



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 13 de julio de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Contratos públicos — Transportes — Concepto de “explotación de un área geográfica con el fin de ponerla a disposición de los transportistas aéreos en los aeropuertos u otras terminales de transporte” — Directivas 2004/17/CE y 96/67/CE — Normativa nacional que no prevé un procedimiento de licitación para la atribución de espacios aeroportuarios»

En el asunto C-701/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía, Italia), mediante resolución de 4 de noviembre de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 31 de diciembre de 2015, en el procedimiento entre

Malpensa Logistica Europa SpA

y

Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA),

con intervención de:

Beta-Trans SpA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por el Sr. E. Juhász (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. C. Vajda y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de febrero de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Malpensa Logistica Europa SpA, por los Sres. G. Greppi, P. Ferraris, G. Razeto y A. Bazzi, avvocati;
- en nombre de Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA), por los Sres. R. Bertani, E. Raffaelli y A. Pavan, avvocati;

* Lengua de procedimiento: italiano.

- En nombre de Beta-Trans SpA, por la Sra. C. Mele y el Sr. M. Giordano, avvocati;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. C. Zadra, W. Mölls y A. Tokár, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de mayo de 2017; dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 7 de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1).
- ² Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Malpensa Logistica Europa SpA y Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) (en lo sucesivo, «SEA»), gestora del aeropuerto de Milán Malpensa (Italia), por la atribución, sin procedimiento de licitación previo, de espacios aeroportuarios para la prestación de servicios de asistencia en tierra en dicho aeropuerto.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 96/67/CE

- ³ La Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad (DO 1996, L 272, p. 36), se aplica, de conformidad con su artículo 1, apartado 1, «a todos los aeropuertos situados en el territorio de un Estado miembro, sujetos a las disposiciones del Tratado y abiertos al tráfico comercial, según las siguientes modalidades».
- ⁴ El artículo 6 de dicha Directiva, titulado «Asistencia a terceros», dispone, en sus apartados 1 y 2:
«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias [...] para garantizar a los agentes de asistencia en tierra el libre acceso al mercado de prestación de servicios de asistencia en tierra a terceros.

[...]

2. Los Estados miembros podrán limitar el número de agentes de asistencia autorizados para prestar las siguientes categorías de servicios de asistencia en tierra:

- asistencia de equipajes,
- asistencia de operaciones en pista,
- asistencia de combustible y lubricante,

- asistencia de carga y correo en lo que respecta a la manipulación física de la carga y del correo entre la terminal del aeropuerto y el avión, tanto a la llegada como a la salida o en tránsito.

No obstante, no podrán limitar este número a menos de dos por cada categoría de servicio.»

- 5 El artículo 9 de la citada Directiva, con el título «Excepciones», establece en su apartado 1:

«Cuando haya en un aeropuerto limitaciones específicas de espacio o de capacidad disponible, en particular en función de la aglomeración y del índice de utilización de las superficies, que hagan imposible la apertura al mercado o el ejercicio de autoasistencia en el grado que establece la presente Directiva, el Estado miembro de que se trate podrá decidir:

- a) limitar el número de agentes de asistencia [...]»

- 6 El artículo 11 de la misma Directiva, con la rúbrica «Selección de los agentes de asistencia», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se organice un procedimiento de selección de los agentes de asistencia autorizados para prestar servicios de asistencia en tierra en un aeropuerto cuando su número esté limitado en los casos previstos en el apartado 2 del artículo 6 o en el artículo 9. [...]»

- 7 El artículo 16 de la Directiva 96/67, titulado «Acceso a las instalaciones», establece, en su apartado 2:

«Los espacios disponibles del aeropuerto para la asistencia en tierra se distribuirán entre los diferentes agentes de asistencia en tierra y entre los distintos usuarios que practiquen la autoasistencia, incluidos los nuevos, en la medida necesaria para el ejercicio de sus derechos y para permitir una competencia efectiva y leal, en función de normas y criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios.»

