo, pero sí a los restantes, incluido el del fondo del debate, por ser objeto de debate.

**TERCERO.-** Para examinar el primer motivo de inadmisibilidad (la falta de legitimación activa de la actora), planteó el juzgador de instancia la posibilidad de que el Ayuntamiento de Mos podría actuar en representación del conjunto de los vecinos, o como persona jurídica; la primera de esas dos alternativas la descartó, pero no la segunda, que la anudó a lo dispuesto en el artículo 44 de la LRJCA, sobre los litigios entre las administraciones públicas, a cuyo efecto citó con acierto lo que sobre tal precepto preconiza la constante jurisprudencia, si bien al final concluyó que si bien la actora había acudido a tal vía impugnatoria como poder público investido de potestades públicas en defensa del interés general de sus vecinos, carecía de legitimación activa.

No se muestra de acuerdo el letrado de la apelante con que ésta hubiera acudido a la vía impugnatoria especial contenida en el citado artículo 44 de la LRJCA, ya que no ejerció potestad pública alguna propia de su poder de "imperium", lo que esta sala comparte, ya que es precisamente esa circunstancia la que se erige como presupuesto para que se produzca un litigio entre administraciones públicas (SsTS de 20.10.06, 25.05.09, 30.09.09, 07.04.11, 29.09.15 y 12.06.20), potestad que sí ejercitó el Ayuntamiento de Vigo para regular las tarifas que deberían abonar los usuarios del transporte urbano colectivo de viajeros, pero no el de Mos para oponerse a tales importes. Para amparar la legitimación del Ayuntamiento de Mos, no apela su letrado a un precepto singular que reconozca la competencia que ostenta esta entidad local para alzarse frente a las tarifas de transporte urbano aprobadas por otra entidad local, sino que sostiene que le ampara su interés legítimo en la defensa de los vecinos de ese municipio que se desplazan a Vigo y que tienen que abonar unas tarifas que no están bonificadas, como las de quienes están empadronados en esta ciudad.

Pues bien, para resolver tal argumento, se tiene que recordar que el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros en municipios que, como el de Vigo, cuentan con más de 50.000 vecinos es obligatorio, por imponerlo el artículo 26.1.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, de lo que se siguen dos consecuencias; la primera, que tal servicio obligatorio pueda prestarse directamente por la propia entidad local con sus medios personales, materiales y económicos, o que pueda hacerlo de forma indirecta a través de un concesionario, lo que fue el



caso (artículo 85.2 de ese texto legal); y la segunda, que si la forma de gestión de tal servicio público es directa, la tarifa que abonen sus usuarios tendrá naturaleza jurídica de tasa, mientras que si se gestiona por una concesionaria, será una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, según lo dispuesto en el artículo 20.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (singularmente su apartado 6, en la redacción dada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, con vigencia a partir del 09.03.18).

Se ha citado el artículo 26.1.d) de la LRBRL como el texto que reconoce esa competencia municipal, pues la Constitución no precisa las que les corresponden a los entes locales (SsTC 32/1981, 154/2015 y 54/2017), ya que son el Estado y las comunidades autónomas las que las deben precisar, según las respectivas competencias que les confieren sus artículos 149 y 148, respectivamente. Y es que la protección constitucional de la autonomía local tan sólo obliga a "asegurar el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración", de modo que será el legislador quien gradúe 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" (SsTC 32/1981, 170/1989, 51/2004, 95/2014, 57/2015 y 92/2015), lo que implica que las leyes estatales y autonómicas tienen que asegurar que los municipios tengan competencias "propias" en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal (STC 4/1981). En este sentido dispone el artículo 25.1 de la LRBRL que "el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal", habilitación general y directa que necesita su concreción a través de la correspondiente legislación sectorial, ya estatal o autonómica (SsTC 214/1989, 159/2001 y 121/2012), ello sin perjuicio de las competencias que a las entidades locales les deleguen las entidades territoriales superiores (artículo 7 de la LRBRL).

Así pues, el municipio de Vigo, al contar con más de 50.000 vecinos, está obligado a prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros, que son sus destinatarios y, por lo tanto, quienes obtendrán un beneficio singular o sufrirán un perjuicio, tanto en la prestación de ese servicio, como en el pago de sus tarifas. Siendo ello así, se encontrarán legitimados para impugnar tales actuaciones, lo que no impide que también puedan hacerlo los grupos o asociaciones especialmente constituidas para ese fin, pero nadie más, pues en este ámbito no está reconocida la acción pública en defensa





de la legalidad, ni tampoco la singular de la entidad local donde residen, pues no las ha contemplado el legislador (artículos 68.1 de la LRBRL y 19.1.h) de la LRJCA).

En efecto, es verdad que el primero de esos dos preceptos permite a la entidad local defender sus derechos, pero ello es distinto de la defensa de los derechos singulares de sus vecinos, que es el interés que invocó el Ayuntamiento de Mos y que está muy lejos de la habilitación que le otorga el artículo 2.1 de la LRBRL, que alcanza a la intervención en cuantos asuntos afecten "directamente" al círculo de sus intereses (artículo 2.1 de la LRBRL). No se duda que las entidades locales tienen que servir con objetividad los intereses públicos encomendados, pero también con sometimiento a la ley (artículos 103.1 de la Constitución española y 6.1 de la LRBRL), y la ley no les ha autorizado a defender los intereses singulares de los vecinos, como tampoco les ha autorizado a promover cualquier actividad o servicio ajeno, por más que estén relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal; al efecto procede recordar que el artículo 28 de esa ley, sobre la posibilidad de realizar actividades complementarias, ha sido derogado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, si bien ha previsto una regla habilitante general en el artículo 7.4 de la LRBRL, que permite a las entidades locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente, aunque solo ante exigentes condiciones que no se proyectan sobre el sentido que haya de dar el ente local a la competencia, sino sobre la posibilidad misma de su ejercicio.

Así pues, los beneficiarios de los servicios municipales no son otras entidades locales ajenas a las que los prestan, sino los vecinos, que pueden exigir su cumplimiento (artículo 18.1.g) de la LRBRL), como señaló con acierto la sentencia apelada, pero de forma incompleta, pues también pueden beneficiarse de ellos quienes no sean vecinos, pues cualquiera puede acceder a los núcleos de población, deambular por las vías municipales y disfrutar de sus parques públicos y de sus bibliotecas, pero también pueden utilizar sus transportes públicos, con el pago de lo debido.

