

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO

ASUNTO: COMPETENCIA PARA APROBAR LA MODIFICACIÓN DE LÍNEAS DE TUVISA.

Informe solicitado en virtud de lo establecido en el Reglamento Orgánico del Pleno, artículo 275.2, a petición de la portavoz del grupo municipal EH BILDU GASTEIZ.

Régimen jurídico: artículo 275.2 ROP.- “Además de los informes preceptivos señalados en el artículo 122.5 letra e) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local, podrán solicitar a la Secretaría General informe jurídico sobre la legalidad de un asunto de competencia municipal la cuarta parte como mínimo de las personas que sean miembros de la Corporación o quienes sean Portavoces de los grupos que representen el mismo”

1.- ANTECEDENTES

En la parte expositiva del escrito por el que se solicita el informe, se indica lo siguiente:

“Recientemente se ha presentado a los grupos políticos municipales la propuesta técnica de modificación del algunas líneas de TUVISA.

Ante todo ello, y teniendo en cuenta tanto los Art. 25.2.II, 26 y 86.3 de la LBRL, como el Art. 7 del reglamento para la prestación del servicio público de transporte urbano colectivo de Vitoria-Gasteiz

SOLICITO

1. ¿Cuál es el órgano competente para aprobar dicha modificación de líneas?

CUESTIONES PLANTEADAS

1.- Órgano competente para aprobar la modificación de líneas de TUVISA.

Aun cuando no sea propiamente el objeto del presente informe, resulta pertinente comenzar por encuadrar la competencia sobre transporte colectivo urbano en el marco de la normativa sobre régimen local.

En este sentido, el reconocimiento de la competencia a los municipios es inequívoco por parte de la LBRL, que incluso lo establece como servicio obligatorio en los municipios de más de 50.000 habitante, pudiendo incluso declararse el monopolio sobre el mismo, como servicio reservado.

<p>Egiatzatzeko kode seguruak (EKS) agiri elektronikoen kopiatan osotasuna egiaztatzea ahalbidetzen du, helbide honetan: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/ El código de verificación (CSV) permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/ Agiri honek sinadura elektronikoa darama, Sinadura Elektronikoa buruzko azaroaren 11ko 6/2020 Legearen haritik onartua. Este documento incorpora firma electrónica de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.</p>			
Sinatzailearen izena Firmado por	MARTIN GARTZIANDIA GARTZIANDIA (Secretario/a General Accidental del Pleno)		
EKS (Egiatzatzeko Kode Segurua) CSV (Código Seguro de Verificación)	TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4	Data eta Ordua Fecha y Hora	29/12/2023 13:56:02
Zerbitzaria Servidor	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteizko Udala	Orrialdea Página	1/6
 TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4			



Artículo 25.

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. 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.

Artículo 26.

1. 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.

Artículo 86.

2. Se 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 Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, por su parte, no solo confirma dicha atribución de competencias sino que reconoce a los municipios las más amplias facultades.

Artículo 17. Competencias propias de los municipios.

1. En el marco de lo dispuesto en la presente ley y en la legislación que sea de aplicación, los municipios podrán ejercer competencias propias en los siguientes ámbitos materiales:

18) Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.

Pero, como decíamos al principio, la cuestión a dilucidar en el presente informe no es si el Ayuntamiento es competente en materia de transporte colectivo urbano, sino más bien a qué entidad, si al propio Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz o a TUVISA a través de su consejo de administración, le corresponde aprobar la modificación de las líneas de TUVISA. Dentro de estas líneas se entienden incluidas siempre tanto las propias de los autobuses, como las líneas del BEI.

A este respecto, anticipamos ya nuestra respuesta: la competencia para la modificación de líneas de TUVISA corresponde al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz como entidad local, y no a la sociedad mercantil TUVISA como entidad gestora del servicio, por los argumentos que pasamos a exponer a continuación.

