CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PAOLO MENGOZZI presentadas el 15 de febrero de 2007 [1]

I. Introducción

1. En el presente procedimiento, la Comisión de las Comunidades Europeas ha interpuesto ante el Tribunal de Justicia un recurso al amparo del artículo 226 CE, con objeto de que éste declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones de la Directiva 92/50/CEE [2] del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, y, en particular, de sus artículos 3, apartado 2, 7, 11, apartado 1, y 15, apartado 2, y del principio general de transparencia, como consecuencia de la práctica seguida por las autoridades competentes en las tareas de cumplimentar y recoger las solicitudes o declaraciones de los productores de cereales y otros, en el marco del Sistema Integrado de Gestión y de Control (SIGC), establecido por el Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios, [3] en el sector agrícola para el año 2001.

II. Marco jurídico

A. *Directiva 92/50*

2. A efectos del análisis de las cuestiones suscitadas por el presente litigio, procede recordar brevemente algunas disposiciones de los títulos I a V de la Directiva 92/50, en su versión aplicable en la época en que se produjeron los hechos litigiosos. En efecto, como es sabido, la Directiva 92/50 ha sido modificada en varias ocasiones en el curso de los años y, por último, ha sido derogada, con excepción de su artículo 41, con efectos a partir del 31 de enero de 2006, por el artículo 82 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. [4]

1 — Lengua original: italiano.
2 — DO L 209, p. 1.
3 — DO L 355, p. 1.
4 — DO L 134, p. 114.

3. El artículo 1, letra a), de la Directiva 92/50 define los «contratos públicos de servicios» como «los contratos a título oneroso celebrados por escrito entre un prestador de servicios y una entidad adjudicadora», con la exclusión de los contratos públicos incluidos en el ámbito de aplicación de las Directivas 77/62/CEE, [5] 71/305/CEE, [6] y 90/531/CEE [7] y de los contratos que tienen por objeto servicios en los sectores enumerados en los incisos iii) a vii) y ix) de la misma disposición, así como de los contratos de trabajo.

4. A tenor del artículo 3, apartado 1, «las entidades adjudicadoras aplicarán procedimientos adaptados a las disposiciones de la presente Directiva al adjudicar contratos públicos de servicios [...]». El apartado 2 del mismo artículo establece que «las entidades adjudicadoras velarán por que no se cometa discriminación alguna entre los diferentes prestadores de servicios».

5. De conformidad con el artículo 7, apartado 1, letra a):

«La presente Directiva se aplicará:

— [...] a los contratos públicos de servicios que tengan por objeto servicios que figuren en el anexo I B [...], adjudicados por las entidades adjudicadoras a que se refiere la letra b) del artículo 1, siempre que el valor previsto, excluido el impuesto sobre el valor añadido (IVA), sea igual o superior a 200.000 ecus;

— a los contratos públicos de servicios que tengan por objeto servicios que figuren en el anexo I A, [...]:

i) adjudicados por las entidades adjudicadoras designadas en el anexo I de la Directiva 93/36/CEE, siempre que el valor previsto, excluido el IVA, iguale o sobrepase el equivalente en ecus de 130.000 derechos especiales de giro (DEG);

ii) adjudicados por las entidades adjudicadoras a que se refiere la letra b) del artículo 1 distintos de los mencionados en el anexo I de la Directiva 93/36/CEE [8] y cuyo valor estimado, excluido el IVA, iguale o sobrepase el equivalente en ecus de 200.000 DEG».

5 — Directiva del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro (DO 1977, L 13, p. 1; EE 17/01, p. 29).

6 — Directiva del Consejo, de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (DO L 185, p. 5; EE 17/01, p. 9).

7 — Directiva del Consejo, de 17 de septiembre de 1990, relativa a los procedimientos de formalización de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 297, p. 1).

8 — Directiva 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).

6. A tenor del artículo 7, apartado 2, al calcular el importe estimado de un contrato, la entidad adjudicadora incluirá el valor total estimado de la remuneración del prestador de servicios, teniendo presente lo dispuesto en los apartados 3 a 7, que establecen algunos criterios para la determinación de dicho importe. En particular, el apartado 3 precisa que «la elección del método de valoración de un contrato no podrá utilizarse para sustraer dicho contrato a la aplicación de la presente Directiva, como tampoco podrá fraccionarse ningún proyecto de contratación de un determinado número de servicios con el propósito de sustraerlo a la aplicación del presente artículo». El apartado 4, primera frase, señala los elementos que se tendrán en cuenta, cuando resulte oportuno, a la hora de calcular el importe estimado del contrato para algunos servicios, en particular, los servicios de seguros, los servicios bancarios y otros servicios financieros y contratos que supongan algún tipo de planificación. Los párrafos segundo y tercero del apartado 4 establecen que «cuando dichos servicios se subdividan en distintos lotes, cada uno de los cuales sea objeto de un contrato, para calcular el valor del importe antes mencionado deberá tenerse en cuenta el valor de cada lote» y que, «cuando el valor de los lotes iguale o supere dicho importe, las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán a todos los lotes. Las entidades adjudicadoras podrán eximir del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 aquellos lotes cuyo valor estimado, sin IVA, sea inferior a 80.000 ecus, siempre y cuando el importe acumulado de todos los lotes exentos no sea superior al 20 % del valor acumulado del conjunto de los lotes».

7. Para la aplicación de las normas que definen los procedimientos de adjudicación, la Directiva divide los servicios que constituyen el objeto de los contratos públicos en categorías, recogidas en los anexos I A y I B de la misma Directiva, con arreglo a una clasificación que, a falta de una nomenclatura comunitaria, remite la nomenclatura CPC (clasificación común de productos) de las Naciones Unidas.

8. De conformidad con los artículos 8 y 9 de la Directiva 92/50, los contratos que tengan por objeto servicios enumerados en el anexo I A se adjudicarán con arreglo a lo dispuesto en los títulos III a VI, mientras que los contratos que tengan por objeto servicios enumerados en el anexo I B se adjudicarán con arreglo a lo dispuesto en los artículos 14 y 16. El artículo 10 señala que «los contratos que tengan por objeto los servicios que figuran tanto en el Anexo I A como en el Anexo I B se adjudicarán con arreglo a lo dispuesto en los títulos III a VI cuando el valor de los servicios del Anexo I A sea superior al valor de los servicios del Anexo I B. En los demás casos, se adjudicarán de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14 y 16».

9. El título III de la Directiva establece las normas a las que deben atenerse las entidades adjudicadoras a la hora de elegir los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, definidos en el artículo 1, letras d), e) y f), al que remite el artículo 11, apartado 1, es decir, los procedimientos abiertos, restringidos y negociados. De conformidad con el artículo 11, apartado 4, la adjudicación de los contratos

públicos de servicios se efectúa, por regla general, por procedimiento abierto o restringido. El artículo 11, apartado 2, enumera los casos en que las entidades adjudicadoras podrán recurrir al procedimiento negociado, previa publicación de un anuncio de licitación, mientras que el apartado 3 enumera los casos en que se admite la incoación del procedimiento negociado, sin publicar previamente un anuncio de licitación. De entre estos últimos, ha de señalarse en particular, a efectos del presente asunto, el caso previsto en la letra b) del citado apartado 3, que hace referencia a los contratos públicos en los que «cuando, por razones técnicas o artísticas o por cualquier otra razón relacionada con la protección de derechos exclusivos, los servicios sólo pueden ser prestados por un determinado prestador de servicios».

10. El título IV de la Directiva, que se compone únicamente del artículo 14, establece normas comunes en el sector técnico, mientras que el título V contiene disposiciones en materia de publicidad. En particular, el artículo 15, apartado 2, exige que las entidades que deseen adjudicar un contrato público de servicios mediante procedimiento abierto, restringido o –siempre que se reúnan las circunstancias previstas en el artículo 11– negociado, den a conocer su intención por medio de un anuncio. A tenor del artículo 16, apartado 1, las entidades adjudicadoras que hayan adjudicado un contrato público o hayan celebrado un concurso de proyectos, enviarán un anuncio con los resultados del procedimiento de adjudicación a la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Dichos anuncios se publicarán en las condiciones establecidas en el apartado 2. En lo que respecta únicamente a los contratos públicos de servicios enumerados en el anexo I B, el artículo 16, apartado 3, establece que «los poderes adjudicadores deberán indicar en el anuncio si aceptan la publicación de los mismos».

B. *Reglamento nº 3508/92*

11. El Reglamento nº 3508/92, adoptado con objeto de uniformar los mecanismos de gestión y de control, por parte de los Estados miembros, de los regímenes comunitarios de ayuda en los sectores de la producción vegetal y animal, de adaptarlos a las exigencias de la reforma de la política agrícola común y de aumentar su eficacia y rentabilidad, prevé la creación por cada Estado miembro de un sistema integrado de gestión y control (en lo sucesivo, «SIGC») que abarque los regímenes de ayuda financiera en los sectores de los cultivos herbáceos y en los de la carne de vacuno, ovino y caprino, así como medidas específicas de ayuda a la agricultura de montaña y a determinadas zonas desfavorecidas.

12. Dado que los servicios controvertidos se refieren a la realización de las operaciones vinculadas a la aplicación del SIGC en Grecia para el año 2001, puede ser útil exponer de forma sucinta las disposiciones del Reglamento nº 3508/92 que definen los objetivos y el funcionamiento de dicho sistema, en la versión en vigor en el momento en que se produjeron los hechos litigiosos.

13. De conformidad con el artículo 2 del Reglamento nº 3508/92, el SIGC está compuesto por los siguientes elementos: a) una base de datos informática; b) un sistema de identificación de las parcelas agrícolas; c) un sistema de identificación y registro de las cabezas de ganado; d) las solicitudes de ayudas, y e) un sistema integrado de control. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, en la base de datos informática se registrarán, por explotación agraria «los datos incluidos en las solicitudes de ayuda». En particular, esta base de datos deberá permitir consultar de forma directa e inmediata a la autoridad competente del Estado miembro los datos correspondientes, como mínimo, a los tres últimos años civiles y/o tres campañas consecutivas. En cuanto atañe al sistema de identificación de las parcelas agrícolas, el artículo 4 señala que «se elaborará a partir de mapas, documentos catastrales u otras referencias cartográficas. Se utilizarán las técnicas de los sistemas informatizados de información geográfica, incluida, de preferencia, una cobertura de ortoimágenes aérea o espacial, con estándares homogéneos que garanticen una precisión al menos equivalente a una cartografía a escala 1:10000».

