

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 1 de octubre de 2009*

En el asunto C-567/07,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Raad van State (Países Bajos), mediante resolución de 19 de diciembre de 2007, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de diciembre de 2007, en el procedimiento entre

Minister voor Wonen, Wijken en Integratie

y

Woningstichting Sint Servatius,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y los Sres. A. Tizzano (Ponente), A. Borg Barthet, E. Levits y J.-J. Kasel, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de marzo de 2009;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Woningstichting Sint Servatius, por los Sres. M. de Boer, J. de Pree y P. Slot, advocaten;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. C. Wissels y el Sr. Y. de Vries, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. M. Lumma, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. D. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por la Sra. M. Gray, Barrister;

- en nombre del Gobierno húngaro, por las Sras. J. Fazekas, R. Somssich y K. Borvölgyi, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. M. Dowgielewicz y P. Kucharski y por la Sra. K. Majcher, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno sueco, por la Sra. S. Johannesson, en calidad de agente;

- en nombre del Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. E. Traversa, V. Di Bucci, H. van Vliet y A. Nijenhuis, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 56 CE, 58 CE, 86 CE, apartado 2, 87 CE y 88 CE.

- ² Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (Ministro de Vivienda, Urbanismo e Integración; en lo sucesivo, «Ministro») y Woningstichting Sint Servatius (en lo sucesivo, «Servatius») en relación con la negativa del Ministro a conceder a esta última, un organismo autorizado que actúa en el ámbito de la vivienda de protección oficial en los Países Bajos, la autorización para invertir en un proyecto inmobiliario en Lieja (Bélgica).

Marco jurídico nacional

3 Con arreglo al artículo 22, apartado 2, de la Constitución holandesa, «corresponde a los poderes públicos promover la oferta en materia de vivienda». La naturaleza y alcance de dicha misión se definen en la Ley de la vivienda (Woningwet) y en el Decreto relativo a la gestión del sector de alquiler de viviendas de protección oficial (Besluit Beheer Sociale-Huursector; en lo sucesivo, «BBSH»).

4 El artículo 70, apartado 1, de la Ley de la vivienda establece:

«Las asociaciones con capacidad jurídica plena y las fundaciones que tengan por objeto actuar exclusivamente en el ámbito de la vivienda de protección oficial y que no tengan como fin emplear los dividendos para distintos de la promoción de la vivienda de protección oficial podrán ser autorizadas, mediante Real Decreto, como organismos que actúan exclusivamente en el ámbito de la vivienda social.»

5 Conforme al artículo 70c de dicha norma:

«Los organismos autorizados pondrán viviendas de protección oficial preferentemente a disposición de personas que, por sus ingresos u otras circunstancias, tengan dificultades para encontrar una vivienda adecuada. [...]»

6 El artículo 70d de la citada ley establece:

«1. Los organismos autorizados serán supervisados por el Ministro, de conformidad con el artículo 71a, apartado 1, inicio y letra b).

2. Mediante decreto se adoptarán prescripciones adicionales en materia de control. [...]»

7 El artículo 120a, apartado 1, de la Ley de la vivienda tiene el siguiente tenor:

«Mediante decreto podrá determinarse que el Ministro, con carácter experimental y por tiempo limitado, establezca excepciones o las autorice mediante decreto o disposiciones basadas en decreto.»

8 Con arreglo al artículo 9 del BBSH, toda modificación en los estatutos de un organismo autorizado, incluida la delimitación de su área territorial de actividad, deberá ser aprobada por el Ministro.

9 El artículo 11, apartado 1, del BBSH establece que «los organismos autorizados sólo podrán actuar en el ámbito de la vivienda de protección oficial».

