

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 25 de octubre de 2001 *

En el asunto C-475/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Firma Ambulanz Glöckner

y

Landkreis Südwestpfalz,

en el que interviene:

Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz eV,

Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Rheinland-Pfalz eV,

y

Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz,

* Lengua de procedimiento: alemán.

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 85, 86 y 90 del Tratado CE (actualmente artículos 81 CE, 82 CE y 86 CE),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. S. von Bahr, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, D.A.O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet (Ponente), y C.W.A. Timmermans, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;

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

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de Firma Ambulanz Glöckner, por los Sres. R. Steiling y C. Bittner, Rechtsanwälte;
- en nombre de Landkreis Südwestpfalz, por el Sr. R. Spies, en calidad de agente;
- en nombre de la Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz eV, por los Sres. O. Fechner, Landesvorsitzender, y H. Gauf, Stellvertretender Landesvorsitzender;
- en nombre del Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, por el Sr. W. Demmerle, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. M. Erhardt y K. Wiedner, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Firma Ambulanz Glöckner, representada por los Sres. R. Steiling y C. Bittner; del Landkreis Südwestpfalz, representado por el Sr. R. Spies; de la Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz eV, representado por los Sres. H. Gauf y S. Rheinheimer, Landesgeschäftsführer; del Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, representado por el Sr. H.-P. Hennes, en calidad de agente, y de la Comisión, representada por el Sr. M. Erhardt, expuestas en la vista de 22 de febrero de 2001;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de mayo de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 8 de diciembre de 1999, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de diciembre siguiente, el Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz planteó, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 85, 86 y 90 del Tratado CE (actualmente artículos 81 CE, 82 CE y 86 CE).

- 2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre Firma Ambulanz Glöckner (en lo sucesivo, «Ambulanz Glöckner»), empresa de derecho privado, con domicilio en Pirmasens (Alemania), y el Landkreis Südwestpfalz (en lo sucesivo, «Landkreis»), en relación con la negativa de renovar una autorización para prestar servicios de transporte de enfermos en ambulancia.

Marco jurídico

- 3 En Alemania, el servicio de ayuda médica de urgencia está regulado por algunas leyes adoptadas por los Länder. En el Land de Renania-Palatinado, la Rettungsdienstgesetz (Ley sobre el servicio de socorro), en su versión de 22 de abril de 1991 (en lo sucesivo, «RettDG 1991») distingue dos tipos de transporte en ambulancia, a saber, el transporte de urgencia (Notfalltransport) y el transporte de enfermos (Krankentransport). El primero se refiere al transporte, con la asistencia sanitaria apropiada, de heridos o enfermos, cuya vida se encuentra en peligro, mediante vehículos sanitarios con médico de urgencia o ambulancias equipadas para las intervenciones de urgencia (Rettungswagen). El segundo tipo de transporte se refiere a enfermos, heridos, o personas que precisen asistencia, pero que no se hallen en situación de urgencia, efectuándose su transporte, con la asistencia sanitaria apropiada, en ambulancia (Krankentransportwagen).
- 4 La responsabilidad por el servicio público de ambulancia corresponde en principio al Land, a los distritos administrativos territoriales (Landkreise) y a los municipios con categoría de distrito (Kreisfreie Städte). No obstante, según el artículo 5, apartado 1, de la RettDG 1991, la autoridad competente puede conceder la gestión del servicio a «organizaciones de asistencia sanitaria reconocidas» (en lo sucesivo, «organizaciones de asistencia sanitaria»), sin ánimo de lucro, ejerciendo al mismo tiempo un control, dando instrucciones y soportando los gastos, en la medida en que esas organizaciones sean aptas y estén dispuestas a garantizar un servicio permanente. A tenor del apartado 3 de dicha disposición, dicho servicio público puede ser concedido a otros operadores sólo si las organizaciones de asistencia sanitaria no están dispuestas o no son aptas para gestionarlo.

- 5 En el Land de Renania-Palatinado, los distritos y los municipios con categoría de distrito, a excepción de la ciudad de Tréveris, donde el servicio corresponde a los bomberos, han delegado el servicio de asistencia médica de urgencia en cuatro organizaciones de asistencia sanitaria: la Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz eV (Unión de trabajadores y samaritanos del Land de Renania-Palatinado; en lo sucesivo, «ASB»), la Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Rheinland-Pfalz eV (Cruz Roja alemana del Land de Renania-Palatinado, en lo sucesivo, «DRK»), la Johanniter-Unfall-Hilfe (Ayuda de los Johannitas a los accidentados) y el Malteser-Hilfssdienst (Servicio de ayuda de la Cruz de Malta).
- 6 Por otra parte, hasta 1989 el Personenbeförderungsgesetz (Ley sobre el transporte de personas), ley federal aplicable en todo el territorio de la República federal de Alemania, comprendía el sector de los servicios de transporte en ambulancia, que tenía la consideración de una forma de transporte de personas en vehículos de alquiler. Para realizar dicha actividad, los prestadores de servicios de transporte en ambulancia debían poseer una autorización, cuya expedición estaba supeditada a algunas condiciones de seguridad y eficacia de funcionamiento, así como a garantías de fiabilidad y cualificación profesional del prestador. Ello significa que las organizaciones de asistencia sanitaria encargadas del servicio de asistencia médica de urgencia, que debe estar disponible 24 horas al día en todo el territorio afectado, coexistían con operadores independientes, que se dedicaban la mayor parte del tiempo al transporte no urgente de enfermos durante el día.
- 7 En 1989 se modificó la Personenbeförderungsgesetz dejando fuera de su ámbito de aplicación los servicios de transporte en ambulancia. Además, la RettDG 1991 regula no sólo el servicio de asistencia médica de urgencia, sino también, de forma más general, los servicios de transporte en ambulancia. De este modo, en virtud del artículo 18, apartado 1, de la RettDG 1991, la expedición de autorización para prestar el servicio de transporte de enfermos sigue estando sujeta, al igual que sucedía con la antigua legislación federal, a requisitos de

