SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 9 de septiembre de 1999 *

En el asunto C-108/98,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Tribunale amministrativo regionale della Campania (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

RI.SAN. Srl

y

Comune di Ischia,

Italia Lavoro SpA, anteriormente GEPI SpA,

Ischia Ambiente SpA,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 55 y 90, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículos 45 CE y 86 CE, apartado 2),

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J.-P. Puissochet, Presidente de Sala; P. Jann (Ponente), C. Gulmann, D.A.O. Edward y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;

Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Comune di Ischia, por el Sr. Roberto Montemurro, Abogado de Nápoles;

— en nombre de Italia Lavoro SpA, por los Sres. Francesco Castiello y Giuseppe Ricapito, Abogados de Roma;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Profesor Umberto Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Michel Nolin y la Sra. Laura Pignataro, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes,

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de RI.SAN. Srl, representada por el Sr. Arcangelo d'Avino, Abogado de Nápoles; de Italia Lavoro SpA, representada por los Sres. Antonio Tizzano y Francesco Sciaudone, Abogados de Nápoles; de Ischia Ambiente SpA, representada por el Sr. L. Bruno Molinaro, Abogado de Nápoles;

del Gobierno Italiano, representado por el Sr. Pier Giorgio Ferri, y de la Comisión, representada por el Sr. Michel Nolin y la Sra. Laura Pignataro, expuestas en la vista de 4 de febrero de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de marzo de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 19 de noviembre y 11 de diciembre de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de abril de 1998, el Tribunale amministrativo regionale della Campania planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), dos cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de los artículos 55 y 90, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículos 45 CE y 86 CE, apartado 2).

2 Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre RI.SAN. Srl (en lo sucesivo, «RI.SAN.») y el municipio de Ischia, Italia Lavoro SpA (en lo sucesivo, «Italia Lavoro»), anteriormente GEPI SpA (en lo sucesivo, «GEPI»), e Ischia Ambiente SpA (en lo sucesivo, «Ischia Ambiente»), sobre la organización por parte del municipio del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos.

La legislación nacional

3 El artículo 22, apartado 3, de la Ley nº 142/1990, de 8 de junio de 1990, sobre la autonomía local (GURI nº 135, de 12 de junio de 1990), prevé que los municipios y provincias pueden utilizar las siguientes formas de gestión de los servicios públicos locales comprendidos en su ámbito de competencias, según el tenor de la Ley:

«a) en gestión directa, cuando debido a las dimensiones modestas o a las características del servicio no es oportuno crear una institución o una empresa;

b) en concesión a terceros, cuando existan razones técnicas, económicas o de conveniencia social;

c) mediante empresas especiales, también para la gestión de varios servicios de interés económico y comercial;

d) mediante instituciones, para el ejercicio de servicios sociales sin interés comercial;

e) mediante sociedades anónimas con capital público local mayoritario, cuando se considere pertinente la participación de otras entidades públicas o privadas, en función de la naturaleza del servicio que debe prestarse.»

4 El artículo 4, apartado 6, de la Ley nº 95/1995, de 29 de marzo de 1995, relativa a las sociedades mixtas de servicios públicos (GURI nº 77, de 1 de abril de 1995), que modifica el Decreto-Ley nº 26/1995, de 31 de enero de 1995 (GURI nº 26, de 31 de enero de 1995), dispone:

«Para fomentar el empleo o la reinserción profesional de los trabajadores, los municipios y provincias están facultados para constituir sociedades anónimas con GEPI SpA, incluso para la gestión de servicios públicos locales.»

5 Según el artículo 4, apartado 8, de dicha Ley, «las participaciones en acciones de GEPI SpA en las sociedades previstas en este artículo se cederán en un plazo de 5 años mediante un procedimiento de licitación».

6 GEPI es una sociedad financiera creada con arreglo al artículo 5 de la Ley nº 184/1971, de 22 de marzo de 1971 (GURI nº 105, de 28 de abril de 1971). Tiene como objetivo contribuir al mantenimiento y aumento del nivel de empleo. Su capital pertenece en su totalidad al ministero del Tesoro.