14. El artículo 6, apartado 1, del Reglamento dispone:

«Para poder acogerse a uno a varios regímenes comunitarios sujetos a las disposiciones del presente Reglamento, cada titular de explotación presentará, por cada año, una solicitud de ayuda "superficies" que indique:

— las parcelas agrícolas, incluidas las superficies forrajeras, las parcelas retiradas de la producción y las que se hayan dejado en barbecho,

— en su caso, cualquier otra información necesaria, bien prevista en los reglamentos relativos a los regímenes comunitarios, bien prevista por el Estado miembro de que se trate.»

15. No obstante, el Estado miembro puede decidir que la solicitud recoja únicamente las modificaciones respecto a la solicitud de ayuda presentada en el ejercicio anterior. El artículo 6, apartado 6, señala que «los agricultores indicarán la superficie y la ubicación de cada una de las parcelas agrícolas declaradas, datos que permitirán identificar la parcela dentro del sistema de identificación de parcelas agrícolas».

16. Conforme al artículo 7 del Reglamento, el sistema integrado de control cubrirá todas las solicitudes de ayuda presentadas y, en particular, los aspectos relacionados con los controles administrativos, las inspecciones

sobre el terreno y, en su caso, las comprobaciones que se realicen mediante sistemas de detección aérea o espacial. En particular, los Estados miembros llevarán a cabo controles administrativos de las solicitudes de ayuda (artículo 8, apartado 1) y los controles administrativos se completarán con inspecciones sobre el terreno de una selección de explotaciones agrarias. Para la totalidad de estos controles el Estado miembro elaborará un plan de muestreo (artículo 8, apartado 2). Por último, el artículo 8, apartado 5, señala que cuando las autoridades competentes de los Estados miembros confíen parte del trabajo que deba realizarse en aplicación del presente Reglamento a organismos o empresas especializadas, deberán conservar el control y la responsabilidad sobre dichos trabajos.

III. Hechos y procedimiento administrativo previo

17. El 20 de febrero de 2001, el Ministerio griego de Interior, el Ministerio griego de Agricultura, la unión de las administraciones regionales (ENAE) y la confederación panhelénica de cooperativas agrícolas (PASEGES) celebraron un acuerdo marco que tenía por objeto las operaciones vinculadas a la aplicación del SIGC en Grecia para el ejercicio 2001.

18. En virtud de dicho acuerdo marco, la PASEGES garantizaba la coordinación entre sus miembros, las uniones locales de cooperativas agrícolas (UCA), con objeto de prestar a los productores agrícolas servicios de asistencia relacionados con el SIGC. En particular, las UCA debían:

— informar a los agricultores sobre la elaboración de nuevos formularios para solicitud de ayudas y para las declaraciones relativas a las explotaciones y cultivos agrícolas, destinados a alimentar la base de datos del SIGC;

— prestar a los agricultores asistencia en la anotación de los datos en los formularios correspondientes, incluida una asistencia técnica para la identificación de las parcelas y de los cultivos mediante ortofotografías, fotografías aéreas y mapas topográficos;

— recoger los formularios y enviarlos, por escrito o por vía electrónica, a la autoridad regional competente.

19. Sobre la base del citado acuerdo marco, las distintas administraciones regionales celebraron contratos de ejecución con las UCA locales.

20. A raíz de una denuncia en la cual se negaba la compatibilidad de dicho acuerdo

marco y de los correspondientes contratos de ejecución con las disposiciones de la Directiva 92/50, mediante escrito de 10 de diciembre de 2001, la Comisión remitió a Grecia una solicitud de información en relación con el procedimiento de selección de la PASEGES en su condición de contraparte de la entidad adjudicadora y sobre el modo en que se garantizaba la necesaria publicidad del procedimiento de adjudicación de los contratos de ejecución.

21. Grecia respondió el 19 de febrero de 2002 señalando que, en el ámbito del acuerdo marco, la PASEGES desempeñaba únicamente un papel de coordinación entre las diversas UCA, por el cual no se preveía ninguna remuneración, y que la adjudicación directa a las UCA de las operaciones vinculadas a la aplicación del SIGC mediante los contratos de ejecución era conforme a las disposiciones comunitarias aplicables.

22. Al no quedar satisfecha con la respuesta obtenida, el 18 de diciembre de 2002 la Comisión remitió a Grecia un escrito de requerimiento en el cual se censuraba, con referencia a los contratos de ejecución del acuerdo marco, la infracción de las disposiciones de la Directiva 92/50 y, en particular, de su artículo 3, apartado 2, así como la vulneración del principio de no discriminación.

23. La Comisión consideraba en esencia que, mediante los contratos controvertidos, las administraciones locales procedieron a la adjudicación directa, sin publicidad previa, de contratos públicos de servicios comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 92/50.

24. Observó que la celebración del acuerdo marco y de los correspondientes contratos de ejecución revelaban un alejamiento de la práctica seguida en los ejercicios anteriores a 2001, práctica ésta que preveía la celebración, para cada región, de contratos de asistencia técnica con sociedades especializadas, con la tramitación previa de procedimientos abiertos a la competencia.

25. A efectos de la aplicación de los umbrales previstos en artículo 7 de la Directiva 92/50, la Comisión consideraba que, a la vista del carácter uniforme de los contratos controvertidos, éstos integraban un único contrato público y que, por tanto, a la hora de calcular el importe estimado de este último, había de tenerse en cuenta el valor acumulado de cada uno de dichos contratos.

26. En cuanto atañe a la naturaleza de los servicios, la Comisión expuso que, en su escrito de 10 de diciembre de 2001, había indicado que el contrato controvertido tenía por objeto dos categorías de servicios: por un lado, servicios de administración pública, incluidos en el anexo I B de la Directiva 92/50 y, por otro, servicios de tratamiento informático, incluidos en la anexo I A de la misma Directiva, y que el valor de los servicios de la primera categoría parecía

superar al de la segunda, con la consecuencia de que el contrato público quedaba regulado por las disposiciones de los artículos 14 y 16 de la Directiva. No obstante, a raíz de informaciones obtenidas por el denunciante, la Comisión puso en duda tal conclusión, suponiendo que una parte de los servicios antes calificados de servicios de administración pública debían considerarse en realidad servicios topográficos, incluidos en el anexo I A de la Directiva 92/50. Si tal hipótesis fuera confirmada por ulteriores informaciones, cuyo envío solicitó la Comisión al Gobierno helénico, el valor total de los servicios incluidos en dicho anexo resultaría superior al de los servicios incluidos en el anexo I B, con la consiguiente aplicación de las disposiciones de los títulos III a VI de la Directiva.

27. La República Helénica respondió mediante escrito de 30 de enero de 2003, en el que rechazaba todas las imputaciones.

28. Así pues, el 19 de diciembre de 2003 la Comisión emitió un dictamen motivado en el que concluía que la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de las disposiciones de la Directiva 92/50 y, en particular, de los artículos 3, apartado 2, 7, 11, apartado 1, y 15, apartado 2, y del principio general de transparencia, como consecuencia de la práctica seguida por las autoridades competentes en las tareas de cumplimentar y recoger las solicitudes o declaraciones de los productores de cereales y otros, en el marco del SIGC para el año 2001, e instó a ese Estado a dar cumplimiento a dichas obligaciones en un plazo de dos meses.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

29. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de mayo de 2005, la Comisión interpuso el presente recurso.

30. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones de la Directiva 92/50/CE y, en particular, de los artículos 3, apartado 2, 7, 11, apartado 1, y 15, apartado 2, y del principio general de transparencia, como consecuencia de la práctica seguida por las autoridades competentes en las tareas de cumplimentar y recoger las solicitudes o declaraciones

de los productores de cereales y otros, en el marco del SIGC para el año 2001.

— Condene en costas a la República Helénica.

31. La República Helénica solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

32. En el marco de las medidas preparatorias del procedimiento, el Gobierno helénico fue invitado a responder por escrito a algunas preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia. Dicho Gobierno atendió tal solicitud en el plazo establecido.

33. Las partes fueron oídas en la vista de 14 de septiembre de 2006.

V. Análisis jurídico

A. *Sobre la admisibilidad*

1. Alegaciones de las partes

34. El Gobierno helénico sostiene, en primer lugar, que adoptó las medidas necesarias para hacer cesar la infracción que se le imputa antes de la expiración del plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado. En consecuencia, ha de declararse la inadmisibilidad del recurso por carecer de objeto. A este respecto, el Gobierno helénico alega, por un lado, que los contratos de servicios públicos controvertidos no fueron adjudicados directamente para el año 2003 y, por otro, que las autoridades griegas, mediante una declaración oficial del secretario general del Ministerio de Agricultura de 2003, se comprometieron a utilizar, de ser necesario, procedimientos abiertos a la competencia para la adjudicación de los contratos públicos de servicios controvertidos, a condición de que tales servicios estén incluidos, en todo o en parte, en el anexo I A de la Directiva 92/50.

35. En segundo lugar, el Gobierno helénico sostiene que, puesto que los servicios objeto de los contratos públicos controvertidos consisten en operaciones que deben realizarse anualmente, los efectos de la infracción de que se trata quedaron circunscritos al año 2001. En consecuencia, la Comisión carece de interés para actuar en el presente asunto.