10 Finalmente, el artículo 49, apartado 1, del BBSH prevé:

«El Ministro podrá establecer o autorizar excepciones a este Decreto con el fin de realizar experimentos que, en su opinión, sean en interés de la vivienda de protección oficial.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 Servatius es un organismo autorizado a los efectos del artículo 70, apartado 1, de la Ley de la vivienda. Su objetivo estatutario es desarrollar una actividad exclusivamente en el ámbito de las viviendas de protección oficial y limitada a ciertos municipios neerlandeses. Servatius es titular y gestor único de todas las participaciones del grupo de empresas Servatius Holding Maastricht BV.

12 Con el fin de construir una serie de viviendas en el municipio de Lieja, situada a 30 kilómetros de la frontera neerlandesa, Servatius fundó dos sociedades de Derecho belga, a través de Servatius Holding Maastricht BV, y solicitó del ministro neerlandés competente que le fuera concedida una autorización a título experimental de conformidad con lo establecido en los artículos 120a de la Ley de la vivienda y 49 del BBSH. El proyecto comprende una serie de viviendas de alquiler, viviendas destinadas a la venta, plazas de aparcamiento y locales de negocio.

13 Con objeto de financiar dicho proyecto, Servatius concedió un préstamo a una de sus filiales belgas a una tipo de interés del 1,5 %, tras contraer ella misma, en calidad de organismo autorizado, un empréstito en condiciones particularmente favorables.

- 14 Mediante resolución de 5 de diciembre de 2002, el Ministro denegó a Servatius la autorización para el proyecto en Bélgica debido a su ubicación. Según el Ministro, Servatius no había acreditado que dicho proyecto fuera a producir consecuencias favorables para el mercado neerlandés de la vivienda, en particular, para los intereses de quienes buscan vivienda en la región de Maastricht (Países Bajos).
- 15 Mediante resolución de 29 de diciembre de 2003, el Ministro declaró infundada la reclamación presentada por Servatius contra la negativa a conceder la autorización para el citado proyecto de construcción.
- 16 Mediante sentencia de 19 de mayo de 2006, el Rechtbank Maastricht declaró fundado el recurso interpuesto por Servatius contra dicha decisión y, tras anularla, ordenó al Ministro que adoptara una nueva decisión que resolviera sobre la citada reclamación.
- 17 El 29 de junio de 2006, el Ministro interpuso recurso de apelación ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 18 El Raad van State albergaba dudas sobre la interpretación de los artículos 56 CE, 58 CE, 86 CE, apartado 2, 87 CE y 88 CE, motivo por el cual decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Constituye una restricción a la libre circulación de capitales a efectos del artículo 56 CE el hecho de que no pueda llevar a cabo actividades transfronterizas sin autorización previa del Ministro una empresa que está legalmente autorizada para realizar actividades relacionadas con la vivienda de protección oficial en los Países Bajos para las cuales puede solicitar ayudas públicas, y que, por imperativo

legal, únicamente puede realizar actividades en ese ámbito y cuyo ámbito de actuación está limitado, en principio, al interior de los Países Bajos (en lo sucesivo, “organismo autorizado”)?

- 2) a) ¿Puede considerarse que el interés de un Estado miembro en materia de vivienda de protección oficial constituye una razón de orden público a efectos del artículo 58 CE?

 - b) ¿Puede considerarse que el interés de un Estado miembro en materia de vivienda de protección oficial constituye una razón imperiosa de interés general, reconocida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia?

 - c) ¿Más en concreto, puede considerarse que el interés en la eficacia y en la posibilidad de financiación de la política de vivienda de protección oficial de un Estado miembro constituye una razón de orden público a efectos del artículo 58 CE o una razón imperiosa de interés general, reconocida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia?
- 3) a) Suponiendo que el requisito de autorización previa, con la que debe contar un organismo autorizado como la descrita en la primera cuestión, constituya una restricción justificada por las razones mencionadas en las cuestiones 2.a, 2.b y 2. c, ¿es dicho requisito necesario y proporcionado?