Hechos y procedimiento principal

7 Mediante acuerdo del Ayuntamiento, de 19 de marzo de 1996, el municipio de Ischia constituyó una sociedad anónima con capital mixto en el sentido del artículo 22, apartado 3, letra e), de la Ley nº 142/1990, para la gestión del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos. Con arreglo al artículo 4, apartado 6, de la Ley nº 95/1995, el 51 % del capital de dicha sociedad pertenece al municipio y el 49 % a GEPI. Mediante acuerdo de 7 de noviembre de 1996, el Ayuntamiento atribuyó a esta sociedad, Ischia Ambiente, el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos que realizaba, anteriormente, RI.SAN., en virtud de un contrato cuya finalización estaba fijada para el 4 de enero de 1997.

8 Mediante dos recursos, RI.SAN. impugnó los acuerdos mencionados del Ayuntamiento alegando, en particular, que la elección del socio privado debería haber sido objeto de un procedimiento de adjudicación pública y que el servicio de recogida de residuos también debería haberse atribuido conforme a tal procedimiento.

9 El órgano jurisdiccional remitente expresó dudas sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario y, más especialmente, con los principios de libre prestación de servicios y de libre competencia, del artículo 4, apartado 6, de la Ley nº 95/1995, que permite a una entidad local elegir a GEPI como consocio para la gestión de servicios públicos locales, sin que se haya realizado una licitación previa.

10 Por el contrario, consideró que la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios (DO L 209, p. 1), no era pertinente para la solución del litigio, dado que éste no se refería a la adjudicación de un contrato público de servicios, sino a la concesión de un servicio público.

11 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale della Campania decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse la disposición del artículo 55 del Tratado (aplicable también en materia de servicios en virtud de la remisión que se hace en el artículo 66 siguiente), a tenor del cual "las disposiciones del presente capítulo no se aplicarán, en lo que respecta al Estado miembro interesado, a las actividades que, en dicho Estado, estén relacionadas, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público", en un sentido suficientemente amplio de forma que comprenda las actividades de GEPI SpA (posteriormente denominada Itainvest SpA) relativas a la participación en sociedades mixtas de las entidades locales para la gestión de servicios públicos locales, con arreglo al apartado 6 del artículo 4 de la Ley nº 95, de 29 de marzo de 1995 (de convalidación, con modificaciones, del Decreto-Ley nº 26, de 31 de enero de 1995), cuando dicha participación se caracterice por

el objetivo de "favorecer el empleo o la reinserción profesional de los trabajadores" ya ocupados en el servicio de cuya gestión se trate, teniendo en cuenta el artículo 5 de la Ley nº 184, de 22 de marzo de 1971, por la que se crea la sociedad GEPI SpA, que atribuye a la propia GEPI la misión de "contribuir al mantenimiento y al aumento de los niveles de ocupación puestos en peligro por dificultades transitorias, para comprobar la concreta posibilidad de saneamiento de las empresas interesadas", según las modalidades especificadas en dicho texto?

2) ¿Puede considerarse aplicable al caso de autos, según la normativa reguladora de GEPI SpA (actualmente Itainvest SpA) antes mencionada, la excepción establecida en el apartado 2 del artículo 90 del Tratado, a cuyo tenor "las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general [...] quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada"?»

Sobre el objeto de la petición de decisión prejudicial

12 El municipio de Ischia, Italia Lavoro, Ischia Ambiente, el Gobierno italiano y la Comisión presentaron observaciones relativas a la cuestión de si el procedimiento de elección de la entidad encargada de la recogida de residuos puede estar sujeto a las disposiciones de la Directiva 92/50.

13 Dicha Directiva se aplica a la adjudicación de contratos públicos de servicios, que se definen en su artículo 1, letra a), como los contratos a título oneroso celebrados por escrito entre un prestador de servicios y una entidad adjudicadora.

14 El órgano jurisdiccional remitente excluyó, no obstante, expresamente la aplicación de la Directiva 92/50 porque no era objeto de controversia un contrato público de servicios, sino una concesión de un servicio público.

15 Desde luego que la definición del concepto de concesión de un servicio público en el sentido de la normativa comunitaria en materia de contratos públicos, así como la cuestión de si una concesión de este tipo está excluida del campo de aplicación de la Directiva 92/50, están sujetas al Derecho comunitario. Tales cuestiones pueden ser, por tanto, objeto de una remisión prejudicial, con arreglo al artículo 177 del Tratado, si un órgano jurisdiccional nacional estima que para pronunciar su sentencia es necesaria una decisión sobre alguna de ellas.