- a. La primera razón tiene que ver con la naturaleza misma de las entidades del sector público institucional dependientes de una administración territorial como es en nuestro caso TUVISA. Dos son las notas fundamentales que caracterizan a estas entidades: Por un lado, todas están dotadas de personalidad jurídica propia,

<p>Egiazatzeko kode seguruak (EKS) agiri elektronikoen kopiatan osotasuna egiaztatzea ahalbidetzen du, helbide honetan: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/ El código de verificación (CSV) permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/ Agiri honek sinadura elektronikoa darama, Sinadura Elektronikoa buruzko azaroaren 11ko 6/2020 Legearen haritik onartua. Este documento incorpora firma electrónica de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.</p>			
Sinatzailearen izena Firmado por	MARTIN GARTZIANDIA GARTZIANDIA (Secretario/a General Accidental del Pleno)		
EKS (Egiazatzeko Kode Seguru) CSV (Código Seguro de Verificación)	TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4	Data eta Ordua Fecha y Hora	29/12/2023 13:56:02
Zerbitzaria Servidor	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteizko Udala	Orrialdea Página	2/6
 TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4			

lo que comporta una distinción y separación formal respecto de cualquiera de las Administraciones territoriales así como respecto de cualquier otra entidad instrumental. La segunda nota fundamental es que todos estos entes se encuentran en una relación de dependencia o vinculación respecto de alguna de las Administraciones públicas territoriales, es decir, se trata de entidades que sirven a la Administración matriz en el cumplimiento de sus fines, con lo que su propia existencia, así como su organización y régimen, están en función de los intereses del ente matriz. El fin o servicio que se les atribuye no es propio de los entes instrumentales, sino del ente matriz, al que sigue perteneciendo y sobre el que recae la responsabilidad política de su organización y de su rendimiento. La autonomía de que gozan las entidades instrumentales es solamente de gestión u operativa, pero se mantiene en la Administración matriz la responsabilidad política y la facultad de dirección y control sobre aquellas.

Como es previsible, esas notas de subordinación y de instrumentalidad de los entes institucionales, conjugado con el poder de dirección y control que corresponde a la Administración matriz, conllevan que aquellos no puedan planificar, ordenar, programar o incluso gestionar un servicio que tengan encomendado en contra del criterio o de las determinaciones de la administración matriz.

- b. La cuestión sobre la determinación del sujeto habilitado para modificar las líneas de TUVISA es un aspecto que excede propiamente de la materia competencial, para encuadrarse en el ámbito de las denominadas potestades administrativas. Las potestades administrativas pueden definirse, en términos generales, como las prerrogativas que corresponden a la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines, y que le permiten ejercer sus funciones desde una posición de preeminencia jurídica con objeto de satisfacer los intereses generales.

En este sentido, el artículo 4.1 de la LBRL dispone lo siguiente:

“En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) **Las potestades reglamentaria y de autoorganización.**
- b) *Las potestades tributaria y financiera.*
- c) **La potestad de programación o planificación.**
- d) *Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.*
- e) *La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.*
- f) *Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.*
- g) *La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.*

La Ley es categórica al atribuir potestades administrativas, en el ámbito local, únicamente a los municipios, las provincias y las islas, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y es evidente que TUVISA no es

<p>Egiatzatzeko kode seguruak (EKS) agiri elektronikoen kopiatan osotasuna egiaztatzea ahalbidetzen du, helbide honetan: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/</p> <p><i>El código de verificación (CSV) permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/</i></p> <p>Agiri honek sinadura elektronikoa darama, Sinadura Elektronikoa buruzko azaroaren 11ko 6/2020 Legearen haritik onartua.</p> <p><i>Este documento incorpora firma electrónica de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.</i></p>			
Sinatzailearen izena <i>Firmado por</i>	MARTIN GARTZIANDIA GARTZIANDIA (Secretario/a General Accidental del Pleno)		
EKS (Egiatzatzeko Kode Segurua) <i>CSV (Código Seguro de Verificación)</i>	TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4	Data eta Ordua <i>Fecha y Hora</i>	29/12/2023 13:56:02
Zerbitzaria <i>Servidor</i>	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteizko Udala	Orrialdea <i>Página</i>	3/6
 <p>TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4</p>			

una administración pública territorial, sino una sociedad mercantil pública, y por tanto, como regla general, no puede ejercer potestades administrativas¹.