eficacia y seguridad de funcionamiento, así como a garantías de fiabilidad y cualificación profesional de la empresa. El artículo 18, apartado 3 de la RettDG 1991 dispone, además:

«Se denegará la autorización cuando su concesión pueda menoscabar el interés general en disponer de un servicio de asistencia médica de urgencia eficiente [...] A este respecto, se deberán tener en cuenta, en particular [...] la cobertura de todo el territorio y la utilización óptima de las capacidades en el ámbito de la asistencia médica de urgencia; deberán, asimismo, tomarse en consideración el número de intervenciones, el tiempo necesario para los desplazamientos y la duración de las intervenciones, así como la evolución de las cuentas de resultados [...]»

- 8 El órgano jurisdiccional remitente interpreta esta disposición en el sentido de que concede a las organizaciones de asistencia sanitaria un monopolio de hecho sobre el mercado de los servicios de transporte de urgencia y de transporte de enfermos, en la medida en que la evaluación que impone para apreciar si existe o no utilización óptima de las capacidades ofrecidas por las organizaciones de asistencia sanitaria, siempre lleva, en la práctica, a denegar las nuevas solicitudes, habida cuenta de la magnitud de los medios de salvamento de que disponen dichas organizaciones. En efecto, el correcto cumplimiento de una misión consistente en prestar un servicio médico de urgencia en todo el territorio considerado, 24 horas al día, implica el mantenimiento de medios de salvamento suficientes para hacer frente a las urgencias y a las catástrofes. Por lo tanto, dado que no puede concebirse una utilización óptima de las capacidades, nunca sería útil ni necesario autorizar a operadores independientes a ofrecer servicios de transporte en ambulancia ya que esto daría lugar a una disminución de la utilización del servicio de asistencia médica de urgencia y afectaría a su cuenta de resultados.
- 9 El Landkreis y el ASB consideran que es posible otra interpretación del artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991, en el sentido de que esta disposición sólo impide la concesión de autorizaciones a los operadores independientes cuando éstas pueden tener efectos negativos considerables sobre el servicio de asistencia médica de urgencia.

- 10 Al respecto debe recordarse que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación de disposiciones nacionales, pero, en el marco del reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales, le incumbe tener en cuenta el contexto fáctico y normativo en el que se inserta la cuestión prejudicial, tal como lo define la resolución de remisión.

El litigio principal

- 11 En 1990, es decir, antes de la entrada en vigor de la RettDG 1991 y, por lo tanto, al amparo de la legislación federal anterior, Ambulanz Glöckner obtuvo una autorización para prestar servicios de transporte de enfermos, que expiró en octubre de 1994.
- 12 En julio de 1994, solicitó la renovación de su autorización al Landkreis, el cual instó entonces a ambas organizaciones de asistencia sanitaria encargadas de la gestión del servicio público de asistencia médica de urgencia en el sector de Pirmasens, a saber, la ASB y la DRK, a que manifestasen su opinión acerca de los efectos que podría tener la autorización solicitada.
- 13 Las dos organizaciones señalaron al Landkreis que sus propias instalaciones de asistencia de urgencia en la zona considerada no se explotaban a pleno rendimiento y que funcionaban con pérdidas, por lo que la llegada de un nuevo prestador les obligaría o bien a aumentar las contribuciones de los usuarios, o bien a reducir sus prestaciones. Por consiguiente, el Landkreis se negó a renovar la autorización de la que era titular Ambulanz Glöckner, en virtud del artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991, indicando que, en el sector afectado, en 1993, el servicio de asistencia médica de urgencia sólo había funcionado al 26 % de su capacidad.