Con todo, y con arreglo a lo que se acaba de indicar, tiene que ratificar esta sala el pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso promovido por el letrado del Ayuntamiento de Mos frente a la actuación del Ayuntamiento de Vigo, en orden a regular las tarifas del transporte colectivo de viajeros, pues ni aquella entidad local tiene competencias para defender los intereses de sus vecinos en sus relaciones personales, ni se deriva para ella ningún beneficio o perjuicio singular en la cuantificación y exigencia de las tarifas, de modo que no se da el presupuesto procesal que para la existencia de



legitimación activa preconiza la constante y pacífica jurisprudencia de la que son sólo un ejemplo las SsTS de 01.10.90, 12.03.91, 15.09.92, 15.12.93, 28.06.94, 30.06.95, 12.02.96, 09.06.97, 08.02.99, 19.05.00, 30.01.01, 21.01.02, 25.03.02, 11.02.03, 03.06.03, 29.06.04, 03.11.05, 11.04.06, 22.05.07 y 16.12.08, así como SsTC 60/1982, 62/1983, 160/1985, 143/1987, 257/1989, 93/1990, 97/1991, 195/1992, 143/1994, 197/1997 y 252/2000, esto es, que exista una relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión que se impugna, de tal forma que la anulación de la resolución impugnada produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto; ello significa que, para que exista interés legítimo en esta jurisdicción, la actuación u omisión que se impugna debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso.

No es este el caso del Ayuntamiento de Mos, a quien ninguna consecuencia le supone el importe de las tarifas que abonan los viajeros del transporte urbano de la ciudad olívica, como tampoco tiene asignadas facultades por el legislador para alzarse frente a actuaciones que repercuten en la esfera patrimonial de algunos de los vecinos del municipio, por más que puedan ser ilegales, ya que el citado artículo 25.1 de la LRRL tan sólo faculta al municipio para gestionar, dentro del ámbito de sus competencias, sus propios intereses, para lo cual pueden promover actividades y prestar servicios públicos que satisfagan a la "comunidad vecinal", lo que no es el caso de ejercitar acciones en defensa de algún grupo de vecinos, que es lo que pretende el Ayuntamiento de Mos, y para lo que no ostenta legitimación. .

**CUARTO.-** Por el contrario, no puede compartirse la declaración de inadmisibilidad por la extemporaneidad de la reclamación que la entidad local demandante y ahora apelante formuló el 05.03.18, ya que, como se ha indicado, ni se amparó esa entidad en lo dispuesto en el artículo 44 de la LRJCA, ni era de aplicación, de modo que no se puede aplicar al caso el plazo señalado en el apartado 6 del artículo 46 de esa ley, sino en el previsto en su apartado 1 frente al silencio administrativo, interpretado en la forma que preconiza la constante jurisprudencia contenida, entre otras, en las SsTC 6/1986, 204/1987, 65/1995, 218/2001, 203/2002, 188/2003, 14/2006, 321/2006 y 149/2009, SsTS de 14.01.00, 26.01.00, 28.01.03, 23.01.04, 04.04.05, 21.03.06, 30.05.07, 31.03.09 y 17.04.13, así como en la de esta sala de 19.10.11).

**QUINTO.-** Finalmente, aunque la carencia de legitimación de la actora y ahora apelante impedía impugnar el acuerdo municipal de 17.01.14 que fijó las nuevas tarifas controvertidas, sí







ADMINISTRACION DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN DE XUSTIZA

procedía declarar la inadmisibilidad por haberlas impugnado, habiendo ganado ya firmeza.

**SEXTO.-** Como se ha indicado, la sentencia apelada entró a analizar el debate de fondo, para concluir que el referido acuerdo de 17.01.14 se había dictado dentro de las legítimas competencias municipales, que también era ajustado a derecho y que no había discriminado de forma negativa a los viajeros que no estaban empadronados en el municipio de Vigo. No comparte esta sala tal conclusión.

En efecto, el transporte regular de viajeros de uso general se contempla como un servicio público en los artículos 71 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y 74 de la Ley gallega 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación (también es un servicio público obligatorio en los municipios que cuentan con más de 50.000 vecinos (artículo 26.1.d) de la LRBR), con la exigencia de que su utilización no puede ser discriminatoria, como tampoco pueden introducirse discriminaciones por razón del territorio o de la residencia (artículo 82 de la ley gallega).

Por ello, la adecuada y textual interpretación que debe darse a tal precepto no puede ser otra que rechazar cualquier tarifa que diferencie a unos usuarios de otros en razón al lugar donde residan, de modo que debe reputarse discriminatorio que unos paguen más o menos que otros en razón al lugar donde se encuentren empadronados.

En suma, no puede compartir esta sala el matiz que introdujo el juzgador de instancia acerca de la no existencia de una discriminación negativa, pues el hecho de que los vecinos de Mos paguen la tarifa ordinaria supone un trato desfavorecido respecto de los empadronados en la ciudad olívica, que la abonan reducida, de modo que existe un trato discriminado cuando unos viajeros pagan más o menos según el municipio donde se encuentren empadronados. Sobre la improcedencia de las ventajas tarifarias en razón al lugar del empadronamiento, se han pronunciado igualmente las SSTS de 14.11.12 y 23.09.15 que los letrados de las partes no ignoran.

Y si se prescinde de las leyes de transportes que se acaban de citar, tampoco encuentra esta sala justificación alguna para otorgar un beneficio singular a los vecinos de Vigo. En primer lugar, porque si el transporte urbano de viajeros se realiza en régimen de concesión y no mediante gestión interesada, ello significa que es la concesionaria la que debe soportar el riesgo y ventura de su operación, sin que las arcas municipales deban realizar aportación alguna. Y en segundo lugar, porque aún si existieran esas cláusulas de interesamiento que obligaran al Ayuntamiento de Vigo a sufragar parte del servicio de transporte urbano, no habría



razón alguna para reducir las tarifas a los residentes en ese municipio con fundamento en que eran ellos los que aportaban los recursos de la hacienda municipal, pues quienes a ella contribuyen no son sólo quienes están empadronados en su término municipal, sino cualquier persona, física o jurídica, que realiza el hecho imponible que justifica el nacimiento de la obligación de contribuir.

A estos efectos no está de más recordar que como no existen en el ámbito local tributos personales, no se aplica la regla del domicilio fiscal (que no es el empadronamiento) a que se refiere el artículo 4.a) de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas; así, son sujetos pasivos de los tributos locales indirectos (tasas e impuestos) los que usan los servicios públicos o utilizan el demanio público, mientras que los de los tributos ligados a derechos reales lo son quienes los ostentan o se benefician de ellos, y los de las actividades económicas quienes los desarrollan, cualquiera que sea el lugar donde residan, de modo que todos los que usan servicios públicos municipales, los que utilizan el dominio público, los propietarios de vehículos registrados en la jefatura provincial de Tráfico, los que poseen bienes inmuebles, los que los venden, los construyen o los que los ven supervalorados con las obras municipales realizadas, por ejemplo, contribuyen a la hacienda municipal, con independencia de donde se encuentren empadronados.