Por un lado, tal interés no puede inferirse únicamente de una divergencia de opinión entre la Comisión y las autoridades griegas sobre la naturaleza de los servicios controvertidos, no materializada en comportamientos concretos. Por otro lado, los hechos relativos a los años posteriores a 2001, que la Comisión invoca en sus escritos, no están incluidos en el objeto del recurso y no pueden ser objeto de imputación, al no haber sido censurados por la Comisión en el curso del procedimiento administrativo previo. Además, la reconstrucción de tales hechos efectuada por la Comisión no se corresponde con la realidad. En efecto, a diferencia de lo que alega la Comisión, los servicios controvertidos no fueron adjudicados a la PASEGES para los años posteriores a 2001, sino que fueron prestados directamente por las administraciones locales y cada uno de los productores era libre para dirigirse a la propia administración o a particulares con objeto de cumplimentar las solicitudes de ayuda financiera.

36. En respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia, en la que se instaba a precisar los procedimientos seguidos por las autoridades griegas para la adjudicación de los servicios vinculados a la aplicación del SIGC en Grecia de 2002 a 2005, el Gobierno helénico ha confirmado que las autoridades helénicas no procedieron a la adjudicación de dichos servicios para tales años. En el marco de su actividad de asistencia a los agricultores, las administraciones locales prestaron su colaboración a los propietarios de parcelas y a sus organizaciones sindicales. Los agricultores eran libres de dirigirse o no a la propia UCA o a terceros. Además, siempre que era necesario, las administraciones facilitaban el material informático o cartográfico preciso para la cumplimentación de los formularios de solicitud a la PASEGES o a las UCA consideradas competentes para gestionar dicho material. Toda persona física o jurídica tenía acceso a dicho material previa solicitud y previa valoración de su competencia para gestionar el mismo. Este Gobierno excluye que tal procedimiento pueda ser equiparado a una adjudicación directa o indirecta de servicios vinculados a la aplicación del SIGC. Para probar sus alegaciones, el Gobierno helénico, en un anexo a la respuesta a la pregunta del Tribunal de Justicia, presenta un memorándum elaborado con la PASEGES el 28 de abril de 2004, relativo a la aplicación del SIGC para el año 2004.

37. Por último, el Gobierno helénico subraya que el marco normativo del SIGC ha sido modificado tras los hechos imputados y que está en continua evolución. En consecuencia, según dicho Gobierno, las actuaciones ya emprendidas por las autoridades helénicas para adecuar sus prácticas en la materia a las exigencias de la Directiva 92/50 serán necesariamente objeto de revisión una vez que el SIGC haya alcanzado su ordenación definitiva.

38. La Comisión contesta que la interpretación, en su opinión, errónea, que las autoridades griegas realizan de las disposiciones de la Directiva 92/50 relativas a la naturaleza de los servicios controvertidos y a las correspondientes obligaciones en materia de publicidad, así como a la naturaleza de los

contratos controvertidos, conduce a una aplicación de las normas nacionales no conforme al Derecho comunitario. Lejos de ser puramente teórica, la divergencia de opinión al respecto entre la Comisión y el Gobierno helénico implica un riesgo concreto de comportamientos reincidentes. Sin querer extender el objeto del recurso a comportamientos posteriores a 2001, sino con el único objeto de demostrar los efectos concretos de la posición adoptada por las autoridades griegas, la Comisión se remite a algunos documentos adjuntos al recurso de los cuales se desprende la adjudicación directa a la PASEGES de los contratos públicos controvertidos para los años posteriores a 2001.

2. Valoración

39. La excepción de inadmisibilidad propuesta por el Estado miembro demandado no parece carente de fundamento.

40. En efecto, existen algunos precedentes jurisprudenciales, relativos en particular a procedimientos de infracción en el sector de los contratos públicos, que abogan en favor de la tesis del Gobierno helénico.

41. La sentencia de 31 de marzo de 1992, Comisión/Italia,[9] tenía por objeto un recurso al amparo del artículo 226 CE contra la República Italiana, en el que se solicitaba que el Tribunal de Justicia declarase que la condición, exigida para poder participar en un procedimiento anual de adjudicación de un contrato público de suministro convocado por una administración sanitaria local, en virtud de la cual se exigía que el 50 % del importe mínimo de los suministros realizados por las empresas licitadoras en el trienio precedente hubiera sido efectuado a favor de administraciones públicas, era contraria a las disposiciones de la Directiva 77/62. El anuncio de licitación que contenía dicha condición fue publicado en octubre de 1988 y el contrato de suministro posterior a la licitación había agotado todos sus efectos el 31 de diciembre de 1989, es decir, en una fecha anterior a la expiración del plazo fijado por la Comisión para atenerse al dictamen motivado, emitido el 27 de marzo de 1990. El Gobierno italiano afirmaba que, por tal motivo, el recurso carecía de objeto y procedía declarar su inadmisibilidad.

42. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró[10] que, en el caso de autos, el anuncio de licitación controvertido *había agotado todos sus efectos* el 31 de diciembre de 1989, es decir, antes incluso de que se emitiera el dictamen motivado, y que los

9 — Asunto C-362/90, Rec. p. I-2353.

10 — Antes de llegar a tal declaración, el Tribunal de Justicia señaló que «a tenor del párrafo segundo del artículo [226 CE], la Comisión sólo puede interponer un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia si el Estado miembro de que se trata no se ha atenido al dictamen motivado en el plazo que la Comisión le haya señalado para ello» y observó que, según reiterada jurisprudencia, el objeto del recurso interpuesto con arreglo al artículo 226 CE «es que se declare que el Estado interesado ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y que no ha puesto fin a este incumplimiento dentro del plazo señalado al efecto en el dictamen motivado de la Comisión». Además recordó que, conforme a una jurisprudencia constante, la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado.

anuncios de licitación para los años 1990 y 1991, publicados respectivamente el 4 de noviembre de 1989, es decir, antes de que se emitiera al dictamen motivado, y el 3 de noviembre de 1990, es decir, antes de que se interpusiera el recurso, ya no contenían el requisito controvertido. El Tribunal de Justicia estimó además que la Comisión no había actuado en plazo útil para evitar, con los procedimientos de que disponía, que produjese efectos el incumplimiento imputado y que ni siquiera había alegado la existencia de circunstancias que le impidieran llevar a término el procedimiento administrativo previo, previsto por el artículo 226 CE, antes de que cesara dicho incumplimiento. Concluyó, en virtud de estas consideraciones, que en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado ya había cesado el incumplimiento imputado y que, por consiguiente, debía declararse la inadmisibilidad del recurso de la Comisión. [11]

43. En sentencias posteriores, el Tribunal de Justicia, aun desestimando las excepciones de inadmisibilidad formuladas por los Gobiernos demandados, confirmó implícitamente la solución adoptada en la sentencia Comisión/Italia antes citada.

44. En la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Alemania, [12] la Comisión reprochaba a la República Federal de Alemania la vulneración de las disposiciones de la Directiva 92/50 con ocasión de la adjudicación por dos municipios alemanes de contratos públicos de servicios relativos al tratamiento de aguas residuales y a la eliminación de residuos, cuya duración mínima de ejecución se fijaba en ambos casos en 30 años. El Gobierno alemán sostenía que, en el citado asunto, los incumplimientos, que consistían en infracciones de normas procesales, habían agotado todos sus efectos antes de la expiración del plazo establecido en los dictámenes motivados y señalaba que dichos incumplimientos fueron reconocidos por la República Federal de Alemania antes de tal fecha. En consecuencia, en su opinión, procedía desestimar el recurso por falta de un interés específico de la Comisión para ejercitar la acción.

45. El Tribunal de Justicia invocó en primer lugar la jurisprudencia con arreglo a la cual, en el marco del ejercicio de las competencias que le otorga el artículo 226 CE, la Comisión no necesita demostrar la existencia de un interés específico en ejercitar la acción y es la única competente para decidir sobre la base

11 — En ese asunto, el Tribunal de Justicia siguió en esencia las conclusiones del Abogado General Lenz, según el cual, «con arreglo al párrafo segundo del artículo [226 CE], la existencia de una infracción después de la expiración del plazo señalado en el Dictamen motivado constituye un requisito para la admisibilidad de un recurso». Según el Abogado General, «no existe ningún interés en que el Tribunal de Justicia declare la infracción del Tratado cuando la infracción ya ha cesado», y tal conclusión es consecuente con la *ratio* del procedimiento administrativo previo, que se propone eliminar la infracción antes de que se inicie el procedimiento contencioso. El Abogado General Lenz admite que sólo caben excepciones a esta regla en caso de «infracciones temporales [asunto 240/86], cuando el incumplimiento se produce de forma limitada en el tiempo, debido a su objetivo y a su naturaleza jurídica (como, por ejemplo, en el caso de restricciones a la importación o exportación estacionales para proteger a los operadores económicos nacionales), y cuando la prosecución del procedimiento administrativo previo al recurso por incumplimiento resulta por ello más difícil en el tiempo o incluso imposible». No obstante, al ser posible en el caso de autos poner en marcha sin dificultad el procedimiento administrativo previo a un recurso por incumplimiento durante los casi quince meses de validez de la condición controvertida, el Abogado General llegó a la conclusión de que procedía desestimar el recurso.

12 — Asuntos C-20/01 y C-28/01, Rec. p. I-3609.

de qué actuación u omisión imputable al Estado miembro afectado debe promoverse el procedimiento mencionado en dicho artículo. Afirmó que, en virtud de dicha facultad, la Comisión puede solicitar al Tribunal de Justicia que declare un incumplimiento que consista en no haber alcanzado, en un caso determinado, el resultado pretendido por una directiva.