- 14 Al haber sido desestimada la reclamación formulada contra esta resolución, Ambulanz Glöckner interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Verwaltungsgericht Neustadt (Alemania) que, mediante sentencia de 28 de enero de 1998, ordenó al Landkreis que expidiera la autorización solicitada. Esencialmente, dicho órgano jurisdiccional consideró que debía interpretarse el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991 en el sentido de que el objetivo del legislador del Land es, en principio, permitir que las empresas privadas sean autorizadas a efectuar transportes de enfermos al margen del servicio público de asistencia médica de urgencia, aunque ello suponga un aumento de los costes. Dado que Ambulanz Glöckner había efectuado transportes de enfermos durante más de siete años, resulta patente que, según el órgano jurisdiccional nacional, su actividad no iba en detrimento de la existencia ni del funcionamiento del servicio de asistencia médica de urgencia.
- 15 El Landkreis interpuso un recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz.
- 16 En su resolución de remisión dicho órgano jurisdiccional se plantea el interrogante de si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 90, apartado 1, del Tratado, para la concesión a las empresas de derechos especiales o exclusivos. Señala que debe considerarse que las organizaciones de asistencia sanitaria son empresas que ostentan derechos exclusivos o especiales en el sentido de dicha disposición, debido a la misión de transporte médico de urgencia que les está confiada. A su juicio, la atribución adicional del mercado de los servicios de transporte de enfermos, en 1991, constituye asimismo una «medida» en el sentido de dicho artículo 90, apartado 1. Ahora bien, según el órgano jurisdiccional remitente, las razones relacionadas con la continuación del desempeño de una misión de interés económico general, a efectos del artículo 90, apartado 2, del Tratado, no justifican la exclusión de la competencia para los servicios de transporte de enfermos. Esta interpretación se desprende del hecho de que tales servicios estuvieron sometidos al juego de la libre competencia hasta el 30 de junio de 1991, sin que la población se enfrentara a ningún problema relacionado con la prestación de tales servicios.

- 17 Habida cuenta de lo que precede, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es compatible con el artículo 86 CE, apartado 1, y con los artículos 81 CE y 82 CE, la concesión de un monopolio en materia de servicios de transporte de enfermos respecto a una zona geográfica limitada?»

Sobre la aplicabilidad del artículo 90, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 86 CE, apartado 1)

- 18 Antes de examinar la cuestión procede verificar si el artículo 90, apartado 1, del Tratado es aplicable a las organizaciones de asistencia sanitaria, como las controvertidas en el asunto principal, en las que las autoridades públicas competentes hayan delegado el servicio de asistencia médica de urgencia, y ello, en relación con la especial protección que les otorga el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991. Esta última cuestión equivale a preguntarse, por una parte, si dichas organizaciones de asistencia sanitaria constituyen empresas y, por otra, si son titulares de derechos especiales o exclusivos.
- 19 A este respecto debe recordarse, en primer lugar, que, en el contexto del Derecho de la competencia, el concepto de empresa comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación (véase la sentencia de 12 de septiembre de 2000, Pavlov y otros, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, Rec. p. I-6451, apartado 74) y que constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado (sentencia Pavlov y otros, antes citada, apartado 75).

- 20 En el asunto principal las organizaciones de asistencia sanitaria prestan servicios, mediante una contraprestación por parte de los usuarios, en el mercado del transporte de urgencia y del transporte de enfermos. Tales actividades no siempre han sido desempeñadas por estas organizaciones o por las autoridades públicas y tampoco es necesario que sea así. De los autos se deduce que anteriormente Ambulanz Glöckner prestó, por sí misma, estos dos tipos de servicios. Por lo tanto, la prestación de tales servicios constituye una actividad económica a efectos de la aplicación de las normas sobre competencia previstas en el Tratado.
- 21 Es cierto que las obligaciones de servicio público pueden hacer que los servicios prestados por una organización de asistencia médica determinada sean menos competitivos que los servicios comparables prestados por otros operadores no sujetos a tales obligaciones, pero esta circunstancia no puede impedir que las actividades de que se trata sean consideradas actividades económicas.
- 22 De ello se deduce que, en lo que atañe a la prestación de servicios de transporte de urgencia y de transporte de enfermos, las entidades como las organizaciones de asistencia sanitaria deban calificarse de empresas a efectos de las normas sobre competencia establecidas en el Tratado.
- 23 En segundo lugar, debe señalarse que, en virtud del artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991, la autoridad competente puede denegar la autorización necesaria para prestar servicios de transporte en ambulancia cuando su utilización pueda tener efectos negativos sobre el funcionamiento y la rentabilidad del servicio de asistencia médica de urgencia, cuya gestión haya sido confiada a organizaciones de asistencia sanitaria.
- 24 El hecho, en este último supuesto, de reservar a las organizaciones de asistencia sanitaria, encargada del servicio de asistencia médica de urgencia, los servicios de transporte de enfermos basta para calificar dicha medida de derecho exclusivo o

especial en el sentido del artículo 90, apartado 1, del Tratado. En efecto, mediante una medida de carácter legislativo, se confiere una protección a un número limitado de empresas y tal medida puede afectar sustancialmente a la capacidad de las demás empresas para realizar la actividad económica de que se trata en el mismo territorio en condiciones esencialmente equivalentes.

- 25 En consecuencia, procede considerar que el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991 otorgó a las organizaciones de asistencia sanitaria un derecho especial o exclusivo en el sentido del artículo 90, apartado 1, del Tratado.