Finalmente, justificó el juzgador de instancia la procedencia de un trato diferenciado entre unos vecinos y otros en razón a los derechos y obligaciones que como tales les confería el artículo 18 de la LRBRL, lo que esta sala no comparte, pues, como se ha indicado, una cosa es que quienes tengan esa condición puedan exigir de la corporación municipal la prestación de los servicios obligatorios y otra es que, una vez implantados, se tengan que ver favorecidos respecto de quienes no sean vecinos para usarlos en mejores condiciones o para pagar menos por su utilización.

**SÉPTIMO.-** La circunstancia de que esta sala no comparta algunas conclusiones de la sentencia apelada, justifica que no se le impongan a la parte apelante vencida las costas causadas a la adversa en esta instancia (artículo 139.2 de la LRJCA).

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación.

**FALLAMOS**





Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representante procesal del Ayuntamiento de Mos contra la sentencia del titular del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número Dos de Vigo de 13.02.20, que declaró la inadmisibilidad del recurso que formuló frente a la resolución presunta desestimatoria de la reclamación que presentó ante el Ayuntamiento de Vigo, sobre tarifas del transporte colectivo urbano de viajeros del municipio de Vigo, pronunciamiento que confirmamos, si bien tan sólo en lo que concierne a la falta de legitimación activa de la entidad local demandante. No hacemos imposición de costas.

Notifíquese a las partes haciéndole saber que la misma **no es firme**, y que contra ella, se podrá interponer **recurso de casación** establecido en el art. 86 y ss de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su nueva modificación operada por la L.O. 7/2015, de 21 de julio por la que se modifica la L.O. 6/1985, de 1 de julio, por las personas y entidades a que se refiere el art. 89.1 de la Ley 29/1998, con observancia de los requisitos y dentro del plazo que en él se señala. Para admitir a trámite el recurso, al interponer deberá constituirse en la cuenta de depósito y consignaciones de este Tribunal **(1578-0000-85-7130-20-24)**, el depósito al que se refiere la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 1/2009 de 3 de noviembre (BOE num. 266-de 4/11/09), y, en su momento, devuélvase el expediente administrativo a su procedencia, con certificación de esta resolución.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

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

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

**EL/LA LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

MARIA LUISA DIAZ SANCHEZ



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

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





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

## XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 2 VIGO

SENTENCIA: 00033/2020

### JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 2 DE VIGO

Modelo: N11600  
C/ LALIN Nº 4, PISO 5º EDIFICIO Nº2  
Teléfono: 986 817860/72/61 Fax: 986 817873  
Correo electrónico:

Equipo/usuario: JC

N.I.G: 36057 45 3 2018 0000839  
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000458 /2018 /  
Sobre: ADMON. LOCAL  
De D/Dª: CONCELLO DE MOS  
Abogado: JERONIMO ANGEL ESCARIZ COVELO  
Procurador D./Dª: MARIA DEL ROSARIO CASTRO CABEZAS  
Contra D./Dª CONCELLO DE VIGO  
Abogado:  
Procurador D./Dª RAMON CORNEJO-MOLINS GONZALEZ

### SENTENCIA Nº 33/20

En Vigo, a 13 de febrero de 2020

Vistos por mí, Marcos Amboage López, magistrado-juez del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de Vigo, los presentes autos de procedimiento ordinario seguidos a instancia de:

- Concello de Mos representado por el procurador/a: María del Rosario Castro Cabezas y asistido por el letrado/a: Jerónimo Ángel Escariz Covelo, frente a:
- Concello de Vigo representado por el procurador Ramón Cornejo-Molins González y asistido por el letrado/a: Pablo Olmos Pita.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación procesal indicada en el encabezamiento presentó el 26 de noviembre del 2018, recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de la reclamación que en marzo del 2018 le ha dirigido al Concello de Vigo para que cese en la utilización del criterio del empadronamiento, como condición para poder disfrutar de la tarifa bonificada en el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros, por ser un criterio vulnerador del principio de igualdad del art. 14 de la Constitución española.

**SEGUNDO.-** El 29 de noviembre del 2018 se resolvió la admisión a trámite del recurso y se requirió a la Administración recurrida la remisión del expediente. El 29



de marzo del 2019 se personó la demandada y remitió el expediente que se puso de manifiesto al recurrente para que presentase su demanda.

El 10 de mayo del 2019 se ha presentado la demanda en la que se solicitó que se dicte sentencia en la que se ordene al Concello de Vigo al cese en la utilización del criterio del empadronamiento, como condición para poder disfrutar de la tarifa bonificada en el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros, por ser un criterio vulnerador del principio de igualdad del art. 14 de la Constitución española.

La defensa del Concello de Vigo contestó a la demanda el 20 de junio del 2019 oponiéndose a las pretensiones actoras pidiendo que fuera inadmitido el recurso contencioso administrativo, o subsidiariamente, desestimadas y se le impusieran las costas.

**TERCERO.-** Por decreto de 21 de junio del 2019 se fijó la cuantía del procedimiento como indeterminada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 40 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante, LJCA).

Por auto de 25 de junio del 2019, se admitió la prueba propuesta por ambas partes, y por ser solo documental ha sido innecesaria la celebración del juicio.

El 16 de septiembre y el 8 de octubre del 2019 las partes, respectivamente, presentaron sus conclusiones, y finalmente quedaron los autos vistos para sentencia por auto de 31 de octubre del 2019.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La muy completa contestación a la demanda plantea una pluralidad de causas de inadmisión del recurso, que es lo primero que debemos abordar. Antes de exponer la fundamentación de fondo esa contestación a la demanda termina aclarando que la exposición de las causas de admisión se ha hecho sin atender a una prelación específica y ahora entendemos que la primera que debe ser estudiada es la legitimación activa del actor, el Concello de Mos.

La demandante parte en el ejercicio de su acción de la resolución municipal de 1 de marzo del 2018, que acordó el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales que procediesen, con el fin de instar al Concello de Vigo, el cese en la utilización del criterio del empadronamiento como condición para poder disfrutar de tarifa bonificada en el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros, por ser éste un criterio manifiestamente contrario al derecho que vulnera el principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución española.

En la interposición del recurso se expresa que se ha formulado una reclamación administrativa ante el Concello de Vigo, en consonancia con el sentido de dicha resolución. La presentación data del 5 de marzo del 2018.

Se indica que el objeto del recurso es la desestimación presunta de la reclamación y que se interpone (el 26 de noviembre del 2018) en el plazo legal del art. 46.1 LJCA, seis meses, con la legitimación activa del art. 19 LJCA, sin mayores especificaciones. En la demanda se añade el apartado a) de ese art. 19 LJCA. Y en sede de conclusiones finales se completa con la referencia expresa al derecho o interés legítimo que ostenta el Concello de Mos, por cuanto la actuación combatida perjudicaría a centenares de vecinos de Mos, usuarios del referido transporte



público, y con remisión al expediente administrativo apunta a la existencia de 318 solicitudes de vecinos de Mos, dirigidas al Concello de Vigo, para la emisión de las tarjetas bonificadas del transporte urbano. Termina argumentando que existe un interés municipal en obtener una resolución judicial sobre el fondo del asunto que contribuya a solucionar los graves problemas que afectan a una parte sensible de los vecinos de Mos, en una materia capital como es el transporte público de viajeros.

