

Asunto C-328/19**Resumen de la petición de decisión prejudicial, con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

19 de abril de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia)

Fecha de la resolución de remisión:

15 de abril de 2019

Parte recurrente:

Porin kaupunki

Otras partes en el procedimiento:

Porin Linjat OY

Lyttylän liikenne Oy

Objeto del procedimiento principal

Contratación pública — Convenio de colaboración entre municipios — Modelo del municipio responsable — Contratos públicos — Transferencia de competencias — Colaboración horizontal de poderes adjudicadores — Entidad asimilada — Autoridad competente en el sentido de la Ley del transporte público de personas — Transporte de personas con discapacidad

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En el litigio pendiente ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), el 4 de mayo de 2015 la Comisión de Previsión Básica de Porin kaupunki (ciudad de Pori) decidió que el transporte de personas con discapacidad a sus lugares de trabajo o de atención diurna, efectuado en autobuses de plataforma baja, se llevase a cabo como transporte propio de la

ciudad de Pori. Se decidió que los transportes corriesen a cargo de Porin Linjat Oy, una sociedad anónima participada al 100 % por la ciudad de Pori.

La decisión se refería a los transportes de habitantes del área de colaboración constituida por la ciudad de Pori, la ciudad de Ulvila y el municipio Merikarvia y creada mediante un convenio de colaboración relativo a la organización y prestación de servicios sociales y sanitarios. Dicho convenio se basa en el llamado «modelo del municipio responsable», conforme al cual la responsabilidad por la organización de los mencionados servicios se transfirió a la ciudad de Pori.

Para la adjudicación del contrato, la ciudad de Pori no convocó una licitación, ya que consideró que se trataba de una adjudicación a Porin Linjat Oy, sociedad sometida a su control (una adjudicación «in house», que en el Derecho finlandés se denomina «adjudicación a una entidad asimilada»).

En opinión del Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), los transportes de que aquí se trata, conforme a su finalidad principal, son servicios pertenecientes a la categoría 2 («Servicios de transporte por vía terrestre, incluidos los servicios de furgones blindados y servicios de mensajería, excepto el transporte de correo») del anexo II, parte A, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114).

Conforme a la oferta presentada por Porin Linjat Oy, el valor total de los servicios de transporte objeto de adjudicación, sin IVA, asciende aproximadamente a 600 000 euros, lo que supera el umbral establecido en el artículo 7 de la Directiva 2004/18.

La cuestión que se dirime ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) es si la adjudicación de los servicios de transporte para personas con discapacidad a Porin Linjat Oy constituye una adjudicación de contrato público a efectos de la Directiva 2004/18, para la cual hubiera debido convocarse una licitación.

En el presente litigio se ha de decidir, en primer lugar, si el convenio de colaboración entre la ciudad de Pori, la ciudad de Ulvila y el municipio de Merikarvia relativo a la organización de servicios sociales y sanitarios, por su propia naturaleza, constituye una regulación de la transferencia de competencias, no sometida a la Directiva 2004/18, o si dicha colaboración representa una cooperación entre poderes adjudicadores que implica la adjudicación de contratos públicos exentos de la obligación de licitación conforme a dicha Directiva, o si se trata de un tercer caso diferente.

En caso de que se parta de una de las dos situaciones descritas en el apartado anterior, en el presente litigio se debe decidir, en primer lugar, si la ciudad de Pori puede encargar la prestación de servicios de transporte también para la ciudad de

Ulvila y para el municipio de Merikarvia sin que se considere una adjudicación de contratos públicos.