Sobre la infracción del artículo 90, apartado 1, del Tratado, en relación con el artículo 85, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 81 CE, apartado 1)

- 26 Ambulanz Glöckner sostiene que el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991 es incompatible con el artículo 90, apartado 1, del Tratado, en relación con el artículo 85, apartado 1, letra c), de éste, por cuanto permite que las organizaciones de asistencia sanitaria, que deben pronunciarse sobre toda solicitud de acceso al mercado presentada por un operador independiente, se repartan el mercado de los servicios de transporte de enfermos a través de una concertación entre ellas y con las autoridades públicas.
- 27 A este respecto, debe señalarse que la resolución de remisión no facilita indicación alguna sobre la existencia de ningún acuerdo, prohibido por el artículo 85, apartado 1, del Tratado, entre las organizaciones de asistencia sanitaria.
- 28 Por lo demás, tampoco se ha demostrado que las autoridades públicas, a quienes se solicita una autorización para prestar servicios de transporte en ambulancia distintos de los que forman parte del servicio de asistencia médica de urgencia, se concierten con dichas organizaciones de asistencia sanitaria. Es cierto que las

autoridades competentes consultan a estas organizaciones, y, como se desprende del apartado 43 de la presente sentencia, esta circunstancia puede tomarse en consideración para examinar la existencia de un abuso de posición dominante, en virtud del artículo 90, apartado 1, del Tratado, en relación con el artículo 86 de éste. No obstante, como ha señalado el Abogado General en el punto 103 de sus conclusiones, la decisión de conceder o denegar la autorización es adoptada unilateralmente por las autoridades competentes y bajo su única responsabilidad, en función de los requisitos establecidos por la RettDG 1991.

- 29 Por consiguiente, no se ha infringido el artículo 90, apartado 1, del Tratado, en relación con el artículo 85, apartado 1, letra c), de éste.

Sobre la infracción del artículo 90, apartado 1, del Tratado, en relación con el artículo 86 del Tratado CE (actualmente artículo 82 CE)

- 30 El órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide, esencialmente, si una disposición como el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991 puede crear una situación que induzca a las organizaciones de asistencia sanitaria a cometer abusos de posición dominante contrarios al artículo 86 del Tratado.

Sobre la existencia de una posición dominante en una parte sustancial del mercado común

- 31 Para responder a esta cuestión el órgano jurisdiccional remitente debe comprobar previamente si los organismos de asistencia médica de que se trata ocupan efectivamente una posición dominante en una parte sustancial del mercado común, lo que supone concretar al mismo tiempo el mercado de servicios de que se trata y el ámbito geográfico de éste.

- 32 A este respecto, la Comisión aduce que existen dos mercados de servicios diferentes, a saber, el mercado de transporte de urgencia y el de transporte de enfermos.
- 33 Debe aceptarse este análisis. En efecto, si bien es cierto que los servicios de que se trata son conexos, no son, sin embargo, intercambiables o sustituibles a causa de sus características, de sus precios o del uso que de ellos se hace. No sólo los servicios de transporte no urgente no brindan necesariamente una alternativa válida a los servicios de transporte de urgencia, que exige, 24 horas al día, un personal altamente cualificado y un equipo especialmente complejo, sino que el transporte de urgencia, particularmente costoso, tampoco puede considerarse una alternativa válida al transporte no urgente.
- 34 En cuanto al ámbito geográfico del mercado de servicios de que se trata, es preciso señalar al órgano jurisdiccional remitente la necesidad de tener en cuenta el mercado en el que las condiciones de competencia sean suficientemente homogéneas, es decir, una zona en la que las condiciones objetivas de competencia de los servicios controvertidos y, especialmente, la demanda de los consumidores sean similares para todos los operadores económicos (sentencia de 14 de febrero de 1978, *United Brands/Comisión*, 27/76, Rec. p. 207, apartado 44).
- 35 Corresponde al órgano jurisdiccional nacional verificar, en el presente asunto, si dicho mercado:

— está limitado al área operativa de que se trata, a que se refiere la solicitud de autorización, o

- si se extiende a la totalidad del Land de Renania-Palatinado, como señala la Comisión, en la medida en que el marco legislativo, las estructuras organizativas y las tarifas del servicio de asistencia médica de urgencia son, según parece, idénticas en la totalidad de dicho Land, o incluso
- si comprende el territorio íntegro de la República Federal de Alemania, como sostiene Ambulanz Glöckner, en la medida en que, a juicio de ésta, las leyes que regulan la prestación de servicios de transporte en ambulancia en los distintos Länder son similares, lo cual refuta el Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz.

