



ACTA DE LA SESIÓN PÚBLICA EXTRAORDINARIA CELEBRADA POR EL PLENO DE LA ASAMBLEA DE LA CIUDAD DE CEUTA, EN PRIMERA CONVOCATORIA, EL DÍA ONCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS

ASISTEN:

SR. PRESIDENTE:

D. JUAN JESÚS VIVAS LARA

SRA. VICEPRESIDENTA PRIMERA DE LA MESA

D.ª CRISTINA PÉREZ VALERO

SRES/AS. CONSEJEROS/AS

D.ª M.ª ISABEL DEU DEL OLMO
D. CARLOS RONTOMÉ ROMERO
D. KISSY CHANDIRAMANI RAMESH
D.ª DUNIA MOHAMED MOHAND
D. ALBERTO RAMÓN GAITÁN RODRÍGUEZ
D. YAMAL DRIS MOJTAR
D. ALEJANDRO RAMÍREZ HURTADO

SRES/AS. DIPUTADOS/AS

D. MANUEL HERNÁNDEZ PEINADO
D. JUAN ANTONIO GUTIÉRREZ TORRES
D.ª SUMAYA AHMED MOHAMED
D.ª ELENA MARÍA MATEO ASTORGA
D. ELOY VERDUGO GUZMÁN
D.ª SAMIA ABDELKADER MAIMÓN
D. JUAN SERGIO REDONDO PACHECO
D. FRANCISCO CARLOS VERDEJO FERRER
D. FRANCISCO JOSÉ RUIZ ENRÍQUEZ
D.ª ANA BELÉN CIFUENTES CÁNOVAS
D.ª FATIMA HAMED HOSSAIN
D. YOUSEF MEBROUD MOHAMED
D. MOHAMED MUSTAFA AHMED
D.ª Mª DEL CARMEN VÁZQUEZ SOTO
D. JOSÉ Mª RODRÍGUEZ RUIZ

SRA. SECRETARIA GENERAL DEL PLENO DE LA ASAMBLEA

D.ª M.ª DOLORES PASTILLA GÓMEZ

En la Ciudad de Ceuta, siendo las nueve horas treinta minutos del día once de octubre de dos mil veintidós, se constituye en el Salón de Sesiones del Palacio de la Ciudad Autónoma de Ceuta, el Pleno de la Asamblea, bajo la Presidencia del Sr. D. Juan Jesús Vivas Lara, y la concurrencia de los señores y señoras anteriormente relacionados/as, asistidos/as por mí, la Secretaria General del Pleno de la Asamblea, al objeto de celebrar sesión pública extraordinaria en primera convocatoria.

Es justificada la ausencia de la Sra. Miranda Dorado.

Abierto el acto por la Presidencia, se pasa a tratar el asunto contenido en el ORDEN DEL DÍA:

- Propuesta presentada por D. Yamal Dris Mojtár, Consejero de Medio Ambiente y Servicios Urbanos, relativa a tomar en consideración la Memoria para el cambio de la forma de gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

La propuesta es del siguiente tenor:

“El Pleno de la Asamblea, en sesión ordinaria resolutive celebrada el día 13 de septiembre de 2022, acordó la creación de una Comisión de Estudio que tenga por objeto estudiar la forma de gestión más sostenible y eficiente del servicio público de transporte colectivo urbano, elaborando, a estos efectos, la memoria justificativa que sirva de soporte a la correspondiente resolución del Pleno de la Asamblea.”





La citada Comisión de Estudio, en reunión de fecha 22 de septiembre de 2022, dictamina favorablemente para su elevación al Pleno de la Asamblea, la Memoria para el cambio en la forma de gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Constan en el expediente los siguientes documentos:

- *Propuesta al Pleno para la creación de la Comisión de Estudio de 30-08-22.*
- *Informe jurídico de la Secretaria General de 31-8-22.*
- *Dictamen de la Comisión Informativa de Medio Ambiente y Servicios Urbanos de 6-9-22.*
- *Acuerdo Plenario de creación de la Comisión de Estudio de 13-09-22.*
- *Memoria de la Comisión de Estudio para el cambio de la forma de gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de la Ciudad Autónoma de Ceuta.*
- *Anexo I (Estudio de viabilidad económico-financiera del contrato de concesión del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros en autobús en el término municipal de Ceuta).*
- *Anexo II (Información sobre la empresa adjudicataria).*
- *Anexo III (Plan de movilidad urbana sostenible).*
- *Anexo IV (Informe bienal del observatorio de costes y financiación del transporte urbano colectivo).*

La Intervención emite informe de fecha 29 de septiembre de 2022 en el que señala que como conclusión, atendido el contenido de la Memoria redactada por las personas designadas por el Pleno de la Asamblea, con la asistencia del despacho jurídico contratado a tal efecto, si se cumplen las hipótesis económicas, financieras y de funcionamiento recogidas en la misma, el cambio del modelo de gestión del servicio de autobuses urbanos no producirá efectos negativos en la estabilidad presupuestaria ni en la sostenibilidad financiera de la Ciudad, no afectando tampoco a la Regla del Gasto ni al Ahorro Neto, teniendo en cuenta, además, que la exigencia de cumplimiento de esos requisitos está suspendida en 2023, por tercer año consecutivo.

Con base en lo expuesto y atendiendo a lo dispuesto en los artículos 21.1.3ª de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta; 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; y 85.2.d) de la citada Ley de Bases; al Pleno de la Asamblea se propone la adopción de los siguientes acuerdos:

Primero.- Tomar en consideración la Memoria para el cambio de la forma de gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Segundo.- Someter la Memoria a exposición pública por un periodo de 30 días, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y Entidades.

Tercero.- Facultar al Consejero de Medio Ambiente y Servicios Urbanos para cuantos actos sean necesarios en orden al cumplimiento de lo acordado”.

El Pleno de la Asamblea, por unanimidad de los presentes, ACUERDA:





Primero.- Tomar en consideración la Memoria para el cambio de la forma de gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de la Ciudad Autónoma de Ceuta, que más abajo se transcribe.

Segundo.- Someter la Memoria a exposición pública por un periodo de 30 días, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y Entidades.

Tercero.- Facultar al Consejero de Medio Ambiente y Servicios Urbanos para cuantos actos sean necesarios en orden al cumplimiento de lo acordado”.

Memoria de la Comisión de Estudio para el cambio de la forma de gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de la Ciudad Autónoma de Ceuta

1. Introducción

Como consecuencia del acuerdo adoptado en el Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta de fecha 13 de septiembre de 2022, el 15 de septiembre de 2022 se constituyó la Comisión de Estudio para el cambio de la forma de gestión del servicio público de transporte colectivo urbano (en adelante, la Comisión).

En la actualidad, se presta mediante gestión indirecta a través de Autobuses Hadú-Almadraba, S.L., con la que se tiene suscrito un contrato especial de servicios que vence el próximo 28 de diciembre. El Consejero de Medio Ambiente y Servicios Urbanos ha propuesto a la Asamblea que se lleve a cabo, siempre que sea la forma más sostenible y eficiente para los intereses de Ceuta, de manera directa, a través de Aparcamientos Municipales y Gestión Vial de Ceuta, S.A. (en adelante, AMGEVICESA), de cuyo capital es titular íntegramente la Ciudad Autónoma.

De conformidad con el art. 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LRRL), solo podrá hacerse uso de esta última forma de gestión cuando quede acreditado, mediante Memoria justificativa elaborada al efecto, que resulta más sostenible y eficiente que la existente. Además, el precepto antes citado obliga a que conste, en el expediente, la Memoria justificativa del asesoramiento recibido, que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los Informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. Estos últimos son los siguientes:

- a) *Estudio de viabilidad económico-financiera del contrato de concesión del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros en autobús en el término municipal de Ceuta*, (en adelante, EVEF) elaborado por la Sociedad de Desarrollo de Ceuta (en adelante, PROCESA), que se adjunta como **anexo núm. 1**.
- b) Cuentas anuales de la sociedad mercantil Autobuses Hadú-Almadraba, S.L., correspondientes a los ejercicios 2016 a 2021 (**anexo núm. 2**).
- c) *Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la Ciudad de Ceuta: Diagnóstico*, de fecha 30 de marzo de 2022, elaborado por PROCESA [en adelante, PMUS (**anexo núm. 3**)].
- d) *Informe bienal del Observatorio de Costes y Financiación del Transporte Urbano Colectivo. Modo autobús. 2016-2017*, del año 2019, elaborado por el Observatorio de Costes y Financiación del Transporte Urbano Colectivo [en adelante, IBOC (**anexo núm. 4**)].





3) Informe sobre el borrador de Memoria de la Comisión de Estudio para el cambio de la forma de gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de la Ciudad Autónoma de Ceuta, elaborado por F&J Martín Abogados (**anexo núm. 5**).

La presente Memoria da respuesta al trabajo encomendado por el Pleno de la Asamblea, planteando una visión económica comparativa de ambos modelos de gestión, con la exposición de resultados, partiendo de aquellos aspectos jurídicos que los justifican.

2. Descripción del servicio de transporte colectivo urbano

2.1. Una competencia propia de la Ciudad Autónoma de Ceuta

De conformidad con el art. 12.1.h) de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta (en adelante, el Estatuto), corresponde a su Asamblea: “Aprobar las normas básicas de organización y funcionamiento de los servicios de la Ciudad, en aplicación de lo dispuesto en el presente Estatuto”.

Asimismo, ejercerá las restantes atribuciones que, de acuerdo con la LRBRL, corresponden al Pleno de los Ayuntamientos.

Por su parte, el Consejo de Gobierno tendrá la competencia para desarrollar las normas dictadas por la Asamblea sobre organización y funcionamiento de los servicios administrativos de la Ciudad (art. 17.2 del Estatuto).

Esta última ejercerá competencias sobre “Carreteras, caminos y transportes terrestres y por cable” (art. 21.1.3ª) y se rige, en materia de procedimiento administrativo, contratos, concesiones, expropiaciones, responsabilidad patrimonial, régimen de bienes y demás aspectos del régimen jurídico de su Administración, por lo establecido, con carácter general, por la legislación del Estado sobre Régimen Local, sin perjuicio de las especialidades derivadas de su organización propia establecidas por el Estatuto (art. 30).

Finalmente, según el art. 25.2.g) de la LRBRL, la Ciudad ejercerá como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras materias, el “Transporte colectivo urbano” y que debe prestar, en todo caso, al contar con una población superior a 50.000 habitantes [art. 26.1.d)] y tener el carácter de “servicio esencial” (art. 86.2).

2.2. Su financiación

En relación a la financiación del servicio, en la actualidad se financia tanto con el importe de los billetes que pagan los ciudadanos como con las compensaciones económicas que percibe la empresa contratista de la Ciudad Autónoma.

El actual contrato entró en vigor a finales de 2020 y finalizará en diciembre de 2022. En 2021 se compensó a la empresa con 660.163,11 euros y en 2022, hasta el mes de junio, con 466.218,40 euros.

En mayo de este último año se autorizaron, por la Consejería de Medio Ambiente y Servicios Urbanos, una serie de modificaciones y ampliaciones de las líneas con respecto a las contempladas en el pliego de condiciones del contrato:

a) Línea 2 (PLAZA CONSTITUCIÓN-BARRIADA ZURRÓN): se amplió la frecuencia en horario de tarde a un servicio cada 30 minutos.

b) Línea 3 (PLAZA DE LA CONSTITUCIÓN-BARRIADA LA LIBERTAD): se amplió la frecuencia en horario de tarde a un servicio cada 30 minutos.





c) Línea 4 (PLAZA DE LA CONSTITUCIÓN-HOSPITAL UNIVERSITARIO): modificación del recorrido para incluir parada en el Cementerio Musulmán.

d) Línea 7 (PLAZA DE LA CONSTITUCIÓN-FRONTERA (HOSPITAL UNIVERSITARIO): se amplió la frecuencia de la línea 7 a un servicio cada 20 minutos.

e) Línea 9: (PLAZA DE LA CONSTITUCIÓN-CENTRO PENITENCIARIO): se crea una nueva línea para prestar servicio a las barriadas Cortijo Moreno y Cabrerizas Altas y al Centro Penitenciario de Loma Mendizábal.

Dichas modificaciones, aunque suponen un aumento de los servicios, son deficitarias, con una estimación de incremento de las pérdidas a compensar por la Ciudad Autónoma de 27.215,96 euros mensuales.

3. Análisis de los aspectos jurídicos derivados de la modificación de la forma de gestión y de los que es necesario partir llevar a cabo un análisis económico

3.1. Planteamiento

A la hora de abordar los aspectos jurídicos de la Memoria, en primer lugar, es preciso analizar, sin lugar a dudas, la situación actual del contrato suscrito con la empresa.