Asimismo, se ha de decidir si Porin Linjat Oy realiza una parte tan significativa de sus operaciones con la ciudad de Pori que dicha sociedad deba ser considerada una entidad sometida al poder dominante de la ciudad de Pori, de manera que los contratos que esta le adjudique no están sujetos a la obligación de licitación. Por otro lado, es importante aclarar si entre las operaciones realizadas a favor de la ciudad de Pori se incluyen también las relativas al transporte regional, organizado por la ciudad de Pori, en su condición de autoridad competente, también para las ciudades de Harjavalta, Kokemäki y Ulvila en virtud de la Ley del transporte público de personas y del convenio de colaboración entre los municipios correspondientes.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, en el sentido de que el modelo del municipio responsable, conforme al convenio de colaboración entre municipios de que se trata, cumple los requisitos de una transferencia de competencias no comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva (asunto C-51/15, Remondis), o los de una colaboración horizontal no sujeta a la obligación de licitación (asunto C-386/11, Piepenbrock y la jurisprudencia que allí se cita), o bien constituye un tercer caso diferente?
- 2) Si el modelo del municipio responsable conforme al convenio de colaboración cumple los requisitos de una transferencia de competencias, en el caso de una adjudicación de contratos efectuada tras la transferencia de competencias, ¿se considera poder adjudicador al organismo público que ha recibido la competencia transferida, y puede dicho organismo público adjudicar contratos de servicios, como municipio responsable en virtud de la competencia transferida por otros municipios, a uno de los organismos a los que está ligado, sin convocar una licitación, en circunstancias en que la adjudicación de tales contratos de servicios, sin la figura del municipio responsable, habría sido competencia de los municipios que transfirieron la competencia?
- 3) Si, en cambio, el modelo del municipio responsable conforme al convenio de colaboración cumple los requisitos de una colaboración horizontal, ¿pueden los municipios colaboradores adjudicar contratos de servicios, sin convocar una licitación, a uno de dichos municipios colaboradores, que, sin convocar una licitación, los ha adjudicado a uno de los organismos a los que está ligado?

- 4) Al examinar si una sociedad realiza la mayor parte de su actividad para el municipio que ejerce el control sobre ella, ¿se tiene en cuenta, en el cálculo del volumen de negocios correspondiente a dicho municipio, el volumen de negocios de una sociedad de la que es propietario el municipio y que presta servicios de transporte en el sentido del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo, en la medida en que esta sociedad obtenga dicho volumen de negocios con el transporte organizado por el municipio como autoridad competente en el sentido del Reglamento n.º 1370/2007?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 1 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

Artículos 2 y 5 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo.

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada

Sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), apartados 49, 52 y 55.

Sentencia de 9 de junio de 2009, Comisión/Alemania (C-480/06, EU:C:2009:357).

Sentencia de 19 de diciembre de 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce y otros (C-159/11, EU:C:2012:817).

Sentencia de 13 de junio de 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), apartados 36 y 37.

Sentencia de 11 de mayo de 2006, Carbotermo y Consorzio Alisei (C-340/04, EU:C:2006:308), apartados 65 y 67.

Sentencia de 8 de diciembre de 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935), apartados 36 y 37.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Artículos 5 y 10 de la Laki julkisista hankinnoista 348/2007 (Ley de contratación pública n.º 348/2007).

La Directiva 2004/18 fue transpuesta en Finlandia mediante la Ley 348/2007.

Artículos 76 a 77 de la Kuntalaki 365/1995 (Ley de administración municipal n.º 365/1995, derogada por la Ley n.º 410/2015)

Con arreglo al artículo 76 de la Ley de administración municipal, los municipios pueden desempeñar sus funciones de forma conjunta mediante convenio. Los municipios pueden acordar que la realización de una función sea transferida por uno o más municipios a un municipio determinado.

Con arreglo al artículo 77 de la Ley de administración municipal, cuando un municipio desempeñe una función por cuenta de otro u otros municipios, puede acordarse que estos otros municipios elijan a parte de los miembros del órgano que en el primer municipio se ocupe de desempeñar dicha función.

