
Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal

Julia ORTEGA BERNARDO

*Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid*

Palabras clave: servicios públicos; actividad económica; Derecho de defensa de la competencia.

Key words: public services; economic activity; Competition Law; Regional Authorities for competition's Law enforcement, state aids.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. DERECHO DE LA COMPETENCIA Y ACTIVIDADES DE LOS AYUNTAMIENTOS: 1. Cuestiones generales sobre Administraciones públicas y Derecho de la competencia. 2. Libre competencia y Ordenanzas en materia de taxi. 3. Servicios funerarios.—III. GARANTÍA DE SERVICIOS ECONÓMICOS QUE SE PRESTAN EN EL MUNICIPIO POR PARTICULARES: 1. Servicios de pago del estacionamiento regulado por aplicación móvil. 2. La ordenación de las VTC en el ámbito local.—IV. SERVICIOS PÚBLICOS: 1. Cuestiones sobre la extensión del concepto de servicio público conforme a la legislación vigente. 2. Problemas relativos a la cuestión de la reinternacionalización de los servicios públicos.—V. ACTIVIDAD SUBVENCIONAL.—VI. INICIATIVA LOCAL EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.

I. INTRODUCCIÓN

En la pasada anualidad cabe hacer referencia a varias decisiones jurisprudenciales de cierto impacto. Así, las sentencias del Tribunal Supremo sobre el servicio de aguas del Área metropolitana de Barcelona, gestionada secularmente por la misma entidad, o las sentencias sobre las subvenciones otorgadas por numerosos municipios vascos a un determinado consorcio, son supuestos de cierta repercusión mediática y de notable relevancia jurídica. En muchos de los ámbitos referidos en este Informe sectorial se advierte una cierta continuidad, tanto en los problemas, algunos enquistados, lo que ocurre en el ámbito de los servicios funerarios, como en los planteamientos. Singular

resulta, sin embargo, la iniciativa económica municipal del Ayuntamiento de Barcelona de emprender la actividad de servicios odontológicos. De especial interés también ha de considerarse, por la nítida doctrina que contiene, el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el litigio abierto contra los acuerdos municipales del Ayuntamiento de Valladolid por los que se acuerda la reinternalización de los servicios de gestión del agua.

II. DERECHO DE LA COMPETENCIA Y ACTIVIDADES DE LOS AYUNTAMIENTOS

1. Cuestiones generales sobre Administraciones públicas y Derecho de la competencia

En relación con la sujeción de las Administraciones públicas al Derecho de la competencia, la *Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* recordó en su *Resolución de 28 de febrero de 2019, SAMAD/3/16, ESTACIONAMIENTO REGULADO AYUNTAMIENTO DE MADRID* señaló expresamente que «el Derecho Administrativo no es el único derecho que regula toda la actividad de la Administración Pública» (resolución de 18 de diciembre de 2003, recaída en el expediente R 572/03, Servicios Deportivos Logroño) y que la Ley 16/1989 «es una Ley general, sin excepciones sectoriales, que obliga a todos los operadores públicos y privados y que ha de respetarse por todos ellos en sus actuaciones en el mercado, sin que siquiera exista una exoneración genérica de los actos de la Administración Pública respecto de las prohibiciones que establece» (resolución de 7 de noviembre de 2006, recaída en el expediente R 673/05, Deportes Valladolid).

Esta ha sido igualmente la línea adoptada por la jurisprudencia española, como se pone de manifiesto en la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (número de recurso 0449/2004). En ella se declara la plena aplicación del Derecho de competencia a las actuaciones de las Administraciones públicas, como «referencia a cualquier sujeto que actúe en el mercado, aún en los casos en los que las propias Administraciones públicas y los organismos o sociedades de este carácter lo hagan sometidos en mayor o menor medida al Derecho administrativo». Esta tesis es la que se recoge igualmente en la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2016 (núm. 2946/2013) en el expediente sancionador S/0167/09, Productores de Uva y Vinos de Jerez.

Igualmente, en la resolución de la Autoridad Vasca de la Competencia de 28 de mayo de 2019, Expediente LEA/AVC núm. 122-SAN-2015, se acuerda archivar una denuncia contra un grupo de ayuntamientos que en el ámbito de contratación pública adjudicaban los contratos de servicios y dirección de obras en muchas ocasiones a los mismos arquitectos.