 - b) Al aplicar esta justificación, ¿dispone un Estado miembro de una amplia facultad discrecional para determinar el alcance del interés general afectado y la forma en la que debe protegerse este interés? ¿Es determinante para ello que la Comunidad no tenga o tenga escasas competencias en materia de vivienda de protección oficial?

- 4) a) Para justificar una restricción a la libre circulación de capitales, ¿puede un Estado miembro invocar, además o junto con las razones imperiosas de interés general citadas en el artículo 58 CE y reconocidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 86 CE, apartado 2, si se han conferido a las empresas afectadas determinados derechos especiales y se les ha encargado la gestión de servicios de interés económico general?
- b) ¿El interés público en el sentido del artículo 58 CE y las razones imperiosas de interés general reconocidas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia coinciden con el interés económico general en el sentido del artículo 86 CE, apartado 2?
- c) ¿La invocación del artículo 86 CE, apartado 2, por el Estado miembro afectado, que alega que las empresas afectadas, a las que se han concedido derechos especiales, gestionan servicios de interés económico general, tiene mayor alcance que la alegación de intereses generales en el sentido del artículo 58 CE y de razones imperiosas de interés general, reconocidas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia?
- 5) a) ¿Las empresas como los organismo autorizados descritos en la primera cuestión, que, por una parte, deben invertir la totalidad de su patrimonio en la promoción de la vivienda de protección oficial pero que, por otra parte, también pueden desarrollar actividades mercantiles en beneficio de la vivienda de protección oficial, pueden ser consideradas, respecto a todo o parte de sus actividades, empresas a las que se ha encomendado la gestión de servicios de interés económico general en el sentido del artículo 86 CE, apartado 2?
- b) Para responder afirmativamente a la cuestión 5.a ¿es necesario que las empresas afectadas lleven una contabilidad separada que permita comprobar indubitablemente qué costes y qué ingresos guardan relación, por una parte, con sus actividades sociales y, por otra parte, con sus actividades mercantiles y que esta obligación esté recogida en una disposición legal nacional? ¿Debe garantizarse

con ello que los medios económicos de un Estado miembro se destinen exclusivamente a las actividades sociales y a la continuidad de éstas?

- 6) a) Si puede considerarse que un organismo autorizado en el sentido de la primera cuestión es, respecto a todas o parte de sus actividades, una empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general en el sentido del artículo 86 CE, apartado 2, ¿el hecho de que se le haya encomendado la gestión de tales servicios puede justificar que se imponga a la organismo autorizado una restricción a la libre circulación de capitales en el sentido del artículo 56 CE?
- b) Al invocar esta justificación, ¿dispone un Estado miembro de una amplia facultad discrecional para determinar el alcance del interés económico general afectado y la forma en la que debe protegerse este interés? ¿Es determinante para ello que la Comunidad no tenga o tenga escasas competencias en materia de vivienda?
- 7) a) ¿La circunstancia de que un Estado miembro ponga a disposición de determinadas empresas, como las contempladas en el artículo 86 CE, apartado 2, medios económicos, puede hacer necesario limitar territorialmente sus actividades para evitar que estos medios económicos constituyan una ayuda ilegal de Estado y que la empresa, al emplear estos medios en otro Estado miembro, compita, en condiciones que no son las de mercado, con empresas establecidas en este otro Estado miembro?
- b) ¿Puede un Estado miembro, en este caso, los Países Bajos, imponer a organismos autorizados como los descritos en la primera cuestión, que desean realizar en otro Estado miembro actividades de carácter social y comercial en el sector de la construcción de viviendas, el requisito de una autorización previa si en el Estado miembro mencionado en primer lugar aún no existe ninguna obligación legal de separar estas dos clases de actividades? De ser así, ¿el requisito de autorización previa es un medio necesario y proporcional, que garantice el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 87 CE y 88 CE?»