16 No obstante, incluso suponiendo que la Directiva 92/50 sea pertinente para la solución del litigio en el procedimiento principal, contrariamente a la postura adoptada por el órgano jurisdiccional remitente a este respecto, procede señalar que la resolución de este último y las cuestiones planteadas sólo se refieren a disposiciones del Tratado y el órgano jurisdiccional remitente no ha facilitado elementos fácticos que serían necesarios para que el Tribunal de Justicia pudiera decidir sobre la interpretación de esta Directiva.

17 En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia debe limitar su respuesta a las únicas disposiciones del Tratado mencionadas expresamente en las cuestiones prejudiciales.

Sobre la primera cuestión

18 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide, en esencia, si el artículo 55 del Tratado debe interpretarse en el sentido en que permite a un municipio elegir, sin realizar una licitación previa, a una sociedad financiera como consocio en una sociedad de capital público local mayoritario cuyo objeto es la gestión del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos.

19 A este respecto, procede señalar que la aplicación del artículo 55 del Tratado, en relación, en su caso, con el artículo 66 del Tratado CE (actualmente artículo 55 CE), en tanto que éstos constituyen una excepción a las disposiciones del

Tratado relativas, respectivamente, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, presupone que estas últimas disposiciones sean, en principio, aplicables.

20 Según el análisis efectuado por el órgano jurisdiccional remitente, cuya exactitud no puede comprobar el Tribunal de Justicia, el litigio principal no se refiere a la adjudicación de un contrato público de servicios. Esta apreciación no excluye, sin embargo, que las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación, que imponen, en especial, a los Estados miembros obligaciones de igualdad de trato y de transparencia con relación a los operadores económicos de otros Estados miembros, puedan ser pertinentes.

21 No obstante, de los autos se desprende que la sociedad RI.SAN., que impugna la legalidad de la elección realizada por el municipio, tiene su domicilio social en Italia y no opera sobre el mercado italiano acogiéndose a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios.

22 Una situación de este tipo no presenta, por tanto, ningún elemento de conexión con alguna de las situaciones previstas por el Derecho comunitario en el ámbito de la libre circulación de personas y de servicios.

23 Procede, en consecuencia, responder a la primera cuestión que el artículo 55 del Tratado no se aplica a una situación como la del procedimiento principal, en la que todos los elementos se circunscriben al interior de un solo Estado miembro y, por este hecho, no presenta ningún elemento de conexión con alguna de las

situaciones previstas por el Derecho comunitario en el ámbito de la libre circulación de personas y de servicios.

Sobre la segunda cuestión

24 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide, en esencia, si el artículo 90, apartado 2, del Tratado debe interpretarse en el sentido de que permite a un municipio elegir, sin realizar una licitación previa, a una sociedad financiera como consocio en una sociedad de capital público local mayoritario que tiene por objeto la gestión del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos.

25 Procede recordar que el artículo 90, apartado 2, constituye una excepción a las normas del Tratado, en especial, a las normas sobre la competencia, cuya aplicación, por tanto, presupone.

26 Pues bien, como acaba de indicarse en los apartados 19 a 22 de la presente sentencia, las disposiciones relativas a la libre circulación de personas y a la libre prestación de servicios no se aplican a una situación como la del asunto principal. Por otro lado, ni la resolución de remisión ni las observaciones escritas facilitan al Tribunal de Justicia los elementos de hecho y de Derecho que le permitirían interpretar las otras normas del Tratado, en particular, las normas sobre la competencia, con relación a la situación creada por la elección, sin realizar una licitación previa, de GEPI como consocio en una sociedad de capital público local mayoritario que tiene por objeto la gestión del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos.

27 En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia no está en condiciones de responder de modo útil a la segunda cuestión.

Costas

28 Los gastos efectuados por el Gobierno italiano y por la Comisión de las Comunidades Europeas, 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 las cuestiones planteadas por el Tribunale amministrativo regionale della Campania mediante resolución de 19 de noviembre de 1997 y 11 de diciembre de 1997, declara:

El artículo 55 del Tratado CE (actualmente artículo 45 CE) no se aplica a una situación como la del asunto principal, en la que todos los elementos se circunscriben al interior de un solo Estado miembro y, por este hecho, no presenta ningún elemento de conexión con alguna de las situaciones previstas por el Derecho comunitario en el ámbito de la libre circulación de personas y de servicios.

Puissochet Jann Gulmann

Edward Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de septiembre de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

J.-P. Puissochet