Se reitera una doctrina a consolidada en relación con la sujeción de las Administraciones públicas a las normas de la competencia. Se aborda esta cuestión expresamente

en el contexto de un caso en el que se dilucidan prácticas anticompetitivas por parte de varios ayuntamientos en materia de contratación pública. Así, se afirma que, cuando las Administraciones públicas actúan como operadores económicos que intervienen en el mercado y prestan sus servicios en concurrencia con otros agentes, se considera que se les aplica el ámbito subjetivo de la LDC y pueden ser declaradas responsables de una infracción en materia de defensa de la competencia.

Sin embargo, cuando las Administraciones públicas actúan en virtud de sus funciones públicas, las autoridades de competencia deben usar la legitimación activa —conforme a lo previsto art. 13.2 de la LDC— para impugnar los actos administrativos o la disposición reglamentaria ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En estos casos se entiende que también pueden realizar funciones de promoción de la competencia dirigiendo propuestas a las Administraciones concernidas que conduzcan al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia en los mercados.

En tercer lugar, se explicita una tercera modalidad de actividad administrativa, y es cuando las Administraciones públicas actúan como órgano de contratación a través de procedimientos de licitación pública. En estos casos se considera que también actúan en el campo de sus funciones públicas y quedan correlativamente sometidas a la legislación de contratos; la cual dispone de mecanismos de reacción propios —recurso especial— ante una eventual restricción de competencia, además de la legitimación activa de las autoridades de competencia.

Es decir, en este caso, se cumplen los requisitos exigidos por el Tribunal de Justicia y el Tribunal Supremo para que el Ayuntamiento pueda ser considerado facilitador de una conducta contraria a la competencia al ser la única entidad con capacidad para exigir a los adjudicatarios (o impedir a terceros) que se cumplan las exigencias establecidas en la regulación. Puede considerarse que la Administración está abusando, al no respetar las exigencias normativas, de sus facultades de incidir en el mercado limitando las condiciones de competencia de forma no ajustada a derecho y contraria al interés general.

2. Libre competencia y Ordenanzas en materia de taxi

La Agencia de Defensa de la Competencia ha adoptado numerosos informes y estudios en los que ha analizado la regulación sobre la presente materia como, por ejemplo, en el año 2017, en el que publicó el Informe I 01/17, sobre la actividad del taxi en Andalucía desde la óptica de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia. Asimismo, sobre el respeto a la libre competencia por parte concretas normas municipales que regulan el servicio de taxi también se ha pronunciado en relación con varios municipios: Informe 2/17 alegaciones sobre el texto provisional de la Ordenanza reguladora del servicio de taxi en Almería (30 de octubre de 2017), Informe 1/16 sobre el texto provisional de la Ordenanza Municipal Reguladora del servicio de taxi en el municipio de Coín (8 de junio de 2016). En su función de vigilante de la

competencia, también se ha llegado a interponer recurso contencioso-administrativo contra determinados artículos de la Ordenanza del Ayuntamiento de Coín en el año 2016, que fue estimado parcialmente por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía mediante Sentencia de 13 de octubre de 2017. Recientemente, el pasado mes de enero de 2019, se ha producido la interposición de recurso contencioso-administrativo contra numerosos preceptos de la Ordenanza municipal reguladora del servicio del taxi en el municipio de Marbella.

Asimismo han recaído diversas resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sobre la regulación del sector del taxi; por ejemplo Sentencia núm. 2963/2015, de 30 de diciembre de 2015, confirmada por el TS en STS de 15 de junio de 2018, que anuló en el recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo, y declaró nulas varias disposiciones recogidas en el mismo. Con respecto a ellas, se enmarcan algunos de sus últimos pronunciamientos durante el año 2019. Por un lado, *un Informe de 5 de marzo de 2019 en materia de descansos y servicios concertados del servicio de taxi en el municipio de Almería y sobre determinadas sentencias judiciales en relación con la regulación de los servicios de taxi, Ref. C23-2018*. En él, aparte de recordar las directrices que se derivan de las sentencias judiciales recaídas en el sector advierte al Ayuntamiento que el establecimiento de turnos de descanso obligatorios en los que se prohíba realizar servicios concertados, constituyen una infracción del art. 1.1.b) de la LDC imputable a la Administración por el que puede ser sancionada al no gozar de exención legal de acuerdo con lo señalado en el art. 4 de la LDC.