Sobre las cuestiones primera a tercera

19 Mediante sus tres primeras cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta en sustancia si el hecho de que un Estado miembro exija a un organismo como Servatius, autorizado conforme al artículo 70, apartado 1, de la Ley de la vivienda, la obtención de una autorización previa que lo habilite para invertir en materia inmobiliaria en otro Estado miembro constituye una restricción a la libre circulación de capitales a efectos del artículo 56 CE. En caso de respuesta afirmativa, el citado órgano jurisdiccional desea saber, por una parte, si dicho requisito constituye una restricción justificada por el interés de dicho Estado miembro en materia de vivienda social y en la financiación de dicha política, en virtud de una excepción expresamente establecida en el artículo 58 CE o de una razón imperiosa de interés general reconocida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, por otra, si dicha restricción constituye una medida necesaria y proporcionada para alcanzar los fines de que se trata.

20 Para responder a estas cuestiones procede recordar en primer lugar que, según reiterada jurisprudencia, los movimientos de capitales comprenden las operaciones por las que los no residentes efectúan inversiones inmobiliarias en territorio de un Estado miembro, como se desprende de la nomenclatura de los movimientos de capitales que figura en el anexo I de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado [artículo derogado por el Tratado de Ámsterdam] (DO L 178, p. 5), manteniendo esta nomenclatura el valor indicativo que le era propio para definir el concepto de movimientos de capitales (véase, en particular, la sentencia de 25 de enero de 2007, Festersen, C-370/05, Rec. p. I-1129, apartado 23 y jurisprudencia citada). En otros términos, el derecho a adquirir, a explotar y a enajenar bienes inmuebles en el territorio de otro Estado miembro genera movimientos de capitales cuando se ejerce (véanse, en particular, las sentencias de 5 de marzo de 2002, Reisch y otros, C-515/99, C-519/99 a C-524/99 y C-526/99 a C-540/99, Rec. p. I-2157, apartado 29, y Festersen, antes citada, apartado 22).

- 21 En consecuencia, como ya estableció el Tribunal de Justicia, las medidas prohibidas por el artículo 56 CE, apartado 1, por constituir restricciones a los movimientos de capitales, incluyen las que pueden disuadir a los residentes de un Estado miembro de realizar inversiones en otros Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia *Festersen*, antes citada, apartado 24).
- 22 Tal es el caso, en particular, de las medidas nacionales que supeditan las inversiones inmobiliarias a un procedimiento de autorización previa, restringiendo, por su propio objeto, la libre circulación de capitales (véanse, en este sentido, las sentencias *Konle*, C-302/97, Rec. p. I-3099, apartado 39, y *Reisch* y otros, antes citada, apartado 32).
- 23 En el caso de autos, consta que la normativa nacional controvertida exige que los organismos neerlandeses autorizados sometan sus proyectos de inversión inmobiliaria transfronterizos a un procedimiento administrativo de autorización previa, en el marco del cual deben demostrar que dichas inversiones se realizan en interés de la vivienda de protección oficial en los Países Bajos.
- 24 En estas condiciones procede concluir que el requisito por el cual dichos organismos se ven obligados a obtener del ministro competente una autorización previa para la realización de inversiones inmobiliarias en Estados miembros distintos de aquel en el que se halla su sede, constituye una restricción de la libre circulación de capitales.
- 25 Sin embargo, es preciso recordar que, según una jurisprudencia bien consolidada, la libre circulación de capitales puede verse limitada por medidas nacionales justificadas por las razones mencionadas en el artículo 58 CE o por razones imperiosas de interés general, siempre que las medidas adoptadas sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que pretenden lograr y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase la sentencia de 23 de octubre de 2007, *Comisión/Alemania*, C-112/05, Rec. p. I-8995, apartados 72 y 73 y jurisprudencia citada).