En segundo lugar, su alternativa, planteada por la Comisión, exige que analicemos si es posible y en qué condiciones, debe hacerse cargo del servicio AMGEVICESA. Según los arts. 85.ter de la LRRL y 69 del Reglamento de Gobierno y los Servicios de la Administración de la Ciudad Autónoma de Ceuta, de 31 de octubre de 2017, este tipo de entidades se rigen, íntegramente y cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de control de eficacia y contratación.

En tercer lugar, entre otros aspectos jurídicos a analizar, se encuentran los laborales, contables y tributarios, así como sobre la naturaleza jurídica de las contraprestaciones que pagan los ciudadanos.

3.2. Situación actual del contrato suscrito con la empresa privada

El 25 de septiembre de 1969, el Ayuntamiento de Ceuta se subrogó en la concesión administrativa, otorgada por el entonces Ministerio de Obras Públicas, para el “*transporte mecánico de viajeros*” en su ámbito territorial.

La concesión fue otorgada en ese año a la empresa Hadu Almadraba, S.L. Desde ese momento se han sucedido diversos cambios legislativos que han afectado a este tipo de concesiones, provocando su extinción y pérdida de su vigencia.

Más recientemente, con fecha 23 de diciembre de 2020, y publicación en el *Boletín Oficial de la Ciudad de Ceuta* (en adelante, *BOCCE*) de 22 de enero de 2021, se acuerda, como medida de emergencia ante el riesgo inminente de interrupción, la adjudicación directa del servicio público de transporte urbano en autobús por el plazo de dos años a la misma empresa.

Por tanto, el régimen jurídico y la forma de gestión en que se ha venido prestando el servicio durante más de cincuenta años son, respectivamente, los de actividad asumida como propia en monopolio y gestión indirecta.



3.3. Posibilidad de modificación de la forma de gestión del servicio de transporte colectivo urbano

3.3.1. Las previsiones de la normativa de régimen local

Los servicios públicos locales pueden gestionarse, en “*la forma más sostenible y eficiente*” [art. 85.2.A) de la LRBRL] de manera directa, por las propias Entidades Locales como, en nuestro caso, la Ciudad Autónoma, o indirecta, mediante modalidades contractuales de colaboración. Tiene la consideración de gestión propia o directa la prestación de los servicios públicos que las mismas desarrollen por sí o a través de sus entes vinculados o dependientes y puede revestir las siguientes modalidades [art. 85.2.A) de la LRBRL]:

- a) *Gestión por la propia Entidad Local.*
- b) *Organismo autónomo local.*
- c) *Entidad pública empresarial local.*
- d) *Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública”.*

Ahora bien, sólo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado “*mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*”. En definitiva, existe una prioridad de las dos primeras formas de gestión directa, lo cual supone una limitación para la constitución de las dos siguientes.

También hemos de tener en cuenta las previsiones del art. 86.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a cuyo tenor

“2. Tendrán la consideración de medio propio y servicio técnico cuando se acredite que, además de disponer de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social, de acuerdo con su norma o acuerdo de creación, se dé alguna de las circunstancias siguientes:

- a) *Sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica.*
- b) *Resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.*

Formará parte del control de eficacia de los medios propios y servicios técnicos la comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos.

En la denominación de las entidades integrantes del sector público institucional que tengan la condición de medio propio deberá figurar necesariamente la indicación «Medio Propio» o su abreviatura «M.P.».



3. A la propuesta de declaración de medio propio y servicio técnico deberá acompañarse una memoria justificativa que acredite lo dispuesto en el apartado anterior y deberá ser informada por la Intervención General de la Administración del Estado que vaya a declarar el medio propio y servicio técnico".

Por último y en todo caso, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.

3.3.2. La forma de gestión más sostenible y eficiente

Partiendo de lo expuesto, la forma de gestión del servicio más sostenible y eficiente, a juicio de esta Comisión, es a través de una sociedad mercantil local, pues no tiene mucho sentido que esté dentro de la estructura de la Ciudad Autónoma o de uno de sus organismos autónomos. Y, por lo que respecta a las entidades públicas empresariales, no han tenido mucho predicamento en nuestro país. La gestión indirecta parece desaconsejable, sobre todo por la necesidad de acometer fuertes inversiones en la flota, utilizando, para ello, los fondos europeos.

La Ciudad posee el 100 por 100 del capital de AMGEVICESA, que, según el art. 2 de sus Estatutos, tiene la consideración de medio propio personificado y de servicio técnico para la misma. Por ello, no resulta necesario constituir una nueva sociedad, más aún cuando su apartado j) contempla la "Construcción, ejecución, explotación y prestación de todo tipo de servicios públicos o comunitarios relacionados con la infraestructura del transporte, en general, urbano e interurbano". En definitiva, incorpora la prestación del servicio público de transporte colectivo urbano.

Finalmente han de cumplirse, además de todo lo anterior, con las siguientes previsiones del art. 97 de 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:

- a) Acuerdo inicial de la Asamblea, previa designación de una Comisión de estudio compuesta por miembros de la misma y por personal técnico.
- b) Redacción por dicha Comisión de una Memoria relativa a los aspectos sociales, jurídicos, técnicos y financieros del servicio, que determine su forma de gestión y los casos en que debe cesar su prestación. Asimismo, debe acompañarse un proyecto de precios o medio de financiación.
- c) Exposición pública de la Memoria, después de ser tomada en consideración por la Asamblea, y por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y Entidades.
- d) Aprobación del proyecto por la Asamblea.

Partiendo de todas estas previsiones se formula la presente Memoria.

3.3.3. La consideración de Aparcamientos Municipales y Gestión Vial de Ceuta, S.A. como medio propio de la Ciudad Autónoma

De conformidad con el art. 2 de sus Estatutos sociales, AMGEVICESA es un medio propio de la Ciudad Autónoma a efectos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, la LCSP).

Esta consideración no cambia si la entidad asume la prestación del nuevo servicio público. De este modo, según el art. 32 de la LCSP, que se ocupa de los "Encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados", la Ciudad puede organizarse ejecutando, de manera directa,





prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, *“valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, ya sea de derecho público o de derecho privado –el caso de AMGEVICESA-, previo encargo a esta”* y que no tendrá la consideración de contrato.

3.4. Aspectos laborales

Una cuestión esencial, para la confección del contenido económico de la presente Memoria, es la relativa al personal que actualmente presta el servicio. En especial su posible subrogación y el Convenio Colectivo aplicable en caso de llevarse a cabo por AMGEVICESA.

Resulta evidente la subrogación por aplicación del art. 44.1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como empleador por AMGEVICESA de todas y cada una de las personas que actualmente trabajan en la empresa Hadu Almadraba, S.L. A tenor de este precepto:

“El cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido el cedente”.

No obstante, con cita literal de la STSJ de Castilla y León (Valladolid), Sala de lo Social, de 9 de noviembre de 2011, *“con independencia de que los trabajadores así integrados en la misma, al no haber pasado por un proceso selectivo destinado a garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, solamente puedan ser considerados en el seno de la misma como “indefinidos no fijos”, con las consecuencias previstas en la disposición adicional decimoquinta del Estatuto de los Trabajadores, esto es, ello no es obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable y el trabajador indefinido no fijo continuará desempeñando el puesto que venía ocupando hasta que se proceda a su cobertura por los procedimientos antes indicados, momento en el que se producirá la extinción de la relación laboral, salvo que el mencionado trabajador acceda a empleo público, superando el correspondiente proceso selectivo”.*

En cuanto al Convenio Colectivo aplicable, será el actual de la empresa contratista, lo cual forzará a modificar el vigente en AMGEVICESA. Para ello debemos acudir a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, en numerosos pronunciamientos [por citar sólo los más recientes, las SSTTS 30 de enero (rec. 9/2017) y 1 de febrero 2018 (rec. 35/2017)] en torno a la llamada *“contractualización”*. La misma supone que los derechos que cuenten los trabajadores en sus contratos, por aplicación del Convenio de la anterior sociedad, se mantienen inalterables.

3.5. Aspectos contables

Las reglas sobre contabilización de las transferencias que pueda recibir AMGEVICESA de la Ciudad Autónoma se contienen en la Norma de Registro y Valoración 18ª (en adelante, NRV 18) del Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad (en adelante, PGC). Su tenor literal es el siguiente:

“18. Subvenciones, donaciones y legados recibidos

1. Subvenciones, donaciones y legados otorgados por terceros distintos a los socios o propietarios

1.1. Reconocimiento





Las subvenciones, donaciones y legados no reintegrables se contabilizarán inicialmente, con carácter general, como ingresos directamente imputados al patrimonio neto y se reconocerán en la cuenta de pérdidas y ganancias como ingresos sobre una base sistemática y racional de forma correlacionada con los gastos derivados de la subvención, donación o legado, de acuerdo con los criterios que se detallan en el apartado 1.3 de esta norma.

Las subvenciones, donaciones y legados que tengan carácter de reintegrables se registrarán como pasivos de la empresa hasta que adquieran la condición de no reintegrables. A estos efectos, se considerará no reintegrable cuando exista un acuerdo individualizado de concesión de la subvención, donación o legado a favor de la empresa, se hayan cumplido las condiciones establecidas para su concesión y no existan dudas razonables sobre la recepción de la subvención, donación o legado.

1.2. Valoración

Las subvenciones, donaciones y legados de carácter monetario se valorarán por el valor razonable del importe concedido, y las de carácter no monetario o en especie se valorarán por el valor razonable del bien recibido, referenciados ambos valores al momento de su reconocimiento.

1.3. Criterios de imputación a resultados

La imputación a resultados de las subvenciones, donaciones y legados que tengan el carácter de no reintegrables se efectuará atendiendo a su finalidad.

En este sentido, el criterio de imputación a resultados de una subvención, donación o legado de carácter monetario deberá ser el mismo que el aplicado a otra subvención, donación o legado recibido en especie, cuando se refieran a la adquisición del mismo tipo de activo o a la cancelación del mismo tipo de pasivo.

A efectos de su imputación en la cuenta de pérdidas y ganancias, habrá que distinguir entre los siguientes tipos de subvenciones, donaciones y legados:

a) Cuando se concedan para asegurar una rentabilidad mínima o compensar los déficits de explotación: se imputarán como ingresos del ejercicio en el que se concedan, salvo si se destinan a financiar déficit de explotación de ejercicios futuros, en cuyo caso se imputarán en dichos ejercicios.

b) Cuando se concedan para financiar gastos específicos: se imputarán como ingresos en el mismo ejercicio en el que se devenguen los gastos que estén financiando.

c) Cuando se concedan para adquirir activos o cancelar pasivos, se pueden distinguir los siguientes casos:

-Activos del inmovilizado intangible, material e inversiones inmobiliarias: se imputarán como ingresos del ejercicio en proporción a la dotación a la amortización efectuada en ese período para los citados elementos o, en su caso, cuando se produzca su enajenación, corrección valorativa por deterioro o baja en balance.

-Existencias que no se obtengan como consecuencia de un rappel comercial: se imputarán como ingresos del ejercicio en que se produzca su enajenación, corrección valorativa por deterioro o baja en balance.

-Activos financieros: se imputarán como ingresos del ejercicio en el que se produzca su enajenación, corrección valorativa por deterioro o baja en balance.

-Cancelación de deudas: se imputarán como ingresos del ejercicio en que se produzca dicha





cancelación, salvo cuando se otorguen en relación con una financiación específica, en cuyo caso la imputación se realizará en función del elemento financiado. d) Los importes monetarios que se reciban sin asignación a una finalidad específica se imputarán como ingresos del ejercicio en que se reconozcan.

Se considerarán en todo caso de naturaleza irreversible las correcciones valorativas por deterioro de los elementos en la parte en que éstos hayan sido financiados gratuitamente.

2. Subvenciones, donaciones y legados otorgados por socios o propietarios

Las subvenciones, donaciones y legados no reintegrables recibidos de socios o propietarios, no constituyen ingresos, debiéndose registrar directamente en los fondos propios, independientemente del tipo de subvención, donación o legado de que se trate. La valoración de estas subvenciones, donaciones y legados es la establecida en el apartado 1.2 de esta norma.

No obstante, en el caso de empresas pertenecientes al sector público que reciban subvenciones, donaciones o legados de la entidad pública dominante para financiar la realización de actividades de interés público o general, la contabilización de dichas ayudas públicas se efectuará de acuerdo con los criterios contenidos en el apartado anterior de esta norma”.