Artículos 8 y 49 a 52 de la Ley de administración municipal n.º 410/2015

Conforme al artículo 8 de la Ley de administración municipal de 2015, un municipio puede organizar por sí mismo las funciones atribuidas por la ley o puede acordar la cesión de la responsabilidad de su organización a otro municipio o a una mancomunidad de municipios. En caso de colaboración legalmente establecida, asume la responsabilidad de la organización, por cuenta del municipio, otro municipio o una mancomunidad de municipios. El municipio o mancomunidad de municipios que asuma la responsabilidad de la organización de determinadas funciones, responderá respecto a los servicios y demás medidas que deba organizar de: 1) el acceso en condiciones de igualdad; 2) la definición de la demanda, el volumen y la calidad; 3) la forma de la prestación del servicio; 4) la supervisión de la prestación del servicio, y 5) el ejercicio de las facultades propias del organismo público. El municipio será competente de la financiación de sus funciones aun cuando la responsabilidad de la organización le haya sido transferida a otro municipio o a una mancomunidad de municipios.

Con arreglo al artículo 49 de la Ley de administración municipal, los municipios y mancomunidades de municipios pueden desempeñar sus funciones de forma conjunta mediante convenio. Entre las formas de colaboración de Derecho público entre municipios figura la de un organismo común.

Con arreglo al artículo 50 de la Ley de administración municipal, cuando un municipio acuerda la transferencia a otro municipio o a una mancomunidad de municipios de la responsabilidad de la organización de una función que le atribuye la ley, dicha transferencia no se somete a la Ley de contratación pública. Tampoco se somete a la mencionada Ley la colaboración entre municipios cuando esta consista en la adjudicación de un contrato con arreglo al artículo 10 de la Ley de contratación pública a una entidad asimilada, por parte del municipio o de la mancomunidad de municipios, o cuando la mencionada Ley no sea aplicable por otro motivo a la colaboración.

Con arreglo al artículo 51 de la Ley de administración municipal, un municipio puede realizar una función por cuenta de otro u otros municipios por medio de un organismo común de todos ellos, que asuma la responsabilidad de la realización de la función. El municipio que desempeñe la función se designa «municipio responsable». Los municipios pueden acordar que los demás municipios elijan a parte de los miembros del organismo común.

Con arreglo al artículo 52 de la Ley de administración municipal, el convenio de constitución del organismo común deberá contener, al menos, disposiciones sobre: 1) las funciones del organismo común y, en caso necesario, la transferencia de la responsabilidad de la organización con arreglo al artículo 8; 2) la composición del organismo común y el derecho de los demás municipios a nombrar miembros del organismo; 3) los principios del cálculo de los costes y su reparto, y 4) la duración y las condiciones de rescisión del convenio.

Artículos 4, 5, 6, 12 y 14 de la Joukkoliikennelaki 1219/2011 (Ley del transporte público de personas n.º 1219/2011).

Conforme al artículo 4 de la Ley del transporte público de personas, las autoridades competentes para el transporte por carretera a efectos del Reglamento n.º 1370/2007 están obligadas a establecer el nivel de servicio de transporte público en sus respectivas jurisdicciones. En las actividades dirigidas al establecimiento del nivel de servicio, las autoridades deben cooperar en la medida necesaria entre sí y con las mancomunidades de municipios y provinciales.

Con arreglo al artículo 5 de la Ley del transporte público de personas, a las autoridades competentes para el transporte efectuado con arreglo al Reglamento n.º 1370/2007 les corresponde la definición de los servicios. La responsabilidad de la planificación de líneas y horarios en relación con dicho transporte puede recaer sobre la compañía de transportes o sobre la autoridad, o bien se puede repartir entre ambas.

De conformidad con el artículo 6 de la Ley del transporte público de personas, las autoridades competentes deben planificar los servicios de transporte público, preferentemente, con carácter regional o territorial, a fin de diseñar una red de transporte público eficiente. En la planificación del transporte público, las autoridades deben colaborar entre sí y con los demás municipios.

Con arreglo al artículo 12 de la Ley del transporte público de personas, corresponde a la autoridad municipal regional la concesión de licencias para el transporte de línea que se realice estrictamente dentro de los límites de su jurisdicción.