- 26 El Gobierno neerlandés alegó que el sistema de autorización previa controvertido en el asunto principal tiene su justificación en las exigencias de la política de vivienda de protección oficial y de su régimen de financiación, en razones de orden público a efectos del artículo 58 CE, así como en una razón imperiosa de interés general reconocida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 27 De este modo, el citado sistema busca garantizar que los organismos autorizados inviertan, conforme a sus estatutos, en proyectos en interés de la vivienda de protección oficial en los Países Bajos, en particular procurando un nivel suficiente de acceso a la vivienda a personas con ingresos bajos u otros sectores desfavorecidos de la población. La medida persigue igualmente evitar que los medios económicos que reciben dichos organismos en virtud de su objetivo estatutario sean desviadas a otras actividades económicas, peligrando así la eficacia y financiación de dicha política.
- 28 Ahora bien, con respecto a las excepciones previstas en el artículo 58 CE, baste señalar que, aunque el fomento de la vivienda de protección oficial en un Estado miembro puede ser un interés fundamental de la sociedad, no es suficiente para invocar el orden público en la medida en que una hipotética violación de las obligaciones estatutarias por parte de los organismos autorizados así como una eventual desviación de sus fondos a otras actividades fuera del ámbito de lo social, no constituyen una amenaza real y suficientemente grave que afecte a dicho interés fundamental (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de marzo de 2000, *Église de scientologie*, C-54/99, Rec. p. I-1335, apartado 17 y jurisprudencia citada).
- 29 Seguidamente, en relación con las justificaciones basadas en razones imperiosas de interés general, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ya admitió que una normativa nacional restringiera la libre circulación de capitales para luchar contra la presión inmobiliaria o para mantener una población permanente en el medio rural a fines de ordenación del territorio (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas *Konle*, apartado 40; *Reisch* y otros, apartado 34, y *Festersen*, apartados 27 y 28).

- 30 En consecuencia, por analogía, procede declarar que las exigencias de la política de vivienda de protección oficial y su régimen de financiación en un Estado miembro pueden constituir igualmente razones imperiosas de interés general y, por ende, justificar restricciones tales como la establecida por el Decreto nacional controvertido en el asunto principal. Tal como señaló acertadamente el Gobierno neerlandés, estas consideraciones se ven reforzadas por determinadas características que definen la situación del mercado nacional de que se trata en el asunto principal, como la escasez estructural de viviendas y una densidad de población especialmente alta.
- 31 Además, como alegó con razón el citado Gobierno, el Tribunal de Justicia ha declarado anteriormente que un riesgo de perjuicio grave para el equilibrio financiero del sistema de seguridad social puede constituir igualmente una razón imperiosa de interés general que justifique un obstáculo al principio de libre prestación de servicios (véase por analogía, en relación con un sistema de seguridad social, la sentencia de 16 de mayo de 2006, *Watts*, C-372/04, Rec. p. I-4325, apartado 103 y jurisprudencia citada).
- 32 Sentado lo anterior, procede determinar aún si la obligación por la cual un organismo autorizado debe someterse a un procedimiento administrativo de autorización previa antes de proceder a la realización de un proyecto inmobiliario en un Estado miembro distinto de aquel donde se halla su sede constituye una medida necesaria y apropiada para cumplir con los objetivos señalados en los apartados 26 y 27 de la presente sentencia.
- 33 En este sentido ha de recordarse que un régimen de autorización previa puede, en ocasiones, ser necesario y proporcionado a los fines que persigue si éstos no pueden alcanzarse con medidas menos restrictivas, en particular, mediante un sistema de declaración apropiado (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de diciembre de 1995, *Sanz de Lera y otros*, C-163/94, C-165/94 y C-250/94, Rec. p. I-4821, apartados 23 a 28; *Konle*, antes citada, apartado 44, y de 20 de febrero de 2001, *Analir y otros*, C-205/99, Rec. p. I-1271, apartado 35).