Como puede observarse, existen dos criterios diferenciados, según se trate o no de transferencias concedidas por alguien que tenga la condición de socio o propietario de la entidad que las recibe. En caso de que no se dé dicha circunstancia, su registro depende, a su vez, del carácter de reintegrable o no de la misma. Si no es reintegrable, se contabiliza como ingreso, por ir dirigida a financiar gastos específicos, y en el mismo ejercicio en que estos se devenguen.

Tratándose de transferencias para la adquisición de inmovilizado, su imputación a resultados se efectúa en proporción a la dotación a la amortización para el período de los elementos o, en su caso, cuando se produzca su enajenación, corrección valorativa por deterioro o baja en balance.

En caso de las reintegrables, primero se registran como pasivo de la empresa hasta que adquieran la condición de no reintegrables, momento en el que se reconocen como ingreso según los criterios ya vistos. La transferencia se considerará como tal cuando exista un acuerdo individualizado de concesión, se hayan cumplido las condiciones establecidas para esta última y no existan dudas razonables sobre la recepción de la subvención, donación o legado.

En el caso de AMGEVICESA, la disposición adicional única de la Orden EHA/733/2010, de 25 de marzo, por la que se aprueban aspectos contables de empresas públicas que operan en determinadas circunstancias, establece algunos criterios para calificar una transferencia como no reintegrable. De un lado, señala que, si es concedida para adquirir un activo y se exige mantener la inversión durante determinado número de años, se considerará no reintegrable cuando, en la fecha de formulación de las Cuentas Anuales, se haya realizado la inversión y no existan dudas razonables de que se mantendrá en el período fijado en los términos de la concesión.

De otro lado, contempla las concedidas para financiar gastos específicos de ejecución plurianual. En tal caso, si las condiciones del otorgamiento exigen la finalización del plan de actuación y la justificación de que se han realizado las actividades, la ayuda se considera como no reintegrable cuando, a la fecha de formulación de las Cuentas Anuales, se haya ejecutado la actuación.

No obstante, debemos pasar a analizar, también, el apartado segundo de la NRV 18, referido a las transferencias otorgadas por socios o propietarios, y que, en principio, es el que nos ocupa. En estas situaciones, existe una regla general y una especial. La regla general indica que se registran directamente en los fondos propios, sea cual sea su naturaleza. Ello implica que no constituyen, en ningún caso, un ingreso del ejercicio, de manera que la entidad tendría una pérdida en sus cuentas. No





CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA Negociado de Actas

obstante, también es verdad que sus fondos propios se verían reintegrados como consecuencia del registro de las ayudas, que compensarían así la pérdida.

La regla especial, precisamente, afecta a las empresas pertenecientes al Sector público, como AMGEVICESA, siempre que las transferencias se reciban "*para financiar la realización de actividades de interés público o general*". En tal caso, se aplican los criterios del apartado primero de la NRV 18, lo que supone, como ya hemos visto, su contabilización como ingreso y las de capital, en proporción a las amortizaciones.

El problema se centra, entonces, en determinar cuándo se conceden con el propósito indicado. De ello se ocupa el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (en adelante, ICAC) en su Consulta 8, en la que, a su vez, recaba y hace suyo, el Informe de la Intervención General del Estado. Esta resolución parte de un concepto de subvención, a efectos contables, más amplio que el que se deriva de la legislación española de subvenciones, comprendiendo, como es el caso, transferencias recibidas por las empresas públicas. Teniendo esta apreciación como punto de partida, expone los siguientes criterios, según el tipo de subvención de que se trate:

a) Subvenciones concedidas a las empresas públicas, por las Administraciones que son sus socios, y que cumplan los requisitos establecidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, para ser consideradas como tales.

Constituyen ingresos, cualquiera que sea su finalidad, debiendo ser imputadas a resultados según hemos visto.

b) Transferencias u otras entregas sin contraprestación:

- Transferencias a las empresas públicas para financiar actividades específicas.

Constituyen ingresos, debiendo ser imputadas a resultados de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 1.3 de la NRV. 18 del PGC [transferencias destinadas a financiar actividades específicas que hayan sido declaradas de interés general mediante una norma jurídica (las competencias locales que ejerce AMGEVICESA)]. Asimismo, se considerarán, como tales, las transferencias establecidas mediante contratos-programa, convenios u otros instrumentos jurídicos cuya finalidad sea la realización de una determinada actividad o la prestación de un determinado servicio de interés público, siempre que, en dichos instrumentos jurídicos, se especifiquen las distintas finalidades que pueda tener la transferencia y los importes que financian cada una de las actividades específicas.

- Aportaciones recibidas por las empresas públicas para realizar inversiones de inmovilizado o para cancelar deudas por adquisición del mismo.

Se considerarán como recibidas de un tercero no socio. El cumplimiento de las condiciones anteriores puede derivar de una norma jurídica o considerarse que se ha producido cuando, en un contrato programa, convenio u otro instrumento jurídico, se haya determinado la financiación específica de inmovilizado afecto a la realización de una actividad específica o de las deudas derivadas de la adquisición del mismo, cuantificándose su importe.

Dichos ingresos, inicialmente y siempre que puedan considerarse como no reintegrables, se registrarán como directamente imputables a patrimonio neto, reconociéndose, posteriormente, en la cuenta de pérdidas y ganancias como ingresos sobre una base sistemática y racional, de acuerdo con los criterios que se detallan en el punto 1.3 de la propia norma de valoración.

En ningún caso se contabilizarán, como ingresos, las transferencias genéricas que se destinen a financiar inmovilizado, aun en el caso de que, una vez que entre en funcionamiento, se utilice, total o parcialmente, para realizar actividades o prestar servicios de interés general.





A la vista de lo anterior y debido a que las transferencias recibidas por AMGEVICESA tienen una finalidad específica, las mismas se calificarán como ingresos en su cuenta de pérdidas y ganancias.

En cuanto a su ubicación dentro de la cuenta de resultados, hay que atender, en primer lugar, a la definición de cifra de negocio. Así, el art. 35.2 del Código de Comercio establece que ésta *“comprenderá los importes de la venta de los productos y de la prestación de servicios u otros ingresos correspondientes a las actividades ordinarias de la empresa, deducidas las bonificaciones y demás reducciones sobre las ventas, así como el Impuesto sobre el Valor Añadido, y otros impuestos directamente relacionados con la mencionada cifra de negocios, que deban ser objeto de repercusión”*. Esta definición viene recogida, en los mismos términos, en la Norma de Elaboración de las Cuentas Anuales núm. 11 del PGC.

Este concepto fue desarrollado por el ICAC, en su Resolución de 16 de mayo de 1991, por la que se fijan criterios generales para determinar el *“importe neto de la cifra de negocios”*.

Así y en cuanto al significado de la expresión *“actividad ordinaria”* de la sociedad, el ICAC la define como *“aquella actividad que es realizada por la empresa regularmente y por la que obtiene ingresos de carácter periódico. Sin embargo, en determinadas ocasiones, en la realidad empresarial se produce la realización simultánea de varias actividades, lo que podemos denominar multiactividad. En este caso, en relación a la determinación del concepto que se trata, hay que entender que los ingresos producidos por las diferentes actividades de la empresa se considerarán en el cómputo de las actividades ordinarias, en la medida en que se obtengan de forma regular y periódica y se deriven del ciclo económico de producción, comercialización o prestación de servicios propios de la empresa, es decir, de la circulación de bienes y servicios que son objeto del tráfico de la misma. De esta forma, estos ingresos deberán formar parte, en todo caso, de la cifra de ventas o ingresos obtenidos por prestaciones de servicios, por lo que cuando el Plan General de Contabilidad establece la partida de “Otros ingresos de explotación”, que queda excluida del importe neto de la cifra de negocios, se está refiriendo a ingresos que no se obtienen con carácter periódico”*.

En cuanto a las transferencias que percibirá AMGEVICESA de la Ciudad Autónoma, hemos visto que el ICAC incluye las mismas dentro del concepto de subvenciones, ya que establece un concepto más amplio de las mismas, a efectos contables, que el previsto por la normativa española de subvenciones.

Visto lo anterior, la Resolución del ICAC antes citada establece, en su Norma Segunda, que las subvenciones no integran el importe de la cifra anual de negocios. Solo en los casos en que la subvención se otorga *“[...] en función de unidades de producto vendidas y que forma parte del precio de venta de los bienes y servicios, su importe estará integrado en la cifra de ventas o prestaciones de servicios a las que afecta, por lo que se computará en el importe neto de la cifra anual de negocios”*.

Así, las transferencias con finalidad específica de interés general que reciba AMGEVICESA no formarán parte de la cifra de negocio, sino que irán encuadradas en el epígrafe correspondiente a *“Otros ingresos de explotación”*, dentro de la cuenta de pérdidas y ganancias.

3.6. Aspectos tributarios

3.6.1. El Impuesto sobre Sociedades

En cuando a la forma de gestión a través de sociedad mercantil local, el art. 34 de la de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, establece una bonificación del 99 por 100 sobre:

La “parte de cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas de la prestación de cualquiera de los servicios comprendidos en el apartado 2 del artículo 25 o en el apartado 1.a), b) y c) del artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de competencias de las entidades locales territoriales, municipales y provinciales, excepto cuando se exploten por el sistema de empresa





mixta o de capital íntegramente privado”.

¿Cuál es el fundamento de esta bonificación? La respuesta nos la brinda la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 11 de julio de 1997 (*Jurisprudencia Tributaria* 1997, 1183). A su juicio, tiene por objeto *"eliminar toda discriminación fiscal relativa a los modos de gestión de servicios públicos, pues resulta evidente que, si los Ayuntamientos prestan un determinado servicio público de modo directo, como actividad administrativa "stricto sensu"... tales ingresos están exentos del Impuesto sobre Sociedades, pero si por el contrario gestionan tal servicio público mediante una actividad empresarial, sometiéndose al Derecho privado... tributaría por el Impuesto sobre Sociedades, de ahí que conceda una bonificación del 99 por 100 que convierta al Impuesto en algo puramente censal"*.

En definitiva, con este beneficio fiscal se persigue, en el ámbito local, que el Impuesto sobre Sociedades no suponga un freno para la constitución de entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles locales. De aquí que más que ante una exención parcial, como toda bonificación, estemos en presencia de una exención técnica creada para racionalizar el sistema tributario, pues carece de sentido que estos entes instrumentales tributen cuando el titular de su capital está exento totalmente. La plena sujeción de aquellas supondría la de todos los Entes públicos que optaran por estas formas de gestión.

Como vemos, la bonificación sólo puede aplicarse respecto de los rendimientos procedentes de la prestación de los servicios de competencia de la Ciudad Autónoma y enumerados en el art. 25.2 de la LRBRL, donde se encuentra el transporte colectivo urbano.

3.6.2. El Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación en las Ciudades de Ceuta y Melilla

De conformidad con el art. 6 de la Ley 8/1991, de 25 de marzo, por la que se establece el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación en las Ciudades de Ceuta y Melilla (en adelante, LIPSI/IPSI), no estarán sujetas al mismo *"las operaciones a las que se refiere el artículo 7 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre del Impuesto sobre el Valor Añadido"* (en adelante, LIVA).

De aquí que las transferencias que perciba AMGEVICESA de su única accionista están no sujetas a ambos tributos. El ámbito subjetivo de la no sujeción abarca, en primer lugar, a los entes, organismos y entidades del Sector público que ostenten la condición de medio propio personificado del poder adjudicador, de conformidad con lo previsto en el art. 32 de la LCSP, que pueden tener personificación jurídico-privada [letra C) del art. 7.8º de la LIVA].

El ámbito objetivo se extiende a tres tipos de operaciones:

- a) Los servicios prestados en virtud de los encargos que reciban del poder adjudicador, por el que cobran las tarifas previstas en el art. 32.2.a) de la LCSP.
- b) Los servicios prestados a otras entidades íntegramente dependientes de la misma Administración Pública, siempre que se consideren integrantes del Sector público, de conformidad con el apartado D) del art. 7.8º de la LIVA [letra E) del art. 7.8º].

Es importante observar que ambos supuestos únicamente se refieren a prestaciones de servicios, no a entregas de bienes.

- c) Las entregas de bienes y prestaciones de servicios que realicen para terceros, pero siempre que, como sucede con las Administraciones Públicas, lo hagan sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria [letra A) del art. 7.8º].

En segundo lugar, el art. 7.8º de la LIVA se refiere a los entes, organismos o entidades del Sector público, en los términos del art. 3.1 de la LCSP [letra D) del art. 7.8º]. En definitiva y además de las





Administraciones Públicas:

“h) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a), b), c), d), e), g) y h) del presente apartado (Administraciones Públicas) sea superior al 50 por 100, o en los casos en que sin superar ese porcentaje, se encuentre respecto de las referidas entidades en el supuesto previsto en el artículo 5 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre”.