Pero respecto de esta última reflexión, de entrada, nos queda la duda de cuáles son esos graves problemas y también echamos de menos una mayor determinación en cuanto a esa parte sensible del vecindario de Mos.

Previamente y de manera indisoluble con la cuestión que ahora abordamos, la actora en sus conclusiones finales quiso aclarar que no actuaba con este recurso, en el ejercicio de una potestad administrativa, que no comparece en el proceso como un poder público, sino que lo hace como una persona jurídica que defiende a sus vecinos.

Trataremos de explicar cómo esta ambigüedad de la actora desemboca en un atolladero procesal o en dos callejones sin salida que entorpecen la admisión de su recurso. No caben tertius genus, de modo que o el Concello de Mos, comparece y actúa como entidad local, de derecho público, cuya alcaldesa-presidenta, en cuanto que máxima representante de la corporación, puede arrogarse la representación vecinal global, ex art. 21.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL).

O lo hace despojado de ese carácter de Administración local, como simple persona jurídica, pero entonces sin poder arrogarse poder de representación alguno, respecto de todo o parte de su vecindario.

La vía intermedia no la encontramos y es lo que pasa aquí. Porque para rechazar que nos hallemos en presencia del mecanismo del art. 44 LJCA, la actora repudia la condición de poder público que naturalmente le asiste, pero para justificar su legitimación, a falta de un apoderamiento claro por parte de uno o varios vecinos, o de un colectivo de ellos en forma de parroquia, asociación, o grupo de afectados, tira o echa mano de su carácter de Administración local. Ese “apoderamiento” podría originarse, por ejemplo, a través del mecanismo contemplado en el art. 68.2 LBRL, a consecuencia de las denuncias, reclamaciones o quejas del vecindario de Mos, a su gobierno local, que a su vez, motivasen la adopción de una resolución como la que se ha adoptado para habilitar la interposición de este recurso. Pero no hay constancia de esa vinculación, de esa conexión material entre vecinos afectados y Concello de Mos que justifique la relación entre un sujeto y un objeto procesal, que es en lo que se traduce el presupuesto de la legitimación como se define en el art. 10 de la subsidiaria Ley de Enjuiciamiento civil (en adelante, LEC).

La realidad es que sin esa vinculación concreta, de manera “desarraigada” o en abstracto respecto de la relación jurídica u objeto litigioso, el Concello de Mos solo puede actuar frente a otra Administración, en este caso el Concello de Vigo, en defensa del interés general, público, de sus vecinos, si lo hace como poder público, en el ejercicio de potestades administrativas. De lo contrario, se produciría una sobredimensión del presupuesto procesal de la legitimación que permitiría reconocérsela a cualquier Administración con independencia de su vinculación concreta con el supuesto de hecho respecto del que se recaba la tutela judicial, y entiendo que no es posible.





Descartada la legitimación activa del Concello de Mos al abrigo de lo dispuesto en el apartado e) del art. 19 LJCA, puesto que en ningún momento se ha mencionado que la actividad impugnada afecte o comprometa su autonomía local, a la actora solo le quedaba la posibilidad general del apartado a) del mismo precepto. Que es el que esgrime, pero insistimos, careciendo de la necesaria vinculación que debe existir entre el derecho/s y/o interés legítimo cuya tutela pretende, y su titularidad, al despojarse voluntariamente del carácter de Administración pública, poder público, que sería la “vestidura” con la que podría arrogarse esa titularidad, o representación.

En verdad, como apunta la demandada, más bien parece que nos hallemos ante el supuesto del art. 19.3 LJCA, pero en un anómalo sentido inverso, es decir, una acción ejercitada por la entidad local en nombre e interés de sus vecinos, pero al margen de las prerrogativas propias de una entidad territorial de derecho público.

**SEGUNDO.-** La ausencia de legitimación de la actora haría innecesario el estudio de los demás motivos que se aducen en la contestación a la demanda como obstáculo a la admisión de su recurso, y sin embargo, nos detendremos en ellos porque entiendo que también concurren.

La legitimación que pudiera ostentar la recurrente por su condición de Administración pública, pero que expresamente rechaza, obligaría a considerar la interposición del recurso por los cauces del art. 44 LJCA, del que deliberadamente huye. Y esa huida se entiende tanto por la extemporaneidad de la acción, si consideramos que se ha acudido al mecanismo del requerimiento previo que contempla ese precepto, como por la existencia de un acto administrativo consentido y firme, en el caso de que prescindiésemos de la existencia de ese requerimiento, como parece hacernos creer la actora.

Hemos de tener presente el principio general que nos enseña que tanto las acciones, como el objeto procesal, la actividad impugnada, es lo que su naturaleza nos revela que son, con independencia de las denominaciones que las partes le hubieran querido dar. Y así, en el presente caso, pocas dudas albergamos que el Concello de Mos, ha acudido al mecanismo del art. 44 LJCA, con la reclamación previa que ha dirigido al Concello de Vigo y que no ha recibido respuesta, ya que no caben recursos entre Administraciones en la vía administrativa, lo único que cabe es el requerimiento que se le ha dirigido, aunque se disfrace de “reclamación”. En este escenario tampoco hay dudas de que no opera el plazo general previsto en el art. 46.1 LJCA, sino que los plazos para la interposición del recurso son los resultantes del art. 46.6 LJCA y 44.2 y .3 LJCA; esto es:

“En los litigios entre Administraciones, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo será de dos meses, salvo que por Ley se establezca otra cosa. Cuando hubiera precedido el requerimiento regulado en los tres primeros apartados del artículo 44, el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado.

Y: 2. El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.





3. El requerimiento se entenderá rechazado si, dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no lo contestara.

Como bien apunta la demandada, en el presente caso encontramos los siguientes obstáculos a la progresión del recurso:

Partimos de un acuerdo de la junta de gobierno local de 17 de enero del 2014, que aprobó los requisitos para la obtención del billete general bonificado (tarjeta verde) del transporte urbano colectivo de viajeros; expediente nº 256/449. Este es el acto administrativo que estableció el requisito del empadronamiento en Vigo, para el acceso a la tarjeta verde en el servicio público del transporte urbano. Esta actuación administrativa aunque para nada se menciona, o se orilla, en la demanda, es un acto firme y consentido.

Es verdad que la última revisión tarifaria data del 29 de diciembre del 2017, acuerdo municipal que estableció el precio del billete de bus ordinario, pero se trata de una actualización de importes, que no introduce novedades en cuanto a la cuestión que se presenta como litigiosa, la exigencia del empadronamiento para el acceso a la tarjeta verde.