- 34 Pues bien, no puede excluirse que tal sea el caso de una política de vivienda de protección oficial con unos objetivos como los que marca la Ley de vivienda y el BBSH. En efecto, un control previo por parte de la administración competente parece el más indicado para garantizar que los recursos de los organismos autorizados se destinan principalmente a satisfacer las necesidades de determinados sectores de la población en los Países Bajos, mientras que un sistema de comprobación *a posteriori* corre el riesgo de intervenir demasiado tarde, cuando ya se han realizado importantes inversiones y difícilmente se pueden recuperar.
- 35 No obstante, como ha señalado el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, un régimen de autorización administrativa previa no puede legitimar un comportamiento discrecional de las autoridades nacionales que pueda privar de su eficacia a las disposiciones de Derecho comunitario, en particular, a las relativas a una libertad fundamental como la que es objeto del procedimiento principal. Además, para que un régimen de autorización administrativa previa esté justificado aun cuando introduzca una excepción a tal libertad fundamental, debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que garanticen su adecuación para establecer suficientemente los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales (véase, en particular, la sentencia de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartado 64 y jurisprudencia citada).
- 36 Ahora bien, no puede afirmarse, a la luz de los elementos contenidos en los autos remitidos al Tribunal de Justicia, que las disposiciones de la Ley de la vivienda y del BBSH controvertidas en el asunto principal cumplan plenamente con tales exigencias.
- 37 En este sentido, por una parte, de la respuesta del Gobierno neerlandés a las preguntas escritas formuladas por el Tribunal de Justicia se desprende en concreto que las citadas disposiciones nacionales supeditan la autorización previa del ministro competente a un

solo requisito, a saber que el proyecto de que se trata se realice en beneficio de la vivienda de protección oficial en los Países Bajos, tal y como se exige en el artículo 49, apartado 1, del BBSH. Por otra parte, para saber si se cumple con dicho requisito la autoridad competente procede a un examen de cada caso, carente de un marco reglamentario que lo defina y desprovisto de cualquier otro criterio específico y objetivo que permita tanto a los organismos afectados conocer de antemano en qué circunstancias les será concedida su solicitud, como a los órganos jurisdiccionales, ante un recurso contra una hipotética denegación de dicha autorización, el ejercicio pleno del control jurisdiccional.

38 En estas condiciones, sin perjuicio de la verificación por el órgano jurisdiccional remitente de dichos elementos a la luz de los criterios establecidos en la jurisprudencia citada en el apartado 35 de la presente sentencia, el régimen de autorización previa controvertido en el asunto principal podría carecer de los elementos que permitan establecer suficientemente los límites de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales y, por consiguiente, justificar una excepción a la libre circulación de capitales.

39 A la vista de todas estas consideraciones, procede responder a las tres primeras cuestiones que el artículo 56 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, que supedita la realización de actividades transfronterizas en materia de vivienda por organismos autorizados, a efectos del artículo 70, apartado 1, de la Ley de la vivienda, a la obtención de una autorización administrativa previa, en la medida en que dicha normativa no esté fundada en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que establezcan suficientemente los límites de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales, extremo que incumbe verificar al órgano jurisdiccional remitente.

Sobre las cuestiones cuarta a sexta

- 40 Mediante sus cuestiones cuarta a sexta, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en sustancia, si un Estado miembro puede invocar el artículo 86 CE, apartado 2, para justificar una medida restrictiva de la libre circulación de capitales dirigida a empresas que gestionan servicios de interés económico general y a las que se han conferido determinados derechos especiales.
- 41 En el marco de la problemática expuesta, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, por una parte, si empresas como Servatius pueden ser consideradas, en todo o en parte de sus actividades, empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, a los efectos del artículo 86 CE, apartado 2, aunque desarrollen igualmente actividades mercantiles en materia de vivienda, y si para ello es necesario que las empresas afectadas lleven una contabilidad diferenciada que permita diferenciar los costes y los ingresos de naturaleza social de aquellos ligados a su actividad comercial. Por otra parte, el citado tribunal se pregunta acerca del margen de apreciación con que cuentan los Estados miembros para determinar el alcance del interés económico general a efectos de la citada disposición y sobre la forma de proteger dicho interés.
- 42 A este respecto procede recordar, en primer lugar, que si bien el órgano judicial nacional es el único competente, habida cuenta del reparto de competencias en el marco del procedimiento prejudicial, para definir el objeto de las cuestiones que desea plantear al Tribunal de Justicia, este último ha declarado igualmente que, en casos excepcionales, le corresponde examinar las circunstancias en las que el juez nacional se dirige a él, con objeto de verificar su propia competencia.
- 43 Tal es el caso, concretamente, cuando el problema planteado al Tribunal de Justicia es de naturaleza puramente hipotética o cuando la interpretación de una norma comunitaria, solicitada por el órgano jurisdiccional nacional, no tiene relación alguna