De forma similar a lo que sucede en el caso de los medios propios, la no sujeción abarca tres tipos de operaciones: los servicios a favor de las Administraciones Públicas de la que dependan o de otra íntegramente dependiente de estas, cuando las primeras ostenten la titularidad íntegra de los mismos; a entes calificados como medios propios, incluidos en la letra C) del precepto, siempre que sean íntegramente dependientes de la misma Administración Pública [letra E) del art. 7.8º] y a las entregas de bienes y prestaciones de servicios que realicen estos entes para terceros, pero siempre que, como sucede con las Administraciones Públicas, lo hagan sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria [letra A) del art. 7.8º].

No obstante, el art. 7.8º de la LIVA declara la sujeción *“en todo caso”*, entre otras, de la actividad de transporte de personas y bienes.

Teniendo en cuenta todo lo dicho hasta el momento y aplicándolo a la nueva actividad que va a desarrollar AMGEVICESA, podemos concluir que no están sujetas las prestaciones de servicios que realice para la Ciudad de Ceuta, ya sea en virtud de encargos, en su calidad de medio propio, o como consecuencia de otro tipo de otro tipo de convenio o acuerdo.

En otro orden de cosas, el art. 15.1 de la LIPSI señala que la *“base imponible en la producción o elaboración de bienes muebles corporales, en las entregas de bienes inmuebles y las prestaciones de servicios se establecerá con arreglo a lo dispuesto en las normas reguladoras de la base imponible de dichas operaciones en el Impuesto sobre el Valor Añadido”*.

La actual redacción del art. 78. Dos.3º de la LIVA, incorporada por la LCSP, aclara, expresa e inequívocamente, que no tienen la consideración de subvenciones vinculadas al precio, las transferencias realizadas por las Administraciones para financiar *“la gestión de servicios públicos o de fomento de la cultura en los que no exista una distorsión significativa de la competencia, sea cual sea su forma de gestión”*. También modifica el art. 93.Cinco, estableciendo que la percepción de aquellas transferencias no limita el derecho a la deducción de las perceptoras.

Por tanto, la reforma deja un marco normativo claro para estas últimas: las transferencias recibidas del Ente público carecen de toda transcendencia y su derecho a la deducción se rige por las reglas generales, sin tomarlas en consideración. De aquí que AMGEVICESA deba repercutir el IPSI a los usuarios del servicio sobre el importe por ellos satisfecho y que tendrá la consideración de prestación patrimonial de carácter público no tributaria (en adelante, PPNT/PPPNT), tal y como pasamos a analizar a continuación.

3.7. Las contraprestaciones satisfechas por los ciudadanos como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias

3.7.1. Concepto

Hasta la LCSP las PPPNT estaban ausentes de una regulación en nuestra legislación ordinaria, al ser mencionadas únicamente por el art. 31.3 de la Constitución: *“Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”*.

Así, la disposición final duodécima de la LCSP introduce un nuevo apartado 6 en el art. 20 del Real





Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TR-LRHL), con la siguiente redacción:

“Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 4 de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución.

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

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas.”.

De esta forma, se aclara la naturaleza jurídica de las tarifas que abonan los usuarios por la recepción de los servicios públicos de carácter coactivo, en función de su forma de gestión. D este modo, si la prestación se realiza por la propia Entidad Local, la contraprestación exigida tendrá la consideración de tasa.

Por el contrario, de llevarse a cabo de forma directa, mediante entidad pública empresarial y sociedad mercantil local, o indirecta, a través de empresa mixta o concesión administrativa, estaremos ante una PPNT.

3.7.2. Su regulación mediante Ordenanza

La LRBRL establece, en su art. 4, que, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde, en todo caso a los Municipios, Provincias e Islas, así como a la Ciudad Autónoma de Ceuta, de conformidad con su Estatuto, la potestad reglamentaria, a través de la aprobación de Ordenanzas.

Ahora bien, estas últimas, pese a ser reglamentos, no son iguales que los que emanan de los ejecutivos autonómico o estatal. Responden, como la ley, a los principios de representación popular y de auto imposición. Aquí deja esta última de monopolizar el papel de garante de tales principios, para pasar a compartirlo con la Ordenanza. Por tanto, deja a la representación política municipal, cuyo reflejo en los tributos y las PPPNT son las Ordenanzas, un campo de acción más amplio. Por ello, el art. 20.6 del TR-LRHL prevé el establecimiento y regulación de las PPPNT mediante Ordenanza no fiscal y que debe de fijar sus elementos esenciales.

El procedimiento de elaboración y publicación de este tipo de disposiciones viene recogido en los arts. 49 y 70 de la LRBRL, muy similar al establecido para las fiscales (art. 17). Consta de las siguientes fases en el caso de Ceuta:

a) Trámite de consulta pública (art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Este trámite no resulta necesario cuando se modifique una Ordenanza ya existente (art. 133.4).

b) Aprobación inicial por la Asamblea.

c) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la





presentación de reclamaciones y sugerencias.

d) Resolución de las reclamaciones y sugerencias.

e) Aprobación definitiva por la Asamblea.

f) Publicación íntegra de la Ordenanza en el *BOCC*.

Por tanto, la Asamblea tendrá que tramitar una Ordenanza reguladora de las PPPNT que perciba AMGEVICESA, siempre que sean coactivas, entre las que se encuentran las relativas al servicio público de transporte colectivo urbano.

3.7.3. Los elementos esenciales de toda prestación patrimonial pública no tributaria

3.7.3.1. Presupuesto de hecho

Constituye el presupuesto de hecho de toda PPNT, la explotación de obras o la prestación de servicios de competencia del Ente Local y obligatorias para el ciudadano, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.

De igual modo, la realización de aquellas actividades que, provocadas por acciones y omisiones del obligado al pago, incluso efectuadas sin contravención a las disposiciones contenidas en las Ordenanzas que regulan el servicio o la actividad, se dirijan a la ejecución de los actos materiales necesarios para la preservación o restablecimiento de las condiciones preexistentes a la producción de la acción u omisión.

3.7.3.2. Exigencia

Las PPPNT se exigen como contraprestación por la realización de su presupuesto de hecho, naciendo la obligación de pago por la simple existencia del servicio o actividad.

3.7.3.3. Obligados al pago

A. Obligados principales

Son obligados principales al pago las personas, físicas o jurídicas, así como las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, que, con referencia al presupuesto de hecho, se encuentren en las siguientes posiciones:

a) Que soliciten o resulten beneficiados o afectados por los servicios o actividades.

b) Cuando se trate de servicios prestados previa solicitud, será obligado al pago el solicitante o causante de la prestación.

En los supuestos en que se produzca un cambio de obligado al pago (ejemplo: por un cambio de titularidad), debe establecerse la obligación de notificación a cargo del anterior obligado. En tal caso, se llevará a efecto la modificación correspondiente, que surtirá efecto a partir de ese momento. Si se incumple el deber, será válida la exigencia de la prestación al sujeto responsable de la inobservancia.

B. Sustitutos de los obligados principales





En función del tipo de PPNT, la Ordenanza puede establecer sustitutos de los obligados principales para facilitar su gestión. En este caso se les exigirá a los primeros, sin perjuicio de que puedan repercutir el importe satisfecho sobre los segundos.

C. Solidaridad

También ha de contemplarse la previsión expresa de que, en caso de concurrencia de dos o más personas, físicas o jurídicas, o de herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, en la posición de obligados al pago, ya sean principales o como sustitutos, determinará la obligación solidaria de los concurrentes.

D. Exención

En caso de que se considere que la Ciudad Autónoma de Ceuta o sus empleados públicos deban de quedar exentos de alguna PPNT, la Ordenanza ha de consignar que carecen de la consideración de obligados al pago.

3.7.3.4. Elementos de cuantificación

A. Principios, definiciones y límites

La Ordenanza fijará la cuantía de las PPPNT a través de tarifas calculadas en función de las circunstancias que procedan (normalmente, incorporándolas como Anexo), definiendo los elementos determinantes de su cuantificación.

En las tasas, el art. 25 del TR-LRHL exige que sus acuerdos de establecimiento deben adoptarse *“a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquéllos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo”*. En definitiva, una memoria económico-financiera, so pena de nulidad.

Esta previsión legal no se encuentra en la regulación de las PPPNT. No obstante, es recomendable que se cuente con ella con la finalidad de fundamentar, con mayor eficacia y transparencia, su importe y evitar litigiosidad. Su contenido ha de ser similar al previsto para las tasas.

El importe de estas últimas está limitado por el coste del servicio o la actividad y la del precio público debe cubrirlo, como mínimo. Pues bien, previsiones similares no se contemplan en la regulación de las PPPNT. Únicamente encontramos el último inciso del art. 20.6 del TR-LRHL y en el que se afirma que:

“Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza –se refiere a la de las PPPNT- las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas.”

Ello se debe a que, pese a su naturaleza de PPPNT, se corresponden con precios autorizados por la Comunidad Autónoma. Por lo que, su importe no se determina libremente, sino que está sometido a un control administrativo, previo a su aprobación por el Pleno del Ente Local. En el caso de la Ciudad Autónoma de Ceuta, la autorización corresponde a la Asamblea que aprueba la Ordenanza.

Esta necesaria autorización refuerza la necesidad de incluir una memoria económico-financiera, que pondrá de manifiesto los elementos tomados en consideración a la hora de la fijación del importe de las PPPNT, incluyendo el beneficio de la entidad prestadora del servicio.

B. Reducciones





De igual modo y en caso de que se prevean reducciones, la Ordenanza debe consignar los porcentajes de las mismas que se consideren oportunos para determinados obligados, previa su solicitud, así como las circunstancias a concurrir en ellos, requiriéndose su justificación.

Estas últimas han de ser provisionales, por lo que cabe su revocación si, con posterioridad y como consecuencia de actuaciones inspectoras, se dedujera su improcedencia.

3.7.3.5. Nacimiento de la obligación y forma de pago

La obligación de pago nace en el momento en que se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad. El cobro de las PPPNT se efectuará tras la emisión de la correspondiente factura, debidamente notificada, indicando su plazo de pago en período voluntario. Este puede domiciliarse en la cuenta corriente aportada por el obligado.

En las PPPNT de cobro periódico por recibo, una vez realizada y notificada la correspondiente alta en el respectivo registro de obligados al pago, podrán notificarse, colectivamente, las sucesivas facturas mediante edictos que así lo adviertan.

Dicho registro ha de ser aprobado, anualmente, por el Presidente de la entidad que preste el servicio o desarrolle la actividad. Los obligados al pago podrán consultarlo, entre los días XX al XX del mes de enero de cada año, en la sede de aquella.

3.7.3.6. Recaudación

La entidad que perciba las PPPNT, en nuestro caso AMGEVICESA, lo hará como un ingreso propio de la misma y sin que deba figurar en el estado de ingresos del Presupuesto de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Por tanto, los registros contables de las facturas, incluido el IPSI, han de ser llevados a cabo por la misma.

3.7.3.7. Recursos y reclamaciones

El régimen de recursos y reclamaciones a incorporar en la Ordenanza será el siguiente al percibir las PPPNT una sociedad mercantil local, como es el caso de AMGEVICESA:

- a) La reclamación debe interponerse ante el Presidente de la entidad en el plazo de XXX días desde la notificación de la factura correspondiente.
- b) Los técnicos de la entidad elaborarán un informe en el que exprese su opinión acerca del contenido de la reclamación o, en su caso, su satisfacción extraprocesal.
- c) Partiendo de dicho informe el Presidente resolverá lo que proceda, contra la que cabe recurso ante la vía judicial ordinaria.

3.7.4. Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación en las Ciudades de Ceuta y Melilla

El importe de las PPPNT debe ser incrementada en el IPSI, ya que estamos ante una prestación de servicios realizada por un empresario o profesional en el seno de su actividad. El sujeto obligado a repercutir y a ingresar la cantidad resultante en el Tesoro Público de la Ciudad Autónoma de Ceuta es AMGEVICESA.

4. Análisis de los aspectos económicos, técnicos y sociales derivados de la modificación de la





forma de gestión

4.1. Planteamiento

El análisis de los aspectos económico, técnico y social no puede deslindarse, debiendo considerarse de manera conjunta. No obstante, es cierto que el art. 85.2 de la LRBR exige un análisis de sostenibilidad, de un lado, y de eficiencia, de otro. En el primero predominan los aspectos económicos –aunque también los técnicos que inciden en aquellos–, mientras que, en el segundo, deben tomarse muy en consideración los técnicos y sociales, que afectan directamente en la eficiencia de la intervención pública.

De conformidad con el art. 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), *“las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera”*.

