



**I 01/10 - INFORME SOBRE LA CREACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO DE VIAJEROS, EN RÉGIMEN DE MONOPOLIO POR EL AYUNTAMIENTO DE MANCHA REAL (JAÉN).**

Consejo:

Gaspar Llanes Díaz-Salazar. Presidente  
Ana Isabel Moreno Muela. Vocal Primera  
Juan Luis Millán Pereira. Vocal Segundo

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en sesión celebrada el día 21 de enero de 2010, con la composición expresada más arriba y actuando como ponente Ana Isabel Moreno Muela, ha acordado emitir el siguiente informe:

**I. ANTECEDENTES**

Mediante escrito de fecha 28 de diciembre de 2009, la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía solicitó a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía la emisión de informe sobre la creación del servicio público de transporte colectivo de viajeros por el Excmo. Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén), en régimen de monopolio.

En el referido escrito se indica que dicho Ayuntamiento acordó en sesión plenaria celebrada el día 4 de diciembre de 2009, la iniciación del expediente para la creación del servicio de transporte colectivo de viajeros, en régimen de monopolio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Española, y en los artículos 25 y 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Asimismo, se establece que, en virtud de lo previsto en el artículo 97.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, se confiere al Consejo de Gobierno la facultad de aprobación de los expedientes tramitados para asumir el ejercicio de actividades económicas en régimen de monopolio, reservadas a favor de las Entidades Locales por el artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

La petición de informe se realiza al amparo de lo previsto en los artículos 78.1 y 82.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## II. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

1. La Constitución Española configura un modelo económico en el que se reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado, según se establece en su artículo 38, atribuyendo a los poderes públicos la función de garantizar y proteger su ejercicio.

Asimismo, en el texto constitucional se reconoce la iniciativa pública en el ejercicio de la actividad económica, pudiendo reservarse al sector público, mediante ley, recursos o servicios esenciales, especialmente en régimen de monopolio, así como acordar la intervención de empresas, cuando así lo exigiere el interés general (art. 128.2 CE).

Tales previsiones constitucionales comportan que el establecimiento de las limitaciones o condicionantes a la libertad de empresa, incluyendo los supuestos de monopolio, tengan que estar establecidas por una norma con rango legal. A tal efecto, el artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, dispone que las entidades locales, en los términos previstos en la Constitución Española, pueden ejercer la iniciativa de actividades económicas, estableciéndose en su apartado 3 lo que sigue:

*“Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos; mercados y lonjas centrales, transporte público de viajeros; servicios mortuorios. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios”*

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere además de lo dispuesto en el número 2 de este artículo, la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma. En este sentido, el artículo 97.2 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, prevé que, acordada por la Corporación interesada la prestación efectiva de un servicio público, en régimen de monopolio:

*“...se elevará el expediente completo al órgano competente de la Comunidad Autónoma. El consejo de Gobierno de ésta deberá resolver su aprobación en el plazo de tres meses”*

2. El análisis de competencia en este caso específico se centra pues en determinar si la opción concreta escogida (gestión directa en régimen de monopolio) es la más adecuada para satisfacción de las necesidades colectivas. Esto implica que en el expediente se debe explicitar claramente cual es el objetivo perseguido, de forma que el interés público sea visible y se debe fundamentar que la actividad empresarial que se vaya a desarrollar sea una actividad de indudable utilidad pública. Asimismo, la necesidad y la justificación de la actuación debe incluir una motivación suficiente y adecuada, que constate que el objetivo perseguido requiere la adopción de la opción seleccionada.

Asimismo, la actuación debe ser proporcional a la finalidad, lo que significa que

no debe ir más allá de lo que es absolutamente necesario para salvaguardar el objetivo de interés público que la justifica, de forma que la distorsión producida en el mercado sea mínima.

3. Por tanto, el análisis de competencia se dirige a examinar el contenido de la documentación que integra el expediente objeto del presente informe. A este respecto, en la LRBRL, se prevé que el expediente de municipalización ha de contener una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica, en la que deberá determinarse la forma de gestión y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad.