Directiva 2004/17

- 8 El artículo 1 de la Directiva 2004/17, con el título «Definiciones», dispone lo siguiente:

«1. A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

2.

a) *contratos de suministro, de obras y de servicios*: los contratos a título oneroso celebrados por escrito entre una o varias de las entidades adjudicadoras contempladas en el apartado 2 del artículo 2 y uno o varios contratistas, proveedores o prestadores de servicios;[...]

d) *contratos de servicios*: los contratos distintos de los contratos de obras o de suministros cuyo objeto sea la prestación de los servicios mencionados en el anexo XVII.

[...]

3. [...]

b) *concesión de servicios*: un contrato que presente las mismas características que el contrato de servicios, con la salvedad de que la contrapartida de prestación de servicios consista, bien únicamente en el derecho a explotar el servicio, bien en dicho derecho acompañado de un pago.»

9 El artículo 2 de dicha Directiva, titulado «Entidades adjudicadoras», dispone en su apartado 2, letra a):
«La presente Directiva se aplicará a las entidades adjudicadoras que:

a) sean poderes adjudicadores o empresas públicas y realicen alguna de las actividades contempladas en los artículos 3 a 7».

10 El artículo 7 de la referida Directiva, con la rúbrica «Prospección y extracción de petróleo, gas, carbón y otros combustibles sólidos, y puertos y aeropuertos», establece:

«La presente Directiva se aplicará a las actividades de explotación de una zona geográfica determinada para:

[...]

b) la puesta a disposición de los transportistas aéreos, marítimos o fluviales, de los aeropuertos, de los puertos marítimos o interiores o de otras terminales de transporte.»

11 El artículo 18 de la misma Directiva, titulado «Concesiones de obras o de servicios», está redactado como sigue:

«La presente Directiva no se aplicará a las concesiones de obras o de servicios que sean adjudicadas por las entidades adjudicadoras que ejerzan una o varias de las actividades contempladas en los artículos 3 a 7, cuando estas concesiones se adjudiquen para desarrollar dichas actividades.»

Derecho italiano

12 La Directiva 96/67 se transpuso al Derecho italiano mediante el decreto legislativo n.º 18 — Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità (Decreto Legislativo n.º 18 de aplicación de la Directiva 96/67/CE relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad), de 13 de enero de 1999 (GURI n.º 28, de 4 de febrero de 1999; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 18/1999»). Los artículos 4 y 11 de dicho Decreto Legislativo transponen, respectivamente, los artículos 16 y 11 de la Directiva 96/67.

13 El artículo 4 del Decreto Legislativo n.º 18/1999 establece el libre acceso al mercado de los servicios de asistencia en tierra a todo agente sobre la base de los criterios mencionados en el artículo 13 de dicho Decreto Legislativo, en los aeropuertos cuyo tráfico anual sea igual o superior a 3 millones de movimientos de pasajeros o a 75 000 toneladas de mercancías o que hayan registrado un tráfico igual o superior a 2 millones de movimientos de pasajeros o a 50 000 toneladas de mercancías durante los seis meses anteriores al 1 de abril o al 1 de octubre del año precedente. El artículo 4, apartado 2, de dicho Decreto Legislativo establece la posibilidad de que el Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) (Organismo Nacional de Aviación Civil, Italia) restrinja el número de agentes por limitaciones específicas de espacio, de capacidad disponible o de seguridad; las restricciones del acceso al mercado están también previstas en el artículo 12 del referido Decreto Legislativo.

14 El artículo 11 del Decreto Legislativo n.º 18/1999 únicamente prevé la publicación de una licitación, abierta a todos los agentes interesados, para la individualización de los agentes de asistencia en tierra cuando el acceso al mercado esté sujeto a restricciones o excepciones.

15 La Directiva 2004/17 fue transpuesta al Derecho italiano por los artículos 207 y siguientes del decreto legislativo n.º 163 — Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Decreto Legislativo n.º 163 por el que se establece un código de

contratos públicos de obras, servicios y suministros y que transpone las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE), de 12 de abril de 2006 (GURI n.º 100, de 2 de mayo de 2006). Mediante el artículo 213 de dicho Decreto Legislativo se adaptó la normativa italiana al artículo 7 de la Directiva 2004/17.