46. Prosiguió señalando que «si bien es cierto que la Directiva 92/50 contiene esencialmente normas de procedimiento, no es menos cierto que fue adoptada al objeto de suprimir las trabas a la libre prestación de servicios, por lo que su objetivo consiste en proteger los intereses de los operadores económicos establecidos en un Estado miembro que deseen ofrecer servicios a las entidades adjudicadoras establecidas en otro Estado miembro» [13] y que, por consiguiente, «procede considerar que la restricción a la libre prestación de servicios derivada del incumplimiento de las disposiciones de la Directiva 92/50 subsiste *mientras dure la ejecución* de los contratos celebrados con infracción de ésta». [14]

47. El Tribunal de Justicia concluyó que, puesto que, en el caso de autos, los contratos controvertidos *seguirían produciendo sus efectos* durante décadas, no cabía sostener que los incumplimientos alegados cesaron antes de que expiraran los plazos previstos en los correspondientes dictámenes motivados. [15] Por consiguiente, la excepción de inadmisibilidad fue desestimada. [16]

48. En la sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión/Grecia, [17] la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que declarase que la República Helénica había vulnerado las disposiciones de la Directiva 93/38/CEE del Consejo de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 199, p. 84), como consecuencia de la adjudicación, por parte de DEI, la empresa pública de electricidad, de un contrato para la construcción de un sistema de cintas transportadoras para

13 — Apartados 35 y 36 de la sentencia. El Tribunal de Justicia cita a tal respecto la sentencia de 18 de octubre de 2001, SIAC Construction (C-19/00, Rec. p. I-7725), apartado 32.

14 — El subrayado es mío.

15 — A una conclusión análoga llegó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 28 de octubre de 1999, Comisión/Austria (C-328/96, Rec. p. I-7479), apartados 43 a 45, en la que la excepción de inadmisibilidad del Gobierno demandado fue desestimada por considerar que los posibles efectos contrarios al Derecho comunitario producidos por los procedimientos de adjudicación controvertidos subsistían a la fecha de vencimiento del plazo señalado en el dictamen motivado, a pesar de que Austria había procedido a modificar, en el sentido exigido por la Comisión y antes de la emisión del dictamen motivado, todos los procedimientos todavía pendientes. En el mismo sentido se manifestó el Abogado General Alber en sus conclusiones.

16 — En sus conclusiones, aun sin citar la sentencia Comisión/Italia antes mencionada, el Abogado General Geelhoed expone las reflexiones que, en esencia, militan en contra de la solución recogida en dicha sentencia (véanse en particular los puntos 47 a 50 y 53 a 57). Según el Abogado General, el procedimiento por incumplimiento regulado en el artículo 226 CE persigue, además de poner fin a la infracción concreta, obtener, por parte del Estado recalcitrante, el cambio de conducta y que evite la reincidencia. Sin embargo, la subsistencia de los efectos de la infracción más allá del plazo fijado en el dictamen motivado constituye igualmente para el Abogado General el elemento central para la solución del litigio (véase el punto 57 de las conclusiones).

17 — Asunto C-394/02, Rec. p. I-4713.

la central térmica de Megalópolis mediante un procedimiento negociado sin previa publicación de un anuncio. En el marco de sus excepciones de inadmisibilidad, el Gobierno helénico aducía, por un lado, la falta de interés de la Comisión para ejercitar la acción en la medida en que la supuesta infracción del Derecho comunitario se había consumado totalmente, o por lo menos en gran parte, en la fecha en que expiró el plazo para atenerse al dictamen motivado y, por otro, la falta de objeto del recurso, en la medida en que el contrato de obras, adjudicado por DEI en el marco de la adjudicación controvertida, había desplegado casi todos sus efectos en la fecha en que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado y, *de facto,* ya no era posible dar cumplimiento al dictamen motivado.

49. Sobre la primera de las imputaciones antes expuestas, el Tribunal de Justicia se limitó, en sustancia, para rechazarla, a recordar la jurisprudencia según la cual la Comisión, en el ejercicio de las competencias que le confiere el artículo 226 CE, no necesita demostrar la existencia de un interés para ejercitar la acción. [18]

50. En cuanto a la segunda imputación, después de evocar la sentencia Comisión/Italia, antes citada, el Tribunal de Justicia observó que en el caso del que estaba conociendo, «el contrato celebrado entre DEI [...] en el marco de la adjudicación controvertida se hallaba *en curso de ejecución* en la fecha en que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, ya que no se había realizado más que un 85 % de las obras. Por lo tanto el referido contrato *no había desplegado todos sus efectos*». [19] En consecuencia, esta imputación fue desestimada. [20]

51. Por último, procede señalar que recientemente, [21] basándose en una motivación sustancialmente idéntica a la expuesta en la sentencia Comisión/Italia, citada en el punto 41 *supra,* ha declarado la inadmisibilidad de un recurso mediante el cual la Comisión reprochaba a la República Italiana haber autorizado, en el marco de una ordenanza por la que se aprobaban medidas urgentes para la lucha aérea contra los incendios forestales en el territorio nacional, la adjudicación de contratos públicos de suministros y de servicios con arreglo al procedimiento negociado, en infracción de las Directivas 92/50 y 93/36 y de los artículos 43 CE y 49 CE. [22] El Tribunal de

18 — Apartado 14.

19 — Apartado 19. El subrayado es mío.

20 — En el mismo sentido se había expresado el Abogado General Jacobs, si bien siguiendo un *iter* lógico parcialmente distinto. En efecto, según el Abogado General, el interés de la Comisión en obtener la declaración del incumplimiento imputado en dicho asunto al Gobierno helénico subsistía en la medida en que el contrato celebrado tras el procedimiento de adjudicación controvertido se hallaba todavía en curso de ejecución y, en consecuencia, el incumplimiento seguía produciendo efectos jurídicos. En cuanto a la alegación relativa a la falta de objeto del recurso, el Abogado General invocó la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, aun cuando el incumplimiento haya cesado con posterioridad al plazo señalado en el dictamen motivado, subsiste un interés en que continúe el procedimiento para sentar las bases de la responsabilidad en que pueda incurrir un Estado miembro, como consecuencia de su incumplimiento, frente a los demás Estados miembros, la Comunidad o los particulares, y añadió que debía aplicarse esta misma valoración cuando el incumplimiento ya no pudiera remediarse.

21 — Sentencia de 27 de octubre de 2005, Comisión/Italia (C-525/03, Rec. p. I-9405). Por otro lado, ha de ponerse de manifiesto que dicha sentencia fue dictada por la Sala Segunda del Tribunal de Justicia, si bien con una composición distinta de aquélla ante la cual está pendiente el presente procedimiento.

22 — Ha de señalarse que la cuestión de la admisibilidad del recurso fue examinada de oficio y que se declaró su inadmisibilidad a pesar de que el mismo Gobierno adoptó en la vista una posición a favor de la admisibilidad. Por otro lado, la República Italiana no reconoció el incumplimiento que se le imputaba.

Justicia declaró que la ordenanza controvertida había dejado de producir efectos jurídicos en la fecha de expiración del estado de emergencia declarado en el territorio nacional y que ésta ya no se hallaba en vigor la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado. [23]

52. Esta decisión se caracteriza además por el hecho de que, a diferencia de las sentencias Comisión/Alemania y Comisión/Grecia antes mencionadas, el Tribunal de Justicia no consideró pertinente la circunstancia de que los procedimientos iniciados en virtud de la autorización contenida en la ordenanza controvertida se hallaban todavía pendientes. [24]

53. De la jurisprudencia antes citada se pueden extraer algunos elementos útiles para el examen de la pertinencia de la excepción de inadmisibilidad formulada por el Gobierno demandado en el presente procedimiento.

54. En primer lugar, procede señalar que existen dos precedentes en los que el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso basándose en que el supuesto incumplimiento había agotado todos sus efectos antes de que expirase el plazo fijado en el dictamen motivado. En esas ocasiones el Tribunal de Justicia se expresó, por otro lado, en términos que no permitían hacer distinciones entre los diversos tipos de contratos públicos regulados por las directivas comunitarias.

55. En segundo lugar, de las sentencias Comisión/Alemania y Comisión/Grecia antes citadas se desprende que no puede declararse la inadmisibilidad del recurso cuando la supuesta infracción de las disposiciones en materia de contratos públicos sigue produciendo efectos tras la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado. En particular, dichos efectos subsisten cuando los contratos celebrados sobre la base de los procedimientos controvertidos no han sido ejecutados en su integridad.

56. En el presente asunto, de los documentos obrantes en autos se desprende que los contratos controvertidos tenían *una duración anual* (tenían por objeto la realización de actividades vinculadas a la aplicación del SIGC únicamente para el año 2001) y que los servicios que constituían el objeto de dichos contratos *habían sido prestados en su integridad* en el momento de la adopción del dictamen motivado, el 19 de diciembre de 2003. [25]

23 — El Abogado General Jacobs se manifestó a favor de la admisión del recurso.

24 — Apartado 11 de la sentencia. Si bien es cierto que las conclusiones del recurso versaban exclusivamente sobre las disposiciones de la ordenanza controvertida, no obstante, como subrayó el Abogado General Jacobs, la circunstancia de que los procedimientos de adjudicación se hallaban todavía en curso o bien los correspondientes contratos entraban en vías de ejecución podía constituir un elemento a tomar en cuenta al objeto de valorar si los efectos de dicha ordenanza podían considerarse completamente agotados desde la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado.

25 — El artículo 5, apartado 1, del acuerdo marco prevé que éste entrará en vigor en la fecha de suscripción del mismo y cesará cuando la totalidad de las ayudas financieras hayan sido abonadas a los agricultores que las hayan solicitado. La misma disposición figura en cada uno de los contratos celebrados sobre la base del acuerdo-marco. A falta de indicaciones en sentido contrario formuladas por la Comisión, ha de estimarse que, como afirmó el Gobierno helénico en la vista, el pago de dichas ayudas se realizó en su integridad antes de la finalización del plazo fijado en el dictamen motivado.

57. En cuanto atañe a la aplicación del SIGC para los años posteriores a 2001, las entidades competentes siguieron procedimientos distintos del aquí controvertido. En particular, sobre la base de las indicaciones facilitadas por el Gobierno helénico, dichos procedimientos ya no preveían remuneración alguna a cargo de la entidad para las entidades, incluidas las UCA, que asistían a los agricultores en la cumplimentación y presentación de los formularios de solicitud.