Así pues, aun cuando tenga encomendada la gestión de un determinado servicio de su competencia a una entidad instrumental, o incluso a una entidad externa, un Ayuntamiento jamás perderá aquellas potestades que sean consustanciales al servicio, y entre ellas la potestad de planificación, de programación, o la potestad reglamentaria. Tampoco se podrá ver despojada de su poder de dirección y control sobre los entes instrumentales. Y qué duda cabe que modificar las líneas de autobús o del BEI para reconfigurar el servicio público de transporte colectivo forma parte, cuando menos, de la potestad de planificación que corresponde de forma intransferible al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

- c. Lo señalado hasta ahora es plenamente coherente con el propio objeto social de TUVISA, expresado en el artículo 2 de sus estatutos:

“Artículo 2º- Objeto. La Sociedad tiene por objeto: La gestión y explotación de los servicios de transporte de viajeros que le sean encomendados por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz dentro de su ámbito de actuación. La gestión y explotación del servicio de transporte colectivo urbano de viajeros del municipio de Vitoria-Gasteiz mediante autobuses.

Es evidente que una cosa es la gestión y explotación de un determinado servicio público y otra distinta la ordenación, planificación o programación del mismo. Así, por ejemplo, el artículo 17.1.18) de la LILE, en lo que respecta a las competencias y las facultades atribuidas a los municipios, en materia de transporte colectivo urbano distingue perfectamente entre *“Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas...”*.

- d. Tal y como se señala en la petición de informe, existe, sin embargo, un elemento aparentemente discordante de cuanto venimos sosteniendo, cual es el Reglamento para la Prestación del Servicio de Transporte Urbano Colectivo de Viajeras y Viajeros de la Ciudad de Vitoria-Gasteiz. En concreto, sus artículos 5 a 7:

“Artículo 5: El servicio de Transporte Urbano prestado por Tuvisa ajustará su trazado, en cada momento, a los proyectos técnicos previamente aprobados por el Consejo de Administración de Tuvisa.

¹ El artículo 113 de la Ley 40/2015, de carácter no básico, contempla la posibilidad de que excepcionalmente las sociedades mercantiles estatales puedan ejercer potestades administrativas, pero solo podrían serles atribuidas mediante ley formal. La Ley 3/2022, del Sector Público Vasco, por su parte, no contempla la posibilidad de que las Sociedades de Capital puedan ejercer potestades administrativas.

<p>Egiatzatzeko kode seguruak (EKS) agiri elektronikoen kopiatan osotasuna egiaztatzea ahalbidetzen du, helbide honetan: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/ El código de verificación (CSV) permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/ Agiri honek sinadura elektronikoa darama, Sinadura Elektronikoari buruzko azaroaren 11ko 6/2020 Legearen haritik onartua. Este documento incorpora firma electrónica de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.</p>			
Sinatzailearen izena Firmado por	MARTIN GARTZIANDIA GARTZIANDIA (Secretario/a General Accidental del Pleno)		
EKS (Egiatzatzeko Kode Segurua) CSV (Código Seguro de Verificación)	TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4	Data eta Ordua Fecha y Hora	29/12/2023 13:56:02
Zerbitzaria Servidor	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteizko Udala	Orrialdea Página	4/6
 <p>TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4</p>			

Artículo 6: La Red de líneas responderá en todo momento, previos los estudios técnicos correspondientes, a la demanda de los usuarios, recursos técnicos y económicos disponibles y criterios sociales que el Ayuntamiento determine.

(...)

Artículo 7: Las sugerencias de la ciudadanía o asociaciones sobre cambio en la estructura de la Red, se presentarán en las Oficinas de Tuvisa o en el Registro del Ayuntamiento que las remitirá a aquélla y, previos los informes técnicos oportunos de la Empresa y del Ayuntamiento, se aprobarán, en su caso, por el Consejo de Administración.”

Estos preceptos parecen otorgar al Consejo de Administración de TUVISA facultades sobre la definición de las líneas de autobús, sobre trazados, e incluso sobre la propia estructura de la red, cuando estos cambios tengan su origen en una sugerencia de la ciudadanía.

Pero lo cierto es que estos preceptos tienen perfecto encaje en cuanto venimos sosteniendo hasta ahora, por los motivos siguientes:

- Uno, y principal, es que, tal y como señala el artículo 3 de dicho Reglamento: “*El presente reglamento tiene por objeto regular la prestación del Servicio y las relaciones entre las personas usuarias y la empresa; situación, derechos y deberes de aquéllos.*” Es decir, que esta norma no tiene por objeto regular las relaciones entre la sociedad y la Administración matriz, sino entre la ciudadanía y la propia TUVISA. De ahí que se aluda a los cambios en la red que partan de sugerencias de la ciudadanía, pero no a las peticiones que partan de la propia administración matriz. En este sentido, este Reglamento viene a cumplir con la previsión del art. 106 del Texto Refundido de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local)

“Art. 106.

