SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 18 de noviembre de 1999 *

En el asunto C-107/98,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Teckal Srl

y

Comune di Viano,

Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 6 de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios (DO L 209, p. 1),

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: D.A.O. Edward, Presidente de Sala; L. Sevón, J.-P. Puissochet, P. Jann (Ponente) y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Cosmas;

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Teckal Srl, por los Sres. A. Soncini y F. Soncini, Abogados de Parma, y P. Adami, Abogado de Roma;

— en nombre de Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, por los Sres. E.G. Di Fava, Abogado de Reggio Emilia, y G. Cugurra, Abogado de Parma;

— en nombre del Gobierno italiano, por el profesor U. Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. P.G. Ferri, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno belga, por el Sr. J. Devadder, conseiller général del service juridique del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. W. Okresek, Sektionschef del Bundeskanzleramt, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. P. Stancanelli, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Teckal Srl, representada por los Sres. A. Soncini y P. Adami; de Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, representada por el Sr. G. Cugurra; del Gobierno italiano, representado por el Sr. P.G. Ferri; del Gobierno francés, representado por la Sra. A. Bréville-Viéville, chargé de mission de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente, y de la Comisión, representada por el Sr. P. Stancanelli, expuestas en la vista de 6 de mayo de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de julio de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 10 de marzo de 1998, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de abril siguiente, el Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 6

de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios (DO L 209, p. 1).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre Teckal Srl (en lo sucesivo, «Teckal») y el municipio de Viano y la Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia (en lo sucesivo, «AGAC») acerca de la adjudicación, por parte de este municipio, de la gestión del servicio de calefacción de determinados edificios municipales.

La normativa comunitaria

3 El artículo 1, letras a) y b), de la Directiva 92/50 dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) *contratos públicos de servicios:* los contratos a título oneroso celebrados por escrito entre un prestador de servicios y una entidad adjudicadora [...]

b) *entidad adjudicadora:* el Estado, los entes territoriales, los organismos de Derecho público y las asociaciones formadas por uno o varios de dichos organismos de Derecho público o de dichos entes.

[...]»

4 El artículo 2 de la Directiva 92/50 determina:

«Si un contrato público tiene por objeto, a la vez, productos, según se definen en la Directiva 77/62/CEE, y servicios, según se contemplan en los Anexos I A y I B de la presente Directiva, se regirá por esta última cuando el valor de los servicios sea superior al de los productos a los que se refiere el contrato.»

5 Según el artículo 6 de la Directiva 92/50:

«La presente Directiva no se aplicará a los contratos públicos de servicios adjudicados a una entidad que sea, a su vez, una entidad adjudicadora con arreglo a la letra b) del artículo 1, sobre la base de un derecho exclusivo del que goce en virtud de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas publicadas, siempre que dichas disposiciones sean compatibles con el Tratado.»

6 La Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro (DO L 199, p. 1), derogó la Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro (DO L 1977, L 13, p. 1; EE 17/01, p. 29). Las referencias a la Directiva derogada se entienden hechas, a la Directiva 93/36, con arreglo al artículo 33 de ésta.

7 El artículo 1, letras a) y b), de la Directiva 93/36 dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) *contratos públicos de suministro:* los celebrados por escrito a título oneroso que tengan por objeto la compra, el arrendamiento financiero, el arrendamiento o la venta a plazos de productos entre un proveedor (persona física o jurídica), por una parte, y uno de los poderes adjudicadores definidos en la letra b), por otra. La entrega de los productos podrá incluir, con carácter accesorio, trabajos de colocación e instalación;

b) *poderes adjudicadores:* el Estado, los entes públicos territoriales, los organismos de Derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de Derecho público.

[...]»

La normativa nacional

8 El artículo 22, apartado 1, de la Ley italiana nº 142, de 8 de junio de 1990, sull'ordinamento delle autonomie locali (Ley de Régimen Local; GURI nº 135, de 12 de junio de 1990; en lo sucesivo, «Ley nº 142/90»), establece que los municipios se encargarán de la gestión de los servicios públicos que tienen por objeto la producción de bienes y actividades para conseguir fines sociales y promover el desarrollo económico y civil de los entes locales.