El carácter potestativo del requerimiento previo establecido en el art. 44 LJCA, no habilita a que, siendo procedente, pueda plantearse en cualquier tiempo, o dicho de otro modo, no desvirtúa la exigencia del art. 44.2 LJCA, de modo que el Concello de Mos disponía de dos meses desde publicación de aquel acuerdo municipal del 2014, o desde que hubiera acreditado que tuvo conocimiento de su existencia, o hubiera conocido o podido conocer el acto, para bien interponer directamente el recurso contencioso administrativo (que es lo que asegura haber hecho), bien dirigir la reclamación o requerimiento previo, que es lo que nos parece que ha hecho.

La extemporaneidad de su acción queda así, en todo caso, patente con la interposición de la acción en noviembre del 2018, pero aun en el supuesto de que consideremos, como consideramos, que se ha articulado el mecanismo del art. 44.1 LJCA, efectivamente, el 6 de abril del 2018, la actora pudo haber entendido rechazado el requerimiento previo, por silencio, y a partir de ese momento disponía de dos meses para la interposición del recurso contencioso administrativo, que tampoco se han observado. Es decir, tanto si se atiende a la existencia del requerimiento previo, como si no, como postula la actora, la acción es extemporánea a tenor de lo dispuesto en el art. 46.6 LJCA, cuya previsión específica desplaza la general del apartado primero a la que artificiosamente se aferra la recurrente. En este sentido está bien traída a colación la STS Sala de lo Contencioso Sección: 3 (Nº de Recurso: 3685/2013) de 19 de febrero del 2016, cuando decía:

*“ No cabe aplicar en el presente caso la doctrina del Tribunal Constitucional elaborada en relación con la fecha de inicio del cómputo del plazo de 6 meses del artículo 46.1 LJCA , de interposición del recurso jurisdiccional contra las resoluciones desestimatorias presuntas de un recurso administrativo, que las equipara a las notificaciones defectuosas, porque la referida doctrina constitucional contempla supuestos de falta de respuesta de la Administración a recursos administrativos, que impide precisamente el acceso a la jurisdicción, lo que justifica la ficción legal del silencio administrativo negativo para acceder a la jurisdicción, mientras que los requerimientos interadministrativos no participan de la naturaleza de los recursos, y tienen carácter potestativo, por lo que no constituyen un presupuesto o requisito para acceder a la vía jurisdiccional.*



*Esta Sala ya ha rechazado, en sentencia de 4 de abril de 2007 (recurso 1527/2002 ), que la falta de respuesta al requerimiento, en ese caso regulado en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local , que guarda identidad de razón con el requerimiento del artículo 44 LJCA , pueda calificarse como silencio administrativo, a los efectos de determinar el plazo procesal de interposición del recurso contencioso administrativo establecido en artículo 58.1 de la Ley de la Jurisdicción de 1956 (un año desde la interposición del recurso de reposición), poniendo de relieve que la impugnación jurisdiccional en los casos de requerimiento interadministrativo no tiene por objeto el rechazo del requerimiento, sino el inicial acto administrativo que otra Administración, distinta de la autora del acto, considere incurso en una posible infracción jurídica, y que dicho requerimiento es un mecanismo distinto al recurso administrativo.*

*Esta distinta naturaleza de los requerimientos entre Administraciones y los recursos administrativos, ha sido reiteradamente puesta de manifiesta por esta Sala, en sentencias, entre otras, de 20 de junio de 2013 ( 2815/2011 ) y 30 de diciembre de 2014 ( recurso 1429/2012 ).”*

**TERCERO.-** El art. 44.1 LJCA contempla esta modalidad de acción, la que persigue la cesación de una actuación material, como en el presente caso, en el que se le ha pedido al Concello de Vigo que cese en la utilización del criterio del empadronamiento, pero la previsión legal no autoriza a que pueda dirigirse en cualquier tiempo, menos aun a que, con su falta de respuesta se origine un silencio desestimatorio susceptible de ser impugnado jurisdiccionalmente también sin sujeción a plazo. Con ello queremos explicar que el modo en el que la recurrente ha “fabricado” su acción administrativa no puede impedir la apreciación de otra causa de inadmisión del recurso, que también apunta la demandada y que se encuentra estrechamente vinculada a la extemporaneidad de la acción que hemos apreciado. Nos referimos a que la actuación impugnada, directamente será el silencio obtenido tras el requerimiento que se le ha dirigido al Concello de Vigo, pero de modo mediato o en el fondo, lo es la implantación del criterio del empadronamiento en Vigo, para el acceso a una determinada tarifa del precio del bus. Y la implantación próxima de esta decisión o criterio data del año 2014, con la publicidad propia de un acto de la corporación local, y las posibilidades de público conocimiento que razonablemente resultan imaginables a través de los usuarios del transporte urbano. Las modificaciones posteriores a ese acuerdo de la junta local del Concello de Vigo, respecto de la tarifa del bus, no han sido más que meras actualizaciones de precios, por lo que el acto se puede decir que ha permanecido incólume en su esencia, en lo que ahora se combate.

Entonces, esas modificaciones posteriores obedecen o responden a las características de los actos administrativos contemplados en el art. 28 LJCA, respecto de los que no es admisible el recurso contencioso administrativo.

Frente a esta causa de inadmisión invocada por la demandada, la actora, en sus conclusiones, no ofrece una respuesta motivada o argumentada sino que igual que respecto de la excepción de carencia de legitimación, deriva su argumentación de oposición a la reproducción parcial de un pronunciamiento constitucional. En este caso es la STC Sala Segunda. Sentencia 24/2003, de 10 de febrero de 2003 (recurso de amparo 3544-2000). Bueno, el caso al que se refiere dicho



pronunciamiento no tiene mucho o nada que ver con lo que ahora se enjuicia, pero contiene los pasajes reproducidos por la actora, analizando la constitucionalidad de la actuación judicial al aplicar la causa de inadmisión del recurso contencioso-administrativo en virtud de lo dispuesto en el art. 28 LJCA, y así señala:

*“...Según dispone el art. 28 LJCA, «no es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma». Para comprender el sentido de esta regulación debe tenerse en cuenta que los actos confirmatorios -al igual que ocurre con los reproductorios a los que se refiere también el precepto legal que estamos examinando no son en realidad actos nuevos, sino que se limitan a reiterar lo ya declarado en otra resolución anterior que es firme, por lo que, si se permitiera la impugnación de este tipo de actos, se estarían recurriendo en realidad actos que no son susceptibles de recurso, lo que supondría defraudar las normas que establecen estos plazos. [...]*

*5. Una vez descartada la inconstitucionalidad de la causa de inadmisión prevista en el art. 28 LJCA queda por comprobar si la aplicación que ha efectuado de la misma el órgano judicial respeta el derecho fundamental que consagra el art. 24.1 CE.*