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 16 La SEA, en cuanto entidad gestora del aeropuerto de Milán Malpensa, adjudicó a Beta-Trans SpA un hangar de ese aeropuerto con una superficie de aproximadamente 1 000 metros cuadrados para la prestación de servicios de asistencia en tierra.
- 17 Mediante un recurso interpuesto el 18 de abril de 2015 ante al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía, Italia), Malpensa Logistica Europa, sociedad concesionaria de espacios aeroportuarios destinados al ejercicio de una actividad de mantenimiento en tierra en el aeropuerto de Milán Malpensa, solicitó la suspensión y la anulación del acto en cuya virtud se había efectuado dicha atribución.
- 18 Según Malpensa Logistica Europa, dicho acto es ilegal por haber sido adoptado sin procedimiento previo de licitación. La referida sociedad alega, más concretamente, que no disponía, en el área del aeropuerto de Milán Malpensa, de espacios suficientes para ejercer su actividad de mantenimiento. De este modo, alega que se encontraba en la misma situación de espera que Beta-Trans con respecto a nuevos espacios que debían atribuirse y que le perjudica la resolución por la que la SEA atribuyó directamente, sin licitación, a Beta-Trans el espacio de que se trata, cuyo destino inicial era servir de hangar.
- 19 La SEA y Beta-Trans alegaron ante el órgano jurisdiccional remitente que el espacio controvertido se había puesto a disposición de Beta-Trans con carácter temporal para permitirle, en su condición de operador nuevo, empezar a prestar servicios de asistencia en tierra en el aeropuerto de Milán Malpensa, a la espera de la finalización de los trabajos de acondicionamiento de los espacios atribuidos a Beta-Trans a raíz de una licitación pública en la que también había participado Malpensa Logistica Europa. Además, según la SEA y Beta-Trans, Malpensa Logistica Europa ya disponía de espacios destinados a servir de hangar de una superficie de unos 18 000 m², a los que se añaden dos espacios cubiertos de, respectivamente, 2 700 m² y 3 227 m², que permiten almacenar temporalmente las mercancías al abrigo de las inclemencias meteorológicas.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente señala que dos normas nacionales, que transponen respectivamente la Directiva 2004/17 y la Directiva 96/67, parecen ser de aplicación, en abstracto, a los hechos que dan lugar al presente litigio.
- 21 En lo que respecta a la aplicabilidad de la Directiva 2004/17, el órgano jurisdiccional remitente considera que la SEA, en cuanto gestora del aeropuerto de Milán Malpensa, es una entidad adjudicadora obligada a cumplir la normativa sobre contratos públicos en los sectores especiales. Por otra parte, la actividad de la SEA está comprendida en la categoría de las actividades relativas a la explotación de una zona geográfica al objeto de poner los aeropuertos a disposición de los transportistas aéreos, de conformidad con el artículo 7 de la Directiva 2004/17. El referido tribunal expone que, en virtud de la jurisprudencia nacional, toda explotación de espacios (zonas geográficas) aeroportuarios, incluidos, por consiguiente, los espacios internos, en relación con las actividades habitualmente ejercidas por los transportistas aéreos, está comprendida dentro del ámbito de aplicación material de la normativa relativa a los sectores especiales.
- 22 El tribunal remitente deduce de ello que los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos, mediante explotación de zonas geográficas, también están comprendidos dentro del ámbito de aplicación material de la referida normativa.