Así las cosas, el apartado segundo de la referida norma define la sostenibilidad financiera como *“la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea”*. Por supuesto, para su cumplimiento, las operaciones financieras deberán someterse al principio de prudencia financiera.

Además, la LOEPSF dispone, en su art. 7, lo siguiente:

“1. Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

Por tanto y de conformidad con lo anterior, lo que debe ser objeto de análisis es si el gasto asociado a cada una de las dos opciones de gestión que se barajan (gestión directa a través de AMGEVICESA o indirecta), puede provocar, en el mediano plazo, incumplimiento de los objetivos de déficit, deuda y período medio de pago a proveedores. Para ello, resulta esencial, por tanto, efectuar una comparación de costes –y su proyección hacia futuro- de ambas.

En cumplimiento de las exigencias legales se analizan a continuación los efectos del cambio en la forma de gestión del servicio, así como la sostenibilidad y eficiencia resultantes.

4.2. Evaluación de los efectos del cambio en la forma de gestión del servicio público de transporte colectivo urbano

4.2.1. Eficacia

El principio de eficacia, reconocido constitucionalmente, implica el cumplimiento de los objetivos de la





actuación pública. La propuesta de cambio del modo de gestión tiene por objeto reducir el coste del servicio y el aumento de la calidad del mismo, sin que ello afecte, en modo alguno, al número de beneficiarios actuales, por lo que la eficacia no experimentará cambio alguno.

4.2.2. Eficiencia

En virtud de este principio, la actuación pública debe cumplir los objetivos al menor coste posible. Más adelante analizaremos, en mayor detalle, el efecto que la forma de gestión mediante sociedad mercantil local presenta sobre la eficiencia en la prestación del servicio, si bien queremos adelantar que, al reducirse el coste, mejorará, sin duda, la eficiencia.

4.2.3. Economía

El principio de economía exige utilizar los recursos de menor coste, lo que se cumple en el análisis que realizamos al eliminar del coste del servicio el beneficio empresarial.

4.2.4. Calidad

La calidad es una magnitud que define el grado de satisfacción de los beneficiarios con el servicio que reciben.

Dado que el modelo de gestión propuesto asume la continuidad del personal que actualmente viene prestando el servicio, mediante subrogación, no cabe esperar una merma de la calidad.

4.3. Cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y de la regla del gasto

4.3.1. Estabilidad presupuestaria

El cambio de modelo de gestión no precisa de nuevos recursos y, por tanto, no requiere de mayor endeudamiento, por lo que no incide en el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

La dotación presupuestaria actual del servicio no tendrá otro incremento que el que pueda derivar de la entrada de nuevos beneficiarios, y que, en todo caso, se verán acompañados de nuevas transferencias de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

4.3.2. Sostenibilidad financiera

La gestión del servicio mediante sociedad mercantil local no implicará un aumento del endeudamiento, dado que su coste de prestación se reducirá respecto al modelo de gestión actual como analizamos más adelante.

4.3.3. Regla del Gasto

Tal y como hemos expuesto, la nueva forma de gestión no requiere de mayor dotación presupuestaria, ni de mayor endeudamiento, por lo que no va tener incidencia en la Regla del Gasto.

4.4. Aumento de la sostenibilidad

4.4.1. Descripción del método de cálculo

Para determinar si, como sucede, se produce una mejora en términos de sostenibilidad como





consecuencia de la asunción del servicio en gestión directa mediante una sociedad mercantil local, debemos realizar una comparativa de costes, lo cual nos permitirá, esbozando diferentes escenarios, analizar su sostenibilidad. En este sentido, debemos advertir que las magnitudes comparadas, en todo momento, deben ser homogéneas, tanto en su naturaleza como en el tiempo.

4.4.2. Análisis de la demanda

4.4.2.1. Líneas

A continuación, se muestran los datos (Tablas 1 y 2), disponibles en el PMUS, relativos a la demanda de las líneas del servicio y correspondientes a los años 2015 a 2018:

Tabla 1. Evolución de la demanda de las líneas del servicio público

	LÍNEA 6 BARRIADA JUAN CARLOS I	LÍNEA 7 FRONTERA	LÍNEA 8 PRINCIPE ALFONSO	LÍNEA 1 RECINTO - SAN AMARO	LÍNEA 4 HOSPITAL UNIVERSITA RIO	LÍNEA 2 BARRIADA ZURRÓN	LÍNEA 3 BARRIADA LA LIBERTAD	LÍNEA 5 BARRIADA BENZÚ	TOTAL
2015	1.032.363	2.619.191	458.260	116.163	234.140	250.500	229.271	251.483	5.191.371
2016	1.001.181	2.533.336	453.926	119.316	235.234	243.342	225.268	254.628	5.066.231
2017	1.010.721	2.437.086	444.444	116.529	249.897	246.301	230.609	265.480	5.001.067
2018	991.872	2.427.003	435.041	111.129	259.085	253.976	235.307	273.398	4.986.811
Media (2015-2018)	1.009.034	2.504.154	447.918	115.784	244.589	248.530	230.114	261.247	5.061.370

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Peso (%) de las líneas del servicio público

	LÍNEA 6 BARRIADA JUAN CARLOS I	LÍNEA 7 FRONTERA	LÍNEA 8 PRINCIPE ALFONSO	LÍNEA 1 RECINTO - SAN AMARO	LÍNEA 4 HOSPITAL UNIVERSITA RIO	LÍNEA 2 BARRIADA ZURRÓN	LÍNEA 3 BARRIADA LA LIBERTAD	LÍNEA 5 BARRIADA BENZÚ
2015	19,89%	50,45%	8,83%	2,24%	4,51%	4,83%	4,42%	4,84%
2016	19,76%	50,00%	8,96%	2,36%	4,64%	4,80%	4,45%	5,03%
2017	20,21%	48,73%	8,89%	2,33%	5,00%	4,92%	4,61%	5,31%
2018	19,89%	48,67%	8,72%	2,23%	5,20%	5,09%	4,72%	5,48%
Media (2015-2018)	19,94%	49,48%	8,85%	2,29%	4,83%	4,91%	4,55%	5,16%

Fuente: Elaboración propia.

Los datos relativos a los años 2020 y 2021, dada la situación de crisis sanitaria ocasionada por la pandemia y el cierre de la frontera, no representan el estado o la condición "normal" de explotación del servicio.

Las líneas 6 (Barriada de Juan Carlos I), 7 (Frontera) y 8 (Príncipe Alfonso) aglutinan el mayor número de viajeros, representando un 19, 48 y 8 por 100 aproximadamente del total.

En la siguiente tabla, de conformidad con los datos obrantes en el EVEF, se muestra el número total de viajeros, que ha oscilado entre los 5.001.067 en 2017 y los 5.191.563 en 2015; el promedio anual de viajeros correspondiente al periodo de 2015 a 2019, que alcanza los 5.067.111. En 2021, el número de viajeros desciende drásticamente, situándose en los 2.339.463 (Tabla 3).

Tabla 3. Evolución de la demanda anual del servicio público

	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	Media 2015-2019
Número de viajeros	2.339.463	2.654.806	5.046.284	5.030.409	5.001.067	5.066.231	5.191.563	5.067.111
Tasa de variación anual	-11,88%	-47,39%	0,32%	0,59%	-1,29%	-2,41%		

Fuente: Elaboración propia.

Existe una paulatina disminución en el número de viajeros durante los años anteriores a la pandemia, registrándose en el año 2019 un descenso del 2,80 por 100 frente al de 2015.





Asimismo, en virtud de la información recogida en el EVEF, cabe afirmar que el máximo histórico se alcanza en 2009 con 6.500.000 de viajeros; y, desde ese momento, su número ha descendido año a año, exceptuándose 2018 y 2019. Sin embargo, hasta este último, no ha bajado de los cinco millones.

En 2020 y en 2021, dada la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia, así como el cierre de la frontera, el número de viajeros fue de 2.654.806 y de 2.339.463, correlativamente: un descenso del 47,39, en 2020, y del 53,64 por 100, en 2021, frente al año 2019.

En lo relativo a la línea 7, que es fundamental a los efectos de la viabilidad de la explotación del servicio, representa, prácticamente, el 50 por 100 del número total de viajeros, así como de los ingresos de explotación del servicio. Además, genera beneficios que sostienen otras líneas de carácter deficitario, como las líneas 1 o 5.

A continuación, se expone la evolución del número de viajeros, correspondientes a la línea 7, desde 2015 a 2019, así como su peso frente al total (Tabla 4):

Tabla 4. Evolución del número de viajeros anuales de la línea 7

	LÍNEA 7			
	FRONTERA	TOTAL		%
2015	2.619.191	5.191.563		50,45%
2016	2.533.336	5.066.231		50,00%
2017	2.437.086	5.001.067		48,73%
2018	2.412.782	5.030.409		47,96%
2019	2.418.941	5.046.284		47,94%
Media (2015-2019)	2.484.267	5.067.111		49,03%

Fuente: Elaboración propia.

En el año 2019, el número de viajeros correspondientes a la línea 7 alcanzó los 2.418.941, representado un 47,94 por 100 frente al total.

4.4.2.2. Análisis de resultados de Autobuses Hadú-Almadraba, S.L. correspondientes a los ejercicios 2015 a 2019

El presente apartado analiza la cuenta de pérdidas y ganancias de Autobuses Hadú-Almadraba, correspondiente a los últimos cinco ejercicios anteriores a la pandemia, de 2015 a 2019. A continuación, en la tabla 5, se exponen los resultados siguientes:

Tabla 5. Cuenta de explotación. Años 2015-2019

	2019	2018	2017	2016	2015	Promedio
Importe neto de la cifra de negocios	3.723.133,88 €	3.953.748,84 €	3.574.712,64 €	3.915.511,67 €	3.955.012,43 €	3.824.423,89 €
Variación de existencias	-	22.432,88 €	4.156,42 €	1.288,19 €	7.136,70 €	7.002,84 €
Aprovisionamientos	- 562.647,64 €	- 504.204,49 €	- 435.395,70 €	- 400.711,85 €	- 445.859,59 €	- 469.763,85 €
Otros ingresos de explotación	487.665,10 €	37.507,10 €	380.233,21 €	16.578,58 €	22.405,53 €	188.877,90 €
Gastos de personal	- 2.594.705,27 €	- 2.563.406,72 €	- 2.481.369,48 €	- 2.537.072,25 €	- 2.582.812,02 €	- 2.551.873,15 €
Otros gastos de explotación	- 491.085,85 €	- 552.408,81 €	- 484.841,60 €	- 479.162,23 €	- 587.357,07 €	- 518.971,11 €
Amortización del inmovilizado	- 200.842,91 €	- 265.201,78 €	- 385.171,40 €	- 407.223,79 €	- 263.491,89 €	- 304.386,35 €
Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	- 78.203,22 €	-	-	-	-	15.640,64 €
Otros resultados	-	44.820,82 €	343,35 €	293,16 €	4,88 €	9.092,44 €
RESULTADO DE EXPLOTACIÓN	283.314,09 €	173.287,84 €	172.667,44 €	109.501,48 €	105.038,97 €	168.761,96 €
Ingresos financieros	626,39 €	1.473,86 €	1.013,33 €	4.768,07 €	2.111,44 €	1.998,62 €
Gastos financieros	- 2.411,80 €	- 4.078,18 €	- 3.998,75 €	- 12.779,88 €	- 26.494,73 €	- 9.952,67 €
Diferencias de cambio	- 478,60 €	-	-	-	-	- 478,60 €
RESULTADO FINANCIERO	- 2.264,01 €	- 2.604,32 €	- 2.985,42 €	- 8.011,81 €	- 24.383,29 €	- 8.049,77 €
Resultado antes de impuestos	281.050,08 €	170.683,52 €	169.682,02 €	101.489,67 €	80.655,68 €	160.712,19 €
Impuestos sobre beneficios	- 44.906,57 €	- 21.335,44 €	- 21.210,26 €	- 12.686,21 €	- 10.081,96 €	- 22.044,09 €
RESULTADO DEL EJERCICIO	236.143,51 €	149.348,08 €	148.471,76 €	88.803,46 €	70.573,72 €	138.668,11 €

Fuente: Elaboración propia.





El importe neto de la cifra de negocios, durante dichos ejercicios, ha oscilado entre la cantidad de 3.955.012,43 euros, en 2015, y la de 3.574.712,64 euros, en 2017, ascendiendo su media a 3.824.423,89 euros. Se observa que la evolución de los resultados de explotación y del ejercicio ha sido notablemente positiva en los años previos a la pandemia.

Se estima que, tras la reapertura de la frontera del Tarajal el servicio revierta al estado o condición de explotación que tuvo en esos ejercicios, de ahí la relevancia del análisis de sus resultados.