*Para ello debe partirse de la consideración de que, dada la finalidad a la que responde esta causa de inadmisión, la aplicación de la misma puede resultar problemática en aquellos supuestos en los que los actos administrativos impugnados resuelven una petición por la que el ciudadano ejerce un derecho al que el Ordenamiento jurídico reconoce un plazo de ejercicio que no coincide con los plazos establecidos con carácter general para impugnar los actos administrativos, aunque con anterioridad haya pretendido ejercer el derecho de que se trate y la Administración se lo haya denegado. Debe tenerse en cuenta que las resoluciones administrativas no producen un efecto equivalente al de la cosa juzgada, y por ello la existencia de una resolución administrativa por la que se desestima una petición, por sí misma, no priva al destinatario de la misma del derecho a reiterar esa petición en un momento posterior si todavía el Ordenamiento jurídico le concede acción para ello.” (subrayado, nuestro).*

Hasta aquí la parte de la STC reproducida por la actora en sus conclusiones, seguidamente exponemos su continuación:

*“Pero eso no provoca que, desde la perspectiva constitucional, pueda objetarse la interpretación de la causa de inadmisión que analizamos en el sentido de que, en tales supuestos, pueda considerarse consentido el acto no impugnado y, en consecuencia, inadmisibile el recurso en vía contenciosa, pues en definitiva es ese un problema de mera legalidad, que no compete a este Tribunal, ya que dicha interpretación sólo impone a quien pretende acceder a la jurisdicción la carga de impugnar previamente el acto, lo que en modo alguno puede estimarse ni arbitrario, ni desproporcionado. Se trata, pues, de una cuestión de mera legalidad, por más que, desde la perspectiva del derecho fundamental, pudiera haber otras interpretaciones más favorables, cosa que no nos compete dilucidar. Como dijimos en la STC 160/1997, «cuando este Tribunal, en innumerables ocasiones, declara que una determinada cuestión de Derecho es “de legalidad ordinaria” o expresión similar, con la ineluctable consecuencia de declararla ajena a su propia competencia, y propia exclusivamente de la de los Tribunales ordinarios, no por ello está despojando de toda consideración de constitucionalidad a dicha cuestión. La*





*Constitución, por el contrario, y muy particularmente los derechos fundamentales, inspiran y alientan todo nuestro ordenamiento, hasta sus últimas o más modestas manifestaciones. Ahora bien, ello no puede implicar el que este Tribunal esté llamado a imponer su criterio determinando, hasta el último extremo, la medida en que todas y cada una de las interpretaciones de la legalidad, llamada ordinaria, deben quedar influidas por los contenidos constitucionales. Tal cosa equivaldría a extender el ámbito de las “garantías constitucionales” (art. 123.1 CE) que marca el límite de nuestra jurisdicción a la interpretación de todo el ordenamiento» (FJ 3). “*

En fin, la referida STC termina desestimando el amparo interesado por el ciudadano que protestó al entender menoscabado su derecho a la tutela judicial efectiva porque un órgano de la jurisdicción contencioso administrativa resolvió la inadmisión de su recurso de esa clase, al abrigo del art. 28 LJCA. El TC, ratifica la constitucionalidad de la causa de inadmisión y aprecia su “incompetencia” para filtrar sus exactas fronteras en cada supuesto que resulte de concreta aplicación, señalando que la cuestión se sitúa en la órbita de la legalidad ordinaria, cuyo análisis no compete al Tribunal. Entonces, tenemos un alegato de la actora a un precedente jurisprudencial que en nada respalda su tesis, sino que antes al contrario, corrobora la procedencia de apreciar esta causa de inadmisión del recurso contencioso administrativo ante situaciones como ésta.

En los antecedentes de hecho de la resolución municipal que acuerda la interposición de este recurso, se hace alusión a que en una página web constan las instrucciones para la solicitud de la tarjeta PassVigo, y que fueron aprobadas por la junta de gobierno local del Concello de Vigo. Pero llamativamente se omite cualquier referencia a la fecha de esa decisión que ahora constituye el objeto de esta impugnación, y ello nos obliga a la siguiente reflexión que enlaza o entiendo que encuentra vinculación con lo expuesto en el pronunciamiento constitucional traído al caso por la actora:

Esta causa de inadmisión del recurso, 28 LJCA, encuentra su fundamento en evitar que la interposición del mismo se abandone a criterios de oportunidad, de cualquier clase, y en cambio, se sujete a los plazos preclusivos del art. 46 LJCA, cuyo respeto es manifestación del superior principio de seguridad jurídica. De manera que para la impugnación jurisdiccional de una actuación administrativa, en el orden contencioso administrativo, hay los plazos que hay y si no se aprovechan, la actuación deviene inatacable, al menos por esta vía. Insistimos en esta idea porque resulta de difícil comprensión procesal que siendo esta decisión del Concello de Vigo, del año 2014, no se hubiese combatido en plazo cuando en la resolución municipal del Concello de Mos que anuncia la interposición de este recurso se califica la actuación impugnada como “manifiestamente contraria a Derecho” y vulneradora de la Constitución. Parece claro que una actuación municipal de tal grosería jurídica debió ser impugnada en plazo, sin aguardar cuatro años para caer en la cuenta del agravio.

**CUARTO.-** El recurso contencioso debe ser inadmitido, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 69 b), c) y e) LJCA, por carencia de legitimación, por su extemporaneidad y por dirigirse frente a actividad no impugnabile, al resultar las nuevas tarifas discutidas, un acto reproductor de otro consentido y firme.

La inadmisión del recurso nos relevaría de cualquier examen sobre el fondo del asunto pero tras el análisis en conjunto de la controversia y de la prueba que la



respalda, aunque sea solo con carácter subsidiario, como pide la demandada, no nos resistimos a ofrecer la siguiente motivación que se expone a mayor abundamiento:

Para ello queremos aclarar que hemos tenido a la vista la completa STSJG Sala de lo Contencioso Sección: 2 (Nº de Recurso: 4262/2018- Nº de Resolución: 621/2018), de 17 de diciembre del 2018. Y aunque resulte innecesario aclararlo también hay que insistir en que este pronunciamiento ha venido a ratificar otro dictado en sede cautelar, con las prevenciones en cuanto al fondo que ello conlleva. Sin perjuicio de lo anterior, también queremos poner de manifiesto que de su lectura advertimos algunas diferencias entre los supuestos de hecho contemplados allí, y el enjuiciado ahora:

En el caso de Redondela esta STSJG aunque entiendo que ni ha rebatido, ni ha ratificado la legitimación de la allí actora para la interposición del recurso, postergando la decisión al momento de la sentencia, pone de manifiesto unas circunstancias en el plano legitimador que no concurren en el caso enjuiciado ahora. Se refiere la STSJG a por un lado, el perjuicio que con la actuación combatida se causaría al personal a su servicio, manifestando que dicha Corporación debe sufragar el coste de tales desplazamientos a y desde Vigo realizados por motivos de trabajo. Y por otro lado, al interés general de los vecinos de Redondela en el mantenimiento de la situación preexistente derivada del convenio de 20 de noviembre de 1991 firmado por los Concellos de Redondela y Vigo, en el que se expone el problema de comunicación entre la parte alta y baja de la parroquia de Chapela y que la concesionaria de transporte urbano de viajeros de Vigo tiene líneas que atienden a las necesidades de ambas partes, comunicándola con Vigo, pero sin comunicación entre sí. Extremos que para esta STSJG de 17 de diciembre del 2018, pone de manifiesto una conexión más intensa de los vecinos del término municipal de Redondela en relación con el uso de ese servicio que la que pudiera tener cualquier tercero ajeno al mismo.