9 Según el artículo 22, apartado 3, de la Ley nº 142/90, los municipios podrán asumir directamente la gestión de estos servicios o prestarlos mediante concesión a terceros o a través de empresas especiales, de instituciones sin intereses empresariales o de sociedades por acciones de capital público local mayoritario.

10 El artículo 23 de la Ley nº 142/90, que define las empresas especiales y las instituciones sin intereses empresariales, establece:

«1. La empresa especial es un organismo (ente strumentale) de la entidad local, dotado de personalidad jurídica, de autonomía empresarial y de estatutos propios, aprobados por la corporación municipal o provincial.

[...]

3. Los órganos de la empresa y de la institución serán el consejo de administración, el presidente y el director, que asumirá la responsabilidad de la gestión. El nombramiento y la revocación de los administradores se regirán por lo dispuesto en los estatutos de la entidad local.

4. La empresa y la institución se atendrán, en el ejercicio de sus actividades, a criterios de eficacia, eficiencia y rentabilidad y estarán obligadas a lograr el equilibrio presupuestario mediante el equilibrio de costes e ingresos, incluidas las transferencias.

[...]

6. La Administración local aportará el capital de dotación, definirá los objetivos y las orientaciones, aprobará los actos constitutivos, ejercerá el control, verificará los resultados de la gestión y cubrirá los posibles costes sociales.

[...]»

11 Según el artículo 25 de la Ley nº 142/90, los municipios y las provincias podrán, a efectos de la gestión asociada de uno o de varios servicios, constituir una mancomunidad de conformidad con las disposiciones relativas a las empresas especiales contempladas en el artículo 23. Para ello, cada corporación aprobará por mayoría absoluta un convenio y, simultáneamente, los estatutos de la mancomunidad. La asamblea de la mancomunidad estará compuesta por representantes de las entidades asociadas, en la persona del alcalde, del presidente o de un delegado de éstos. La asamblea elegirá la comisión gestora y aprobará los actos constitutivos establecidos en los estatutos.

12 La AGAC es una mancomunidad constituida por varios municipios —entre otros, el de Viano— para la gestión de los servicios de energía y de medio ambiente, en el sentido del artículo 25 de la Ley nº 142/90. En virtud del artículo 1 de sus Estatutos (en lo sucesivo, «Estatutos»), está dotada de personalidad jurídica y de autonomía de gestión. El artículo 3, apartado 1, de los Estatutos establece que la AGAC asume de forma directa y gestiona determinados servicios públicos que se enumeran, entre otros, «gas para usos civiles y productivos; calefacción para usos civiles y productivos; actividades conexas y accesorias a éstas».

13 Según el artículo 3, apartados 2 a 4, de los Estatutos, la AGAC podrá extender sus actividades a otros servicios conexos y accesorios, participar en sociedades públicas o privadas o en entidades para la gestión de actividades conexas y

accesorias, y, por último, prestar servicios o efectuar suministros a personas privadas o a organismos públicos que no sean los municipios mancomunados.

14 Con arreglo a los artículos 12 y 13 de los Estatutos, los actos de gestión más importantes, entre otros, los balances y los presupuestos, han de ser aprobados por la asamblea de la AGAC, integrada por representantes de los municipios. Los demás órganos de dirección son la comisión gestora, el presidente de ésta y el director general. Estos órganos no responden de su gestión ante los municipios. Las personas físicas que integran estos órganos no cumplen funciones en los municipios mancomunados.

15 Conforme al artículo 25 de los Estatutos, la AGAC debe lograr el equilibrio presupuestario y llevar una gestión rentable. Con arreglo al artículo 27 de los Estatutos, los municipios aportan fondos o bienes a la AGAC, que abona intereses anuales. El artículo 28 de los Estatutos establece que los posibles beneficios del ejercicio podrán ser repartidos entre los municipios mancomunados, podrán ser conservados por la AGAC para incrementar el fondo de reserva o podrán ser reinvertidos en otras actividades de la AGAC. Según el artículo 29 de los Estatutos, en caso de pérdidas, el saneamiento de la situación económica podrá efectuarse, en particular, mediante la aportación de capital adicional por parte de los municipios mancomunados.