Examinada dicha memoria se constata que la creación del servicio de transporte colectivo de viajeros en el término de su municipio, en régimen de monopolio se fundamenta en una serie de criterios, entre los que caben destacar:

- a) De conformidad con el artículo 26 de la LRBRL, el servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros resulta obligatorio para aquellos municipios con población superior a 50.000 habitantes. En este caso, Mancha Real es un municipio que cuenta con una población censada de algo más de 11.000 habitantes, por lo que este servicio no es un servicio mínimo obligatorio. Sin embargo, se justifica el establecimiento del servicio en base a la disponibilidad de los medios suficientes para su prestación, y debido al interés que tiene para la sociedad de Mancha Real, especialmente para la atención a las personas mayores o con dificultad de movimientos.
- b) En lo que se refiere a las exigencias de interés público, la conveniencia y oportunidad de prestar el servicio público esencial del transporte de viajeros por vehículo mixto en la modalidad de gestión directa, se sustenta en que reporta un beneficio a los ciudadanos de este término municipal, al conseguir una mayor integración de todos los barrios periféricos con el centro además de facilitar el acceso al centro de salud.
- c) Por lo que se refiere a la adopción de la prestación de este servicio por el Ayuntamiento, en régimen de monopolio por gestión directa en vez de gestión indirecta, es necesario, de acuerdo con el artículo 67 del TRLCAP, justificar la contratación externa y demostrar que no se tienen medios materiales y humanos para la gestión del servicio. En este caso, tal y como se menciona en los apartados 3 y 4 de la memoria, el Ayuntamiento de Mancha Real dispone de los medios humanos (1 persona con contrato laboral), y medios materiales (vehículo mixto adaptable de nueve plazas conductor incluido) para realizar la gestión del servicio de manera directa por el propio Ayuntamiento sin organización diferenciada.
- d) En último término, y en lo que respecta a la valoración económica de los costes previstos para la implantación del servicio que aparecen detallados en el apartado 5 de la memoria, se establece una tasa de cobertura del servicio de un 8%. Según consta en el expediente, han sido aprobadas mediante Ordenanza Fiscal las tarifas-tasas para la prestación del servicio de transporte de viajeros.

A la vista de las circunstancias anteriormente descritas, se considera suficientemente motivada en la memoria del expediente la prestación del servicio de



transporte público de viajeros en régimen de monopolio mediante gestión directa por parte del Ayuntamiento de Mancha Real, por razones de interés público, en tanto que reporta un beneficio a los ciudadanos de este término municipal, al conseguir una mayor integración de todos los barrios periféricos con el centro, y dado que se dispone de los medios humanos y materiales suficientes para la prestación del mismo

Asimismo, dada la simplicidad que implica la organización de este servicio de carácter esencial, unido al hecho de que este órgano gestor dispone de los medios humanos y materiales necesarios para la prestación del servicio -1 vehículo mixto y 1 conductor con contrato laboral- justificaría la adopción de la prestación de este servicio mediante gestión directa por el propio Ayuntamiento, en cuyo caso no resultaría necesario acudir a la colaboración de la iniciativa privada mediante los sistemas de contratación previstos en la Ley de Contratos del Sector Público.

Por todo lo expuesto, visto el informe realizado por el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia, y en virtud de lo establecido en el artículo 3 f) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en conexión con el artículo 16.b) del Decreto 289/2007, de 11 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, este Consejo procede a informar lo siguiente:

1. El servicio de transporte colectivo de viajeros se encuentra entre los servicios o actividades económicas que se reservan en favor de las entidades locales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86.3 de la vigente Ley de Bases de Régimen Local, y que se pueden prestar en régimen de monopolio o en libre concurrencia.
2. El Ayuntamiento de Mancha Real, para el establecimiento del servicio de transporte colectivo de viajeros, ha ejercido sus potestades administrativas reconocidas en la LRBRL y en el Real Decreto Legislativo 781/86.
3. Por lo que se refiere a la creación del servicio de transporte de viajeros en régimen de monopolio y mediante gestión directa por el Ayuntamiento de Baeza, se considera suficientemente motivada la conveniencia y oportunidad de la prestación de este servicio público esencial, por razones de interés público y dado que se dispone de los medios humanos y materiales suficientes para la prestación del mismo.