

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 18 de diciembre de 2007*

En el asunto C-532/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 19 de diciembre de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. K. Wiedner y X. Lewis, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J. Flynn, QC, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Irlanda, representada por el Sr. D. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por los Sres. A. Collins y E. Regan, SC, y por el Sr. C. O'Toole, Barrister, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyada por:

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. H.G. Sevenster y C. Wissels y por el Sr. P. van Ginneken, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en el asunto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis (Ponente) y U. Lõhmus, Presidentes de Sala, y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. J. Makarczyk, M. Ilešič, J. Malenovský y J. Klučka, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;

Secretario: Sra. K. Sztranc-Slawiczek, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de abril de 2006;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de septiembre de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE y de los principios generales del Derecho comunitario, al permitir que el Dublin City Council (en lo sucesivo, «DCC»), que ha sucedido a la Dublin Corporation Fire Brigade, preste servicios de transporte de urgencia en ambulancia sin que la Eastern Regional Health Authority (en lo sucesivo, «Autoridad»), anteriormente denominada Eastern Health Board, realizara ninguna publicidad previa.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

- 2 Las disposiciones que regulan la adjudicación de contratos públicos de servicios figuran en 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), modificada por la Directiva 97/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1997 (DO L 328, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 92/50»). El artículo 1, letra a), de la Directiva 92/50 establece, en particular, que se entenderá por contratos públicos de servicios los contratos a título oneroso celebrados por escrito entre un prestador de servicios y una entidad adjudicadora.

Normativa nacional

- 3 El artículo 65, apartado 1, de la Health Act 1953 (Ley de Salud Pública de 1953), en su versión vigente en 1999, que se aplica al presente litigio (en lo sucesivo, «Health Act»), dispone:

«Sin perjuicio de las directrices generales adoptadas por el Ministro, una autoridad sanitaria podrá asistir, en los términos y condiciones que considere oportunos, a las entidades que presten o se propongan prestar un servicio similar o complementario al que pueda prestar la autoridad sanitaria, de alguna o varias de las formas siguientes:

a) contribución a los gastos incurridos por la entidad.»

- 4 El artículo 57 de la Health Act establece:

«Los organismos sanitarios podrán llegar a acuerdos para prestar servicios de ambulancia o de otros medios de transporte de pacientes [...].»

- 5 A tenor del artículo 25 de la Fire Services Act 1981 (Ley de 1981 sobre servicios de protección contra incendios; en lo sucesivo, «Fire Services Act 1981»):

«Una autoridad de protección contra incendios podrá ejecutar o participar en toda operación de emergencia, exista o no riesgo de incendio, y en ejercicio de dicha función podrá adoptar las medidas que considere adecuadas para el salvamento o salvaguarda de las personas y para la protección de los bienes.»

- 6 El artículo 9, apartado 1, letra a), de la Fire Service Act 1981 establece que «the council of a county» es la autoridad de protección contra incendios a efectos de dicha Ley.

Hechos que dieron origen al litigio y procedimiento administrativo previo

- 7 El DCC, que es responsable del servicio de protección contra incendios de Dublín, presta servicios de transporte de urgencia en ambulancia en una parte de la zona dependiente de la Autoridad que incluye la ciudad de Dublín. Hasta 1960 prestaba dicho servicio en calidad de autoridad sanitaria y, después, en calidad de autoridad local, a través de su servicio permanente de protección contra incendios.
- 8 En aplicación del artículo 65 de la Health Act y con objeto de prestar ayuda financiera a la prestación de los servicios de transporte de urgencia en ambulancia, la East Coast Area Health Board, que es un organismo competente en materia de salud distinto de la Autoridad y que ejerce sus funciones por delegación de ésta, efectúa pagos anuales a favor del DCC, cuyo importe definitivo se determina por vía de negociación entre éste y dicho organismo. Este importe representa una parte de los gastos en que incurre el DCC por prestar los citados servicios.
- 9 En junio de 1998, el Eastern Health Board y la Dublin Corporation Fire Brigade redactaron un proyecto de convenio relativo a los servicios de transporte de urgencia en ambulancia. A principios de 2003, es decir, en la fecha en que expiraba el plazo señalado en el dictamen motivado, dicho proyecto contenía los modos de financiación entre estas dos entidades y constituía un resumen de la gestión de los gastos públicos asignados a tal proyecto.