16 El artículo 35 de los Estatutos prevé un procedimiento de arbitraje para resolver los conflictos entre los municipios mancomunados o entre éstos y la AGAC.

El litigio principal

17 Mediante Acuerdo nº 18 de 24 de mayo de 1997 (en lo sucesivo, «Acuerdo»), el Ayuntamiento de Viano confió a la AGAC la gestión del servicio de calefacción

de determinados edificios municipales. Este Acuerdo no estuvo precedido de ningún procedimiento de licitación.

18 La misión de la AGAC consiste específicamente en l. explotación y mantenimiento de las instalaciones de calefacción de diversos edificios municipales, incluidas las intervenciones de mejora necesarias, así como el suministro de combustible.

19 La remuneración de la AGAC se fijó en 122 millones de ITL para el período comprendido entre el 1 de junio de 1997 y el 31 de mayo de 1998. Sobre este importe, el valor del suministro de combustible representa 86 millones y el coste de explotación y mantenimiento de las instalaciones, 36 millones.

20 Según el artículo 2 del Acuerdo, al expirar el período inicial de un año, la AGAC se compromete a seguir asegurando el servicio por un período adicional de tres años, a petición del Ayuntamiento de Viano, previa actualización de las condiciones definidas en el Acuerdo. También prevé la posibilidad de una prolongación posterior.

21 Teckal es una empresa privada que desempeña actividades en el ámbito de los servicios de calefacción. En particular, suministra a particulares y a organismos públicos el gasóleo que compra previamente a las empresas productoras. Además, se ocupa del mantenimiento de instalaciones de calefacción que funcionan con gasóleo y con gas.

22 Teckal interpuso un recurso contra el Acuerdo ante el Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, alegando que el municipio de Viano debería

haber utilizado los procedimientos de adjudicación de contratos públicos previstos en la normativa comunitaria.

23 El órgano jurisdiccional remitente, que se plantea cuál de las Directivas 92/50 y 93/36 es la aplicable, considera que, en todo caso, se ha sobrepasado el umbral de 200.000 ECU fijado por ambas Directivas.

24 Habida cuenta de la naturaleza mixta de la misión confiada a la AGAC, que consiste, por una parte, en la prestación de diversos servicios y, por otra, en el suministro de combustible, el órgano jurisdiccional nacional estimó que no podía excluir la aplicabilidad del artículo 6 de la Directiva 92/50.

25 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale suspendió el procedimiento y solicitó al Tribunal de Justicia la interpretación del artículo 6 de la Directiva 92/50 «en cuanto a los aspectos indicados en los fundamentos de Derecho».

Sobre la admisibilidad

26 La AGAC y el Gobierno austriaco consideran que debe declararse la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial. La AGAC alega, en primer lugar, que el importe del contrato controvertido en el litigio principal es inferior al umbral previsto por las Directivas 92/50 y 93/36. En efecto, por un lado, el precio del combustible debe ser deducido del importe estimado del contrato en la medida en que la AGAC, al ser ella misma una entidad adjudicadora, se abastece

de combustible mediante procedimientos públicos de licitación. Por otro lado, no se trata de un contrato de duración indeterminada.

27 En segundo lugar, la AGAC considera que la cuestión prejudicial se refiere, en realidad, a la interpretación del Derecho nacional. En efecto, el Juez remitente solicita al Tribunal de Justicia la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho nacional para poder determinar si se aplica la excepción prevista en el artículo 6 de la Directiva 92/50.

28 El Gobierno austriaco, por su parte, sostiene que no es admisible la petición de decisión prejudicial debido a que no contiene una cuestión prejudicial. Estima que en el ámbito del Derecho de los contratos públicos, la formulación precisa de las cuestiones es particularmente importante.