58. Si bien la Comisión ha expresado dudas sobre la conformidad de dichos procedimientos con las disposiciones de la Directiva 92/50, no considero necesario examinar la pertinencia de tales alegaciones para valorar la admisibilidad del presente curso. En efecto, como se desprende claramente de las pretensiones del recurso y como ha admitido expresamente la Comisión en sus observaciones escritas y en la vista, el presente litigio tiene por objeto únicamente el procedimiento seguido por las entidades griegas para la aplicación del SIGC en el año 2001.

59. Por otro lado, dado que el modo de proceder de las entidades helénicas para los años posteriores al 2001 diverge claramente del que es objeto de controversia en el presente procedimiento –hasta el extremo de que, sobre la base de los elementos proporcionados por el Gobierno helénico, parece difícil suponer que haya tenido lugar una adjudicación de contratos públicos con posterioridad a 2001– [26] tampoco me parece que quepa basarse en tales modalidades para afirmar, como parece hacer la Comisión, que al incumplimiento imputado a la República Helénica para el año 2001 le siguieron en los años sucesivos comportamientos que cabe calificar de reincidentes.

60. En tales circunstancias, en virtud de la jurisprudencia antes citada, en mi opinión procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

61. Tal como, a mi juicio, señaló acertadamente el Abogado General Lenz en sus conclusiones presentadas en el asunto en que recayó la varias veces mencionada sentencia Comisión/Italia, citada en el punto 41 *supra,* el requisito para la interposición de un recurso al amparo del artículo 226 CE es la existencia, tras la expiración del plazo señalado al Estado miembro interesado para atenerse al dictamen motivado, de una acción u omisión imputable a dicho Estado miembro que la Comisión considere contraria al Derecho comunitario.

26 — El artículo 1, letra a), de la Directiva 92/50 define los contratos públicos de servicios como «los contratos a título oneroso celebrados por escrito entre un prestador de servicios y una entidad adjudicadora». De esta definición se deduce que un contrato público de servicios, en el sentido de la Directiva, requiere una *contrapartida* pagada *directamente* por la entidad adjudicadora al prestador de servicios; véase la sentencia de 13 de octubre de 2005, Parking Brixen (C-458/03, Rec. p. I-8612), apartado 39.

62. Ello se desprende fácilmente del párrafo segundo del artículo 226 CE, que prevé que si el Estado miembro de que se trate no se atuviere al dictamen motivado en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia. Interpretada *sensu contrario,* tal disposición implica que la Comisión no está facultada para interponer un recurso al objeto de que se declare una infracción del Derecho comunitario que ha cesado antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, cuando menos en el supuesto en que tal cesación sea el resultado de una actuación del Estado miembro en sentido conforme al dictamen motivado.

63. Pues bien, no me parece justificado, en principio, llegar a una solución distinta cuando la presunta infracción ha cesado en el momento de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado por haber agotado todos sus efectos antes de tal fecha, aunque tal cesación no sea propiamente el resultado de una actuación del Estado miembro afectado en el sentido exigido por la Comisión. Tal conclusión es coherente con los objetivos del procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 226 CE, que parece perseguir la finalidad de hacer cesar la infracción antes de recurrir al Tribunal de Justicia y, con carácter más general, con los objetivos perseguidos por el recurso por incumplimiento. [27]

64. Además, conviene recordar que, como ha señalado en varias ocasiones el Tribunal de Justicia, el procedimiento de infracción está destinado a la comprobación objetiva de una infracción del Derecho comunitario. El eventual reconocimiento del incumplimiento por parte del Estado miembro afectado, cuando no va seguido de medidas idóneas para su cesación dentro del plazo fijado en el dictamen motivado, no impide tal comprobación, del mismo modo que el mantenimiento de una divergencia de opinión entre la Comisión y el Estado miembro sobre la existencia de una infracción no faculta a la Comisión a recurrir al Tribunal de Justicia si dicho Estado miembro se ha atenido, no obstante, al dictamen motivado. En otras palabras, el recurso al instrumento establecido en el artículo 226 CE no se justifica, a mi juicio, por el único objeto de *prevenir* el riesgo de infracciones futuras o de resolver conflictos de opinión entre la Comisión y un Estado miembro sobre la conformidad de la conducta de este último con el Derecho comunitario.

65. Por último, tampoco me parece posible basar la legitimación de la Comisión, para actuar frente a una infracción que ha cesado, en la exigencia de obtener una declaración de incumplimiento que pueda constituir el fundamento de acciones dirigidas a que se declare la responsabilidad del Estado miembro por los daños causados a los particulares por el incumplimiento. Si bien es cierto que una sentencia del Tribunal de Justicia que declare la existencia de una infracción del Derecho comunitario puede facilitar el ejercicio ante los órganos jurisdiccionales nacionales de acciones de resarcimiento frente al Estado incumplidor, el recurso previsto en el artículo 226 CE no persigue, sin embargo, la finalidad de que se declare la responsabilidad

27 — Según reiterada jurisprudencia, en el ejercicio de las competencias que se le otorgan en el artículo 226 CE, la Comisión tiene por misión, en el interés general comunitario, velar por la aplicación del Tratado por parte de los Estados miembros e instar la declaración de la existencia de eventuales incumplimientos de las obligaciones que derivan de él, al objeto de poner fin a los mismos; véanse las sentencias de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia (C-333/99, Rec. p. I-1025), apartado 23, y Comisión/Grecia, antes citada, apartados 14 y 15 y la jurisprudencia citada.

del Estado miembro de que se trata, la cual deberá ser declarada en el marco de las acciones jurisdiccionales establecidas a tal fin en los ordenamientos jurídicos nacionales concretos, sino que está dirigido únicamente a la comprobación objetiva de un incumplimiento en el interés general. Por otro lado, ha de señalarse que el interés de las personas perjudicadas por una violación del Derecho comunitario, cometida por un Estado miembro, en obtener una declaración de incumplimiento existe también en el supuesto de que dicho Estado se haya atenido al dictamen motivado en el plazo fijado por la Comisión sin que, no obstante, tal interés faculte de por sí a la Comisión para recurrir al Tribunal de Justicia para obtener la declaración de dicha infracción.

66. No obstante, ha de precisarse que si, en principio, la Comisión no está facultada para actuar frente a infracciones que ya hayan cesado, ello no le debe excluir la posibilidad de perseguir incumplimientos de breve duración, respecto a los cuales, aun actuando en tiempo oportuno, la Comisión no tendría materialmente tiempo para finalizar el procedimiento administrativo previo antes de su cesación, [28] o bien infracciones continuadas y sistemáticas del Derecho comunitario. [29]

67. En virtud de todas las consideraciones precedentes, estimo que se ha de seguir la jurisprudencia antes citada en el presente asunto, en el que, como ya se ha señalado, la infracción imputada, que duró más de un año, cesó posiblemente antes del inicio del procedimiento administrativo previo y, en cualquier caso, antes de la expiración del plazo fijado a la República Helénica en el dictamen motivado.

68. Así pues, para el supuesto de que el Tribunal de Justicia declare, contra lo que sugiero, la admisibilidad del recurso, examinaré a continuación con carácter subsidiario la fundamentación del recurso en cuanto al fondo.

B. *Sobre el fondo*

1. Sobre la supuesta infracción de las disposiciones de la Directiva 92/50

69. El examen del primer motivo formulado por la Comisión en apoyo de su recurso, basado en la infracción de las disposiciones de la Directiva 92/50, presupone el análisis, por un lado, de la naturaleza de los contratos controvertidos y, por otro, de la naturaleza de los servicios objeto de dichos contratos.

28 — En tal sentido, véase la sentencia Comisión/Italia, citada en el punto 41 *supra*.

29 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 9 de noviembre de 2006, Comisión/Reino Unido (C-236/05, Rec. p. I-10819).

a) Sobre la naturaleza de los contratos controvertidos

i) Alegaciones de las partes

70. Según la Comisión, los contratos de ejecución del acuerdo marco, que considera contratos públicos de servicios en el sentido de la Directiva 92/50, han de tomarse en consideración, a efectos de la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva, en su conjunto y no de forma separada, como sostiene en cambio el Gobierno helénico.

71. La Comisión infiere la naturaleza unitaria de dichos contratos de diversos elementos y, en particular, del hecho de que tienen el mismo objeto, es decir, la realización de las operaciones vinculadas a la aplicación del SIGC, de la existencia de un acuerdo marco que define de manera uniforme los elementos esenciales de cada uno de los contratos y fija globalmente la remuneración de los servicios que constituyen su objeto y del hecho de que, por su propia naturaleza, el SIGC requiere modalidades de aplicación uniformes y centralizadas. De ello se desprende, según la Comisión, que para determinar el importe estimado del contrato público de conformidad con las disposiciones del artículo 7 de la Directiva 92/50 se debe tener en cuenta el *valor acumulado* de todos los contratos de ejecución. Dado que el importe calculado de tal modo supera en amplia medida los umbrales definidos por el citado artículo 7, la Directiva se aplica a cada uno de los contratos.

72. El Estado miembro demandado se defiende invocando el carácter no unitario de los contratos de ejecución. La distinta identidad de las partes contratantes, la diversidad de los servicios prestados, variables en naturaleza y alcance en función de las características del territorio de que se trate, el distinto lugar de ejecución y el distinto valor en términos económicos de cada clase de servicios ofrecidos constituyen otros elementos de diferenciación entre los contratos de que se trata que impiden atribuirles carácter unitario.

73. Dicho Estado miembro alega además que en el importe fijado en el acuerdo marco, en el que se basa la Comisión para calcular los umbrales establecidos en el artículo 7 de la Directiva 92/50, constituye en realidad la cobertura financiera establecida por las autoridades griegas para la aplicación del SIGC en todo el territorio y comprende, además de la remuneración de los servicios prestados por las UCA, los importes fijados al objeto de hacer frente a los gastos de las entidades regionales.