En esa misma línea elaboró también el *26 de febrero de 2019, en el Informe sobre la regulación en materia de descansos y servicios concertados del servicio de taxi en el municipio de Cádiz, Ref. C30-2018*, recordando que cabe garantizar determinados objetivos públicos (la salvaguarda de la seguridad vial, la ordenación del transporte, o la seguridad de los destinatarios de los servicios o la seguridad en la conducción) mediante la determinación de un número máximo de horas de servicio, o la necesidad de realizar descansos. Ahora bien, aclara que la regulación municipal ha de dejar libertad a los profesionales para decidir la distribución horaria de su jornada, sin sujeción a un día u horas de la semana fijados por la Administración. Y especialmente, habría que eliminar la vinculación del régimen de descansos al vehículo adscrito a la licencia, permitiendo la contratación de asalariados o conductores autónomos que contribuirían a la prestación del servicio del taxi.

3. Servicios funerarios

Como es sobradamente sabido el sector de los servicios funerarios es un ámbito en el que con cierta frecuencia se producen prácticas restrictivas de la competencia. Como ya hemos comentado en otros Informes, estos comportamientos contrarios a la

legislación de defensa de la competencia se deben, en gran medida, a la inercia derivada de que antes de la liberalización en los años noventa, se trataba de un ámbito monopolizado por los municipios. La apertura al mercado en un régimen de libre competencia ha resultado un proceso lento y no exento de dificultades y escollos. Durante 2019 se han dictado algunas resoluciones en este sentido, que declaran la infracción administrativa e imponen la correspondiente sanción a empresas que gestionan tanatorios públicos y discriminan en los precios a las empresas competidoras en relación con los clientes particulares por el uso de sus instalaciones. En este sentido la *Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de Castilla y León de 28 de noviembre de 2019*, TDC/SAN/11/2019. También la *Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de Castilla y León de 28 de noviembre de 2019*, TDC/SAN/14/2019, en la que se llega a una terminación convencional del procedimiento en el supuesto de una infracción por parte de una concesionaria de prácticas de abuso de posición de dominio de las infraestructuras funerarias.

III. GARANTÍA DE LOS SERVICIOS ECONÓMICOS QUE SE PRESTAN EN EL MUNICIPIO POR PARTICULARES

1. Servicios de pago del estacionamiento regulado por aplicación móvil

En este ámbito ya pusimos de manifiesto la concurrencia de varias resoluciones de distintas Autoridades de la Competencia que, en ocasiones, y a pesar de la similitud de los supuestos fiscalizados, llegan a pronunciamientos con un sentido muy diferente. Durante 2019 ha recaído *el Informe del Tribunal de la Competencia de Castilla y León, elevado por consulta del Ayuntamiento de León de 3 de junio de 2019* que sigue a la Autoridad catalana de la competencia en la Resolución de 30 de noviembre de 2018, *Expediente núm. 97/2018* y su anterior *Informe OB 25/2016 - Servicios de pago por móvil de las áreas de aparcamiento reguladas, de fecha 17 de junio de 2016* y de la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana en su reciente *Informe de fecha 24 de julio de 2018 (expediente PROM 2/2017 - EASYPARK ESPAÑA, SLU)*.

El Tribunal de Defensa de la Competencia, en esta misma línea, viene a considerar que el servicio de gestión del pago del estacionamiento regulado mediante apps se debe configurar de manera independiente al servicio de gestión del estacionamiento regulado, aunque se trata de un servicio conexo e instrumental a este último. Asimismo, se resalta que se trata de un servicio que puede ser prestado por diferentes operadores. Esta misma doctrina se toma igualmente en consideración por *la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana en su reciente Informe de fecha 24 de julio de 2018 (expediente PROM 2/2017 - EASYPARK ESPAÑA, SLU)*, relativo a servicios de pago de estacionamiento regulado mediante tecnología de aplicación móvil y otros servicios de movilidad inteligente. En definitiva, se trata de servicios tecnológicos que pueden prestar los operadores privados en régimen de libre mercado.