- 10 Este proyecto de convenio motivó una denuncia presentada a la Comisión, en la que se afirmaba que debía haber sido objeto de publicidad previa, tal como exige la Directiva 92/50. Se produjo un intercambio de correspondencia entre la Comisión y las autoridades irlandesas con el fin de averiguar si existía un contrato que estuviera sometido a alguna obligación de publicidad.
- 11 Por entender que la prestación a la Autoridad de servicios de transporte de urgencia en ambulancia efectuada con arreglo a un convenio celebrado sin publicidad previa no era conforme con lo dispuesto en los artículos 43 CE y 49 CE, la Comisión inició un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE.
- 12 Tras haber requerido a Irlanda para que presentara sus observaciones, la Comisión emitió, el 17 de diciembre de 2002, un dictamen motivado en el que instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo en un plazo de dos meses contados a partir de su notificación.
- 13 Al considerar que la respuesta de Irlanda al referido dictamen motivado no era satisfactoria, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

- 14 La Comisión alega que el mecanismo conforme al cual el DCC presta los servicios de transporte de urgencia en ambulancia en virtud del convenio celebrado con la

Autoridad, que no han sido objeto de publicidad, infringe los artículos 43 CE y 49 CE y viola los principios generales del Derecho comunitario.

- 15 Según la Comisión, a falta de un contrato escrito, la prestación de tales servicios queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 92/50. No obstante, dicho mecanismo debería ser examinado desde el punto de vista de las libertades fundamentales y de los principios generales del Derecho comunitario, entre los que figura el principio de transparencia.
- 16 La Comisión, invocando la sentencia de 9 de julio de 1987, CEI y Bellini (27/86 a 29/86, Rec. p. 3347), alega que el Derecho comunitario se aplica íntegramente a las situaciones que no están incluidas en el ámbito de aplicación de las Directivas sobre contratos públicos. Añade que, según los apartados 60 a 62 de la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Telaustria y Telefonadress (C-324/98, Rec. p. I-10745), la observancia de las normas del Tratado CE relativas a las libertades fundamentales en general y al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad en particular, implica, entre otras, una obligación de transparencia que permite abrir a la competencia la concesión de servicios y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación.
- 17 A este respecto, la Comisión opina que las consideraciones precedentes se aplican a la prestación de servicios de transporte de urgencia en ambulancia. Alega que el DCC presta tales servicios a cambio de una retribución por iniciativa de la Autoridad. En efecto, ésta desempeña un papel activo cuando comprueba que los servicios prestados cumplen sus exigencias y controla el importe que pagará en contrapartida de tales servicios. La Comisión indica asimismo que, al parecer, la contribución económica de la Autoridad cubre la totalidad de los gastos en que incurre el DCC para prestar estos servicios.
- 18 Irlanda niega el incumplimiento que se le imputa.