74. Según el Gobierno helénico, el valor de los contratos públicos controvertidos se calcula, en cambio, con referencia a cada contrato considerado de forma aislada, teniendo en cuenta el importe correspondiente a la remuneración de los servicios prestados, con exclusión de los créditos concedidos a cada una de las entidades adjudicadoras.

ii) Examen

75. En primer lugar, procede aclarar que sólo en el supuesto de que los contratos controvertidos deban considerarse de forma unitaria, como indica la Comisión, se aplicarán las disposiciones de la Directiva 92/50. En efecto, parece que las partes no discuten que dichos contratos, si se tomaran en consideración de forma individual, según la tesis del Gobierno helénico, no quedarían comprendidos en los umbrales fijados por la citada Directiva.

76. A tenor del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 92/50 «la elección del método de valoración [del importe estimado] de un contrato no podrá utilizarse para sustraer dicho contrato a la aplicación de la presente Directiva, como tampoco podrá fraccionarse ningún proyecto de contratación de un determinado número de servicios con el propósito de sustraerlo a la aplicación del presente artículo».

77. Si bien en el presente asunto existen elementos que militan tanto en favor de la tesis del carácter unitario de los contratos controvertidos, sostenida por la Comisión, como de la tesis contraria, defendida por el Gobierno helénico, considero, no obstante, que debe darse prioridad a los primeros.

78. El acuerdo marco alcanzado por las autoridades griegas con la PASEGES inserta todos los contratos controvertidos en un único marco jurídico y actúa como factor unificador de los mismos. [30] Ello no sólo define la naturaleza de los servicios, identifica a las autoridades adjudicadoras y a los entes adjudicadores, [31] designa a una persona encargada de la coordinación del conjunto de las actividades desarrolladas en la ejecución de cada uno de los contratos y fija la cobertura financiera global de la operación, sino que además proporciona el marco normativo dentro del cual se celebra cada uno de los contratos. Tal acuerdo es sistemáticamente adjuntado a los contratos celebrados a nivel local [32] y sus disposiciones integran el contenido de estos últimos en lo que no estipulan expresamente. Por otro lado, en mi opinión, la celebración del acuerdo marco demuestra por sí misma que las propias autoridades helénicas consideraban de forma unitaria los diversos contratos públicos celebrados sobre la base de dicho acuerdo.

79. En cuanto atañe a los contratos de ejecución, procede poner de manifiesto que el Estado helénico figura como contratante en cada uno de dichos contratos, si bien, como subraya el Gobierno helénico, estos últimos han sido celebrados por las correspondientes administraciones regionales con la UCA competente por razón del territorio y, por tanto, están efectivamente caracteri-

30 — Véase en tal sentido la sentencia de 4 de mayo de 1995, Comisión/Grecia, (C-79/94, Rec. p. I-1071), apartado 15.

31 — Si bien, como ha subrayado el Gobierno helénico, en las regiones en que existen varias UCA, la elección de la UCA que será la contraparte contractual de la administración se hará en el momento de la celebración del contrato de ejecución.

32 — Véase, por ejemplo, el preámbulo del contrato de ejecución celebrado entre el Estado helénico, la administración regional de Corinto y la UCA de Corinto. El número 1 de dicho preámbulo dispone que el acuerdo marco forma parte integrante del contrato.

zados por una diversidad de autoridades adjudicadoras y de entes adjudicadores. Su contenido es esencialmente el mismo en lo relativo a la tipología de los servicios objeto de los contratos públicos, la naturaleza de las obligaciones asumidas por cada una de las partes contratantes y la duración. Además, tienen por objeto la prestación de servicios destinados a la realización de un objetivo común, a saber, la aplicación del SIGC en todo el territorio griego para el año 2001. [33]

80. En cambio, la circunstancia de que, como ha observado el Gobierno demandado, el valor económico de los servicios prestados sea distinto en función de las exigencias vinculadas al territorio de cada una de las administraciones regionales, como también es distinto el lugar de ejecución de las prestaciones, no me parece que tenga una importancia determinante por cuanto no modifica la sustancial identidad de causa, objeto, duración y finalidad de los contratos controvertidos.

81. Así pues, si los contratos de ejecución son considerados de forma unitaria, su valor debe ser tomado en consideración de forma acumulativa a efectos de valorar el importe estimado del contrato público. Dado que de los documentos obrantes en autos se desprende que algunos de los contratos de ejecución, considerados de forma individual, tienen un valor que se aproxima a los umbrales previstos en la Directiva 92/50, hay que concluir que tales umbrales son ampliamente rebasados si se suma el valor de todos los contratos controvertidos.

82. En mi opinión carece de fundamento la alegación del Gobierno helénico según la cual la Comisión, para calcular el valor global de los contratos públicos, se basó erróneamente en el importe fijado en el acuerdo marco, el cual comprende, además de la remuneración de los servicios prestados por las UCA, los importes fijados para cubrir los gastos de las administraciones regionales.

83. Tal alegación, además de no estar sustentada en ningún elemento probatorio, queda rebatida por la lectura del expediente del procedimiento administrativo previo, del que se desprende claramente que, al calcular el valor estimado de los contratos públicos, la Comisión no se basó en el importe antes mencionado, sino que, en cambio, sumó el valor de cada uno de los contratos. Así lo ha confirmado, además, la Comisión en la vista.

84. Sobre la base de las consideraciones que preceden, en mi opinión procede concluir, con la Comisión, que los contratos públicos controvertidos están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 92/50.

33 — Aun tratándose de un contexto normativo diferente (la controversia versaba sobre la infracción de las disposiciones de la Directiva 93/38, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones), el Tribunal de Justicia ya ha concedido en el pasado prioridad al criterio del carácter unitario de la función económica y técnica de los contratos públicos sobre la base de elementos tales como la pluralidad de entidades adjudicadoras o de las empresas adjudicatarias; véase la sentencia de 5 de octubre de 2000, Comisión/Francia (C-16/98, Rec. p. I-8315).

b) Sobre la naturaleza de los servicios prestados

i) Alegaciones de las partes

85. La Comisión sostiene que los servicios objeto de los contratos públicos controvertidos deben considerarse en «servicios topográficos», comprendidos en la categoría 12 del anexo I A de la Directiva 92/50. En su opinión, están incluidas en tal categoría las operaciones que implican la utilización de mapas ortofotográficos y la identificación sobre tales mapas de las superficies agrícolas. Dichos servicios sólo pueden ser prestados por topógrafos profesionales.

86. El resto de los servicios controvertidos se refiere, por un lado, al tratamiento de los datos recopilados y a su introducción en una base de datos, operaciones que, según la Comisión, quedan comprendidas en la categoría 7, «servicios de informática», del anexo I A de la Directiva 92/50, y, por otro lado, a la inclusión de los datos recogidos en los formularios de declaración, que, en cuanto actividad de administración pública, debe clasificarse en cambio en el anexo I B, «otros servicios», de la Directiva.

87. La Comisión considera que el valor de los servicios incluidos en el anexo I A de la Directiva 92/50 supera el valor de los servicios comprendidos en el anexo I B de la misma.

88. El Gobierno helénico sostiene que los servicios objeto de los contratos de ejecución constituyen por entero, o cuando menos de forma predominante, servicios de administración pública incluidos en el anexo I B de la Directiva 92/50.

89. En lo que respecta en particular a los servicios de asistencia a los productores para la presentación de las solicitudes o declaraciones, el Gobierno helénico señala en primer lugar que dichos servicios entrañan, además de la asistencia en la cumplimentación de los formularios, la identificación tanto de las superficies cultivadas como de los establos. Ahora bien, la tesis de la Comisión según la cual tales servicios son calificados de servicios topográficos, sólo es válida para la identificación de las parcelas agrícolas.

90. En segundo lugar, el Gobierno demandado aduce que el material de apoyo cartográfico necesario para tal identificación es proporcionado por el Ministerio de Agricultura y que las entidades regionales, el personal de servicio topográfico y la dirección de desarrollo agrícola proporcionan a los productores la asistencia técnica necesaria para las operaciones de identificación. Las UCA prestan su actividad de asistencia a los productores bajo el control del servicio topográfico y de la dirección de desarrollo agrícola.

91. En tercer lugar, dicho Gobierno observa que, dado que las UCA disponían de los datos recogidos en las declaraciones presentadas para el año 2000 y de los soportes cartográficos en los que se indicaban las parcelas declaradas en dicho año, su labor de localización resultaba simplificada y se limitaba en sustancia a poner en evidencia las eventuales diferencias respecto a la situación existente el año anterior. El Gobierno demandado estima que, en general, aproximadamente el 70 % de las parcelas declaradas en un año permanece inalterado el año siguiente.

92. En cuarto lugar, el Gobierno helénico alega que las operaciones de localización de las parcelas agrícolas no necesitan la intervención de topógrafos, al poder ser realizadas por otro personal especializado.

93. Por último, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, el Gobierno helénico se opone a la calificación de los servicios controvertidos como servicios topográficos, a la cual llegó la Comisión sin realizar un análisis pormenorizado de la nomenclatura CPC de las Naciones Unidas.

ii) Examen

94. El examen destinado a determinar la naturaleza de los servicios objeto de los contratos controvertidos es pertinente para determinar el régimen aplicable a los correspondientes contratos públicos. En el caso de que dichos servicios quedaran comprendidos en el anexo I A de la Directiva 92/50, sus disposiciones, de conformidad con su artículo 8, se aplicarían en su integridad, mientras que, en caso contrario, resultarían pertinentes únicamente los artículos 14 y 16, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva. Si se considerara que los servicios de que se trata están comprendidos en parte en el anexo I A y en parte en el anexo I B, tal como se ha expuesto, a pesar de la diversidad de sus posiciones, tanto por la Comisión como, con carácter subsidiario, por el Gobierno helénico, se plantearía la ulterior cuestión de estimar, a efectos de la aplicación de la norma recogida en el artículo 10 de la Directiva 92/50, si el valor de los servicios comprendidos en el anexo I A supera al de los servicios incluidos en el anexo I B o viceversa.