2. La ordenación de las VTC en el ámbito local

En la *STS de 6 de marzo de 2019*, Rec. 1131/2017, se dilucida en este caso un supuesto muy singular, en el que se impugna un Decreto del Área de Gobierno de Medio Ambiente, y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, por el que se adoptan en la ciudad de Madrid las medidas de restricción del tráfico y del estacionamiento previstas en el Protocolo de Medidas a adoptar durante episodios de Alta Contaminación por dióxido de nitrógeno, aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno. Se trata de adoptar, por un determinado periodo temporal, ciertas limitaciones y restricciones de circulación aplicadas al transporte de viajeros de arrendamiento de vehículos con conductor. El tribunal falla que las medidas son discriminatorias porque no hay razones ambientales que justifiquen la implantación de medidas restrictivas de circulación y de prohibición de estacionamiento y de limitación de velocidad dependiendo de que se trate de taxis o de vehículos VTC, en contra además de lo previsto en la Ordenanza de movilidad aprobada por el Pleno del Ayuntamiento que no preveía ese tipo de desigualdad.

IV. SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

1. Cuestiones sobre la extensión del concepto de servicio público conforme a la legislación vigente

En el contexto de litigios suscitados sobre las medidas coercitivas adoptadas por ayuntamientos en relación con la puesta a disposición de terceros de viviendas desocupadas, se pronuncian dos *SSTSJ de Cataluña de 2 de septiembre*, Rec. 813/2019 y Rec. 822/2019, sobre el concepto de servicio público local, que declaran contrario a derecho la imposición de obligaciones o cargas a particulares propietarios de estos inmuebles. En concreto la STSJ afirma que ha sufrido una mutación «la atmósfera de la que se nutre la autonomía local tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local» y que de ello se deriva un cambio de concepción en la noción de «servicio público local». Y así de una concepción amplia en la antigua redacción del art. 85.1 LRBRL la sentencia entiende que se ha pasado a una concepción limitada. Esta última se considera menos generosa y estrictamente apegada a las competencias asignadas legalmente y con la debida precisión; sin demasiadas posibilidades de apelar directamente a «fines» para basar en estos un elenco competencial.

2. Problemas relativos a la reinternalización de los servicios públicos

En la doctrina encontramos artículos que siguen incidiendo en esta cuestión. J. QUESA LUMBRERAS, «Procedimientos de reinternalización y externalización de servicios»

en *Público y privado en la gestión de los servicios públicos: reestructuración, externalización y reversión a la Administración*, coordinado por F. FEDERICO CASTILLO BLANCO, F. VILA TIERNO. A. HUERGO LORA también escribe sobre esta materia en «La prestación de los servicios públicos», *Documentación administrativa: nueva época*, núm. 6.

Asimismo, en relación con la dimensión procedimental de la remunicipalización de los servicios: J. LEÓN ACOSTA, «Sobre el procedimiento para la remunicipalización de los servicios públicos. A propósito de los arts. 85 y 86 LRBRL», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 12, 2019, pp. 72-92. En este artículo, aunque se recalca la importancia de la dimensión procedimental del fenómeno de la remunicipalización (o reinternalización) de servicios públicos locales, recogida en los arts. 86 LRBRL y 97 TRRL, se intenta convencer de que el establecimiento de un servicio público, ya sea de carácter facultativo como obligatorio, ha de seguir el procedimiento previsto en los referidos artículos para la actividad económica local. Esta tesis se defiende sin atender a que se trata de dos actividades económicas municipales de distinta naturaleza, y con distinta finalidad, en la medida que la actividad económica se presta de por sí en régimen de mercado, y, por tanto, sometida a las normas de la libre competencia, y no así el servicio público, ya sea este de implantación obligatoria o facultativa. Además, no se llega a entender qué sentido tendría la tramitación en la organización municipal de un expediente administrativo para motivar la necesidad de implantación del servicio, si esta resulta de por sí ya obligatoria.

También se defiende en esta aportación que el cambio de gestión de un servicio público debe quedar sometido al procedimiento de los arts. 86 LRBRL y 97 TRRL con el argumento de que la gestión se configura, en nuestro ordenamiento jurídico, como un elemento principal en la prestación de un servicio público y no como un elemento secundario o accesorio.