- 36 Una vez determinados el mercado de servicios y el ámbito geográfico de éste, corresponderá asimismo al órgano jurisdiccional remitente comprobar, en su caso, la existencia de una posición dominante individual, o, eventualmente, colectiva, que esté comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 86 del Tratado y examinar si tal posición existe en una «parte sustancial del mercado común», lo cual constituye una apreciación de hecho que corresponde a dicho órgano jurisdiccional.
- 37 A este respecto, el órgano jurisdiccional podría efectivamente comprobar la exactitud de las indicaciones fácticas que figuran en el punto 121 de las conclusiones del Abogado General, en relación con las actividades de la DRK que, según parece, se realizan en una gran parte del Land de Renania-Palatinado, indicaciones que, de ser confirmadas, podrían demostrar que dicha organización de asistencia sanitaria ocupa una posición dominante en los mercados de los servicios de transporte de urgencia y de transporte de enfermos.
- 38 En el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente se cerciore efectivamente de la existencia de una posición dominante, al menos en la totalidad del Land de Renania-Palatinado, procedería entonces considerar que tal posición afecta a una parte sustancial del mercado común, como señala el Abogado General en el punto 129 de sus conclusiones, teniendo en cuenta la extensión superficial del

territorio de dicho Land, que es de unos 20.000 km² y su elevado número de habitantes, unos cuatro millones, superior a la población de algunos Estados miembros.

Sobre el abuso de posición dominante

- 39 Procede recordar, que el simple hecho de crear una posición dominante mediante la concesión de derechos especiales o exclusivos, en el sentido del artículo 90, apartado 1, del Tratado, no es, como tal, incompatible con su artículo 86. Un Estado miembro sólo infringe las prohibiciones contenidas en estas dos disposiciones cuando la empresa de que se trata es inducida, por el simple ejercicio de los derechos especiales o exclusivos que le han sido conferidos, a explotar su posición dominante de manera abusiva o cuando esos derechos puedan crear una situación en la que dicha empresa sea inducida a cometer tales abusos (véase la sentencia Pavlov y otros, antes citada, apartado 127).
- 40 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, constituye un abuso a efectos del artículo 86 del Tratado el hecho de que una empresa que goza de una posición dominante en un mercado concreto, se reserve, sin necesidad objetiva, una actividad auxiliar que pudiera ser ejercida por una tercera empresa en el marco de las actividades de ésta en un mercado conexo, pero distinto, con el riesgo de eliminar toda competencia por parte de dicha empresa (sentencia de 13 de diciembre de 1991, GB-Inno-BM, C-18/88, Rec. p. I-5941, apartado 18). Si la extensión de la posición dominante de la empresa a la que el Estado ha concedido derechos especiales o exclusivos es obra de una medida estatal, tal medida constituye una infracción del artículo 90 del Tratado en relación con el artículo 86 del Tratado (véanse las sentencias GB-Inno-BM, antes citada, apartado 21, y de 25 de junio de 1998, Dusseldorp y otros, C-203/96, Rec. p. I-4075, apartado 61).
- 41 En el asunto principal, Ambulanz Glöckner sostiene concretamente que su exclusión del mercado del transporte de enfermos en ambulancia resulta de la aplicación del artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991, que, permite que las

organizaciones de asistencia sanitaria, en concertación con las autoridades públicas, limiten el acceso a dicho mercado.

- 42 La Comisión sostiene, además, que la extensión de la posición dominante del mercado del transporte de urgencia al mercado conexo, pero distinto, del transporte de enfermos se debe a las modificaciones de que ha sido objeto la normativa federal que regula dicho tipo de transporte, y posteriormente la del Land de Renania-Palatinado y, en particular, a la aprobación del artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991. Considera que tal restricción de la competencia infringe el artículo 90 del Tratado, en relación con el artículo 86 de éste.
- 43 A este respecto, debe observarse que el legislador del Land de Renania-Palatinado, al adoptar el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991, cuya aplicación exige la consulta previa de las organizaciones de asistencia sanitaria sobre cualquier solicitud de autorización para prestar servicios de transporte no urgente de enfermos presentada por un operador independiente, favoreció a dichas organizaciones, ya titulares de un derecho exclusivo en el mercado del transporte de urgencia, permitiéndoles asimismo prestar tales servicios en exclusiva. Por lo tanto, la aplicación del artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991 tiene la consecuencia de limitar los «mercados [...] en perjuicio de los consumidores», en el sentido del artículo 86, párrafo segundo, letra b), del Tratado, al reservar a dichas organizaciones de asistencia sanitaria una actividad auxiliar de transporte, que podría llevar a cabo un operador independiente.

Repercusión en el comercio entre Estados miembros

- 44 Para que se reconozca que una disposición, como el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991, es incompatible con el artículo 90, apartado 1, del Tratado, en relación con su artículo 86, debe probarse, asimismo, que su aplicación afecta al comercio entre los Estados miembros.