95. Dicho esto, me parece que tal examen no puede prescindir del análisis del contenido de los contratos controvertidos. Dado que los distintos contratos, en la medida en que todos ellos han sido celebrados en ejecución del acuerdo marco, tienen un contenido ampliamente similar, en particular en cuanto atañe al objeto de las prestaciones a que están obligados los diversos contratantes, ese análisis se realizará a continuación haciendo referencia, a título de ejemplo, a las disposiciones del único contrato celebrado entre el Estado helénico, la administración regional de Corinto y la UCA de Corinto.

96. El artículo 1 de dicho contrato, al definir el objeto y el alcance del mismo, dispone que la exigencia de proceder a la licitación de los servicios de asistencia a los productores, en el marco de la aplicación del SIGC, deriva de la constatación de la imposibilidad para los productores de proceder autónomamente a la identificación de las superficies cultivadas sobre soportes ortofotográficos y a la obtención de la información relativa a los animales de cría, de la falta de una asistencia suficiente por parte de los servicios de la administración regional, de personal especializado y de soportes informáticos adecuados y, por consiguiente, de la dificultad de respetar en tales condiciones los plazos fijados para la aplicación del SIGC.

97. El artículo 2 del contrato, que define las obligaciones asumidas por las diversas partes contratantes, se compone de dos partes: la parte A se refiere a las «operaciones de identificación de las superficies cultivadas declaradas y del ganado y de inscripción en los formularios especiales de solicitud». La parte B versa sobre las «operaciones de introducción de los elementos de los formularios de solicitud en el ordenador del Ministerio para la creación de una base de datos informatizada».

98. En cuanto atañe a las operaciones comprendidas en la parte A, la UCA se compromete a proporcionar a los productores interesados la asistencia técnica necesaria dentro de los límites de la competencia territorial de la entidad regional contratante. A tal fin, está obligada a formar dos equipos, poniendo a disposición a cinco personas encargadas de *identificar sobre mapas ortofotográficos* las superficies y los establos que deben declararse al objeto de cumplimentar los formularios de solicitud, bajo el control del servicio topográfico, del servicio veterinario y de la dirección de desarrollo agrícola de la administración regional, así como a presentar las declaraciones a dicha administración y a introducir las correcciones necesarias en caso de error.

99. El Estado helénico se compromete a poner a disposición los soportes cartográficos para la identificación de las superficies y los archivos manuscritos relativos a los animales de cría marcados a los fines de su identificación y de la creación de un registro informático. Asimismo, se compromete a abonar a la UCA, a través de la administración regional, un importe en dracmas correspondiente al importe global de las solicitudes redactadas por la UCA, incrementado en un importe que constituye una remuneración a tanto alzado por cada solicitud.

100. La administración regional se compromete a prestar, a través del personal del servicio topográfico, la asistencia técnica a los productores por un número global de 500 declaraciones sobre un total estimado de 1992 declaraciones, mientras que la UCA garantiza la asistencia relativa a las demás declaraciones.

101. Las operaciones que se incluyen en la parte B del artículo 2 del contrato consisten en la introducción de los datos extraídos de las declaraciones en un programa informático establecido por el Ministerio de Agricultura y bajo el control de la dirección de desarrollo agrícola de la administración regional, al objeto de crear una base de datos definitiva. El Estado helénico se compromete a facilitar los programas con las instrucciones para la introducción de los datos relativos a las superficies y al ganado, a establecer las conexiones informáticas necesarias, a poner a disposición de la dirección general de desarrollo agrícola y de la UCA los datos informáticos de los propios servicios y a abonar a la UCA, a través de la administración regional, un importe en dracmas correspondiente a la cifra global de las solicitudes redactadas por la UCA, incrementado en 500 dracmas por cada solicitud en concepto de remuneración por la introducción de los datos en la base informática correspondiente y en 1.750 dracmas por cada solicitud en concepto de remuneración por la introducción de los datos en el registro de animales bovinos.

102. El artículo 3 del contrato define los procedimientos de financiación. En la letra b) de dicho artículo se fija un importe de 6.554.025 dracmas en concepto de gastos para la remuneración, a tanto alzado por formulario, de la ejecución de las operaciones de identificación de las solicitudes o declaraciones. En la letra c) se fija un importe de 1.920.500 dracmas en concepto de gastos para la remuneración, a tanto alzado por formulario, de la ejecución de las operaciones de tratamiento informático de los datos de las solicitudes o declaraciones.

103. Una parte de las prestaciones exigidas a las UCA, que la Comisión califica de «servicios topográficos», consiste en la identificación de superficies agrícolas cultivadas, sobre la base de soportes cartográficos, ortofotográficos o constituidos por fotografías aéreas facilitadas por las administraciones regionales. Asimismo, de los términos utilizados en los artículos 1 y 2 del contrato celebrado entre el Estado helénico, la administración regional de Corinto y la UCA de Corinto se desprende que tales operaciones únicamente pueden ser desarrolladas por personal especializado. Por último, ha de ponerse de manifiesto que dichas operaciones son ejecutadas bajo el control del personal del servicio topográfico de la administración regional.

104. Sobre la base de tales elementos ha de procederse a valorar la exactitud de la calificación realizada por la Comisión.

105. Dicha calificación es rechazada por el Gobierno demandado esencialmente en cuanto atañe a los servicios de identificación de las parcelas agrícolas. Por otro lado, la infracción de las disposiciones de la Directiva 92/50 reprochada en el marco de la imputación examinada es plausible únicamente si tales servicios pueden ser incluidos en el anexo I A de dicha Directiva. En efecto, en

caso contrario, dado el carácter económicamente marginal de los servicios de introducción de datos en las bases informáticas de la administración respecto a los restantes servicios, debería concluirse necesariamente que, en términos de valor, los servicios comprendidos en el anexo I B de la Directiva 92/50 predominan sobre los comprendidos en el anexo I A de la misma, con la consecuencia de una aplicación parcial de las normas de publicidad fijadas por la misma Directiva.

106. Por tales motivos, el examen que sigue se refiere únicamente a la correcta calificación de los servicios de identificación de las parcelas agrícolas.

107. Ha de recordarse con carácter preliminar que el séptimo considerando de la Directiva 92/50 expone: «a efectos de la aplicación de las normas de procedimiento y con vistas a la supervisión, la mejor definición del sector de los servicios consiste en subdividirlo en categorías que correspondan a determinadas partidas de una nomenclatura común; que los Anexos I A y I B de la presente Directiva se refieren a la nomenclatura CPC (clasificación común de productos) de las Naciones Unidas; [...] dicha nomenclatura puede ser sustituida en el futuro por una nomenclatura comunitaria; [...] es necesario prever la posibilidad de adaptar en consecuencia la nomenclatura CPC en los Anexos I A y I B».

108. En la sentencia Tögel, [34] el Tribunal de Justicia declaró que del séptimo considerando de la Directiva 92/50 resulta que la referencia contenida en los anexos I A y I B de dicha Directiva a la nomenclatura CPC tiene carácter obligatorio. Por tanto, la Comisión debe atenerse a tal nomenclatura y a las notas explicativas que la acompañan a la hora de calificar los servicios objeto de un contrato público a los fines de su inclusión en el anexo I A o en el anexo I B de la Directiva.

109. Ahora bien, de los escritos procesales depositados por la Comisión no se desprende claramente sobre la base de qué elementos y con referencia a qué clase precisa de la nomenclatura CPC dicha institución ha calificado las operaciones de que se trata como «servicios topográficos».

110. En respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia, la Comisión se remitió, no obstante, a los números de referencia CPC 86753 y CPC 86721, que constituyen subdivisiones del número CPC 867, citado en la categoría 12 del anexo I A de la Directiva 92/50.

111. La categoría 12 del anexo I A de la Directiva 92/50 responde a la descripción

34 — Sentencia de 24 de septiembre de 1998 (C-76/97, Rec. p. I-5357), apartado 37.

siguiente: «Servicios de arquitectura, servicios de ingeniería y servicios integrados de ingeniería. Servicios de planificación urbana y servicios de arquitectura paisajista. Servicios conexos de consultores en ciencia y tecnología. Servicios de ensayos y análisis técnicos».

112. El número 867 de la nomenclatura CPC provisional, al cual remite la categoría 12 del anexo I A de la Directiva 92/50, se refiere a «servicios de arquitectura, ingeniería y otros servicios técnicos». La clase 8672 incluye los «servicios de ingeniería» y comprende la subclase 86721, «servicios de asesores y consultores en ingeniería», a la que hace referencia la Comisión. La nota explicativa relativa a dicha subclase precisa que están incluidos en esta última «tanto los estudios preliminares de viabilidad técnica como los estudios de los efectos de proyectos». A título de ejemplo se cita el «estudio de los efectos de la topografía y la geología sobre la concepción del proyecto, la construcción y el costo de [una] infraestructura». La nota precisa asimismo que la prestación de dichos servicios no tiene por qué referirse necesariamente a un proyecto de construcción, pues puede consistir, por ejemplo, en el «examen de la estructura y las instalaciones mecánicas y eléctricas de los edificios, en los servicios de peritaje en los juicios, en la asistencia a la administración en la redacción de leyes, etc.».

113. En cuanto a la subclase CPC 86753, «servicios de topografía de superficie», a la cual se refiere igualmente la Comisión, tal subclase pertenece a la clase 8675, «servicios conexos de consultores en ciencia y tecnología». La nota explicativa que se refiere a dicha subclase precisa que se trata de «servicios de obtención de datos sobre la configuración, situación y delimitación de una porción de la superficie terrestre por diferentes métodos, incluido el estudio [...] fotogramétrico e hidrográfico, con objeto de proceder al levantamiento de mapas». [35]

114. El Gobierno helénico sostiene que los servicios de asistencia prestados por las UCA, incluidos los que se refieren a la identificación de las parcelas agrícolas sobre soportes cartográficos o de otro tipo, deben ser clasificados de servicios de «administración pública» incluidos en la categoría «otros servicios» (categoría 27) del anexo I B de la Directiva 92/50.

115. En mi opinión, la Comisión no ha elucidado suficientemente la cuestión de si y en qué medida los servicios controvertidos están comprendidos en la categoría 12 del anexo I A de la Directiva 92/50.