Como se puso de manifiesto en el *Informe del Anuario de 2018* siguen sucediéndose los litigios en relación con respecto al problema de la remunicipalización de los servicios de gestión de aguas. Ya dimos cuenta en el referido informe de que el servicio de abastecimiento y saneamiento de aguas del Ayuntamiento de Valladolid se reinternalizó una vez extinguida la concesión, cuando se optó por la constitución de una entidad pública empresarial local. También se relató en su momento cómo los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento fueron recurridos y declarados conforme a derecho al entender que la prestación (directa) de un servicio público obligatorio por parte de los municipios exigía justificar, como se había hecho en el expediente municipal, que la gestión directa por medio de entidad pública empresarial por la que se optaba debía ser eficiente y sostenible, lo que implicaba seguir el procedimiento con los rigores formales exigidos en el art. 85.2 LRBRL. En el año 2019, una de las sentencias de primera instancia que resolvió uno de los litigios interpuestos ha sido recurrida ante el TSJ de Castilla y León.

Así, la *STSJ de Castilla y León de 21 de mayo de 2019, Rec. 0000339 /2018*, fiscaliza de nuevo la legalidad de los citados acuerdos y reconoce la legitimación activa

[art. 19.1.a) LJCA] de la concesionaria para recurrir tales acuerdos municipales de reinternalización. De forma muy clara y acertada se reconoce que la opción por la gestión directa implica que los intereses mercantiles de la empresa quedan afectados, ya que se le priva de la posibilidad de competir para continuar gestionándolos. Se reconoce que el hecho de que siguiera manteniéndose su gestión indirecta no le convertiría en encargada de la gestión del servicio, pero al mismo tiempo se reconoce que una eventual sentencia anulatoria de los acuerdos municipales de remunicipalización le reportaría una ventaja posible, aunque fuera de manera solo hipotética, al poder competir en la licitación pública del contrato de concesión de servicios con otras empresas del sector de la gestión de los servicios hidráulicos.

La sentencia es muy clarificadora en su coherente exposición al explicar cómo la legislación vigente no exige en la remunicipalización del servicio seguir la tramitación del expediente al que se refiere el art. 86.1 LBRL y el art. 97 TRRL. Y en argumentarlo basándose en que en la actividad de servicio público local resulta innecesario un posterior expediente administrativo que justifique la conveniencia y oportunidad de implantar el servicio porque esta decisión ya la ha adoptado el legislador que ha atribuido esa actividad prestacional como competencia a los municipios, que la han de desempeñar de modo obligatorio. Al no estar sometidos los servicios de aguas a ese procedimiento por ser calificados servicios públicos locales por disposición legal, el examen de la sostenibilidad y eficiencia de su gestión se proyecta con respecto a los propios recursos públicos, económicos y materiales municipales, y no es necesario hacer una valoración económica de los efectos sobre el mercado, sobre los posibles operadores económicos privados (que de hecho ya no prestaban el servicio por cuanto su título se había extinguido). Por ello, lo que se exige, con arreglo a lo dispuesto en el art. 85.2 de la LBRL, es otro procedimiento, que consiste en que conste en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido, lo que se elevará al Pleno para su aprobación. En ese procedimiento es donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados, recabándose informe del interventor local, quien ha de valorar la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el art. 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y, en el caso, como sucede en el supuesto de la STSJ de Castilla y León, que se opte por una de las formas previstas dentro de la gestión directa, que quedara acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes.

Asimismo, resulta de interés la *STS de 19 de noviembre de 2019, Rec. 1435/2016*. Se trata de un supuesto en el que litigio tiene más que ver con cuestiones relativas a la contratación pública. En él del TS declara conformes a derecho los acuerdos locales por los que se creó la sociedad mixta Aigües de Barcelona, constituida en 2012 para llevar el suministro de agua a 23 municipios del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y para gestionar todo el ciclo del agua de los 36 municipios que la integran. Se revocó así la sentencia del TSJ y se consideró legal el procedimiento empleado por AMB y los acuerdos aprobaban inicial y definitivamente el establecimiento y prestación del servicio del

ciclo integral del agua, el establecimiento del sistema de gestión de ese servicio público mediante sociedad de capital social mixto bajo la modalidad de convenio con sociedad existente