- 45 El Landkreis, el ASB, el Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, y el Gobierno austriaco sostienen que la medida de que se trata carece de efectos sustanciales sobre el comercio entre Estados miembros, por cuanto la autorización de transporte en ambulancia sólo se expide para un sector determinado. Además, aseguran que, por definición, dicho tipo de transporte es una actividad que se realiza en el plano local y que rara vez se prestan servicios de ambulancia transfronterizos.
- 46 Aunque considera que esta cuestión debe apreciarla el órgano jurisdiccional nacional, la Comisión alega que no deben descartarse los transportes transfronterizos debido a la proximidad del Land de Renania-Palatinado con Bélgica, Francia, y Luxemburgo. A ello se añaden los casos probables de transporte de más larga distancia de enfermos o heridos que desean ser llevados a otro Estado miembro o que son repatriados a su país de origen.
- 47 A este respecto, de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que en la interpretación y aplicación del requisito relativo a los efectos sobre el comercio entre los Estados miembros, que figura en los artículos 85 y 86 del Tratado, ha de tomarse como punto de partida el objetivo de este requisito, que es determinar, en materia de regulación de la competencia, el ámbito de aplicación del Derecho comunitario frente al de los Estados miembros. Así, están comprendidos en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario todo acuerdo y toda práctica que puedan afectar a la libertad de comercio entre los Estados miembros de tal manera que puedan malograr la consecución de los objetivos de un mercado único entre los Estados miembros, en particular, aislando los mercados nacionales o alterando la estructura de la competencia en el mercado común (sentencia de 31 de mayo de 1979, Hugin/Comisión, 22/78, Rec. p. 1869, apartado 17).
- 48 Para poder incidir sobre el comercio entre los Estados miembros, una decisión, un acuerdo o una práctica, cuando concurre un conjunto de elementos de Derecho y de hecho, deben permitir prever con un grado suficiente de probabilidad que pueden ejercer una influencia directa o indirecta, real o potencial, en las corrientes de intercambios entre los Estados miembros y ello de manera que pudiera hacer temer que podrían obstaculizar la realización de un mercado único

entre Estados miembros. Es necesario, además, que tal influencia no sea insignificante (sentencia de 28 de abril de 1998, Javico, C-306/96, Rec. p. I-1983, apartado 16).

- 49 Como ha declarado el Tribunal de Justicia, en materia de servicios, dicha influencia puede consistir en organizar las actividades de que se trata de tal manera que el mercado común quede compartimentado y se obstaculice la libre prestación de servicios que constituye uno de los objetivos del Tratado (véase la sentencia de 4 de mayo de 1988, Bodson, 30/87, Rec. p. 2479, apartado 24). Del mismo modo, puede afectar al comercio entre Estados miembros una medida que impida a una empresa establecerse en otro Estado miembro para prestar en él servicios relativos al mercado de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 1986, Pronuptia, 161/84, Rec. p. 353, apartado 26).
- 50 Corresponde, por lo tanto, al órgano jurisdiccional nacional comprobar si, habida cuenta de las características económicas de los mercados del transporte de urgencia y del transporte de enfermos, existe una probabilidad suficiente de que una norma, como el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991, impida efectivamente que los operadores establecidos en Estados miembros distintos del Estado miembro considerado presten en el territorio de este último servicios de transporte en ambulancia o incluso se establezcan en él.

Sobre la justificación en virtud del artículo 90, apartado 2, del Tratado

- 51 Aun suponiendo que, a la vista de lo que precede, se demuestre que el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991 es contrario al artículo 90, apartado 1, del Tratado, en relación con el artículo 86 de éste, debe asimismo examinarse si dicha disposición nacional puede estar justificada por la existencia de una misión de gestión de un servicio de interés económico general, a efectos del artículo 90, apartado 2, del mencionado Tratado.

- 52 El Landkreis, el ASB, el Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, y el Gobierno austriaco alegan que es necesario cierto grado de protección del servicio de asistencia médica de urgencia frente a la competencia de los operadores independientes, incluso en el mercado del transporte no urgente en ambulancia.
- 53 Sostienen que el transporte de urgencia, que debe garantizarse 24 horas al día y en la totalidad del territorio, exige inversiones costosas en equipo y en personal cualificado. Debe evitarse, a su juicio, que dichos costes, no puedan compensarse al menos parcialmente con los ingresos procedentes de los transportes no urgentes. Ahora bien, la existencia misma de operadores independientes en dicho mercado no sólo tiene el efecto de reducir los ingresos del servicio médico de urgencia, sino que además, cabe esperar que dichos operadores, por razones de rentabilidad, prefieran prestar sus servicios mayoritariamente en zonas de gran densidad de población, donde las distancias son cortas, de forma que, además del transporte de urgencia, las organizaciones de asistencia sanitaria sólo se harían cargo del transporte de enfermos en las zonas aisladas. El Gobierno austriaco añade que, en la medida en que, en definitiva, el servicio público de asistencia médica de urgencia se financia mediante tributos o bien con cargo al presupuesto del seguro de enfermedad, se corre el grave riesgo de que la sociedad soporte las pérdidas inevitables de dicho servicio, mientras que los beneficios potenciales serían para los operadores independientes.
- 54 Alegan que es también conforme al interés general que los precios no puedan variar en función de las zonas cubiertas.
- 55 A este respecto, no puede negarse que las organizaciones de asistencia sanitaria tienen encomendada una misión de interés económico general consistente en la obligación de garantizar permanentemente el transporte de urgencia de enfermos o heridos en todo el territorio afectado, con tarifas uniformes y en unas condiciones de calidad similares, sin tomar en consideración las situaciones particulares ni la rentabilidad económica de cada operación concreta.