- 19 En la vista, este Estado miembro precisó que el presente litigio se refiere a los servicios de intervención de urgencia («mobile emergency medical service»), que deben prestarse en el marco de un servicio público. Alega que la Comisión no ha demostrado que el DCC realice el servicio de transporte de urgencia en ambulancia por iniciativa de la Autoridad ni que el convenio celebrado entre ésta y el DCC sea una adjudicación de un «contrato público».
- 20 Respecto a la financiación de estos servicios, Irlanda indica que la Autoridad participa en ella en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto en la Health Act y que su contribución económica sólo cubre una parte de los gastos en que incurre el DCC. En el presente asunto no se fijan los precios y la Autoridad se esfuerza por controlar o limitar el importe que la ley le autoriza a abonar al DCC en concepto de su participación para hacer frente a dichos costes.
- 21 Irlanda afirma que el artículo 25 de la Fire Services Act 1981 confiere expresamente al DCC la facultad legal de prestar servicios de transporte de urgencia en ambulancia. El DCC proporciona este servicio en su condición de autoridad local que, conforme al Derecho nacional, también es la autoridad competente en materia de protección contra incendios.
- 22 Irlanda aduce que el hecho de que los servicios de transporte de urgencia en ambulancia y los servicios de lucha contra incendios estén concentrados en un mismo organismo público constituye una ventaja en términos de salud y seguridad pública, puesto que todos los miembros de los departamentos combinados de transporte en ambulancia y de lucha contra incendios han seguido una formación en primeros auxilios.
- 23 Por otra parte, Irlanda señala que, conforme a la sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1988, Humbel (263/86, Rec. p. 5365), dichos servicios, incluidos en el anexo I B de la Directiva 92/50, no son prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración e incluidas, por ese motivo, en el ámbito de aplicación de los artículos 43 CE y 49 CE.

- 24 Respecto a la eventual discriminación por razón de la nacionalidad, Irlanda alega que su Derecho nacional no prohíbe a los prestadores de servicios de transporte de urgencia en ambulancia originarios de otro Estado miembro establecerse o prestar sus servicios en Irlanda.
- 25 En efecto, este Estado miembro considera que la Comisión no ha descubierto, ni en la Fire Services Act 1981 ni en la Health Act, ninguna disposición que constituya una discriminación directa o indirecta. En el presente asunto, Irlanda invoca la sentencia de 17 de junio de 1997, Sodemare y otros (C-70/95, Rec. p. I-3395), en la que el Tribunal de Justicia declaró que no era contrario al principio de igualdad de trato reservar a operadores privados que no persigan ningún fin lucrativo la participación en un sistema de asistencia social destinado a la apertura de residencias de ancianos.
- 26 Irlanda añade que los artículos 43 CE y 49 CE no son aplicables puesto que los servicios controvertidos son «servicios de interés económico general» y su financiación pública se limita a lo estrictamente necesario para cubrir los costes reales de tales servicios.
- 27 El Reino de los Países Bajos, cuya intervención se admitió en apoyo de las pretensiones de Irlanda mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 2004, afirma que el principio de transparencia no se aplica a una situación que no guarda ninguna relación con el mercado interior, en el presente asunto, la libre prestación de servicios. Con carácter subsidiario este Estado miembro alega que, aunque el Tribunal de Justicia declarara que ha de respetarse el principio de transparencia cuando la Directiva 92/50 no se aplica, incumbe a los Estados miembros precisar el concepto de «grado de publicidad adecuado».

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 28 Con carácter liminar, procede señalar que, según resulta de las pretensiones contenidas en el escrito de interposición, el presente recurso por incumplimiento no se refiere a la aplicación de la Directiva 92/50, sino a la cuestión de si el hecho de que el DCC preste, sin publicidad previa, servicios de transporte de urgencia en ambulancia es contrario a las normas fundamentales del Tratado y, más concretamente, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, establecidas respectivamente en los artículos 43 CE y 49 CE.
- 29 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, sin perjuicio de la obligación de los Estados miembros, impuesta por el artículo 10 CE, de facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión, consistente en particular, conforme al artículo 211 CE, en velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado y de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de éste (sentencia de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, Rec. p. I-3331, apartado 42), en el marco de un procedimiento por incumplimiento corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en cualquier presunción (véanse, entre otras, las sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos, 96/81, Rec. p. 1791, apartado 6; de 26 de junio de 2003, Comisión/España, C-404/00, Rec. p. I-6695, apartado 26, y de 26 de abril de 2007, Comisión/Italia, C-135/05, Rec. p. I-3475, apartado 26).
- 30 La Comisión alega que el mantenimiento, sin publicidad previa, de un convenio entre el DCC y la Autoridad constituye una violación de las normas del Tratado y, por tanto, de los principios generales del Derecho comunitario, especialmente del principio de transparencia.
- 31 En apoyo de su tesis, la Comisión afirma que, aunque no exista un contrato escrito que precise los términos y condiciones en que el DCC debe prestar los servicios, la correspondencia anexa al escrito de 19 de septiembre de 2002 indica que la amplitud