Desde el punto de vista del concepto de servicio público subyace en este pronunciamiento, influido por los hechos del caso en los que el servicio de abastecimiento de aguas se venía prestando desde el siglo XIX, un entendimiento del servicio público local, que tiene más que ver con las categorías de la legislación anterior a la vigente legislación de régimen local, y en concreto a la Ley 7/1985, de 2 de abril. Se entiende así que la asunción de un servicio público requiere la voluntad municipal, y con ello un procedimiento de municipalización de los arts. 86.1 LRBRL y art. 97 TRRL. Se considera que la municipalización de un servicio no se produce de manera automática por la atribución legal de la competencia, sino que exigiría, como resultaba del art. 168 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, la aprobación del correspondiente acuerdo por el Ayuntamiento, siguiendo el procedimiento establecido, en el que ha de tenerse en cuenta, en su caso, la necesidad de proceder a la expropiación de derechos patrimoniales. Olvida esta sentencia, y la dictada posteriormente en la misma fecha, en Rec. 1430/2016, frente a otros actos locales conectados con la misma cuestión litigiosa, que en relación a la implantación de un servicio público no puede entenderse de la misma manera en la época de la industrialización de los años cincuenta del siglo XX que, en la actualidad, o que en los años ochenta del siglo XX.

V. ACTIVIDAD SUBVENCIONAL

Como ya se puso de manifiesto en un informe de 2016, en materia de ayudas públicas, existía un problema en el País Vasco, y sobre el mismo se pronuncian numerosas sentencias del Tribunal Supremo. Entre otras, la *STS de 11 de febrero de 2019, Rec. 491/2016*; *STS de 25 de febrero de 2019, Rec. 497/2016*; *STS de 25 de abril de 2019, Rec. 601/2016*; *STS. 29 de abril de 2019 Rec. 488/2016*; *STS 29 de abril de 2019, Rec. 616/2016*, y de 5 de marzo de 2019, *Rec. 2016/2016*. En todas ellas se declaran conforme a derecho los diversos pronunciamientos del Tribunal de Justicia del País Vasco sobre la legalidad de las subvenciones municipales otorgadas por diversos municipios a un Consorcio que integra entre sus fines la independencia de Euskadi con respecto al Estado. Se trataba de la entidad local Consorcio Udalbiltza. El Tribunal parte de la legalidad de la concesión de ayudas municipales a entidades legalmente constituidas, cuando se trate de un Consorcio constituido sobre la base del art. 87 LRBRL por su relación con la esfera de intereses a que debe servir la entidad local. Ello justificaría la ayuda en cuestión, en la medida que un consorcio es una forma o instrumento de organización común del que pueden servirse las entidades locales para realizar actuaciones o gestionar servicios en que estén mutuamente interesadas siempre y cuando se respeten los términos y exigencias de la Ley 38/2003, general de subvenciones, aplicable al caso, además de su carácter básico.

VI. INICIATIVA LOCAL EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

En el *Informe emitido por la Autoridad Catalana de la Competencia de 5 de febrero, Ref. núm. OB 44/2019*, se evalúa la iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona a la hora de impulsar la creación de un operador público de servicios odontológicos en competencia en el mercado. Las razones que el Ayuntamiento esgrime para, por una parte, implantar esta actividad es favorecer la accesibilidad de parte de los ciudadanos a los servicios odontológicos, y de otra, introducir competencia en el sector en base a una propuesta de calidad a precios ajustados.

La Autoridad valora positivamente la iniciativa municipal, al considerar que sirve potencialmente para funcionar como un mecanismo que puede contribuir a inducir demanda en el mercado de los servicios odontológicos en Barcelona. Si se articula como una oferta de servicios de calidad a precios asequibles puede contribuir a hacer crecer la demanda de ciudadanos que se encuentren en disposición de requerir los referidos servicios y que quizá en las condiciones actuales de mercado no accederían. Aún así, en relación con la segunda razón aducida por el Ayuntamiento como justificación para iniciar esta actividad empresarial considera que la reducida dimensión del servicio proyectado, hace poco probable que esta medida alcance el objetivo perseguido de introducir nuevas presiones competitivas en los precios de los mercados de servicios odontológicos en ese ámbito territorial.