con la realidad o con el objeto del litigio principal (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 61; de 15 de junio de 2006, *Acedera Herrera*, C-466/04, Rec. p. I-5341, apartado 48, y de 31 de enero de 2008, *Centro Europa 7*, C-380/05, Rec. p. I-349, apartado 53). De este modo, el Tribunal de Justicia ha excluido su competencia cuando fuera evidente que la disposición de Derecho comunitario sometida a su interpretación no puede aplicarse (sentencia de 5 de diciembre de 1996, *Reisdorf*, C-85/95, Rec. p. I-6257, apartado 16 y jurisprudencia citada).

44 Ahora bien, procede señalar que la lectura conjunta de los apartados 1 y 2 del artículo 86 CE puede invocarse para justificar la concesión, por parte de un Estado miembro, a una empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general, de derechos especiales o exclusivos contrarios a las normas del Tratado, en la medida en que el cumplimiento de la misión específica a ella confiada no pueda garantizarse sino mediante la concesión de tales derechos y siempre que el desarrollo de los intercambios comerciales no resulte afectado de una forma contraria al interés de la Comunidad (sentencias de 17 de mayo de 2001, *TNT Traco*, C-340/99, Rec. p. I-4109, apartado 52, y de 18 de diciembre de 2007, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, C-220/06, Rec. p. I-12175, apartado 78).

45 Sin embargo, resulta obligado hacer constar que, en el presente asunto, tal no es el objeto del régimen de autorización previa contemplado en la normativa nacional controvertida en el litigio principal.

46 De este modo, dicho litigio no tiene por objeto la concesión de derechos especiales o exclusivos a *Servatius* ni la calificación de las actividades de este último como servicios de interés económico general, sino que versa exclusivamente sobre la legalidad de una restricción impuesta a dicho organismo, que se traduce en la obligación de someterse a un procedimiento administrativo de autorización previa.

47 De lo anterior se sigue que no procede responder a las cuestiones cuarta a sexta formuladas por el órgano jurisdiccional remitente, relativas a la interpretación del artículo 86 CE, apartado 2, ya que dicha disposición no es aplicable en una situación como la del litigio principal.

Sobre la séptima cuestión

48 Mediante esta cuestión, el tribunal remitente pregunta en sustancia, por una parte, si, cuando un Estado miembro pone una serie de medios financieros a disposición de las empresas encargadas de la gestión de servicios económicos de interés general, es necesario limitar territorialmente la actividad de éstas para evitar que dichos medios constituyan una ayuda ilegal de Estado, en infracción del artículo 87 CE, y que al emplear dichos fondos en otro Estado miembro falseen las condiciones de competencia. Por otra parte, dicho tribunal pregunta si el hecho de que un Estado miembro, en el que no existe una obligación legal de separar las actividades mercantiles de aquellas de ámbito social, imponga a los organismos autorizados que deseen desarrollar sus actividades en otro Estado miembro el requisito de obtener una autorización previa constituye una medida necesaria y proporcionada que garantice el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 87 CE y 88 CE.

49 Como se ha recordado en los apartados 42 y 43 de la presente sentencia, la presunción de pertinencia de que disfrutaban las cuestiones planteadas con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales nacionales sólo puede destruirse en casos excepcionales. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse.