Conforme al artículo 14 de la Ley del transporte público de personas, a las autoridades competentes les corresponde decidir la organización de los servicios públicos de transporte de sus respectivas jurisdicciones, o de parte de ellos, con arreglo al Reglamento n.º 1370/2007.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

Convenio de colaboración relativo a los servicios sociales y sanitarios

- 1 Las decisiones de la Comisión de Previsión Básica de la ciudad de Pori tratan sobre los servicios de transporte en el sentido de la Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987 (Ley de servicios y apoyo a personas con discapacidad n.º 380/1987), de cuya organización es responsable el municipio con arreglo al artículo 3 de dicha ley.
- 2 Mediante convenio de colaboración celebrado el 18 de diciembre de 2012, relativo a la organización y prestación de los servicios sociales y sanitarios, la ciudad de Pori, la ciudad de Ulvila y el municipio de Merikarvia acordaron la transferencia de la responsabilidad de la organización de dichos servicios a la ciudad de Pori. En el convenio se designó a la ciudad de Pori como municipio responsable o municipio principal, y la ciudad de Ulvila y el municipio de Merikarvia se designaron como municipios adheridos.
- 3 En virtud del convenio de colaboración se constituyó un área de colaboración administrada de conformidad con los artículos 76 y 77 de la Ley de administración municipal n.º 365/1995. Conforme a dicho convenio, el sistema de prestación de servicios constituye un conjunto unitario desarrollado conjuntamente por el municipio responsable y los municipios adheridos.
- 4 La actividad a que se refiere el convenio de colaboración se somete a la organización y administración del municipio responsable, tanto desde el punto de vista operativo como financiero y de regulación administrativa.
- 5 La responsabilidad de la organización de los servicios del área de colaboración la asume la Comisión de Previsión Básica de la ciudad de Pori, constituida como comisión conjunta y formada por 18 miembros, de los cuales la ciudad de Ulvila nombra a 3; el municipio de Merikarvia, a 2, y el resto, la ciudad de Pori.
- 6 La Comisión de Previsión Básica asume toda la responsabilidad de los servicios, del sistema de prestación de servicios y del presupuesto de la actividad. Dentro de su ámbito de competencias, autoriza contratos y decide sobre la prestación de servicios y sobre los precios.
- 7 Los costes se dividen en función de la utilización de los servicios, de manera que cada municipio carga con los costes reales derivados de los servicios prestados a sus propios habitantes y a las personas que se hallan bajo la responsabilidad de cada uno.

Transporte regional y convenios celebrados al respecto

- 8 La ciudad de Pori es la autoridad municipal regional en el área formada por los municipios de Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori y Ulvila, en el sentido del artículo 12 de la Ley del transporte público de personas.
- 9 Con arreglo al artículo 14 de la misma ley, la ciudad de Pori es, como autoridad municipal regional, la autoridad competente para el transporte por carretera a efectos del Reglamento n.º 1370/2007.
- 10 Con el convenio de colaboración que entró en vigor el 1 de julio de 2012, la ciudad de Pori y las ciudades de Harjavalta, Kokemäki y Ulvila, junto al municipio de Nakkila, llegaron a acuerdos sobre las funciones que el Reglamento n.º 1370/2007 y la Ley del transporte público de personas atribuyen a la autoridad localmente competente.
- 11 Con arreglo al convenio de colaboración, los municipios adheridos desempeñan las mencionadas funciones, con arreglo a los artículos 76 y 77 de la Ley de administración municipal n.º 365/1995, por medio de un organismo común creado por la ciudad de Pori.
- 12 La Comisión de Transporte Público de la región de Pori, en el cual la ciudad de Pori nombra a cinco miembros y los demás municipios adheridos un miembro cada uno, actúa como autoridad competente para el transporte público local de Pori y para el transporte efectuado estrictamente dentro del área formada por dichos municipios.
- 13 Con arreglo al Reglamento n.º 1370/2007, los costes de los servicios de transporte encomendados se distribuyen entre los municipios adheridos de la forma específicamente establecida por la Comisión de Transporte Público.
- 14 La Comisión de Transporte Público de la región de Pori actúa como autoridad regional competente para el transporte público, conforme al convenio de colaboración autorizado por los municipios, en el área de la ciudad de Pori, las ciudades de Ulvila, Harjavalta y Kokemäki y el municipio de Nakkila, y queda sometida al control de la asamblea municipal y del gobierno municipal de Pori. La Comisión tiene competencias en las funciones asignadas por el Reglamento n.º 1370/2007 y por la Ley del transporte público de personas a la autoridad competente para el transporte público.

