

Asunto C-451/08

Helmut Müller GmbH

contra

Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

(Petición de decisión prejudicial
planteada por el Oberlandesgericht Düsseldorf)

«Procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras — Contratos públicos de obras — Concepto — Venta por un organismo público de un terreno en el que el comprador pretende realizar posteriormente obras — Obras que se adecuan a los objetivos de desarrollo urbanístico establecidos por un ente territorial»

| | |
|--|----------|
| Conclusiones del Abogado General Sr. P. Mengozzi, presentadas el 17 de noviembre de 2009 | I - 2678 |
| Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 25 de marzo de 2010 . . . | I - 2707 |

Sumario de la sentencia

1. *Aproximación de las legislaciones — Procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios — Directiva 2004/18/CE — Contratos públicos de obras — Concepto*
[Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 1, ap. 2, letras a) y b)]

2. *Aproximación de las legislaciones — Procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios — Directiva 2004/18/CE — Contratos públicos de obras — Concepto*
[Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 1, ap. 2, letra b)]
3. *Aproximación de las legislaciones — Procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios — Directiva 2004/18/CE — Contratos públicos de obras — Concepto — Necesidades especificadas por el poder adjudicador — Concepto*
[Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 1, ap. 2, letra b)]
4. *Aproximación de las legislaciones — Procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios — Directiva 2004/18/CE — Concesión de obras públicas — Concepto*
(Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 1, ap. 3)
5. *Aproximación de las legislaciones — Procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios — Directiva 2004/18/CE — Ámbito de aplicación*
[Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 1, ap. 2, letra a)]

1. El concepto de «contrato público de obras», en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/18, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, no exige que las obras objeto del contrato se realicen material o físicamente por el poder adjudicador, siempre que dichas obras le reporten un beneficio económico directo. El ejercicio por este último de competencias normativas en materia urbanística no basta para cumplir este último requisito.

De conformidad con el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18,

los contratos públicos son contratos onerosos celebrados por escrito. El carácter oneroso del contrato implica que el poder adjudicador que haya celebrado un contrato público de obras reciba mediante el mismo una prestación a cambio de una contraprestación. Esta prestación consiste en la realización de las obras que la entidad adjudicadora prevé obtener.

A este respecto, el concepto de «contrato público de obras», en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/18, requiere que las obras objeto del contrato se ejecuten en beneficio económico directo del poder adjudicador sin que, no obstante, sea preciso que la

prestación revista la forma de adquisición de un objeto material o físico.

Pues bien, el mero ejercicio de competencias normativas en materia urbanística, con la finalidad de satisfacer el interés general, no tiene por objeto ni recibir prestaciones contractuales ni satisfacer el beneficio económico directo del poder adjudicador, en los términos exigidos por el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18.

(véanse los apartados 45, 48, 54, 57 y 58 y el punto 1 del fallo)

2. El concepto de «contrato público de obras», en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/18, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, requiere que el adjudicatario asuma, directa o indirectamente, la obligación de realizar la obra objeto del contrato y que se trate de una obligación exigible judicialmente de conformidad con las modalidades previstas por el Derecho interno.

Por tratarse de un contrato oneroso, un contrato público de obras presupone que

el adjudicatario se compromete a realizar la prestación objeto del contrato a cambio de una contrapartida. Al ser las obligaciones dimanantes del contrato jurídicamente vinculantes, su ejecución debe ser exigible judicialmente. En ausencia de normativa propia del Derecho de la Unión, y de conformidad con el principio de autonomía procedimental, se dejan al Derecho interno las modalidades de ejecución de dichas obligaciones.

(véanse los apartados 60, 62 y 63 y el punto 2 del fallo)

3. Las «necesidades especificadas por el poder adjudicador», en el sentido de la tercera modalidad enunciada en el artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/18, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, no pueden consistir en el mero hecho de que un poder público estudie algunos planes de construcción que le hayan sido presentados o en que adopte una decisión en el ejercicio de sus competencias en materia de normativa urbanística.

Para que se pueda admitir que el poder adjudicador ha especificado sus necesidades en el sentido de dicha disposición, es preciso que este último haya adoptado medidas tendentes a definir las

características de la obra o, cuando menos, a ejercer una influencia determinante en su proyecto.

excluida, en principio, cualquier posible concesión de dicha explotación por parte de los poderes públicos.

(véanse los apartados 67 a 69 y el punto 3 del fallo)

4. Cuando un poder público vende un terreno en el que el comprador quiere realizar posteriormente obras de conformidad con los objetivos de desarrollo urbanístico fijados por un ente local, queda excluida una concesión de obras públicas en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2004/18.
- Además, la esencia de la concesión reside en el hecho de que el propio concesionario soporta el riesgo económico principal o, cuando menos, sustancial, de explotación. A este respecto, la incertidumbre del empresario acerca de si el servicio urbanístico del correspondiente ente aprobará o no sus planes está relacionada con las competencias normativas del poder adjudicador en materia urbanística y no con la relación contractual dimanante de una concesión. En consecuencia, el riesgo no está relacionado con la explotación.

Para que un poder adjudicador pueda transferir a su cocontratante el derecho a explotar una obra en el sentido de dicha disposición, es preciso que este poder adjudicador pueda disponer de su explotación. Normalmente, esto no ocurre cuando el derecho de explotación deriva únicamente del derecho de propiedad del operador afectado.

En cualquier caso, en cuanto a la duración de las concesiones, motivos serios, entre los cuales figura, en particular, el mantenimiento de la competencia, llevan a considerar que el otorgamiento de concesiones ilimitadas en el tiempo es contrario al orden jurídico de la Unión.

(véanse los apartados 72 a 80 y el punto 4 del fallo)

En efecto, el propietario de un terreno tiene derecho a explotarlo respetando la normativa aplicable. Mientras un operador disfrute del derecho a explotar el terreno del que es propietario, queda

5. No son aplicables las disposiciones de la Directiva 2004/18, sobre coordinación

de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, cuando un poder público vende un terreno a una empresa al tiempo que otro poder público pretende adjudicar un contrato de obras en ese terreno pese a no haber decidido aún formalmente otorgar dicho contrato, y en la que ni ninguno de los poderes públicos ni la empresa interesada han contraído obligaciones jurídicamente vinculantes a este respecto.

En efecto, aunque conviene no excluir de entrada la aplicación de la Directiva

2004/18 a un procedimiento de adjudicación en dos fases, caracterizado por la venta de un terreno sobre el que recaerá posteriormente un contrato de obras, considerando estas operaciones como una unidad, las meras intenciones de adjudicar un contrato, no obstante, no constituyen obligaciones vinculantes ni pueden cumplir en ningún caso el requisito de contrato escrito exigido por el propio concepto de contrato público previsto en el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18.

(véanse los apartados 82, 84, 88 y 89 y el punto 5 del fallo)