50 Sin embargo, de una consolidada jurisprudencia se desprende que la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho comunitario eficaz para el juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones

que plantea o que, al menos, explique los presupuestos sobre los que se basan tales cuestiones (sentencias de 26 de enero de 1993, Telemarsicabruzzo y otros, C-320/90 a C-322/90, Rec. p. I-393, apartado 6, y de 7 de septiembre de 2006, N, C-470/04, Rec. p. I-7409, apartado 69, y auto de 9 de abril de 2008, RAI, C-305/07, Rec. p. I-55, apartado 16).

- 51 Es igualmente necesario que el juez nacional indique las razones precisas que le han llevado a plantearse la interpretación del Derecho comunitario y a estimar necesario someter cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. En este contexto, es indispensable que el juez nacional dé un mínimo de explicaciones sobre las razones de la elección de las disposiciones comunitarias cuya interpretación solicita y sobre la relación que establece entre estas disposiciones y la legislación nacional aplicable al litigio principal (sentencias de 6 de diciembre de 2005, ABNA y otros, C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, Rec. p. I-10423, apartado 46; de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, Rec. p. I-1891, apartado 34, y Centro Europa 7, antes citada, apartado 54).
- 52 En efecto, la información que proporcionan las resoluciones de remisión no sólo sirve para que el Tribunal de Justicia pueda dar respuestas útiles, sino también para que los Gobiernos de los Estados miembros y las demás partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia. Incumbe al Tribunal de Justicia velar por que sea salvaguardada esta posibilidad, teniendo en cuenta que, con arreglo a la citada disposición, a las partes interesadas sólo se les notifican las resoluciones de remisión (véase la sentencia de 1 de abril de 1982, Holdijk y otros, 141/81 a 143/81, Rec. p. 1299, apartado 6, y el auto de 28 de junio de 2000, Laguillaumie, C-116/00, Rec. p. I-4979, apartado 14).
- 53 Procede añadir además que la exigencia de precisión en cuanto al contexto fáctico y al régimen normativo relativos al litigio principal son especialmente pertinentes en el ámbito de la competencia, que se caracteriza por unas situaciones de hecho y de Derecho complejas (véanse, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2006, Asnef-Equifax y Administración del Estado, C-238/05, Rec. p. I-11125, apartado 23, y el auto RAI, antes citado, apartado 18).

- 54 Pues bien, en el presente asunto resulta obligado hacer constar que la séptima cuestión parte de la premisa de que los fondos públicos que Servatius pudiera recibir para la realización de un futuro proyecto inmobiliario constituyen una ayuda de Estado a efectos del artículo 87 CE, apartado 1. Sin embargo, ni de la resolución de remisión ni de las observaciones de las partes en el asunto principal se desprende que dicha ventaja haya sido efectivamente concedida en el marco de la operación inmobiliaria controvertida en el litigio principal, puesto que a Servatius le fue denegada la autorización previa necesaria para la realización de dicha operación.
- 55 Además, procede señalar que el litigio principal no versa sobre las condiciones en que dicha ayuda habría sido o podría haber sido concedida a Servatius, sino únicamente sobre una cuestión por entero distinta e independiente de esta última, a saber la impugnación de la decisión por la que se le deniega la autorización previa al citado organismo para la realización de un proyecto inmobiliario fuera del territorio neerlandés.
- 56 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de la séptima cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

Costas

- 57 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano judicial nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

El artículo 56 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, que supedita la realización de actividades transfronterizas en materia de vivienda por organismos autorizados, a efectos del artículo 70, apartado 1, de la Ley de la vivienda (Woningwet), a la obtención de una autorización administrativa previa, en la medida en que dicha normativa no esté fundada en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que establezcan suficientemente los límites de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales, extremo que incumbe verificar al órgano jurisdiccional remitente.

Firmas