- 23 Sin embargo, según dicho órgano jurisdiccional, la aplicación de la Directiva 2004/17 podría tropezar con las disposiciones especiales del Decreto Legislativo n.º 18/1999, por el que se transpone la Directiva 96/67 al Derecho nacional. En efecto, sobre la base de dicha normativa, la obligación de organizar una licitación previa únicamente se aplicaría a la selección de los agentes para las categorías de servicios de asistencia en tierra cuyo acceso está sujeto a restricciones o a supuestos de excepción.
- 24 El tribunal remitente precisa, a este respecto, que, según la información de la que dispone, tales restricciones o excepciones no están actualmente en vigor en lo que respecta al aeropuerto de Milán Malpensa. En consecuencia, según dicho órgano jurisdiccional, procede admitir la aplicabilidad del artículo 4, apartado 1, del Decreto Legislativo n.º 18/1999, en el que se establece el libre acceso de los agentes al mercado de los servicios de asistencia en tierra, sin licitación pública previa, siempre que el reparto de los espacios disponibles en el aeropuerto entre los diferentes agentes de asistencia en tierra y entre los distintos usuarios que practiquen la autoasistencia se efectúe «en la medida necesaria para el ejercicio de sus derechos y para permitir una competencia efectiva y leal, en función de normas y criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios», tal como exige el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 96/67.
- 25 En esas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:
- «El artículo 7 de la Directiva 2004/17/CE, al someter al régimen comunitario de contratos públicos las actividades de explotación de una zona geográfica para poner un aeropuerto a disposición de transportistas aéreos, tal como han sido delimitadas por la jurisprudencia nacional citada en los apartados 6.4 y 6.5 [de la petición de decisión prejudicial], ¿se opone a una normativa nacional, como la recogida en los artículos 4 y 11 del Decreto Legislativo n.º 18/1999, que no prevé una licitación pública previa en todos los supuestos de adjudicación, incluso temporal, de los espacios destinados a ello?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 26 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si procede interpretar el artículo 7 de la Directiva 2004/17 en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que no prevé una licitación pública previa para toda atribución, incluidas las temporales, de espacios destinados a la asistencia aeroportuaria en tierra.
- 27 De conformidad con el artículo 7 de la Directiva 2004/17, entre las actividades a las que se aplica dicha Directiva figuran las de explotación de una zona geográfica determinada para la puesta a disposición de los transportistas aéreos de los aeropuertos.
- 28 No obstante, procede examinar si el contrato de puesta a disposición del espacio aeroportuario de que se trata en el litigio principal puede estar comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/17.
- 29 Pues bien, como señala, en particular, la Comisión, el contrato controvertido en el litigio principal, tal como ha sido presentado por el órgano jurisdiccional remitente, no puede calificarse de «contrato de servicios», puesto que la entidad gestora del aeropuerto de Milán Malpensa no ha adquirido un servicio prestado por el agente contra remuneración.

- 30 Por otra parte, tampoco es necesario analizar la cuestión de si el referido contrato puede calificarse de «concesión», puesto que, en virtud del artículo 18 de la Directiva 2004/17, las concesiones de servicios relativas a la explotación de una zona geográfica determinada para la puesta a disposición de los transportistas aéreos de los aeropuertos están, en cualquier caso, excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva.
- 31 Por consiguiente, a la vista de los elementos presentados por el órgano jurisdiccional remitente, no se desprende que la atribución de que se trata en el litigio principal esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/17.
- 32 En cambio, una entidad gestora de un aeropuerto, como la SEA, está sujeta a lo dispuesto en la Directiva 96/67.
- 33 Del artículo 16, apartado 2, de la Directiva 96/67 resulta que la entidad gestora de que se trata está obligada a cumplir las obligaciones que se derivan de dicha disposición; en su virtud, los espacios disponibles para la asistencia en tierra en el aeropuerto deben repartirse entre los diferentes agentes de asistencia en tierra y entre los distintos usuarios que practiquen la autoasistencia, incluidos los nuevos, en la medida necesaria para el ejercicio de sus derechos y para permitir una competencia efectiva y leal, en función de normas y criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios, sin estar, sin embargo, obligada a organizar una licitación previa.
- 34 Por lo tanto, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si, en el presente asunto, se han cumplido las condiciones previstas en el anterior apartado de esta sentencia.
- 35 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 7 de la Directiva 2004/17 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que no prevé una licitación previa para las atribuciones, incluidas las temporales, de espacios destinados a la asistencia aeroportuaria en tierra, que no vayan acompañadas de remuneración alguna que deba pagar la gestora del aeropuerto.

Costas

- 36 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. 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 Novena) declara:

El artículo 7 de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que no prevé una licitación previa para las atribuciones, incluidas las temporales, de espacios destinados a la asistencia aeroportuaria en tierra, que no vayan acompañadas de remuneración alguna que deba pagar la gestora del aeropuerto.

Firmas