116. Si bien es cierto que de dichos contratos de ejecución resulta que los servicios

35 — La Comisión observa asimismo que, si bien tiene valor meramente indicativo, la tabla de correspondencias entre las entradas del Common Procurement Vocabulary (CPV) y la nomenclatura CPC, que figura en el anexo II A de la Directiva 2004/18, incluye los servicios topográficos en la categoría 12, «servicios de ingeniería».

prestados por la UCA en el ámbito de su actividad de asistencia en la cumplimentación de los formularios de declaración/solicitud consisten en amplia medida en la identificación de las parcelas agrícolas sobre la base de soportes cartográficos facilitados por las administraciones competentes, la tesis de la Comisión según la cual tales servicios, al necesitar de un personal especializado y ser realizados bajo el control de los servicios administrativos topográficos, deben ser calificados de servicios topográficos no me parece del todo convincente.

117. En efecto, por un lado, de la nota explicativa recogida en el punto 113 *supra* se desprende que los servicios de «topografía de superficie» incluidos en la subclase CPC 86753, a la cual se remite la Comisión, consisten en operaciones dirigidas al levantamiento de mapas, mientras que en el presente asunto las partes no discuten que los servicios controvertidos se limitaban a la identificación de datos sobre soportes cartográficos existentes. Por otro lado, la subclase CPC 86721, «servicios de asesores y consultores en ingeniería», a la que se remite igualmente la Comisión, hace referencia, si se atiende a los datos contenidos en la correspondiente nota explicativa y reproducidos en el punto 112 *supra*, a estudios de viabilidad de un proyecto o relativos a la incidencia topográfica del mismo o a otras actividades de asesoramiento no vinculadas a la realización de una obra, cuya descripción no parece extenderse claramente hasta el punto de incluir operaciones de asistencia técnica como las que constituyen el objeto del presente litigio.

118. Pues bien, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 226 CE corresponde a la Comisión probar 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. [36]

119. En el presente asunto, sobre la base de las consideraciones que preceden, considero que la Comisión no ha aportado elementos suficientes para demostrar que los servicios de identificación de las parcelas agrícolas de que se trata pueden ser calificados de servicios comprendidos en la categoría 12 del anexo I A de la Directiva 92/50 y que, por consiguiente, no ha probado una de las condiciones para que pueda considerarse acreditado el incumplimiento imputado al Gobierno helénico en el marco del primer motivo. [37]

120. Por los motivos antes expuestos y sin perjuicio de las conclusiones a las que he llegado sobre la admisibilidad del recurso objeto del presente procedimiento, considero

36 — Véase la sentencia de 12 de mayo de 2005, Comisión/Bélgica (C-287/03, Rec. p. I-3761), apartado 27 y la jurisprudencia citada.

37 — Véanse las consideraciones expuestas en el punto 105 *supra*.

que procede desestimar la presente imputación, relativa a la infracción de las disposiciones de la Directiva 92/50.

2. Sobre la supuesta vulneración del principio de transparencia y del principio de no discriminación

121. Con carácter subsidiario, para el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que los servicios controvertidos están comprendidos en su totalidad o en su mayor parte en el anexo I B de la Directiva 92/50, la Comisión alega que las autoridades helénicas estaban, no obstante, obligadas a observar, en el procedimiento de adjudicación de los contratos públicos controvertidos, un adecuado nivel de publicidad en virtud del principio de no discriminación enunciado en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 92/50. Dicho artículo figura entre las disposiciones generales del título I de la citada Directiva, que también son aplicables a los contratos públicos de servicios que estén comprendidos en el anexo I B de la misma.

122. La Comisión se remite asimismo a lo afirmado con carácter más general por el Tribunal de Justicia en la sentencia Telaustria y Telefonadress [38] en relación con la aplicación de los principios de no discriminación y de transparencia a los contratos públicos no regulados por las directivas comunitarias.

123. En dicha sentencia, al igual que en la sentencias Coname [39] y Parking Brixen, citada *supra* , [40] el Tribunal de Justicia ha declarado que pese a que, en el estado actual del Derecho comunitario, los contratos de concesión de servicios públicos se encuentran excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 92/50, las entidades contratantes que los celebren están obligadas en cualquier caso a respetar, en general, las normas fundamentales del Tratado y, en especial, el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. [41] Según el Tribunal de Justicia, los principios de igualdad de trato y de no discriminación por razón de la nacionalidad implican, en particular, una obligación de transparencia que consiste en «garantizar, en beneficio de todo licitador potencial, una publicidad adecuada que permita abrir a la competencia el mercado de servicios y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación». [42]

124. La cuestión suscitada por el presente asunto es, no obstante, parcialmente distinta de las que constituyen el objeto de los asuntos antes citados. En efecto, mientras que los litigios que dieron lugar a las sentencias Telaustria y Telefonadress, Coname y Parking Brixen versaban sobre concesiones de servicios públicos no regu-

38 — Sentencia de 7 de diciembre de 2000 (C-324/98, Rec. p. I-10745).

39 — Sentencia de 21 de julio de 2005 (C-231/03, Rec. p. I-7287), relativa a una concesión de gestión de servicio público de distribución de gas a una sociedad de capital mayoritariamente público.

40 — Sentencia citada en la nota 26.

41 — Sentencia Telaustria y Telefonadress, antes citada, apartado 60; sentencia Coname, antes citada, apartado 16, y sentencia Parking Brixen, antes citada, apartado 46.

42 — Sentencia Telaustria y Telefonadress, antes citada, apartados 61 y 62, y sentencia Parking Brixen, apartado 49.

ladas por Directivas comunitarias, los contratos controvertidos están comprendidos, en cambio, en el ámbito de aplicación de la Directiva 92/50, la cual prevé un régimen de publicidad distinto en función de que los contratos públicos a los que se aplica dicha Directiva tengan por objeto servicios incluidos en el anexo I A o en el anexo I B de la misma.

125. Esta cuestión constituye el objeto del asunto C-507/03, Comisión/Irlanda, actualmente pendiente ante la Gran Sala del Tribunal de Justicia, en el cual la Abogado General Stix-Hackl ha presentado sus conclusiones de 14 de septiembre de 2006, pronunciándose a favor de la aplicación de los principios generales de no discriminación y de transparencia a los contratos públicos de servicios que están incluidos en el anexo I B de la Directiva 92/50 en los aspectos del régimen de dichos contratos públicos no regulados expresamente por dicha Directiva.

126. Dado que coincido con la solución propugnada por la Abogado General Stix-Hackl en sus conclusiones, la cual es sustancialmente conforme a la tesis sostenida por la demandante en el presente asunto, no considero necesario, a la luz de las reflexiones antes expuestas sobre la admisibilidad del recurso, detenerme en el examen de la presente imputación y me limito, pues, a remitirme a lo expuesto en las citadas conclusiones.

127. Queda por examinar si el Gobierno helénico ha aducido motivos que puedan justificar en cualquier caso la exclusión de obligaciones de publicidad previa relativas a los contratos públicos controvertidos.

128. Pues bien, al rechazar la pertinencia de la imputación examinada, dicho Gobierno se ha limitado a contestar que garantizó una publicidad suficiente y adecuada a las operaciones relativas al SIGC para el año 2001, con la consecuencia de que las personas eventualmente interesadas tuvieron la posibilidad de ofrecer sus propios servicios a los agricultores, que eran libres de elegir a quién recurrir al objeto de obtener asistencia en la cumplimentación y presentación de las solicitudes o declaraciones.

129. En respuesta a la primera imputación formulada por la Comisión, el Gobierno demandado ha invocado, no obstante, la aplicabilidad a los contratos públicos controvertidos del artículo 11, apartado 3, letra b), de la Directiva 92/50, en virtud del cual se admite utilizar el procedimiento negociado no precedido de la publicación de un anuncio de licitación cuando «por razones técnicas o artísticas o por cualquier otra razón relacionada con la protección de derechos exclusivos, los servicios sólo podrán ser prestados por un determinado prestador de servicios». En particular, el

Gobierno helénico ha aducido en el presente asunto la existencia de razones técnicas que exigían la adjudicación de los contratos públicos controvertidos a las UCA.

130. Aun suponiendo que la excepción permitida por tal disposición a la norma según la cual la adjudicación de los contratos públicos a los que se aplican las disposiciones del título III de la Directiva se efectúa con la publicación previa de un anuncio de licitación pueda ser invocado en el marco de la imputación examinada –que se refiere a la violación de los principios generales de transparencia y de no discriminación y no a la inobservancia de las normas de publicidad previa previstas en la Directiva 92/50–, [43] no me parece que el Estado miembro demandado haya acreditado suficientemente la concurrencia en el presente asunto de los requisitos para la aplicación de dicha excepción. En efecto, el Gobierno helénico se limita a este respecto a afirmar de forma genérica la existencia de razones técnicas relativas al objeto y a la finalidad de los contratos públicos controvertidos –razones que, según tal Gobierno, imponían la adjudicación de dichos contratos públicos a representantes de los agricultores del lugar en que los servicios debían ser prestados– sin no obstante formular ulteriores precisiones.

131. A la luz de las consideraciones que preceden, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia no comparta las conclusiones a las que he llegado en relación con la admisibilidad del recurso objeto del presente procedimiento, propongo que acoja la presente imputación, relativa a la violación de los principios generales de no discriminación y de transparencia, y que declare que la actuación reprochada por la Comisión a la República Helénica en el marco de tal imputación constituye un incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

VI. Costas

132. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

133. Dado que propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y puesto que la República Helénica ha solicitado la condena en costas de la demandante, considero que la Comisión debe soportar dichas costas.

43 — Esta aplicación es sostenida por la Abogado General Stix-Hackl en sus conclusiones presentadas en el asunto C-507/03, antes citadas, y en las presentadas el mismo día en el asunto paralelo C-532/03, Comisión/Irlanda, igualmente pendiente ante la Gran Sala del Tribunal de Justicia.

VII. Conclusión

134. A la vista de todas las razones antes expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Condene en costas a la Comisión.