Breve exposición del procedimiento principal y de las alegaciones esenciales de las partes*Markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil, Finlandia)*

- 15 El Markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil), que conoció del litigio en primera instancia, consideró en su resolución que Porin Linjat Oy no constituía una

entidad asimilada a la ciudad de Pori en el sentido del artículo 10 de la Ley de contratación pública. Además, en su opinión, no se había alegado que existiese ningún otro motivo previsto por la Ley de contratación pública para no sacar el contrato a licitación.

- 16 Según la motivación de la sentencia del Markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil), la ciudad de Pori es la autoridad municipal regional en el sentido de la Ley del transporte público de personas que concede las licencias para el transporte de línea efectuado estrictamente en su jurisdicción, formada por los municipios de Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori y Ulvila. Porin Linjat Oy se hizo cargo del transporte regular en el territorio de los demás municipios afectados, en virtud de una licencia concedida por la Comisión de Transporte Público de la región de Pori. Los demás municipios mencionados en la regulación disponen de un representante cada uno en la Comisión de Transporte Público de la región de Pori, pero carecen de todo control sobre Porin Linjat Oy. Por lo tanto, los ingresos obtenidos por Porin Linjat Oy con el transporte público de dichos municipios no se pueden tener en cuenta en el cálculo del volumen de operaciones, aunque la gestión del transporte se base en las directrices de las Comisiones de la ciudad de Pori, que sí ejerce su control sobre dicha sociedad.
- 17 Conforme a la motivación de la sentencia del Markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil), el volumen de operaciones realizadas para la ciudad de Pori no alcanza el nivel necesario, definido por el Tribunal de Justicia, para que Porin Linjat Oy se considere una entidad asimilada. Esta sociedad no realiza la mayor parte de su actividad junto con un poder adjudicador que posea el 100 % de sus participaciones.
- 18 El 4 de mayo de 2015, el Markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil) anuló las decisiones de la Comisión de Previsión Básica de la ciudad de Pori en relación con los transportes de que aquí se trata, en la medida en que aún no habían expirado los períodos de opción allí mencionados.

Procedimiento ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo)

- 19 La ciudad de Pori interpuso recurso ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), en el que alegaba que Porin Linjat Oy era una entidad asimilada a ella.
- 20 Adujo que Porin Linjat Oy era una sociedad de su propiedad y sometida a su control, que no había participado en ninguna licitación de transporte desde 2009 y que tampoco operaba de ninguna otra manera en los mercados con carácter competitivo. En su opinión, Porin Linjat Oy es una entidad «in house» que cumple los requisitos de un operador interno establecidos en la Ley del transporte público de personas.