- 56 Pues bien, el artículo 90, apartado 2, del Tratado, en relación con el apartado 1 de dicha disposición, permite que los Estados miembros confieran a empresas a las que encomiendan la gestión de servicios de interés económico general derechos exclusivos que pueden obstaculizar la aplicación de las normas del Tratado sobre la competencia, en la medida en que, para garantizar el cumplimiento de la misión específica confiada a las empresas titulares de los derechos exclusivos, sea necesario establecer restricciones a la competencia o, incluso, excluir toda competencia de otros operadores económicos (véase la sentencia de 19 de mayo de 1993, Corbeau, C-320/91, Rec. p. I-2533, apartado 14).
- 57 En consecuencia, debe examinarse si es necesaria una restricción de la competencia para permitir al titular del derecho exclusivo cumplir su misión de interés general en condiciones económicamente aceptables. Para efectuar dicho examen el Tribunal de Justicia consideró que procedía partir de la premisa de que la obligación que incumbe al titular de dicha misión de garantizar sus servicios en condiciones de equilibrio económico presupone la posibilidad de una compensación entre los sectores de actividad rentables y los sectores menos rentables y, en consecuencia, justifica una limitación de la competencia, por parte de empresarios privados, en los sectores económicamente rentables (sentencia Corbeau, antes citada, apartados 16 y 17).
- 58 En el asunto principal, por las razones aducidas por el Landkreis, el ASB, el Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, y el Gobierno austriaco, que figuran en el apartado 53 de la presente sentencia y que corresponde verificar al Juez nacional, consta que el sistema establecido por la RettDG 1991 permite que las organizaciones de asistencia sanitaria cumplan su misión en condiciones económicamente aceptables. En particular, de los autos se desprende que los ingresos del transporte no urgente contribuyen a hacer frente a los gastos relacionados con el servicio de transporte de urgencia.
- 59 Es cierto que en el apartado 19 de la sentencia Corbeau, antes citada, el Tribunal de Justicia consideró que la exclusión de la competencia no se justifica cuando se trata de servicios específicos, disociables del servicio de interés general de que se trate, en la medida en que dichos servicios no ponen en peligro el equilibrio económico del servicio de interés económico general del que se hace cargo el titular del derecho exclusivo.

- 60 No obstante, éste no es el caso de los dos servicios controvertidos en el asunto principal, especialmente por dos motivos. En primer lugar, a diferencia de los hechos del asunto que dio lugar a la sentencia Corbeau, antes citada, los dos servicios controvertidos, de los que tradicionalmente se hacen cargo las organizaciones de asistencia sanitaria, se hallan tan estrechamente relacionados, que los servicios de transporte no urgente de enfermos son difícilmente disociables de la misión de interés económico general que constituyen los servicios de transporte urgente y con la cual tienen, por lo demás, algunas características comunes.
- 61 En segundo lugar, la extensión de los derechos exclusivos de las organizaciones de asistencia sanitaria al sector del transporte no urgente de enfermos les permite, precisamente, garantizar su misión de interés general, relativa al transporte urgente, en condiciones de equilibrio económico. La posibilidad que tendrían los empresarios privados de concentrarse, en los servicios de transporte no urgente, en trayectos más lucrativos podría restringir la rentabilidad económica del servicio prestado por las organizaciones de asistencia sanitaria y, por consiguiente, comprometer la calidad y la fiabilidad de dicho servicio.
- 62 No obstante, como señaló el Abogado General en el punto 188 de sus conclusiones, sólo si constara que las organizaciones de asistencia sanitaria que tienen encomendada la gestión del servicio de asistencia médica de urgencia son manifiestamente incapaces de satisfacer permanentemente la demanda de transporte médico de urgencia y de transporte de enfermos, no cabría admitir la justificación de la extensión de sus derechos exclusivos, basada en la misión de interés general.
- 63 Sobre el particular, Ambulanz Glöckner sostiene que el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991 favorece precisamente una situación en la que las organizaciones de asistencia sanitaria no siempre pueden satisfacer plenamente y a precios asequibles la demanda existente en el mercado del transporte de enfermos (véanse, por analogía, las sentencias de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser, C-41/90, Rec. p. I-1979, apartado 31, y de 11 de diciembre de 1997, Job Centre, C-55/96, Rec. p. I-7119, apartado 35). En cambio, el Landkreis y el ASB alegan que el servicio público de asistencia médica de urgencia puede indiscutiblemente satisfacer tanto la demanda de transporte de urgencia como la relativa al transporte de enfermos, incluso a falta de empresas privadas.