En la siguiente tabla, se analizan los ingresos, gastos y resultado de explotación por viajero, así como el beneficio industrial obtenido, relativos a los ejercicios 2015 a 2019:

Tabla 6. Ingresos, gastos y beneficios anuales. Años 2015-2019

	2019	2018	2017	2016	2015	Promedio
Ingresos de explotación	4.210.798,98 €	4.058.509,64 €	3.959.445,62 €	3.933.671,60 €	3.984.559,54 €	4.029.397,08 €
Gastos de explotación	-3.927.484,89 €	-3.885.221,80 €	-3.786.778,18 €	-3.824.170,12 €	-3.879.520,57 €	-3.860.635,11 €
Resultado de explotación	283.314,09 €	173.287,84 €	172.667,44 €	109.501,48 €	105.038,97 €	168.761,96 €
Ingresos de explotación por viajero	0,83 €	0,81 €	0,79 €	0,78 €	0,77 €	0,80 €
Gastos de explotación por viajero	-0,78 €	-0,77 €	-0,76 €	-0,75 €	-0,75 €	-0,76 €
Margen unitario de explotación	0,06 €	0,03 €	0,03 €	0,02 €	0,02 €	0,03 €
BENEFICIO INDUSTRIAL POR VIAJERO	0,05 €	0,03 €	0,03 €	0,02 €	0,01 €	0,03 €

Fuente: Elaboración propia.

El coste por viajero se ha mantenido más o menos uniforme, alcanzando 0,78 euros unitarios en 2019. De estos, quedan cubiertos por recaudación y subvenciones de la Ciudad Autónoma, 0,83 euros, quedando el superávit en aproximadamente 0,06 euros, en el año 2019.

Durante el periodo comprendido entre 2015 y 2019, el coste medio por viajero alcanza 0,76 euros, siendo sus ingresos medios de 0,79 euros, quedando un margen unitario de explotación de 0,03 euros.

Continuando con el análisis de los resultados de explotación, en la Tabla 7, se analiza la estructura de los gastos propios de la actividad desarrollada con relación a los ingresos de explotación. La rúbrica de gastos de personal es la partida más relevante, seguida de la de otros gastos de explotación y de aprovisionamientos, que alcanzan, de media, los porcentajes de 63,33, 12,88 y 11,66 por 100, respectivamente, en el periodo de referencia. El beneficio industrial promedio, de 2015 a 2019, alcanza el 3,44 por 100. En el ejercicio 2019, el beneficio industrial fue del 5,61 por 100.

Tabla 7. Análisis vertical de la cuenta de explotación. Años 2015-2019

	2019	2018	2017	2016	2015	Promedio
Importe neto de la cifra de negocios	88,42%	97,42%	90,28%	99,54%	99,26%	94,91%
Variación de existencias	0,00%	0,55%	0,10%	0,03%	0,18%	0,17%
Aprovisionamientos	-13,36%	-12,42%	-11,00%	-10,19%	-11,19%	-11,66%
Otros ingresos de explotación	11,58%	0,92%	9,60%	0,42%	0,56%	4,69%
Gastos de personal	-61,62%	-63,16%	-62,67%	-64,50%	-64,82%	-63,33%
Otros gastos de explotación	-11,66%	-13,61%	-12,25%	-12,18%	-14,74%	-12,88%
Amortización del inmovilizado	-4,77%	-6,53%	-9,73%	-10,35%	-6,61%	-7,55%
Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	-1,86%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,39%
Otros resultados	0,00%	1,10%	0,01%	0,01%	0,00%	0,23%
RESULTADO DE EXPLOTACIÓN	6,73%	4,27%	4,36%	2,78%	2,64%	4,19%
Ingresos financieros	0,01%	0,04%	0,03%	0,12%	0,05%	0,05%
Gastos financieros	-0,06%	-0,10%	-0,10%	-0,32%	-0,66%	-0,25%
Diferencias de cambio	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
RESULTADO FINANCIERO	-0,05%	-0,06%	-0,08%	-0,20%	-0,61%	-0,20%
Resultado antes de impuestos	6,67%	4,21%	4,29%	2,58%	2,02%	3,99%
Impuestos sobre beneficios	-1,07%	-0,53%	-0,54%	-0,32%	-0,25%	-0,55%
RESULTADO DEL EJERCICIO	5,61%	3,68%	3,75%	2,26%	1,77%	3,44%

Fuente: Elaboración propia





4.4.2.3. Análisis de resultados de Autobuses Hadú-Almadraba, S.L. correspondientes a los ejercicios 2020 a 2021, afectados por la crisis ocasionada por la pandemia, así como del coste por viajero

Se analizan, en el presente apartado, los dos ejercicios afectados por la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia: 2020 y 2021. A continuación, en la tabla 8, se exponen los resultados:

Tabla 8. Cuenta de explotación. Año 2020-2021

	2021	2020
Importe neto de la cifra de negocios	1.865.246,67 €	2.091.979,24 €
Variación de existencias	4.356,90 €	349,25 €
Aprovisionamientos	- 416.291,87 €	- 369.374,93 €
Otros ingresos de explotación	716.717,65 €	21.362,59 €
Gastos de personal	- 1.739.254,71 €	- 1.886.165,05 €
Otros gastos de explotación	- 341.365,00 €	- 300.603,51 €
Amortización del inmovilizado	- 89.324,78 €	- 112.714,68 €
Otros resultados	548,76 €	53.515,37 €
RESULTADO DE EXPLOTACIÓN	633,62 €	- 501.651,72 €
Gastos financieros	- 633,62 €	- 964,37 €
RESULTADO FINANCIERO	- 633,62 €	- 964,37 €
Resultado antes de impuestos	- €	- 502.616,09 €
Impuestos sobre beneficios	- €	- 25.301,78 €
RESULTADO DEL EJERCICIO	- 0,00 €	- 527.917,87 €

Fuente: Elaboración propia

El importe neto de la cifra de negocios, durante los ejercicios de referencia, fluctúa entre 2.091.979,24 euros, en 2020, y 1.865.246,67 euros, en 2021. En 2020, el resultado de explotación proyecta una pérdida de 501.651,72 euros y el beneficio industrial desciende a la cantidad de -527.91787 euros. En 2021, las pérdidas se sitúan en 660.163,11 euros, que están compensadas por la Ciudad Autónoma de Ceuta en su totalidad.

En la siguiente tabla, se analizan los ingresos, gastos y resultado de explotación por viajero, así como el beneficio industrial, relativos a los ejercicios 2020 y 2021:

Tabla 9. Ingresos, gastos y beneficios anuales. Años 2020-2021

	2021	2020	Promedio
Ingresos de explotación	2.586.869,98 €	2.167.206,45 €	2.377.038,22 €
Gastos de explotación	- 2.586.236,36 €	- 2.668.858,17 €	- 2.627.547,27 €
Resultado de explotación	633,62 €	- 501.651,72 €	- 250.509,05 €
Ingresos por viajero	1,11 €	0,82 €	0,96 €
Gastos por viajero	- 1,11 €	- 1,01 €	- 1,06 €
Margen unitario de explotación	0,00 €	0,19 €	0,09 €

Fuente: Elaboración propia.

4.4.3. Características comparadas

El IBOC, que reúne a los principales operadores de transporte urbano colectivo, públicos y privados, proporciona datos e información relevante sobre la situación del sector.

En lo relativo a los parámetros correspondientes a las características del servicio (Tabla 10), el número de viajeros transportados en la ciudad Autónoma de Ceuta es inferior al de otros operadores de similares características. Sin embargo, en relación a los transportados por kilómetro, se alcanza la cifra de 4,26, superior al de la media del sector, lo que manifiesta un mayor aprovechamiento de los





kilómetros recorridos.

Cabe destacar que, de un lado, el número de puntos de parada por línea -11,67 puntos - es considerablemente inferior al de la media del sector -29,20 puntos -; y, de otro, que la antigüedad de la flota de vehículos es notablemente mayor -14,50 años- a la de la flota de operadores comparables -8,23 años- (Tabla 10).

Tabla 10. Análisis comparado de las características del servicio

Características del servicio	Media	Ceuta
Viajeros transportados (viajeros)	13.565.000	5.067.111
Tasa de ocupación de la red	3,24	4,26
Longitud de la red de servicio (kilómetros)	291,29	80,71
Puntos de parada totales (paradas)	499,69	105,00
Número de líneas (líneas)	21,43	9,00
Puntos de parada por línea	29,20	11,67
Número de autobuses (vehículos)	79,84	26,00
Antigüedad de la flota (años)	8,23	14,50
Vehículos por línea	4,67	2,89
Kilómetros totales recorridos (kilómetros)	5.280.000	1.189.672

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se analizan los indicadores de eficiencia del servicio en términos relativos respecto al número de viajeros, que son los parámetros oportunos para medir la demanda, y al número de kilómetros, autobuses y habitantes, que son adecuados para medir la oferta, y que, además, son comparados con los del sector (Tabla 11).

Tabla 11. Análisis comparado de indicadores de eficiencia

Eficiencia	Media	Ceuta
Gastos de explotación / viajero (€/viajero)	1,33	0,76
Gastos de explotación / kilómetro (€/kilómetro)	5,21	3,25
Gastos de explotación / habitantes (€/habitantes)	104,00	45,56
Promedio kilómetros por autobús	44.594	45.757
Promedio kilómetros por conductor	16.993,98	27.038,00
Promedio conductores por autobús	2,64	1,69

Fuente: Elaboración propia.

Los parámetros de eficiencia son mejores que la media del sector. Las ratios de gastos de explotación por viajero, kilómetro y habitantes –de 0,76 euros por viajero, 3,25 euros por kilómetro y 45,56 por habitantes- son inferiores a la media del resto de operadores comparables –1,33 euros por viajero, 5,21 euros por kilómetro y 104,00 euros por habitantes- (Tabla 11).





4.4.4. Análisis comparativo de los ingresos y gastos de explotación, así como de los resultados, según la modalidad de gestión del servicio

4.4.4.1. Introducción

En el presente apartado, se efectuará una comparación de los ingresos y gastos de explotación y de los resultados del servicio, según su modalidad de gestión directa, a través de una sociedad mercantil local, o indirecta, a través de un contrato de concesión de servicios.

Para ello, se utilizan los cálculos efectuados en el PMUS y, en particular, la comparación se realiza sobre la base de los datos y de la información correspondientes a los tres modelos, que se plantean en el mismo: A, B y C.

4.4.4.2. Estimación de los ingresos y gastos de explotación y de los resultados, según la modalidad de gestión indirecta

A. Principales hipótesis de inversión

Las principales hipótesis de inversión se detallan en la Tabla 12:

Tabla 12. Hipótesis de inversión. Modelos A, B y C

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Modelo A						
Amortización de los vehículos	350.000 €	350.000 €	350.000 €	350.000 €	350.000 €	1.750.000 €
Amortización de los equipos	50.000 €	50.000 €	50.000 €	50.000 €	50.000 €	250.000 €
Amortización total	400.000 €	400.000 €	400.000 €	400.000 €	400.000 €	2.000.000 €
Intereses	210.640 €	189.576 €	168.512 €	147.448 €	126.384 €	842.560 €
Modelo B						
Amortización de los vehículos	550.000 €	550.000 €	550.000 €	550.000 €	550.000 €	2.750.000 €
Amortización de los equipos	50.000 €	50.000 €	50.000 €	50.000 €	50.000 €	250.000 €
Amortización total	600.000 €	600.000 €	600.000 €	600.000 €	600.000 €	3.000.000 €
Intereses	315.960 €	284.364 €	252.768 €	221.172 €	189.576 €	1.263.840 €
Modelo C						
Amortización de los vehículos	750.000 €	750.000 €	750.000 €	750.000 €	750.000 €	3.750.000 €
Amortización de los equipos	50.000 €	50.000 €	50.000 €	50.000 €	50.000 €	250.000 €
Amortización total	800.000 €	800.000 €	800.000 €	800.000 €	800.000 €	4.000.000 €
Intereses	421.280 €	379.152 €	337.024 €	294.896 €	252.768 €	1.685.120 €

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, en el modelo A, se prevé la adquisición en propiedad de diez autobuses nuevos, en el B, de dieciocho y, en el C, una renovación completa de la flota con la adquisición de veintiséis.

Asimismo, en el modelo A, se adquirirían diez híbridos, en el B, diez híbridos y ocho convencionales y, en el C, diez híbridos y dieciséis convencionales.