de estos servicios y los principios de su retribución fueron examinados por las partes y formalizados en un proyecto de convenio celebrado en el mes de junio de 1998. Más concretamente, en un escrito de 15 de enero de 1999, anexo al escrito de 19 de septiembre de 2002, el responsable de finanzas del DCC señaló que las negociaciones sobre la financiación del servicio de transporte de urgencia en ambulancia habían dado lugar, en junio de 1998, a un convenio que determinaba las cargas futuras imputadas por el DCC a la Autoridad.

32 La Comisión afirma que, al parecer, el DCC y la Autoridad acordaron celebrar un convenio relativo al nivel de los servicios que debían prestarse y se redactó un contrato en este sentido. Por consiguiente, según la Comisión, el DCC presta servicios de transporte de urgencia en ambulancia por iniciativa de la Autoridad y percibe una remuneración por ello.

33 A este respecto, procede señalar que de los autos se desprende que la normativa nacional faculta tanto a la Autoridad como al DCC para prestar servicios de transporte de urgencia en ambulancia. A tenor del artículo 25 de la Fire Services Act 1981, una autoridad de protección contra incendios puede ejecutar o participar en toda operación de emergencia, exista o no riesgo de incendio, y, consiguientemente, puede adoptar las medidas que considere adecuadas para el ejercicio de esta función de salvamento o salvaguarda de las personas y para la protección de los bienes. Así, conforme al artículo 9 de esta misma Ley, una autoridad local como el DCC es la autoridad responsable del servicio de protección contra incendios.

34 Desde 1899 y hasta 1960, el DCC ha proporcionado los servicios de transporte de urgencia en ambulancia en su condición de autoridad sanitaria. Posteriormente actuó como autoridad local y, en virtud del artículo 25 de la Fire Services Act 1981, ha prestado dichos servicios a través de su servicio permanente de protección contra incendios.

- 35 Por consiguiente, no puede excluirse que el DCC proporciona tales servicios al público en ejercicio de sus propias competencias, directamente deducidas de la Ley y utilizando sus fondos propios, aunque, a tal fin, perciba una contribución abonada por la Autoridad y que cubre una parte de los gastos correspondientes al coste de estos servicios.
- 36 A este respecto, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 29 de esta sentencia, en el presente asunto corresponde a la Comisión proporcionar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de una adjudicación de contratos públicos, sin que la Comisión pueda basarse en cualquier presunción.
- 37 Ahora bien, ni las alegaciones de la Comisión ni los documentos aportados demuestran que se haya llevado a cabo una adjudicación de un contrato público, puesto que no puede excluirse que el DCC prestaba servicios de transporte de urgencia en ambulancia en ejercicio de sus propias competencias, directamente deducidas de la Ley. A ello hay que añadir que la mera existencia entre dos entidades públicas de un mecanismo de financiación relativo a tales servicios no implica que las prestaciones de servicios de que se trate constituyan una adjudicación de contratos públicos que deban examinarse desde el punto de vista de las normas fundamentales del Tratado.
- 38 Puesto que la Comisión no ha demostrado que Irlanda haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, procede desestimar el presente recurso.

Costas

- 39 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que Irlanda ha pedido que se condene en costas a la Comisión y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**

- 2) **Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.**

Firmas