29 Por lo que se refiere, en primer lugar, a si el valor del contrato controvertido en el litigio principal sobrepasa el umbral previsto por las Directivas 92/50 y 93/36, es preciso recordar que, en virtud del artículo 177 del Tratado, basado en una clara separación de las funciones de los órganos jurisdiccionales nacionales y del Tribunal de Justicia, éste sólo es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez de una norma comunitaria a partir de los hechos que le proporcione el órgano jurisdiccional nacional (véase, en particular, la sentencia de 2 de junio de 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, Rec. p. I-2305, apartado 16).

30 Dentro de estos límites, no corresponde al Tribunal de Justicia sino al órgano jurisdiccional nacional establecer los hechos que originaron el litigio y extraer sus consecuencias para la resolución que debe dictar (sentencia AC-ATEL Electronics Vertriebs, antes citada, apartado 17).

31 Si bien es cierto que el método de cálculo del importe del contrato público está definido en disposiciones comunitarias, a saber, los artículos 7 de la Directiva

92/50 y 5 de la Directiva 93/36, sobre cuya interpretación el Juez nacional puede, en su caso, plantear cuestiones prejudiciales, corresponde, sin embargo, a éste, según el reparto de tareas establecido por el artículo 177 del Tratado, aplicar las normas del Derecho comunitario a un caso concreto. En efecto, dicha aplicación no puede efectuarse sin considerar los hechos del asunto en su conjunto (véase la sentencia de 8 de febrero de 1990, Shipping and Forwarding Enterprise Safe, C-320/88, Rec. p. I-285, apartado 11).

32 De ello se deduce que el Tribunal de Justicia no puede sustituir la apreciación del órgano jurisdiccional remitente en cuanto al cálculo del valor del contrato público por su propia apreciación y declarar la inadmisibilidad de la petición prejudicial.

33 Procede recordar a continuación que el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse, en el marco del artículo 177 del Tratado, sobre la interpretación de disposiciones legislativas o reglamentarias nacionales ni sobre la conformidad de tales disposiciones con el Derecho comunitario. No obstante, puede proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación relacionados con el Derecho comunitario que puedan permitirle resolver el problema jurídico que le ha sido sometido (sentencia de 4 de mayo de 1993, Distribuidores Cinematográficos, C-17/92, Rec. p. I-2239, apartado 8).

34 Por último, según reiterada jurisprudencia, ante cuestiones formuladas de forma imprecisa, el Tribunal de Justicia se reserva la facultad de deducir de todos los elementos proporcionados por el órgano jurisdiccional nacional y de los autos del litigio principal los elementos de Derecho comunitario que precisan una interpretación habida cuenta del objeto del litigio (sentencias de 13 de diciembre de 1984, Haug-Adrion, 251/83, Rec. p. 4277, apartado 9, y de 26 de septiembre de 1996, Arcaro, C-168/95, Rec. p. I-4705, apartado 21).

35 A la luz de las indicaciones contenidas en la resolución de remisión, hay que considerar que el Juez nacional pide esencialmente que se dilucide si las

disposiciones del Derecho comunitario en materia de adjudicación de contratos públicos son aplicables cuando un ente territorial confía el suministro de productos y la prestación de servicios a una mancomunidad en la que participa, en condiciones como las del asunto principal.

36 Por lo tanto, debe declararse la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

Sobre el fondo

37 De la resolución de remisión resulta que el municipio de Viano confió a la AGAC, mediante un acto único, tanto la prestación de determinados servicios como el suministro de determinados productos. Consta también que el valor de estos productos es superior al de los servicios.

38 Pues bien, del artículo 2 de la Directiva 92/50 se deduce, *contrario sensu,* que, si un contrato público tiene por objeto, a la vez, productos, según se definen en la Directiva 93/36, y servicios, según se contemplan en la Directiva 92/50, se regirá por la Directiva 93/36 cuando el valor de los productos sea superior al de los servicios a que se refiere el contrato.