- 21 Añadió que el transporte efectuado por Porin Linjat Oy es un servicio de transporte prestado como servicio propio por la autoridad de transporte público con arreglo al Reglamento n.º 1370/2007. La sociedad explota las líneas que le ha asignado la Comisión de Transporte Público.
- 22 Con arreglo a la normativa vigente y al convenio de colaboración, las ciudades de Harjavalta, Kokemäki y Ulvila y el municipio de Nakkila habían transferido a la ciudad de Pori, como municipio responsable, la realización de la actividad de transporte público correspondiente a los municipios colaboradores. El transporte efectuado en el área de dichos municipios, del que se ocupaba Porin Linjat Oy bajo las directrices de la ciudad de Pori como autoridad competente, era una actividad de la ciudad de Pori, y los ingresos obtenidos con ella se corresponden con las operaciones efectuadas por la sociedad para la ciudad de Pori. Por lo tanto, más del 90 % del volumen de operaciones de Porin Linjat Oy proceden de la ciudad de Pori y de los usuarios de sus servicios de transporte público.
- 23 Porin Linjat Oy comunicó que se adhería a las alegaciones de la ciudad de Pori en su escrito de recurso.
- 24 Lyttylän Liikenne Oy, que había impugnado ante el Markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil) la adjudicación del contrato, alegó que Porin Linjat Oy no desarrollaba la mayor parte de su actividad junto con la ciudad de Pori, propietaria de todas sus participaciones, de manera que no se trataba de una entidad asimilada.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 25 El Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) constata que la colaboración de los municipios de la región de Pori en la prestación de servicios sociales y sanitarios, así como de servicios de transporte público, se basa en el modelo del municipio responsable.
- 26 En el presente litigio es preciso aclarar si se puede considerar que en el caso de una colaboración de municipios basada en el modelo del municipio responsable la adjudicación de contratos por el municipio responsable no está sujeta a la obligación de licitación si dicho municipio o su entidad asimilada adquiere los servicios para los habitantes de los municipios del área de colaboración.
- 27 De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cabe distinguir tres tipos de casos en los que no rige la obligación de licitar un contrato. En primer lugar, la transferencia de competencias entre autoridades públicas; en segundo lugar, la colaboración horizontal de poderes adjudicadores y, en tercer lugar, la adjudicación a una entidad asimilada. El presente litigio requiere un análisis desde todos estos puntos de vista.

Colaboración para la organización de servicios sociales y sanitarios

- 28 En el presente caso resulta necesario presentar una petición de decisión prejudicial, en primer lugar, porque no está claro si una colaboración de municipios, basada en el modelo del municipio responsable, para la organización de servicios sociales y sanitarios, constituye una transferencia de competencias no sujeta a la normativa sobre contratación pública, una colaboración horizontal no sujeta a la obligación de licitación o un tercer caso diferente.
- 29 El Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) cree que es preciso aclarar si la regulación basada en un convenio de colaboración relativa a los servicios sociales y sanitarios cumple los requisitos de una transferencia de competencias no comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18. Es preciso dilucidar si los requisitos de la transferencia de competencias definidos en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), se cumplen por el hecho de que la autoridad pública que obtiene la competencia la ejerza de forma autónoma y bajo su propia responsabilidad, aunque se trate de una regulación como la aquí controvertida, basada en un convenio entre municipios, en que los demás municipios han transferido al municipio responsable la responsabilidad de la organización de los servicios legalmente establecidos.
- 30 También se puede considerar necesario aclarar si la regulación sobre servicios sociales y sanitarios basada en un convenio de colaboración entre municipios cumple los requisitos de una colaboración lícita entre poderes adjudicadores. En opinión del Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), es posible que la regulación controvertida cumpla los requisitos de tal colaboración. La responsabilidad legalmente establecida en cuanto a la organización de los servicios (en este caso, los servicios de transporte de personas con discapacidad) le sigue correspondiendo a un municipio adherido aunque los servicios se presten en virtud de una regulación entre municipios basada en el modelo del municipio responsable. Se trata de servicios de utilidad pública cuya organización incumbe obligatoriamente, por ley, a todos los municipios participantes en la regulación.
- 31 Si el convenio de colaboración de que aquí se trata se considera una transferencia de competencias no comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18, queda por aclarar si la autoridad pública a la que se transmitió la competencia debe ser calificada de poder adjudicador y si, en su condición de municipio responsable, está facultada para adjudicar los contratos de servicios controvertidos, sin convocar una licitación, a su entidad asimilada, como si la adjudicación de los contratos de servicio sin la figura del municipio responsable, les hubiese correspondido como propia a los municipios que transfirieron la competencia.
- 32 Si se considera que se trata aquí de una colaboración horizontal entre poderes adjudicadores, no sujeta a la obligación de licitación, también es preciso aclarar si

el municipio que asume entonces la condición de municipio responsable, al organizar los servicios para otros poderes adjudicadores participantes en la colaboración, puede servirse de una entidad asimilada a él o se trata en tal caso de una adjudicación de contratos públicos para la cual es obligatorio recurrir a una licitación.