El coste de adquisición estimado asciende a las cantidades de 250.000 euros por vehículo convencional nuevo, y de 350.000 euros por vehículo híbrido nuevo. A los efectos de amortización de los elementos de transporte, se fija un coeficiente lineal máximo del 10 por 100. Se estima, además, en los tres modelos planteados, la adquisición de un nuevo sistema de validación y venta, cuyo coste alcanza el importe de 500.000 euros. Se determina el mismo coeficiente lineal máximo del 10 por 100 para su amortización.





En cuanto a la financiación, a los efectos del cálculo de los intereses, se estima un interés fijo y sin carencia del 5,266 por 100.

En definitiva, la inversión, en el modelo A, asciende a la cantidad de cuatro millones de euros; en el B, de seis y, en el C, de ocho.

Cabe advertir que los cálculos se han efectuado por un periodo de cinco años.

B. Principales hipótesis económicas

A continuación, se exponen las principales hipótesis de económicas según los tres modelos:

- a) Se estima que, en 2023, la demanda del servicio se situará en una situación de normalidad, alcanzándose nuevamente los cinco millones de viajeros al año.
- b) El número de vehículos, que integrarán la flota y que son necesarios a los efectos de transportar ese volumen normal de viajeros, se situará en veintiséis unidades.
- c) Se establece un plazo de duración del contrato de concesión del servicio de cinco años.
- d) Se estima, para el modelo A, un precio de 0,95 euros por billete; 1,007 euros para el B y 1,064 euros para el C.
- e) En relación con las compensaciones a los colectivos vulnerables, la Ciudad Autónoma habrá de aportar, en el modelo A, 0,62 euros por viajero, en el B, 0,677 y, en el C, 0,734.

Por lo que respecta a las compensaciones del bonobús, ha de financiar, en el modelo A, 0,33 euros por billete; 0,387 en el B y, en el C, 0,444 euros.

- f) Se estima que los costes de explotación crecerán un 10 por 100 frente a los correspondientes al ejercicio 2019.

De conformidad con las hipótesis expuestas en los dos apartados anteriores, se estiman las cuentas de explotación, según los tres modelos planteados, y que se formulan en los apartados siguientes.

C. Estimación de la cuenta de explotación, según las hipótesis económicas y de inversión del modelo A

A continuación, se detalla el cálculo estimado de los ingresos y gastos de explotación del servicio según las hipótesis económicas y de inversión desarrolladas en los apartados A y B precedentes, en el marco del modelo A.





CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA
Negociado de Actas

Tabla 13.

Estimación de ingresos de explotación

Grupos vulnerables (estudiantes, trabajadores, jubilados y pensionistas)	
Aportaciones del Ayuntamiento	466.860,00 €
Número de viajeros	753.000
Número de viajeros de grupos vulnerables / viajeros totales	15,06%
Aportaciones del Ayuntamiento por viajero	0,62 €
Recaudación directa total	248.490,00 €
Recaudación directa por viajero	0,33 €
Ingresos de explotación	715.350,00 €
Ingresos unitarios de explotación	0,95 €
Bonobús	
Aportaciones del Ayuntamiento	191.730,00 €
Número de viajeros	581.000
Número de viajeros bonobús / viajeros totales	11,62%
Aportaciones del Ayuntamiento por viajero	0,33 €
Recaudación directa total	360.220,00 €
Recaudación directa por viajero	0,62 €
Ingresos de explotación	551.950,00 €
Ingresos unitarios de explotación	0,95 €
Ordinaria	
Recaudación directa total	3.482.700,00 €
Número de viajeros	3.666.000
Número de viajeros ordinarios / viajeros totales	73,32%
Recaudación directa por viajero	0,95 €
Otros ingresos	
Indemnizaciones por seguros y publicidad	30.000,00 €
Otros ingresos	10.000,00 €
Ingresos de explotación estimados	4.790.000,00 €
Número total de viajeros	5.000.000
Ingresos unitarios de explotación	0,96 €

Fuente: Elaboración propia

Tabla 14.

Estimación de gastos de explotación

Aprovisionamientos	- 562.000,00 €
Gastos de personal	- 2.855.000,00 €
Otros gastos de explotación	- 542.000,00 €
Amortización del inmovilizado	- 400.000,00 €
Gastos de explotación estimados	- 4.359.000,00 €
Número total de viajeros	5.000.000
Gastos de explotación por viajero	- 0,87 €

Fuente: Elaboración propia



Tabla 15. Resultado de explotación. Modelo A

Resultado de explotación	431.000,00 €
Ingresos unitarios por viajero	0,96 €
Gastos unitarios por viajero	- 0,87 €
Resultado unitario de explotación	0,09 €
Resumen de resultados (año n - año n+5)	
Resultado de explotación acumulado	2.155.000,00 €
Intereses acumulados	842.560,00 €
BAI acumulado	1.312.440,00 €
Número de viajeros acumulado	25.000.000
BAI por viajero	0,05 €

Fuente: Elaboración propia

Los gastos de explotación alcanzan la cifra de 0,87 euros por viajero, el resultado de explotación 0,09 y, el beneficio antes de impuestos, 0,05, según las principales hipótesis mantenidas en el modelo A.

D. Estimación de la cuenta de explotación, según las hipótesis económicas y de inversión del modelo B

Se detalla el cálculo estimado de los ingresos y gastos de explotación del servicio, según las hipótesis económicas y de inversión anteriormente relacionadas, en el marco del modelo B.

Tabla 16.

Estimación de ingresos de explotación

Grupos vulnerables (estudiantes, trabajadores, jubilados y pensionistas)	
Aportaciones del Ayuntamiento	509.781,00 €
Número de viajeros	753.000
Número de viajeros de grupos vulnerables / viajeros totales	15,06%
Aportaciones del Ayuntamiento por viajero	0,68 €
Recaudación directa total	248.490,00 €
Recaudación directa por viajero	0,33 €
Ingresos de explotación	758.271,00 €
Ingresos unitarios de explotación	1,01 €
Bonobús	
Aportaciones del Ayuntamiento	224.847,00 €
Número de viajeros	581.000
Número de viajeros bonobús / viajeros totales	11,62%
Aportaciones del Ayuntamiento por viajero	0,39 €
Recaudación directa total	360.220,00 €
Recaudación directa por viajero	0,62 €
Ingresos de explotación	585.067,00 €
Ingresos unitarios de explotación	1,01 €
Ordinaria	
Recaudación directa total	3.691.662,00 €
Número de viajeros	3.666.000
Número de viajeros ordinarios / viajeros totales	73,32%
Recaudación directa por viajero	1,01 €
Otros ingresos	
Indemnizaciones por seguros y publicidad	30.000,00 €
Otros ingresos	10.000,00 €
Ingresos de explotación estimados	5.075.000,00 €
Número total de viajeros	5.000.000
Ingresos unitarios de explotación	1,02 €

Fuente: Elaboración propia





Tabla 17.

Estimación de gastos de explotación

Aprovisionamientos	- 562.000,00 €
Gastos de personal	- 2.855.000,00 €
Otros gastos de explotación	- 542.000,00 €
Amortización del inmovilizado	- 600.000,00 €
Gastos de explotación estimados	- 4.559.000,00 €
Número total de viajeros	5.000.000
Gastos unitarios de explotación	- 0,91 €

Fuente: Elaboración propia

Tabla 18. Resultado de explotación. Modelo B

Resultado de explotación	516.000,00 €
Ingresos unitarios por viajero	1,02 €
Gastos unitarios por viajero	- 0,91 €
Resultado unitario de explotación	0,10 €
Resumen de resultados (año n - año n+5)	
Resultado de explotación acumulado	2.580.000,00 €
Intereses acumulados	1.263.840,00 €
BAI acumulado	1.316.160,00 €
Número de viajeros acumulado	25.000.000
BAI por viajero	0,05 €

Fuente: Elaboración propia

Los gastos de explotación alcanzan la cifra de 0,91 euros por viajero, el resultado de explotación 0,10 euros y, el beneficio antes de impuestos, 0,05 euros, según las principales hipótesis mantenidas en el modelo B.

E. Estimación de la cuenta de explotación, según las hipótesis económicas y de inversión del modelo C

Se detalla el cálculo estimado de los ingresos y gastos de explotación del servicio, según las hipótesis económicas y de inversión desarrolladas en los apartados A y B precedentes, en el marco del modelo C.





CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA
Negociado de Actas

Tabla 19.

Estimación de ingresos de explotación

Grupos vulnerables (estudiantes, trabajadores, jubilados y pensionistas)	
Aportaciones del Ayuntamiento	552.702,00 €
Número de viajeros	753.000
Número de viajeros de grupos vulnerables / viajeros totales	15,06%
Aportaciones del Ayuntamiento por viajero	0,73 €
Recaudación directa total	248.490,00 €
Recaudación directa por viajero	0,33 €
Ingresos de explotación	801.192,00 €
Ingresos unitarios de explotación	1,06 €
Bonobús	
Aportaciones del Ayuntamiento	257.964,00 €
Número de viajeros	581.000
Número de viajeros bonobús / viajeros totales	11,62%
Aportaciones del Ayuntamiento por viajero	0,44 €
Recaudación directa total	360.220,00 €
Recaudación directa por viajero	0,62 €
Ingresos de explotación	618.184,00 €
Ingresos unitarios de explotación	1,06 €
Ordinaria	
Recaudación directa total	3.900.624,00 €
Número de viajeros	3.666.000
Número de viajeros ordinarios / viajeros totales	73,32%
Recaudación directa por viajero	1,06 €
Otros ingresos	
Indemnizaciones por seguros y publicidad	30.000,00 €
Otros ingresos	10.000,00 €
Ingresos de explotación estimados	5.360.000,00 €
Número total de viajeros	5.000.000
Ingresos unitarios de explotación	1,07 €

Fuente: Elaboración propia

Tabla 20.

Estimación de gastos de explotación

Aprovisionamientos	- 562.000,00 €
Gastos de personal	- 2.855.000,00 €
Otros gastos de explotación	- 542.000,00 €
Amortización del inmovilizado	- 800.000,00 €
Gastos de explotación estimados	- 4.759.000,00 €
Número total de viajeros	5.000.000
Gastos unitarios de explotación	- 0,95 €

Fuente: Elaboración propia





Tabla 21. Resultado de explotación. Modelo C

Resultado de explotación	601.000,00 €
Ingresos unitarios por viajero	1,07 €
Gastos unitarios por viajero	- 0,95 €
Margen unitario de explotación	0,12 €
Resumen de resultados (año n - año n+5)	
Resultado de explotación acumulado	3.005.000,00 €
Intereses acumulados	1.685.120,00 €
BAI acumulado	1.319.880,00 €
Número de viajeros acumulado	25.000.000
BAI por viajero	0,05 €

Fuente: Elaboración propia

Los gastos de explotación alcanzan la cifra de 0,95 euros por viajero; el resultado de explotación 0,12 y, el beneficio antes de impuestos, 0,05, según las principales hipótesis mantenidas en el modelo C.

4.4.4.3. Estimación de los ingresos y gastos de explotación y de los beneficios industrial, según la modalidad de gestión directa

En el presente apartado, se emplean las principales hipótesis de inversión y económicas recogidas en los tres modelos, que han sido comentadas en los apartados A y B precedentes; pero, dado que AMGEVICESA tiene la condición de sociedad mercantil local, se incluyen las siguientes excepciones o modificaciones:

a) Gastos financieros.

Se entiende que la sociedad tendrá unas mejores condiciones en su financiación y, por lo tanto, a los efectos del cálculo de los intereses, se estima un interés fijo y sin carencia del 2,633 por 100

b) Beneficio industrial.

La Ciudad Autónoma de Ceuta no estará obligada a garantizar el beneficio industrial a la sociedad.

En este sentido, se estima, para el modelo A, un precio de 0,882 euros por billete, 0,930 para el B y, para el C, 0,980 euros.

En relación con las compensaciones a los colectivos vulnerables, la Ciudad Autónoma habrá de aportar, en el modelo A, 0,552 euros por viajero; en el B 0,60 euros y, en el C, 0,65 euros.

Por lo que respecta a las compensaciones del bonobús, 0,262 euros por billete en el A, 0,31 en el B; y, en el C, 0,36.