Los actos de gestión del servicio en sus relaciones con los usuarios estarán sometidos a las normas del propio servicio y, en su caso, a la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma que regule la materia.”

Por tanto, cuando el Reglamento se refiere a acuerdos del Consejo de Administración referidos a los trazados de las líneas, o a la estructura de la red, debemos entender que se refiere a “actos de gestión del servicio”, no a su ordenación, planificación, programación, etc.

e. Ciertamente, cuanto hemos argumentado sobre el ejercicio de la potestad de planificación y programación por parte del Ayuntamiento, no es óbice para reconocer a la sociedad gestora del servicio un cierto grado de autonomía a la hora de disponer cambios puntuales en las líneas o en el modo de prestar el servicio, como decisiones consustanciales a la gestión y explotación del servicio que tiene encomendado. No es que los acuerdos que el Consejo de

<p>Egiatzatzeko kode seguruak (EKS) agiri elektronikoen kopiatan osotasuna egiaztatzea ahalbidetzen du, helbide honetan: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/ El código de verificación (CSV) permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/ Agiri honek sinadura elektronikoa darama, Sinadura Elektronikoari buruzko azaroaren 11ko 6/2020 Legearen haritik onartua. Este documento incorpora firma electrónica de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.</p>			
Sinatzailearen izena Firmado por	MARTIN GARTZIANDIA GARTZIANDIA (Secretario/a General Accidental del Pleno)		
EKS (Egiatzatzeko Kode Segurua) CSV (Código Seguro de Verificación)	TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4	Data eta Ordua Fecha y Hora	29/12/2023 13:56:02
Zerbitzaria Servidor	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteizko Udala	Orrialdea Página	5/6
 <p>TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4</p>			



Ayuntamiento
de Vitoria-Gasteiz
Vitoria-Gasteizko
Udala

Administración de TUVISA pueda adoptar en relación con las características, periodicidades, paradas, etc. de las líneas de autobús, resulten inválidas o nulas *per se*, no es, desde luego, que TUVISA carezca de facultades para alterar los términos de la prestación del servicio². Lo que sostenemos es que en ningún caso tales decisiones podrían oponerse o contradecir las indicaciones de la Administración matriz en el ejercicio de, entre otras, su potestad de planificación del servicio.

CONCLUSIÓN

Conforme a lo que hemos expuesto, concluimos que la competencia para modificar o alterar las líneas de autobús urbano o del BEI corresponde al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, no a la sociedad mercantil TUVISA, y en concreto sería la Junta de Gobierno Local quien ostentaría la competencia y la potestad de planificación en este caso, como *“órgano que, bajo la presidencia del Alcalde, colabora de forma colegiada en la función de dirección política que a éste corresponde y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas que se señalan en el artículo 127 de esta ley”* (art. 126 LBRL).

Es cuanto tengo el honor de informar, en Vitoria-Gasteiz.

EL SECRETARIO GENERAL ACCIDENTAL DEL PLENO UDALBATZAREN BEHIN BEHINEKO IDAZKARI NAGUSIA

² De hecho, nos consta que históricamente se han sometido al consejo de administración de TUVISA cuestiones de este tipo, en el marco de los planes de movilidad sostenibles del Ayuntamiento, o con ocasión de la pandemia, por ejemplo.

Egiazatzeko kode seguruak (EKS) agiri elektronikoen kopiatan osotasuna egiaztatzea ahalbidetzen du, helbide honetan: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/ <i>El código de verificación (CSV) permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/verifirmav2/</i> Agiri honek sinadura elektronikoa darama, Sinadura Elektronikoa buruzko azaroaren 11ko 6/2020 Legearen haritik onartua. <i>Este documento incorpora firma electrónica de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.</i>			
Sinatzailearen izena <i>Firmado por</i>	MARTIN GARTZIANDIA GARTZIANDIA (Secretario/a General Accidental del Pleno)		
EKS (Egiazatzeko Kode Seguru) <i>CSV (Código Seguro de Verificación)</i>	TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4	Data eta Ordua <i>Fecha y Hora</i>	29/12/2023 13:56:02
Zerbitzaria <i>Servidor</i>	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteizko Udala	Orrialdea <i>Página</i>	6/6
 TZQNEHELHMQYURHBUN5333ONS4			