- 33 En opinión del Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), no se abordó expresamente la cuestión de si las medidas posteriores a una transferencia de competencia están sujetas a la obligación de licitación conforme a la normativa en materia de contratación pública.
- 34 Si se trata de una transferencia de competencias, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) entiende que la autoridad pública que ha recibido la competencia, es decir, la ciudad de Pori, podría ser considerada como poder adjudicador en cuanto a la adjudicación de los servicios de transporte controvertidos, facultado para adjudicar los contratos de transportes, sin licitación, a su entidad asimilada respecto a toda el área de colaboración.
- 35 En cambio, si se trata de una colaboración horizontal lícita, en opinión del Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) los demás municipios del área de colaboración podrían adjudicar los mencionados transportes, sin licitación, a la ciudad de Pori si esta los hubiese licitado por cuenta propia y de los demás municipios o si los hubiese realizado como actividad propia. En cambio, es preciso dilucidar si un poder adjudicador que participa en una colaboración puede adjudicar los contratos de servicios, sin licitación, a una entidad asimilada de otro poder adjudicador participante en la colaboración, teniendo en cuenta que la colaboración no debe colocar a ningún prestador de servicios privado en una situación más favorable que la de sus competidores.

Colaboración en el transporte regional y condición de entidad asimilada

- 36 La ciudad de Pori no ha efectuado como actividad propia el transporte de personas con discapacidad, sino que lo ha hecho por medio de Porin Linjat Oy, sociedad jurídicamente diferente de la ciudad, con personalidad jurídica propia y cuya propietaria única es la ciudad.
- 37 La ciudad de Pori es la autoridad competente a efectos del Reglamento n.º 1370/2007 y de la Ley del transporte público de personas, y las funciones que le han sido asignadas, así como su condición de municipio responsable, se decidieron en el convenio de colaboración en materia de transporte público entre la ciudad de Pori, las ciudades de Harjavalta, Kokemäki y Ulvila y el municipio de Nakkila.
- 38 Los demás municipios de la mencionada jurisdicción carecen de todo control sobre Porin Linjat Oy, ya que no poseen participaciones en la sociedad ni pueden influir de ningún otro modo en sus decisiones. Por lo tanto, no se sostiene la

afirmación de que Porin Linjat Oy es una entidad asimilada común de los municipios de la jurisdicción.

- 39 La condición de entidad asimilada a la ciudad de Pori se cumple respecto al criterio del control, pero no está tan claro que se cumpla el criterio de la atribución de la actividad, ni en qué medida se tiene en cuenta la actividad de dicha sociedad en el cálculo del volumen de las operaciones efectuadas a favor de la ciudad de Pori.
- 40 El Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) ha sopesado si la ciudad de Pori, en su condición de autoridad competente para el transporte y de municipio responsable, debe ser considerada como poder adjudicador, ya que adjudica contratos de servicios para la organización del transporte regional dentro de su jurisdicción. No obstante, la ciudad de Pori también adjudica contratos de servicios por cuenta de los otros municipios, que asumen una parte de los costes de los contratos adjudicados. Si la ciudad de Pori debe ser considerada como poder adjudicador respecto a todo el transporte regional, en opinión del Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) todas las operaciones de este transporte deben tenerse en cuenta íntegramente al calcular el volumen de las operaciones dedicadas por Porin Linjat Oy a la ciudad de Pori.
- 41 Según comunica la ciudad de Pori, Porin Linjat Oy es su operador interno en el sentido del Reglamento n.º 1370/2007 y no ha participado en ninguna licitación en el sector del transporte desde 2009. En caso de que el transporte regional efectuado por Porin Linjat Oy no deba tenerse en cuenta al calcular el volumen de operaciones dedicado a la ciudad de Pori, la consecuencia es que dicha sociedad probablemente no alcance un volumen de operaciones suficiente para cumplir los requisitos de una entidad asimilada a la ciudad de Pori.
- 42 Que conozca el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no existen resoluciones en las que se haya tratado la atribución de la actividad de una entidad sometida al control de un poder adjudicador en unas circunstancias como las del presente caso.