Se detalla el cálculo estimado de los ingresos y gastos de explotación del servicio según las hipótesis planteadas, en el marco de los modelos A, B y C:





Tabla 22.
Estimación de ingresos de explotación

Modelo A	
Ingresos de explotación estimados	4.450.000,00 €
Número total de viajeros	5.000.000
Ingresos unitarios de explotación	0,882 €
Modelo B	
Ingresos de explotación estimados	4.690.000,00 €
Número total de viajeros	5.000.000
Ingresos unitarios de explotación	0,930 €
Modelo C	
Ingresos de explotación estimados	4.940.000,00 €
Número total de viajeros	5.000.000
Ingresos unitarios de explotación	0,980 €

Fuente: Elaboración propia

Estimación de gastos de explotación	Modelo A	Modelo B	Modelo C
Aprovisionamientos	- 562.000,00 €	- 562.000,00 €	- 562.000,00 €
Gastos de personal	- 2.855.000,00 €	- 2.855.000,00 €	- 2.855.000,00 €
Otros gastos de explotación	- 542.000,00 €	- 542.000,00 €	- 542.000,00 €
Amortización del inmovilizado	- 400.000,00 €	- 600.000,00 €	- 800.000,00 €
Gastos de explotación estimados	- 4.359.000,00 €	- 4.559.000,00 €	- 4.759.000,00 €
Número total de viajeros	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Gastos de explotación por viajero	- 0,87 €	- 0,91 €	- 0,95 €

Fuente: Elaboración propia

Tabla 24. Resultado de explotación. Modelos A, B y C

	Modelo A	Modelo B	Modelo C
Resultado de explotación	91.000,00 €	131.000,00 €	181.000,00 €
Ingresos unitarios por viajero	0,88 €	0,93 €	0,98 €
Gastos unitarios por viajero	- 0,87 €	- 0,91 €	- 0,95 €
Resultado unitario de explotación	0,01 €	0,02 €	0,03 €
Resumen de resultados (año n - año n+5)			
Resultado de explotación acumulado	455.000,00 €	655.000,00 €	905.000,00 €
Intereses acumulados	421.280,00 €	631.920,00 €	842.560,00 €
BAI acumulado	33.720,00 €	23.080,00 €	62.440,00 €
Número de viajeros acumulado	25.000.000	25.000.000	25.000.000
BAI por viajero	0,00 €	0,00 €	0,00 €

Fuente: Elaboración propia

Los gastos de explotación alcanzan la cifra de 0,87 euros por viajero en el modelo A, 0,91 en el B y





0,95 euros en el C, siendo el beneficio antes de impuestos de 0,00 euros en los tres, según las principales hipótesis planteadas en el presente apartado.

Tabla 25. Ahorro en el beneficio financiero acumulado

Gastos financieros acumulados (año n - año n+5)			
	Modelo A	Modelo B	Modelo C
Gestión Indirecta	842.560,00 €	1.263.840,00 €	1.685.120,00 €
Gestión Directa	421.280,00 €	631.920,00 €	842.560,00 €
Ahorro por viajero	0,02 €	0,03 €	0,03 €

Fuente: Elaboración propia

Dada las mejores condiciones en su financiación, se estima un ahorro en la prestación del servicio, procedentes de un menor gasto financiero, que alcanza el importe de 0,02 euros por viajero, en el modelo A, 0,03 en el B y 0,03 en el C (Tabla 25).

Tabla 26. Ahorro en las aportaciones públicas

Aportación del Ayuntamiento anual			
	Modelo A	Modelo B	Modelo C
Gestión Indirecta	658.590,00 €	734.628,00 €	810.666,00 €
Gestión Directa	567.878,00 €	631.910,00 €	698.610,00 €
Ahorro por viajero	0,02 €	0,02 €	0,02 €

Fuente: Elaboración propia

La Ciudad Autónoma, dado que no se obliga a perseguir un beneficio industrial, puede actualizar, a la baja, el precio total del billete. En este sentido, se prevé, un ahorro en la prestación del servicio, procedente de un menor esfuerzo de financiación pública del billete, que alcanza el importe de 0,02 euros por viajero en los tres modelos (Tabla 26).

En conclusión, frente a la actual modalidad de gestión indirecta, se estima un ahorro, en la prestación del servicio a través de AMGEVICESA, de 0,02 euros por viajero: 90.712,00 euros anuales en el modelo A, 102.718,00 en el B y 112.056,00 en el C.

A la vista de todo anterior, parece indudable que la asunción del servicio a través de una sociedad mercantil local, es favorable en términos de sostenibilidad.

4.5. Eficiencia

4.5.1. Planteamiento

El Análisis Coste Beneficio (en adelante, ACB) se concibe como una técnica de evaluación de proyectos, ya sean de inversión o de otro tipo. Aplicado a la evaluación de políticas públicas, pretende la cuantificación monetaria de todos los beneficios y costes implicados en la decisión pública, midiendo así su eficiencia.

Por ello, debe tener en cuenta todos y cada uno de los problemas de valoración y tratar de dar soluciones para cada uno de los escollos que se presentan. Aunque la idea del ACB es simple (calcular el valor actual de todos los beneficios y los costes implicados en un proyecto y escoger aquel cuya diferencia beneficio coste sea positiva y mayor a las demás), su ejecución es complicada, y en ella intervienen muchos elementos de subjetividad. Especialmente en el ámbito de las decisiones públicas,





las cuestiones políticas y sociales pueden ser tan importantes como las económicas, y si estas no se incluyen en el ACB la herramienta no servirá al objetivo de toma de decisiones.

La dificultad de cuantificación del *output*, hace que, en muchos casos, se utilice una técnica menos ambiciosa que el ACB, como el Análisis Coste Eficacia (en adelante, ACE), en el que se relaciona logro de una política, no cuantificado en términos monetarios, con los costes del logro. Para ello es necesario tener una medida de la “*eficacia*” de una política en cuanto al objetivo que se pretende lograr.

Nos inclinamos, en nuestra propuesta, por la realización de un ACE, ya que permite incorporar, de forma sencilla, los aspectos sociales, de resultado de la política pública, en el análisis. Así, nos permite conocer cuál es la relación entre los costes de una intervención dada y las consecuencias de esta, con la particularidad de estas últimas se evalúan en las mismas unidades naturales que pueden utilizarse en la práctica habitual.

Este valor relativo de la intervención se expresa, habitualmente, como el cociente que se obtiene al dividir el coste neto de la intervención por su beneficio neto o efectividad. Este cociente se conoce habitualmente como “*coste-efectividad medio*” (en adelante, CEM). En general, las intervenciones con CEM bajos son coste-efectivas (eficientes), ya que tienen un menor coste por cada unidad de beneficio neto o efectividad que producen. Por otro lado, las intervenciones con CEM altos son menos eficientes.

Los obstáculos que pueden plantearse para la realización de un ACE es la definición de los resultados que vamos a comparar con los costes de cada una de las opciones que se proponen, así como la disponibilidad de datos.

Sin embargo, finalmente, no hemos logrado la información necesaria, por lo que hemos acudido a un método alternativo e intuitivo. Consiste en analizar los costes de Autobuses Hadú-Almadraba, S.L., determinando cuál es su margen y tomando este como posible medida del ahorro y, por ello, de la ganancia en términos de eficiencia.

4.5.2. Análisis de la eficiencia

El cambio de forma de gestión del servicio redundará en un incremento de la eficiencia, al reducirse su coste unitario de prestación, como analizamos a continuación y en cumplimiento del art. 85.2 de la LRBRL.

En este sentido, pasamos a exponer el factor que justifica la reducción del coste: la eliminación del beneficio empresarial.

En este sentido, se ha realizado un análisis del obtenido por Autobuses Hadú-Almadraba, S.L.

Partiendo así de las cuentas anuales de los años 2016 a 2021, obtenemos el siguiente rango en el que ha de situarse el margen de beneficios derivado de la prestación del servicio:

Tabla 27. Análisis del beneficio empresarial de Autobuses Hadú-Almadraba, S.L.

	2019	2018	2017	2016	2015	Promedio
Ingresos de explotación	4.210.798,98 €	4.058.509,64 €	3.959.445,62 €	3.933.671,60 €	3.984.559,54 €	4.029.397,08 €
Gastos de explotación	-3.927.484,89 €	-3.885.221,80 €	-3.786.778,18 €	-3.824.170,12 €	-3.879.520,57 €	-3.860.635,11 €
Resultado de explotación	283.314,09 €	173.287,84 €	172.667,44 €	109.501,48 €	105.038,97 €	168.761,96 €
Ingresos de explotación por viajero	0,83 €	0,81 €	0,79 €	0,78 €	0,77 €	0,80 €
Gastos de explotación por viajero	- 0,78 € -	- 0,77 € -	- 0,76 € -	- 0,75 € -	- 0,75 € -	- 0,76 €
Resultado de explotación por viajero	0,06 €	0,03 €	0,03 €	0,02 €	0,02 €	0,03 €
Beneficio industrial (BI)	236.143,51 €	149.348,08 €	148.471,76 €	88.803,46 €	70.573,72 €	138.668,11 €
BI por viajero	0,05 €	0,03 €	0,03 €	0,02 €	0,01 €	0,03 €

Fuente: Elaboración propia





Se establece un margen promedio de 0,03 euros por viajero, lo que representa un ahorro en la prestación del servicio por la sociedad mercantil local de 138.668,11 euros anuales (5.067.111 viajeros x 0,03 euros), si bien, atendiendo a los resultados del año 2019, es razonable esperar que sea superior (Tabla 27).

5. Conclusiones

Primera: El servicio público de transporte colectivo urbano es una competencia propia de la Ciudad Autónoma de Ceuta y que, en la actualidad, presta en régimen de gestión indirecta.

Segunda: El cambio de gestión indirecta a directa, mediante sociedad mercantil local (AMGEVICESA), no requiere un expediente de municipalización, ya que este término significa asumir un servicio o actividad, sin prejuzgar su forma de gestión.

Tercera: Según el art. 2 de los Estatutos sociales de AMGEVICESA esta última tiene la consideración de medio propio de la Ciudad Autónoma, al concurrir los requisitos a que alude el art. 32 de la LCSP.

Cuarta: Procede la subrogación de los trabajadores por aplicación del art. 44 del ET.

Quinta: La normativa laboral no impide que las condiciones aplicables a dichos trabajadores sean las contenidas en el Convenio Colectivo vigente en la actual empresa contratista. Sobre este escenario es el que se ha confeccionado el estudio económico.

Sexta: Las transferencias que perciba AMGEVICESA de la Ciudad Autónoma de Ceuta han de ser imputadas en su cuenta de pérdidas y ganancias, pues están destinadas a financiar actividades específicas, declaradas de interés general por la normativa de régimen local, al tratarse del ejercicio de competencias propias de las Entidades Locales. Ahora bien, no formarán parte de la cifra de negocios, sino que irán encuadradas en el epígrafe correspondiente a "*Otros ingresos de explotación*", dentro de la cuenta de pérdidas y ganancias.

Séptima: AMGEVICESA goza de la bonificación del 99 por 100 en la cuota del Impuesto sobre Sociedades por la prestación del servicio público de transporte colectivo urbano.

Octava: No están sujetas al IPSI las prestaciones de servicios que realice AMGEVICESA para su socio público, ya sea en virtud de encargos, en su calidad de medio propio, o como consecuencia de otro tipo de otro tipo de convenios o acuerdos.

Novena: Las contraprestaciones que reciba AMGEVICESA de los ciudadanos, siempre que sean coactivas, tienen la consideración de PPPNT, por lo que la Asamblea tendrá que aprobar la correspondiente Ordenanza.

Décima: El análisis de sostenibilidad se realiza sobre la base de los datos y de la información correspondientes a los tres modelos, que se plantean en el PMUS y, en particular, sobre los resultados comparativos de los mismos, según la modalidad de gestión directa o indirecta.

Undécima: De conformidad con los resultados analizados, frente a la modalidad de gestión indirecta, se prevé que la gestión directa del servicio, a través de AMGEVICESA, ofrezca un ahorro de 0,02 euros por viajero: 90.712,00 euros anuales en el modelo A; 102.718,00 euros anuales en el modelo B; y 112.056,00 euros anuales en el modelo C.

Como puede observarse, los resultados anteriores son consistentes e indican, claramente, que la forma de gestión mediante sociedad mercantil local implica un ahorro considerable, que se incrementa conforme aumentan usuarios del servicio.





CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA
Negociado de Actas

Duodécima: A efectos del análisis de eficiencia, se ha revisado el beneficio empresarial de Autobuses Hadú-Almadraba, S.L., actual concesionaria del servicio, sobre la base de las cuentas anuales de los ejercicios 2016 a 2019.

En este sentido, se ha calculado un beneficio industrial promedio de 0,03 euros por viajero, lo que representa un ahorro en la prestación del servicio de 138.668,11 euros anuales (5.067.111 viajeros x 0,03 euros), si bien, atendiendo a los resultados del año 2019, último año *“normal”*, es razonable esperar que sea superior.

Y no habiendo más asuntos que tratar, la Presidencia levanta la sesión cuando son las nueve horas cincuenta y un minutos, de todo lo cual como Secretaria General del Pleno de la Asamblea CERTIFICO:

Vº Bº
EL PRESIDENTE