Nada de esto se ha alegado, menos probado en nuestro caso.

El otro aspecto que queremos traer a colación ahora sobre lo establecido en la STSJG de 17 de diciembre del 2018, es el referente a la concurrencia de la causa de inadmisión del recurso del art. 69 c), en relación a lo dispuesto en el art. 28 ambos LJCA. La STSJG de 17 de diciembre del 2018, se pregunta cuál es el acto administrativo expreso, convenio o disposición general previos que, de forma concreta y específica, estableciesen como requisito de acceso a la tarifa reducida por el bono bus normal el empadronamiento en el Concello de Vigo. Y concluye que por no haber trascendido esa respuesta no habría visos de este obstáculo de inadmisión de la acción, apuntando a que las condiciones de acceso a la tarifa bonificada, a pesar de esa omisión de acto expreso o de disposición general, variaron por la vía de hecho con ocasión de la introducción de la nueva tarjeta PASSVIGO.

Pues bien, entiendo que los anteriores razonamientos no resultan predicables respecto de la situación ahora enjuiciada en la medida en que, de una parte, la recurrente en ningún momento ha apelado a la vía de hecho por parte del Concello de Vigo, es más, como se dijo, la propia resolución municipal de Mos, de 1 de marzo del 2018, se hace eco de un acuerdo de junta de gobierno local del Concello de Vigo. Y de otra parte, tenemos la perfecta constancia de ese acto que se identifica como el génesis de la controversia en cuanto que introduce la novedad de



considerar la circunstancia del empadronamiento en Vigo para el acceso a la tarjeta verde con tarifa reducida en el transporte urbano de Vigo. Lo hace sobre la base del informe –propuesta emitido por la jefa del servicio de transportes municipal, y se aprueba con efectos desde la fecha de ese acuerdo, que fue el 17 de enero del 2014, lo que le convierte en el acto expreso consentido y firme, que se parecía echar en falta en la STSJG de 17 de diciembre del 2018.

**QUINTO.-** En cualquier caso, el quid de la cuestión radica en determinar si el criterio del empadronamiento en Vigo, para establecer una tarifa menor del bus urbano de Vigo, tiene carácter discriminatorio. Y el primer razonamiento que se impone exponer, como también apunta la demandada es que, la discriminación negativa, la proscrita, se produce cuando se ofrece, se propicia un tratamiento diferente a situaciones iguales. O lo que es lo mismo, la discriminación existirá pero no será negativa, cuando las diferencias de trato se produzcan entre situaciones diversas. Esta obviedad trasladada al caso enjuiciado supone que en una primera aproximación a los hechos, con claridad se observa que hay una diferencia de tratamiento, el tarifario en el bus urbano, que se acompasa con una diferencia subjetiva, la vecindaria. Partiendo de esta objetividad que resulta de que los vecinos de Vigo, no son los de Mos, y viceversa, debemos escudriñar si existe base legal, jurídica para que esa circunstancia de por sí, divergente, habilite la diferencia de trato.

Naturalmente conocemos las prescripciones que se invocan ya en la resolución administrativa del Concello de Mos que ordena la interposición de este recurso y que se reproducen sin más añadido que una evocación periodística en la demanda. Son: El art. 71 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, que proclama:

"Los transportes públicos regulares de viajeros de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración, pudiendo ser utilizados, sin discriminación, por cualquier persona que lo desee en las condiciones establecidas en esta ley y en las normas dictadas para su ejecución y desarrollo.

De la LEY autonómica 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación; artículos:

- 72 Competencias y organización administrativa en el ámbito del transporte por carretera

Uno. Las administraciones públicas de Galicia con competencia y responsabilidad en la planificación, ordenación, adjudicación y gestión de los servicios de transporte público regular regulados en esta ley son:

a) La Administración general de la Xunta de Galicia, que ejercerá con plenitud y de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico las competencias que estatutariamente corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia y, en concreto, las de impulso y aprobación del Plan de transporte público de Galicia y la de coordinación del sistema integrado de transporte público en el territorio de la Comunidad Autónoma. En este ámbito, la Xunta de Galicia ejercerá las competencias de planificación, ordenación, coordinación, control, inspección y sanción de los servicios de transporte público de ámbito autonómico.

b) Los ayuntamientos, que, en relación con los tráficos de sus respectivos ámbitos territoriales, poseen competencias de planificación, ordenación, coordinación,



control, inspección y sanción de los servicios de transporte público de personas de ámbito local.

- 74 Prestación de servicios regulares permanentes de transporte de personas de uso general:

Uno. Los transportes públicos regulares de personas de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración, y pueden ser utilizados, sin discriminación, por cualquier persona que lo desee en las condiciones que establece esta ley y demás normativa de aplicación.

- 82 Régimen económico y tarifario de los servicios de transporte público

Tres. Corresponde a la Administración determinar las tarifas de usuario aplicables en cada caso, pudiendo hacerlo con el carácter de fijas o de máximas:

a) Tarifas fijas: son obligatorias para la empresa prestadora del servicio y para las personas usuarias.

b) Tarifas máximas: la empresa prestadora podrá ofertar tarifas inferiores a la autorizada, atendiendo a criterios objetivos de promoción de la movilidad y con sujeción al principio de no discriminación entre las personas usuarias.

Cuatro. Tanto en el supuesto de tarifas fijas como en el de tarifas máximas, la Administración podrá autorizar la comercialización de tarifas bonificadas:

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

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

Anexo II de esta Ley, relación de definiciones y la clasificación de los tipos y modalidades de transporte.

2. Los transportes públicos de personas se clasifican de acuerdo con los siguientes criterios:

2.1. En atención a su ámbito:

a) Local o urbano: el que atienda tráficos situados íntegramente en un mismo término municipal, en una agrupación de municipios o en un área metropolitana con competencias en materia de transporte público regular de viajeros reconocidas legalmente, según el caso.

b) Autonómicos o interurbanos: cuando atienda tráficos en un ámbito superior al indicado en el apartado anterior, aunque dentro del territorio de la Comunidad Autónoma. También tendrán la consideración de autonómicos los tráficos indicados en el apartado anterior que estén incluidos dentro de un servicio de transporte que, en su conjunto, tenga un ámbito superior, o cuando la Administración local competente no haya adoptado el acuerdo de establecimiento del servicio público de transporte local en los términos previstos en esta ley y demás disposiciones legales que resulten de aplicación.





ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTIZIA

Del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, artículos:

150. 1. La tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias.

2. No obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles.

Artículo 151.1. Las tarifas de los servicios públicos podrán ser modificadas en todo momento por la Corporación concedente, atendiendo a las circunstancias económicas y sociales relevantes en el servicio.

**SEXTO.-** De la anterior exposición normativa extraemos con claridad que las tarifas del transporte público no pueden ser discriminatorias, en sentido negativo, se entiende, bajo ningún concepto. No pueden ser discriminatorias negativamente por razones de territorio o residencia ni por razones sociales o de otra índole. Pero esta afirmación general entiendo que no resuelve, por sí sola, el conflicto cuya solución se nos demanda, por lo ya expuesto, porque la discriminación negativa desaparece cuando existen elementos diferenciadores que invalidan el término de comparación. También extraemos de la normativa expuesta que el transporte al que nos referimos, es el urbano, el que se desarrolla exclusivamente en el término municipal de Vigo, a tenor del Anexo II de la LEY autonómica 2/2017, y que respecto del mismo, la Administración autonómica carece de competencias, según lo dispuesto en el art.72.uno a) de esa norma.

En este punto dirigimos la vista a la normativa local, concretamente al art. 25 LBRL, y al respecto recordamos la clasificación que se contenía en los célebres pronunciamientos del TC en las SSTC del 3 de marzo y 9 de junio de 2016 (Sentencias: 41/2016 y 111/2016) cuando decían:

*“La Ley reguladora de las bases del régimen local distingue ahora tres tipos de competencias locales: las propias, que son las determinadas por ley (artículo 25.2), las delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas (artículo 27) y las demás, que son las que, diferenciadas de las anteriores, quedan sometidas al régimen del artículo 7.4.”*

En efecto, el art. 25.2 LBRL señala: El 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.

Y el artículo 26 de la misma norma, refuerza esa propiedad de la competencia al considerar un deber su ejercicio; dice:

“Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Entonces, no hay duda de que la competencia sobre la materia que nos ocupa, es exclusiva de la entidad local correspondiente, pero no de todas o cualesquiera entidades locales, solo de la que preste el servicio público en concreto. Estas obviedades es necesario aflorarlas para despejar la idea de que el Concello de Mos no puede discutir el modo y manera en que se arbitra o gestiona el servicio público de Vigo, porque no es de su competencia, porque no discurre por su territorio,





porque no participa en su gestión, porque sus vecinos, igual que los de Móstoles, por ejemplo, no son los destinatarios principales del mismo. Podrán ser usuarios, por su carácter universal, pero combinando esa nota, o sin perder de vista el carácter local, urbano del servicio, de la competencia.

Cuando la Ley 16/1987 de los transportes terrestres, igual que el art. 74 uno de la LEY autonómica 2/2017, señalan que los transportes públicos regulares de viajeros de uso general pueden ser utilizados, sin discriminación, por cualquier persona que lo desee, también apostillan que ese uso se realizará en las condiciones establecidas en esas leyes y en las normas dictadas para su ejecución y desarrollo. Y entiendo que la adecuada interpretación constitucional de estas Leyes pasa por el equilibrio entre el respeto a principios como el de igualdad, y también al de la garantía de la autonomía local en el legítimo ejercicio de sus competencias.

Precisamente la LBRL contiene un precepto que considero bien traído al caso en cuanto que regula las relaciones entre Administraciones; es su art. 55 que señala: "Para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración General del Estado, así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas:

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias".

En definitiva entiendo que las leyes proscriben, desde luego, resultados discriminatorios basados en la residencia del usuario del servicio público, en este caso del transporte urbano, pero siempre que la discriminación resulte negativa, que la convierte en arbitraria, carente de base. Y la circunstancia del empadronamiento no puede reputarse de ese modo si consideramos el conjunto de derechos y deberes que comporta para el ciudadano.

De nuevo volvemos la vista a los artículos 15 y 18 LBRL, que nos dicen:

"Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse en el que habite durante más tiempo al año.

El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio.

Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio.

La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón."

Y el art.18.1 contempla como derechos de los vecinos, por ejemplo, el de utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales. Es un derecho que asiste a cada vecino respecto de los servicios públicos prestados por su municipio, no le asiste el mismo derecho respecto de los servicios públicos prestados por otro municipio que no sea el suyo. Puede que le asista parecido, el acceso es universal, como nuestro caso del transporte público local, pero no tiene por qué ser necesariamente el mismo derecho, de la misma forma que el primer derecho que se enuncia en ese art. 18.1 LBRL: Ser elector y elegible, indiscutiblemente le asiste solo a los vecinos de cada municipio.

También me parece interesante reparar en otros derechos-deberes de los contemplados en ese art. 18.1 LBRL, como son:

d) Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.



g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Es decir, cada vecino, de cada municipio, tiene el derecho-deber de contribuir al sostenimiento de los servicios públicos que se integran en las competencias municipales, y cada vecino tiene derecho a exigir de su municipio la prestación de ese servicio. Lo que trasladado al supuesto enjuiciado supone el sencillo silogismo de que los vecinos de Mos ni contribuyen al sostenimiento de la competencia exclusiva del Concello de Vigo que se traduce en la prestación del servicio público del transporte urbano de Vigo, ni tampoco les asiste el derecho a exigir su prestación por ese Concello del que no son vecinos. Si no están legitimados, en el sentido más amplio, para reclamar la prestación del servicio público, menos aun lo estarán para discutir sus tarifas.

**SÉPTIMO.-** En lo que a las costas del proceso se refiere el artículo 139.2 LJCA establece:

“ En los recursos se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición.”

Es lo que se resolverá en el presente caso atendiendo a la disparidad de criterios existentes sobre la cuestión que se refleja con la sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso administrativo nº 1 de Vigo, en el PO 131/18.

Vistos los preceptos legales citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLO

Inadmito por carencia de legitimación y por su extemporaneidad, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procuradora María del Rosario Castro Cabezas, en nombre y representación de Concello de Mos, frente al Concello de Vigo, y la desestimación presunta de la reclamación que el 5 de marzo del 2018 le ha dirigido al Concello de Vigo para que cese en la utilización del criterio del empadronamiento, como condición para poder disfrutar de la tarifa bonificada en el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros, por ser un criterio vulnerador del principio de igualdad.

Sin imposición de costas.

Notifíquesele esta sentencia a las partes del proceso, con la indicación de que contra ella cabe interponer recurso de apelación, en el plazo de 15 días ante este mismo Juzgado, para su posterior remisión al Tribunal Superior de Justicia de Galicia



Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos de su razón, quedando la original en el libro de sentencias, lo pronuncio, mando y firmo.



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

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

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