39 Para dar una respuesta adecuada al órgano jurisdiccional que le plantea una cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas de Derecho comunitario a las que el Juez nacional no se

haya referido en su cuestión (sentencias de 20 de marzo de 1986, Tissier, 35/85, Rec. p. 1207, apartado 9, y de 27 de marzo de 1990, Bagli Pennacchiotti, C-315/88, Rec. p. I-1323, apartado 10).

40 De ello se deduce que, para proporcionar una interpretación adecuada al Juez nacional, es preciso interpretar las disposiciones de la Directiva 93/36, y no el artículo 6 de la Directiva 92/50.

41 Para determinar si el hecho de que un ente territorial confíe el suministro de productos a una mancomunidad en la que participa debe dar lugar al procedimiento de licitación establecido en la Directiva 93/36, procede examinar si dicha adjudicación constituye un contrato público de suministro.

42 Si es así y si el importe estimado, sin Impuesto sobre el Valor Añadido, es igual o superior a 200.000 ECU, la Directiva 93/36 es aplicable. A este respecto, no es determinante que el proveedor sea, o no, una entidad adjudicadora.

43 En efecto, procede recordar que las únicas excepciones permitidas a la aplicación de la Directiva 93/36 son las mencionadas taxativa y expresamente en ella (véase, respecto de la Directiva 77/62, la sentencia de 17 de noviembre de 1993, Comisión/España, C-71/92, Rec. p. I-5923, apartado 10).

44 Pues bien, la Directiva 93/36 no contiene una disposición comparable al artículo 6 de la Directiva 92/50, que excluye de su ámbito de aplicación los contratos públicos adjudicados, en determinadas condiciones, a entidades adjudicadoras.

45 Por lo demás, debe observarse que esta afirmación no afecta a la obligación de estas últimas entidades adjudicadoras de aplicar, a su vez, los procedimientos de licitación establecidos en la Directiva 93/36.

46 El municipio de Viano, como ente territorial, es una entidad adjudicadora en el sentido del artículo 1, letra b), de la Directiva 93/36. Por consiguiente, corresponde al Juez nacional verificar si la relación entre dicho municipio y la AGAC reúne también los demás requisitos exigidos por la Directiva 93/36 para constituir un contrato público de suministro.

47 Así será, con arreglo al artículo 1, letra a), de la Directiva 93/36, si se trata de un contrato celebrado por escrito a título oneroso que tiene por objeto, en particular, la compra de productos.

48 Consta en el caso de autos que la AGAC suministra productos, a saber, combustible, al municipio de Viano mediante pago de un precio.

49 Por lo que se refiere a la existencia de un contrato, el Juez nacional debe verificar si ha existido un convenio entre dos personas distintas.

50 A este respecto, conforme al artículo 1, letra a), de la Directiva 93/36, basta, en principio, con que el contrato haya sido celebrado entre, por una parte, un ente territorial y, por otra, una persona jurídicamente distinta de éste. Sólo puede ser de otra manera en el supuesto de que, a la vez, el ente territorial ejerza sobre la persona de que se trate un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y esta persona realice la parte esencial de su actividad con el ente o los entes que la controlan.

51 Por consiguiente, procede responder a la cuestión prejudicial que la Directiva 93/63 es aplicable cuando una entidad adjudicadora, como un ente territorial, proyecta celebrar por escrito, con una entidad formalmente distinta de ella y autónoma respecto a ella desde el punto de vista decisorio, un contrato a título

oneroso que tiene por objeto el suministro de productos, independientemente de que dicha entidad sea o no, en sí misma, una entidad adjudicadora.

Costas

52 Los gastos efectuados por los Gobiernos italiano, belga, francés y austriaco y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna mediante resolución de 10 de marzo de 1998, declara:

La Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro, es aplicable cuando una entidad adjudicadora, como un ente territorial, proyecta

celebrar por escrito, con una entidad formalmente distinta de ella y autónoma respecto a ella desde el punto de vista decisorio, un contrato a título oneroso que tiene por objeto el suministro de productos, independientemente de que dicha entidad sea o no, en sí misma, una entidad adjudicadora.

Edward Sevón Puissochet

Jann Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de noviembre de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

D.A.O. Edward