- 64 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si efectivamente las organizaciones de asistencia sanitaria que pudieran ocupar una posición dominante en los mercados de que se trata pueden satisfacer la demanda y cumplir no sólo su obligación legal de prestar los servicios de asistencia médica de urgencia en todas las situaciones y 24 horas al día, sino también prestar los servicios de transporte de enfermos de manera eficaz.
- 65 En consecuencia, una disposición como el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991 está justificada con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Tratado, siempre que no impida la concesión de una autorización a operadores independientes en caso de que conste que las organizaciones de asistencia sanitaria que tienen encomendada la gestión del servicio de asistencia médica de urgencia son manifiestamente incapaces de satisfacer la demanda en el ámbito de los servicios de transporte médico de urgencia y de transporte de enfermos.
- 66 Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, procede responder a la cuestión prejudicial que:
- una disposición nacional, como el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991, según la cual la autoridad competente debe denegar la autorización necesaria para prestar servicios de transporte en ambulancia cuando su utilización pueda menoscabar el funcionamiento y la rentabilidad del servicio de asistencia médica de urgencia, cuya gestión ha sido encomendada a organizaciones de asistencia sanitaria como las controvertidas en el procedimiento principal, puede conferir a éstas un derecho especial o exclusivo en el sentido del artículo 90, apartado 1, del Tratado;
 - en la medida en que las autoridades competentes tomen unilateralmente y bajo su responsabilidad exclusiva la decisión de conceder o denegar dicha autorización, en función de los requisitos establecidos por la ley y sin acuerdo

o concertación de dichas autoridades con las propias organizaciones de asistencia sanitaria, o de éstas entre sí, no existe una infracción del artículo 90, apartado 1, del Tratado en relación con el artículo 85, apartado 1, letra c), de éste;

- una disposición nacional, como el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991, infringe el artículo 90, apartado 1, del Tratado, en relación con el artículo 86 del mismo, siempre que conste que:
 - las organizaciones de asistencia sanitaria ocupan una posición dominante en el mercado de los servicios de transporte de urgencia,
 - esta posición dominante existe en una parte sustancial del mercado común, y
 - es bastante probable, habida cuenta de las características económicas del mercado de que se trate, que esa disposición impida efectivamente que las empresas establecidas en Estados miembros distintos del Estado miembro considerado presten en el territorio de este último servicios de transporte en ambulancia, o incluso se establezcan en él;
- no obstante, una disposición como el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991 está justificada con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Tratado, siempre que no impida la concesión de una autorización a operadores independientes en caso de que conste que las organizaciones de asistencia sanitaria que tienen encomendada la gestión del servicio de asistencia médica de urgencia son manifiestamente incapaces de satisfacer la demanda en el ámbito de los servicios de transporte médico de urgencia y de transporte de enfermos.

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz mediante resolución de 8 de diciembre de 1999, declara:

- una disposición nacional, como el artículo 18, apartado 3, de la Rettungsdienstgesetz (Ley sobre el servicio de socorro), en su versión de 22 de abril de 1991, según la cual la autoridad competente debe denegar la autorización necesaria para prestar servicios de transporte en ambulancia cuando su utilización pueda menoscabar el funcionamiento y la rentabilidad del servicio

de asistencia médica de urgencia, cuya gestión ha sido encomendada a organizaciones de asistencia sanitaria como las controvertidas en el procedimiento principal, puede conferir a éstas un derecho especial o exclusivo en el sentido del artículo 90, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 86 CE, apartado 1);

- en la medida en que las autoridades competentes tomen unilateralmente y bajo su responsabilidad exclusiva la decisión de conceder o denegar dicha autorización, en función de los requisitos establecidos por la ley y sin acuerdo o concertación de dichas autoridades con las propias organizaciones de asistencia sanitaria, o de éstas entre sí, no existe una infracción del artículo 90, apartado 1, del Tratado en relación con el artículo 85, apartado 1, letra c), del Tratado CE [actualmente artículo 81 CE, apartado 1, letra c)];
- una disposición nacional, como el artículo 18, apartado 3, de la Rettungsdienstgesetz, en su versión de 22 de abril de 1991, infringe el artículo 90, apartado 1, del Tratado, en relación con el artículo 86 del Tratado CE (actualmente artículo 82 CE), siempre que conste que:
- las organizaciones de asistencia sanitaria como las controvertidas en el litigio principal ocupan una posición dominante en el mercado de los servicios de transporte de urgencia,
- esta posición dominante existe en una parte sustancial del mercado común, y

- es bastante probable, habida cuenta de las características económicas del mercado de que se trate, que esa disposición impida efectivamente que las empresas establecidas en Estados miembros distintos del Estado miembro considerado presten en el territorio de este último servicios de transporte en ambulancia, o incluso se establezcan en él;
- no obstante, una disposición como el artículo 18, apartado 3, de la RettDG 1991 está justificada con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Tratado, siempre que no impida la concesión de una autorización a operadores independientes en caso de que conste que las organizaciones de asistencia sanitaria que tienen encomendada la gestión del servicio de asistencia médica de urgencia son manifiestamente incapaces de satisfacer la demanda en el ámbito de los servicios de transporte médico de urgencia y de transporte de enfermos.

von Bahr

Edward

La Pergola

Wathelet

Timmermans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de octubre de 2001.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

P. Jann